

AL MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

Referencia: CONSULTA PÚBLICA PREVIA

Objeto: CONSULTA PÚBLICA PREVIA A LA ELABORACIÓN DE UN ANTEPROYECTO DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, APROBADO POR EL REAL DECRETO 39/1997, DE 17 DE ENERO.

Destinatario: MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL

Organización: UNIÓN INTERPROFESIONAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID

D. EUGENIO RIBÓN SEISDEDOS, Presidente de **Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM)**, asociación con domicilio a efectos de notificaciones en Calle Serrano, 9, 28001 Madrid, ante la Comunidad de Madrid comparezco y, como mejor proceda en Derecho, **DIGO**:

I.- Que Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid (UICM) es la asociación representativa de los Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid y aquellos nacionales que tienen su sede en Madrid, miembros de la misma, que coordina sus actuaciones en materia de interés común.

II.- Que son miembros de UICM los siguientes Colegios Profesionales de Madrid o de ámbito estatal con sede en Madrid: Abogacía, Agentes Comerciales, Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Arquitectos, Biólogos, Decoradores, Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, Economistas, Enfermería, Farmacéuticos, Graduados Sociales, Ingenieros Agrónomos, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Ingenieros de Minas, Ingenieros del ICAI, Ingenieros Industriales, Ingenieros en Informática, Ingenieros de Telecomunicación, Ingenieros Técnicos Agrícolas, Ingenieros Técnicos Industriales, Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, Licenciados en Educación Física y en Ciencias de la Actividad Física y del Deporte, Logopedas, Mediadores de Seguros, Médicos, Notarios, Odontólogos y Estomatólogos, Ópticos, Pilotos de Aviación Comercial, Profesionales del Turismo, Procuradores, Psicología, Químicos, Registradores, Titulados Mercantiles, Trabajadores Sociales, Veterinarios, Administradores de Fincas, Criminología, Dietistas-Nutricionistas, Higienistas Dentales, Fisioterapeutas, Podología, Politólogos y Sociólogos, Protésicos Dentales y Terapeutas Ocupacionales.

III.- Que UICM tiene constituida una Comisión de Prevención de Riesgos Laborales de la que forman parte distintos Colegios Profesionales, de los arriba mencionados, con interés en la materia.

IV.- Que UICM ha tenido conocimiento del sometimiento a consulta pública previa del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.

V.- Que esta Asociación considera que la actualización de la LPRL representa una oportunidad clave para reforzar su carácter preventivo, adaptarla a la realidad actual del tejido productivo y mejorar su eficacia real en la protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras y, en ese sentido, quiere colaborar aportando, para la mejor regulación del objeto la norma proyectada, las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Necesaria revisión que priorice la calidad técnica, la simplificación administrativa y la prevención efectiva frente a un enfoque meramente sancionador.

La experiencia acumulada desde la aprobación de la ley, junto con la evolución del trabajo, la formación preventiva y los riesgos emergentes, hace necesaria una revisión que priorice la calidad técnica, la simplificación administrativa y la prevención efectiva frente a un enfoque meramente sancionador.

1. Conceptos Generales

1.1. Obsolescencia de Ley 31/1995.

La LPRL mantiene una arquitectura válida y coherente con el marco europeo, basada en pilares sólidos:

- deber empresarial de protección,
- integración de la prevención,
- evaluación y planificación,
- información y formación, participación,
- mejora continua.

El déficit histórico principal no reside en la falta de norma, sino en su aplicación efectiva en la organización real del trabajo y, especialmente, en la toma de decisiones operativas donde se materializa (o se pierde) el control del riesgo: planificación de tareas, dotación de recursos, supervisión, mantenimiento, compras y gestión del cambio.

1.2. Integración de la prevención. La clave del éxito.

Integrar la prevención no equivale a incrementar documentación, trámites o agentes intervinientes. Integrar significa asegurar que el criterio preventivo condiciona de forma práctica y verificable:

- el diseño de procesos y puestos,
- la compra y selección de equipos,
- el mantenimiento preventivo y correctivo,
- la ejecución y supervisión del trabajo, y
- la planificación y priorización productiva.

La integración solo existe cuando se asignan **responsabilidades claras, autoridad efectiva y recursos suficientes** dentro de la cadena de mando. La prevención debe funcionar como un sistema de control de riesgos y no como un sistema de justificación documental.

1.3. El servicio de prevención como órgano asesor

Los servicios de prevención (propios o ajenos) deben conservar su función esencial de asesoramiento y apoyo técnico. Convertirlos en sustituto de la gestión empresarial desnaturaliza el sistema, debilita la integración y desplaza indebidamente la responsabilidad hacia el asesor.

La empresa puede apoyarse en asesoramiento especializado, pero la decisión y ejecución preventiva pertenecen a la dirección y a la línea jerárquica que organiza el trabajo. Cuando el servicio de prevención se utiliza como "parapeto", se consolida un modelo ineficaz: mucha forma y poco control real.

1.4. Jerarquía preventivos: eliminar el peligro y minimizar el riesgo (principio esencial de eficacia)

La eficacia real de la prevención se apoya en un principio técnico básico: **el objetivo prioritario debe ser eliminar el peligro y, cuando no sea posible, minimizar el riesgo**. Este enfoque evita que la acción preventiva se reduzca a medidas superficiales o meramente administrativas y obliga a intervenir sobre la causa real del daño.

A efectos preventivos, conviene distinguir con claridad ambos conceptos:

Peligro: es la fuente o situación con capacidad intrínseca de causar daño (por ejemplo: una parte móvil sin resguardo, una energía eléctrica no consignada, una atmósfera peligrosa, un trabajo en altura sin protección colectiva). El peligro existe, aunque no se haya producido un accidente.

Riesgo: es la posibilidad de que el trabajador sufra un daño, la gravedad del riesgo dependerá de la posibilidad de que se produzca el daño y de su severidad.

El riesgo depende de cómo se organiza el trabajo, de los medios, del mantenimiento, de la formación, de la supervisión, de las barreras de seguridad implantadas, etc...

Por tanto, una prevención eficaz debe priorizar siempre la intervención sobre el peligro (eliminación o sustitución) y, cuando ello no sea posible, aplicar una reducción del riesgo mediante controles basados en la jerarquía preventiva: medidas técnicas y organizativas, protección colectiva, y solo como último recurso medidas individuales y equipos de protección.

Este criterio debe impregnar la reforma normativa y su desarrollo reglamentario: no se trata de ampliar obligaciones formales, sino de garantizar que el sistema conduce a decisiones operativas orientadas a eliminar fuentes de daño y a reducir el riesgo de forma verificable.

SEGUNDA.- Oportunidad de evitar los problemas detectados en la implantación de la Ley vigente: formalismo, desconexión operativa y dilución de responsabilidades

El problema principal en la implantación de la Ley 31/1995 y de su desarrollo reglamentario no ha sido la ausencia de norma, sino la evolución práctica hacia un modelo de cumplimiento predominantemente formal y documental, insuficientemente conectado con el control real del trabajo.

La propia Exposición de Motivos de la Ley advierte que la acción preventiva no puede limitarse al "mero cumplimiento formal" de obligaciones, y que debe integrarse en la empresa como una actuación efectiva y anticipatoria. Sin embargo, en la práctica, la prevención se ha desplazado con frecuencia hacia evidencias administrativas (procedimientos, registros y evaluaciones "cerradas"), sin garantizar que dichas herramientas se traduzcan en barreras operativas aplicadas encampo.

Este desfase se manifiesta en tres fallos estructurales:

a) Prevención concebida como documentación y no como control operativo del riesgo

En muchos entornos, la evaluación de riesgos y la planificación preventiva se convierten en instrumentos de acreditación documental, pero no en mecanismos de control verificable en el puesto. El resultado es una prevención capaz de justificar, pero no siempre capaz de impedir la repetición del accidente.

b) Integración incompleta por desconexión entre el sistema preventivo y la cadena de mando

La integración falla cuando el criterio preventivo no forma parte de las decisiones donde se gobierna el trabajo real: planificación de tareas, asignación de recursos, supervisión, compras, mantenimiento, coordinación con contratas y gestión del cambio. La experiencia técnica demuestra que la prevención no se pierde "en el papel", sino en el momento en que la organización prioriza producción sin incorporar límites preventivos operativos.

c) Dilución de responsabilidades y uso del servicio de prevención como parapeto

La implantación se debilita cuando el servicio de prevención -órgano asesor por naturaleza- se convierte en sustituto de la gestión empresarial. La prevención no puede descansar en el técnico como figura de cierre formal, porque la responsabilidad de decidir y ejecutar el control del riesgo corresponde a la dirección y a la estructura jerárquica que organiza y supervisa el trabajo. Cuando esta responsabilidad se difumina, el sistema pierde eficacia y se consolida una cultura de "cumplimiento aparente".

Por ello, la reforma debiera orientarse a corregir estas causas estructurales, reforzando un modelo centrado en la eficacia preventiva real: integración en decisiones operativas, control del riesgo en campo, liderazgo preventivo de los mandos, y trazabilidad de las medidas hasta su implantación y verificación de eficacia.

TERCERA.- Ejes prioritarios de actuación

3.1 Integración de la prevención: obligación real de gestión y responsabilidad del mando en la cadena de mando

La integración de la prevención no es un concepto declarativo ni documental: es una **exigencia de gestión**, directamente vinculada al deber general de protección y a la obligación de controlar el riesgo allí donde se genera, es decir, en la planificación, asignación de recursos, ejecución y supervisión del trabajo.

Desde una perspectiva organizativa, la evidencia es consistente: la eficacia preventiva se deteriora cuando el modelo se apoya de forma predominante en mecanismos externos o documentales, sin capacidad de intervención directa sobre el trabajo real. La integración preventiva solo se consolida cuando forma parte del nivel que organiza y controla la producción diaria: el mando operativo, responsable de ritmos, medios, autorizaciones, prioridades y correcciones en campo. La ausencia de liderazgo preventivo en este nivel convierte el sistema en un cumplimiento formal que no evita la repetición del daño.

La integración solo existe cuando se cumplen, al menos, estas condiciones:

- **La línea jerárquica comienza en el máximo responsable de la empresa**, y desde ahí deben ir dimanando las responsabilidades en materia preventiva hasta llegar al trabajador.

- Las funciones preventivas se asignan formalmente a **dirección, mandos y responsables operativos**, con autoridad efectiva y capacidad de decisión.
- Existe control operativo verificable del trabajo: permisos, supervisión preventiva, consignaciones, control de trabajos peligrosos, gestión del cambio, mantenimiento y bloqueo de tareas inseguras.
- Se mide el sistema por resultados de control del riesgo (y no por volumen documental).

Este enfoque no es una opción, sino una exigencia coherente con la doctrina técnica nacional: el INSST establece expresamente que, al diseñar el sistema de gestión, la empresa debe **asignar funciones preventivas a directivos y mandos**, como condición básica de integración real.

Además, el criterio jurisprudencial y penal en materia de siniestralidad laboral ha reforzado la idea de que el "sujeto legalmente obligado" no es únicamente el empresario en abstracto, sino también quienes, dentro de la organización, **ostentan funciones reales de dirección, control o vigilancia del trabajo**, en la medida en que su actuación u omisión incide directamente en la generación o el mantenimiento del riesgo grave. La Fiscalía General del Estado ha desarrollado criterios de unidad de actuación en siniestralidad laboral y ha abordado expresamente la cuestión de la **delegación de funciones preventivas** y la identificación del obligado en los delitos de riesgo del art. 316 y 317 del Código Penal.

La consecuencia práctica es esencial ya que, **si el mando organiza el trabajo, también debe sostener el control preventivo que lo hace seguro**. Si no existe autoridad preventiva del mando, la integración se convierte en una ficción administrativa.

Por tanto, la reforma debería reforzar este eje incorporando medidas operativas (no documentales), tales como:

- Reforzar la obligación de **atribuir funciones preventivas a la línea jerárquica**, con definición mínima de responsabilidades de mando (planificación segura, supervisión preventiva y corrección inmediata de desviaciones).
- Exigir evidencia trazable de que los mandos disponen de **tiempo, autoridad y recursos** para ejecutar control preventivo real.
- La mejora del sistema preventivo no puede sustentarse exclusivamente en el incremento de obligaciones empresariales, sin **reforzar de manera paralela la corresponsabilidad del trabajador en el cumplimiento de las medidas preventivas**. En efecto, el deber de cooperación del trabajador en materia de prevención se encuentra reconocido tanto en la Ley 31/1995 como en el Estatuto de los Trabajadores, incluyendo la obligación de utilizar adecuadamente los

equipos de trabajo y los medios de protección, seguir las instrucciones recibidas y contribuir a la correcta aplicación de las medidas preventivas.

En este sentido, resulta incoherente aspirar a un modelo de prevención “infinito” y plenamente eficaz dirigido únicamente al empresario si, de forma simultánea, no se consolida una cultura preventiva madura basada en la colaboración, el autocuidado y el cumplimiento efectivo de las normas por parte de todos los intervinientes.

- Orientar la verificación de integración hacia indicadores de ejecución y control: inspecciones planificadas, desviaciones detectadas/corregidas, trabajos parados por condición insegura, acciones preventivas implantadas y verificadas.

3.2 Medidas específicas para PYMES y personas trabajadoras autónomas

Se propone la incorporación de artículos específicos dirigidos a PYMES y autónomos, con el objetivo de facilitar el cumplimiento preventivo sin merma de la protección.

- Simplificación y facilitación de la documentación preventiva, adaptándola al tamaño y complejidad real de la empresa

3.3 Investigación de accidentes e incidentes como base de la toma de decisiones y la no repetición

La investigación de accidentes debe situarse como **mecanismo central de aprendizaje organizativo**. No puede quedar como un trámite reactivo orientado a justificar, depurar responsabilidades o "cerrar expedientes". Su objetivo técnico debe ser identificar causas:

- inmediatas (fallo en condiciones o actos),
- básicas (formación, supervisión, herramientas, procedimientos), y
- organizativas (planificación, dotación, objetivos productivos, diseño del trabajo).

La reforma legislativa debería reforzar este eje incorporando, como mínimo:

- **Ampliación del alcance** a incidentes (casi accidentes) y "señales débiles" cuando indiquen fallos de control o repetición de patrones.
- **Trazabilidad obligatoria:** conclusiones → medidas → implantación → verificación → cierre.
- **Asignación formal de responsable**, plazo y criterio de eficacia de cada acción correctora.

- **Vinculación automática** de la investigación a revisión de evaluación de riesgos, procedimientos operativos, compras, mantenimiento, formación e instrucciones de trabajo.

La investigación debe ser el "motor" que actualiza el sistema preventivo en la realidad, no una fotografía del pasado sin consecuencias.

3.4 Modalidades preventivas y trabajador designado: dedicación, autoridad y formación exigible

La propuesta de refuerzo del trabajador designado puede constituir una oportunidad de mejora del sistema únicamente si se traduce en presencia preventiva real, capacidad de intervención y competencias técnicas suficientes. En caso contrario, existe un riesgo elevado de consolidar un modelo meramente formal, basado en la creación de una figura interna sin capacidad efectiva de control operativo del riesgo.

En especial, la experiencia preventiva evidencia que el trabajador designado **no aporta eficacia real** cuando su función se configura como actividad "compatible", sin dedicación suficiente, sin autoridad funcional y sin independencia respecto a las áreas productivas.

Este enfoque puede derivar en:

- **Prevención simbólica**, con cumplimiento aparente, pero sin impacto real en la reducción del riesgo.
- **Dilución de responsabilidades**, desplazando la gestión del riesgo hacia un rol auxiliar sin capacidad de decisión.
- **Conflicto de interés operativo**, al depender jerárquicamente de quienes planifican ritmos, recursos y prioridades productivas.

Por ello, si se quiere reforzar esta modalidad preventiva, resulta imprescindible a nivel de PYME que el desarrollo reglamentario incluya requisitos mínimos verificables:

- a) **Dedicación mínima exigible**, vinculada al tamaño, peligrosidad y complejidad organizativa (centros, turnos, subcontratación), evitando figuras nominales sin presencia real.
- b) **Autoridad funcional y canal directo con dirección**, garantizando que sus propuestas se traduzcan en decisiones trazables (responsables, plazos y verificación).
- c) **Independencia y protección funcional**, evitando que la figura quede neutralizada por presión jerárquica o por objetivos exclusivamente productivos.
- d) **Formación definida por competencias y funciones**, no limitada a un nivel "básico" genérico, estableciendo claramente qué actividades puede asumir (coordinación, seguimiento, inspección operativa, investigación de incidentes) y cuáles requieren personal con competencia técnica superior.

En definitiva, el trabajador designado -ya sea como modalidad preventiva o como enlace interno con el Servicio de Prevención Ajeno- solo debería consolidarse como figura útil **si se regula como un recurso real, operativo y evaluable**, y no como un mecanismo de cumplimiento formal que incremente agentes intervinientes sin reforzar el control del riesgo en el trabajo real.

De igual modo, resulta fundamental **definir la formación mínima exigible** en función de sus funciones efectivas y garantizar su actualización periódica, evitando que la figura se convierta en un elemento nominal sin capacidad de intervención preventiva real.

3.5 Modernización del desarrollo reglamentario

La modernización preventiva requiere actualizar el cuerpo reglamentario que traduce la Ley a requisitos operativos aplicables en el día a día. Persisten disposiciones **anteriores a la propia Ley 31/1995**, como determinadas previsiones de la **Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo**, aún no derogadas que regulan realidades tecnológicas, organizativas y productivas superadas. Este desfase genera incertidumbre técnica, aplicación desigual y dificulta el control efectivo del riesgo en entornos actuales caracterizados por la digitalización, automatización, trabajo híbrido, estructuras complejas de contratación, nuevos procesos y riesgos emergentes.

Como sabemos el término genérico de **trabajador**, dentro del marco de las relaciones laborales, **afecta tanto a hombres como a mujeres** y así ha sido tenido en cuenta a la hora de aplicar el artículo 15 de la LPRL y en todo su desarrollo normativo. Por ello debe incidirse en la inclusión de las mujeres y la perspectiva de género en todos los desarrollos normativos, y resulta imprescindible reforzar su protección durante el embarazo y la lactancia, mediante evaluaciones de riesgo individualizadas y adopción de medidas claras frente a la exposición a los riesgos detectados.

Tanto este aspecto como los siguientes referenciados en el documento entendemos deben ser objeto de desarrollo normativo específico de acuerdo con el artículo 6 de la LPRL.

Debe priorizarse la revisión y actualización, entre otras, de normas como:

- **RD 486/1997**, disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- **RD 487/1997**, disposiciones mínimas relativas a la manipulación manual de cargas.
- **RD 488/1997**, disposiciones mínimas relativas al trabajo con pantallas de visualización.

- **RD 1627/1997**, disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.
- **Otras disposiciones** cuya aplicación presente desalineación con la realidad productiva actual.

Los **riesgos nuevos o emergentes** deben tener el mismo tratamiento normativo que los existentes, a través del correspondiente desarrollo normativo de acuerdo al artículo 6 de la LPRL.

Asimismo, resulta imprescindible **armonizar y clarificar** la interacción entre los requisitos de:

- El **RD 1644/2008**, relativo a la comercialización y puesta en servicio de máquinas (marcado CE y requisitos esenciales de seguridad), y
- El **RD 1215/1997**, relativo a las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización de equipos de trabajo.

Aunque su origen y base normativa son distintos, en la práctica empresarial se produce una **brecha de cumplimiento**: la conformidad con el RD 1644/2008 (marcado CE) **no garantiza por sí sola** el cumplimiento del RD 1215/1997 en condiciones reales de uso (adaptación al puesto, entorno, tareas específicas, mantenimiento, consignaciones, formación y control operativo). Esta divergencia debe ser normalizada mediante criterios claros, homogéneos y exigibles que eviten interpretaciones dispares y "zonas grises" de responsabilidad, máxime con la futura entrada en vigor del Reglamento (UE) 2023/1230

La reforma debe orientarse, por tanto, a **operativizar el control preventivo** y asegurar una aplicabilidad práctica, evitando que la modernización se traduzca únicamente en un aumento de formulación normativa sin impacto real en la reducción del riesgo.

La modernización de la Ley de Prevención exige un despliegue reglamentario suficiente y coherente mediante **Reales Decretos, disposiciones de desarrollo y criterios técnicos de referencia**, que permitan aplicar la prevención de forma **homogénea, objetiva y verificable** en el trabajo real.

En este sentido, las **normas UNE** (y otras normas técnicas armonizadas o equivalentes) constituyen un instrumento útil para dotar de consistencia técnica a evaluaciones y actuaciones que requieren métodos estandarizados, especialmente cuando la normativa no concreta procedimientos de medición, interpretación o criterios de aceptación. Su utilización aporta trazabilidad, comparabilidad y seguridad técnica en ámbitos donde el margen de criterio individual puede generar desigualdad de resultados.

No obstante, debe evitarse que la norma UNE opere en la práctica como un requisito de cumplimiento "encubierto" que genere una barrera económica, especialmente para pequeñas y medianas empresas, dado que su acceso no siempre es gratuito. Por ello, resulta adecuado reforzar un principio de jerarquía técnica claro:

- **Prioridad de las Guías Técnicas del INSST y de los institutos autonómicos**, como referencia pública y accesible para la interpretación y aplicación práctica de los requisitos preventivos.
- **Uso subsidiario o complementario de normas UNE**, cuando sea necesario concretar metodología técnica o criterios de medición, ensayo o verificación, y siempre admitiendo estándares equivalentes (EN/ISO u otros) con nivel de confianza comparable.

Este enfoque favorece un modelo preventivo homogéneo y técnicamente sólido, sin convertir el cumplimiento en un sistema condicionado por la capacidad económica de acceso a referencias privadas, y reforzando la orientación de la reforma hacia el control preventivo real y verificable.

3.6 Servicios de Prevención

a) Servicios de Prevención Propios (SPP)

Se propone revisar los criterios actuales **de constitución** para:

- Adecuar los requisitos a la realidad organizativa actual.
- Garantizar que la constitución de estos servicios responda a una necesidad preventiva real y no únicamente formal.
- Reforzar la calidad técnica y la disponibilidad real de recursos.

b) Servicios de Prevención Ajenos (SPA): **homogeneidad técnica, calidad exigible y supervisión**

Los Servicios de Prevención Ajenos (SPA) constituyen un instrumento necesario del sistema, especialmente para pymes, pero su eficacia real se ve limitada cuando su aportación se reduce al cumplimiento documental o cuando el concierto preventivo se orienta por criterios exclusivamente económicos. Esta situación contribuye a un modelo de prevención formalista, con baja capacidad de control operativo del riesgo y con integración insuficiente en la cadena de mando.

Resulta necesario establecer un marco homogéneo que defina mínimos verificables de calidad del servicio prestado, orientado a resultados y coherente con criterios técnicos reconocidos. En particular, deberían normalizarse requisitos mínimos de actividad efectiva (presencia, evaluación específica, planificación útil, seguimiento,

cierre y verificación), así como reforzar la trazabilidad de las medidas implantadas y su eficacia.

Adicionalmente, debe implantarse un sistema de supervisión y control de calidad del servicio prestado por los SPA, complementario a la auditoría reglamentaria del sistema preventivo de las empresas, mediante mecanismos verificables (registro de actividad efectiva, estándares mínimos, seguimiento por muestreo e indicadores de desempeño, inspecciones periódicas de la Inspección de trabajo y Seguridad Social).

Esta medida permitiría homogeneidad, evitaría competencia basada exclusivamente en

- Revisar los criterios de acreditación, funcionamiento y control.
- Asegurar ratios adecuadas de personal técnico y tiempo de dedicación.
- Evitar modelos excesivamente estandarizados que dificultan una prevención adaptada a cada empresa.

3.7 Auditorías del sistema preventivo: contenido mínimo, trazabilidad y depósito/registro

Las auditorías preventivas deben evolucionar desde un enfoque formalista hacia un modelo con impacto real en la gestión. Resulta necesario definir un contenido mínimo verificable, asegurar trazabilidad de no conformidades y planes de acción y evitar auditorías de "cumplimiento aparente".

Se propone:

- Definir un **contenido mínimo homogéneo** evaluable: integración real, calidad de evaluación, planificación preventiva, control operativo, formación, investigación de accidentes, coordinación de actividades empresariales y gestión del cambio.
- Exigir **trazabilidad** de hallazgos y cierre de los mismos.
- Crear un **depósito/registro administrativo** de auditorías (al menos accesible a la Autoridad Laboral) para seguimiento del cierre de deficiencias.
- Diferenciar con claridad la auditoría reglamentaria (exigible) de la certificación voluntaria (ISO u otras), evitando confusiones y duplicidades sin valor preventivo.

3.8 Mejora de la regulación de los deberes de formación, consulta y participación, y vigilancia de la salud

La reforma debería reforzar la formación preventiva como un instrumento estructural de control del riesgo y no como un trámite formal de cumplimiento. Para ello, resulta

necesario impulsar un modelo basado en competencias y actualización real vinculada a tareas, peligros y cambios en la actividad, evitando formaciones genéricas sin impacto operativo.

En este sentido, se propone:

- **Reforzar la inclusión de la prevención en los itinerarios formativos reglados** (escolar, universitario y profesional), promoviendo cultura preventiva desde etapas tempranas.
- **Regular la actualización periódica obligatoria de la formación**, en función de la actividad desarrollada, los riesgos existentes y las modificaciones técnicas u organizativas, garantizando que el aprendizaje evolucione con el riesgo real.
- **Permitir la impartición de formación por técnicos y especialistas competentes**, sin exigir necesariamente pertenencia a un Servicio de Prevención, pero estableciendo **criterios de habilitación, control y trazabilidad** para evitar la degradación de calidad.
- **Establecer, desde la administración, "pasaportes preventivos" o acreditaciones transversales sectoriales**, que permitan reconocer formación válida y verificable (especialmente útil en sectores con alta rotación o subcontratación).
- **Priorizar medios físicos y operativos de información preventiva** en los centros (señalización funcional, instrucciones visuales, información crítica accesible), evitando que la información se limite a comunicaciones documentales sin aplicación en el trabajo real.
- Facilitar y potenciar el acceso a la Medicina del Trabajo mediante mecanismos de formación especializada y acreditación progresiva, aumentando la capacidad del sistema para cubrir adecuadamente esta especialidad.
- Reforzar la conexión entre prevención sanitaria laboral y el sistema nacional
- de salud pública, mejorando la vigilancia epidemiológica, la trazabilidad de daños y la detección precoz de enfermedades relacionadas con el trabajo.

3.9 Mejora de la regulación de la coordinación de actividades empresariales. Contratas, subcontratas y trabajadores autónomos

La coordinación de actividades empresariales continúa siendo uno de los principales focos de siniestralidad y, al mismo tiempo, uno de los ámbitos donde el sistema ha derivado hacia un intercambio documental que no siempre garantiza control operativo del riesgo en campo.

La reforma debería reforzar la individualización de deberes y la ejecución real de actuaciones preventivas, especialmente en contextos de concurrencia empresarial compleja.

Se propone:

- **Gestionar la coordinación en función del riesgo “exportado” por cada empresa concurrente**, con independencia de su naturaleza jurídica (empresa titular, principal, contratista, subcontratista o trabajador autónomo), de modo que el nivel de exigencia preventiva sea proporcional al impacto real en seguridad y salud.
- **Priorizar la coordinación efectiva basada en la coordinación y planificación de trabajos en función de los riesgos “exportados”.**
- **Mejorar la distribución de obligaciones en concurrencia empresarial**, clarificando y diferenciando deberes entre empresa titular, principal, contratistas y subcontratistas, de manera que cada agente responda de sus obligaciones específicas sin trasladar responsabilidades por vía contractual o formal.
- **Reforzar actuaciones prácticas verificables de coordinación**, priorizando mecanismos como: inspección previa conjunta, verificación de medidas implantadas, comprobación de procedimientos operativos y, cuando proceda, elaboración de planes preventivos específicos por niveles de concurrencia o criticidad.
- **Establecer requisitos preventivos proporcionados para trabajadores autónomos** en determinados sectores, actividades o riesgos, definiendo niveles mínimos de capacitación, obligaciones de coordinación y evidencias operativas exigibles según peligrosidad.

3.10 Riesgos psicosociales y especialidades preventivas

Los factores psicosociales y los daños asociados a la organización del trabajo se encuentran comprendidos en el **deber general de protección**. En consecuencia, la reforma no debería convertir la Ley en un catálogo de riesgos ni concentrar su desarrollo legislativo en una única materia que, además, se aborda desde el marco de una especialidad preventiva. El refuerzo normativo, cuando sea necesario, debe realizarse mediante **desarrollo reglamentario específico**, y no a través de una expansión de la Ley, ya que este planteamiento dejaría fuera numerosos riesgos igualmente relevantes que requieren criterios técnicos operativos.

En este sentido, resulta procedente valorar la necesidad de un desarrollo reglamentario técnico en materia psicosocial, orientado a fortalecer su aplicación real mediante metodología, evidencia y control operativo. Dicho desarrollo debería establecer, como mínimo:

- **definiciones operativas y criterios técnicos comunes,**
- **requisitos mínimos de evaluación y seguimiento** (incluyendo periodicidad y criterios de revisión),
- **prioridad de medidas organizativas** frente a medidas exclusivamente individuales,
- **competencia técnica exigible** para quienes evalúan e intervienen,
- **trazabilidad del plan de acción**, implantación y verificación de eficacia (con indicadores de resultado, no solo de actividad).

Este enfoque es consistente con la necesidad de orientar el sistema hacia resultados preventivos verificables, evitando que el tratamiento de los riesgos psicosociales derive hacia enfoques formales sin control efectivo.

Paralelamente, desde una perspectiva estructural del sistema preventivo, mantener una única especialidad denominada "**Ergonomía y Psicosociología aplicada**" resulta poco coherente con la realidad técnica actual. Ambas disciplinas presentan ámbitos de actuación diferenciados:

- La **ergonomía** se vincula al diseño del puesto, la ingeniería de procesos, la interacción persona-máquina y la organización física del trabajo.
- La **psicosociología aplicada** se centra en factores organizativos, carga mental, clima laboral, liderazgo, demandas psicológicas y salud mental relacionada con el trabajo.

En consecuencia, se propone **separar ambas especialidades**, dotándolas de identidad propia dentro del sistema preventivo, garantizando una transición ordenada mediante una disposición transitoria clara que evite vacíos de acreditación y asegure continuidad técnica y seguridad jurídica:

- Ambas disciplinas tienen metodologías, riesgos y enfoques claramente diferenciados.
- La falta de diferenciación dificulta la especialización técnica y reduce la calidad de las evaluaciones.
- Esta separación permitiría una mejor formación específica, mayor rigor técnico y una intervención preventiva más eficaz, especialmente en relación con los riesgos psicosociales y ergonómicos, cada vez más relevantes.

Esta transición debería contemplar, al menos:

- reconocimiento de competencias previas,
- criterios formativos de adaptación,
- itinerarios de actualización,

- plazos razonables de implantación, y
- **actualización del máster universitario de Prevención de Riesgos Laborales**, adecuándolo a la nueva estructura competencial y a las exigencias técnicas actuales.

3.11 Profesionalización del técnico de prevención: actualización de la formación de los Técnicos en Prevención de Riesgos Laborales, marco profesional, ejercicio libre y garantías

La prevención requiere un colectivo técnico profesionalizado, con competencias definidas, formación continua y garantías para el ejercicio de su función asesora. Debe evitarse que el técnico sea utilizado como parapeto cuando la organización no integra la prevención en su gestión y decisiones.

Las autoridades competentes en materia educativa tienen determinadas las titulaciones académicas y profesionales correspondientes para el desempeño de las funciones de nivel medio, con el Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales, y las funciones de nivel superior, con el Master Universitario en Prevención de Riesgos Laborales. Pudiendo acceder incluso a nivel de Doctor.

Esta situación académica, inexistente cuando se aprobó la LPRL, permite hoy trasponer en su integridad el artículo 7.3 de la Directiva Marco: *Si las competencias en la empresa y / o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (**personas o servicios**) ajenas a la empresa y / o al establecimiento*. La LPRL y el RSP solo contemplan la posibilidad de recurrir el empresario a servicios ajenos y no a personas físicas. Sin embargo, ha podido recurrir a personas físicas ajenas cuando venía obligado a realizar auditorías.

Se propone:

- **Actualización profesional periódica y acreditable**, adaptada a la evolución tecnológica y organizativa del trabajo (digitalización, automatización, contratación, compleja y riesgos emergentes).

Es imprescindible una revisión y actualización de la formación de los TPRL, tanto de nivel superior como intermedio, teniendo en cuenta la oferta formativa actual y la evolución del mercado laboral:

- Adecuar los contenidos formativos a los riesgos emergentes, la digitalización, la organización del trabajo y la perspectiva de género.
- Establecer mecanismos de actualización continua y formación permanente.

- Asegurar que la formación habilitante garantice competencias reales y no solo el cumplimiento formal de requisitos.
- **Regular los requisitos mínimos** de competencia sectorial, actualización y formación continua.
- Establecer un marco deontológico y de **responsabilidad técnica delimitada**, evitando la imputación implícita del técnico por decisiones que corresponden a dirección y línea de mando.
- **Favorecer el ejercicio libre de la profesión**, incluida la impartición de formación, bajo criterios de calidad y acreditación.
- Evitar la degradación del sistema por competencia basada exclusivamente en precio, especialmente en entornos de alta subcontratación.

3.12 Gobernanza técnica del sistema preventivo: papel del INSST y de los institutos autonómicos (IRSST y equivalentes)

El sistema preventivo español dispone de una estructura técnico-institucional que, correctamente articulada, puede ser uno de los principales motores de eficacia y homogeneidad del modelo: el **INSST**, como órgano técnico de referencia de ámbito estatal, y los **institutos autonómicos** (como el IRSST en la Comunidad de Madrid), como organismos de despliegue territorial, apoyo técnico y desarrollo de políticas preventivas.

Sin embargo, el rendimiento global del sistema revela una brecha recurrente entre la producción de criterio técnico y su traducción en **control operativo verificable** en los centros de trabajo. Parte del problema no reside en la ausencia de conocimiento preventivo, sino en la dificultad para convertirlo en estándares homogéneos, exigibles y medibles en la práctica real.

En este sentido, debe reforzarse el papel del INSST y de los institutos autonómicos bajo una lógica de **gobernanza técnica**, orientada a resultados y basada en tres principios:

- **Homogeneidad técnica real del sistema**
Resulta prioritario reducir la dispersión interpretativa y la desigual aplicación práctica mediante criterios técnicos comunes, especialmente en ámbitos donde se concentran accidentes graves y mortales. La prevención necesita estándares claros y comparables, no enfoques heterogéneos que generen incertidumbre y desigualdad de exigencia según sector o territorio.
- **Convergencia entre conocimiento técnico y control operativo**
Las guías, herramientas, metodologías y campañas deben orientarse a asegurar control efectivo del riesgo en campo:
 - planificación,
 - supervisión,

- mantenimiento,
- coordinación de contratas,
- gestión del cambio,
- medidas preventivas verificables.

El objetivo no debe ser únicamente informar o sensibilizar, sino garantizar que el conocimiento técnico se transforma en barreras reales y medibles.

- **Evaluación del impacto y aprendizaje del sistema**

Debe fortalecerse la evaluación del impacto preventivo mediante indicadores de resultado, especialmente vinculados a reducción de siniestralidad grave/mortal y a la repetición de patrones causales.

El sistema preventivo solo mejora cuando incorpora mecanismos estructurados de aprendizaje, y en esto la coordinación INSST--institutos autonómicos puede jugar un papel decisivo mediante recopilación de lecciones aprendidas, transferencia de buenas prácticas y análisis de fallos organizativos recurrentes.

Por tanto, la reforma debería impulsar un marco de coordinación reforzada entre INSST y los organismos autonómicos, orientado a homogeneidad técnica, trazabilidad y eficacia real, alineando las políticas preventivas con un enfoque de **control operativo del trabajo** y de reducción verificable de la siniestralidad.

3.13 Refuerzo de los recursos públicos de prevención e inspección

Se considera fundamental dotar de más recursos a los institutos regionales de seguridad y salud laboral y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

- Incrementar las acciones de divulgación, sensibilización y asesoramiento técnico.
- Aumentar el número de visitas de comprobación preventiva, priorizando el acompañamiento y la corrección frente a la sanción.
- Refuerzo de auditorías legales con un enfoque preventivo y pedagógico.
- Exigencia de permanencia mínima en los puestos para los que se ha opositado.

3.14 Agentes territoriales

La existencia o no de agentes territoriales, ajenos a las empresas sobre las que podrían intervenir, debería ser acordada entre empresas y sindicatos a través de la negociación colectiva (Art. 2.2 LPRL). En caso contrario se trataría de una imposición, con una dedicación empresarial a estos agentes y el derivado costo no productivo.

3.15 Ofrecimiento de colaboración de UICM, a través de su Comisión de Prevención de Riesgos Laborales

Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid, consciente del potencial que tiene el talento experto que reside en las Profesiones, ofrece su colaboración en la tramitación de estas nuevas normativas, a través de su Comisión de Prevención de Riesgos Laborales, Comisión transversal integrada por expertos profesionales de diferentes Colegios Profesionales en la que se aborda la Prevención de Riesgos Laborales de manera multidisciplinar, incorporando perspectivas comunes y globales, mediante el conocimiento experto de los profesionales que la integran.

Por todo ello, respetuosamente, **SOLICITO** al Ministerio de Trabajo y Economía Social que tenga en cuenta las consideraciones formuladas, así como que tenga a Unión Interprofesional de la Comunidad de Madrid como expresamente interesada en la tramitación de la Ley de modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y del Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.

En Madrid, a 23 de enero de 2026.

Eugenio Ribón Seisdedos
Presidente