Dictamen 11
2026

SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL PLENO DE
27 DE JULIO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales; el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y el Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 909-2026

Colección Dictámenes
Número 11/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, julio de 2026

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-19306-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales; el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y el Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión extraordinaria del día 27 de julio de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 7 de julio de 2026 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Trabajo y Economía Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de quince días, dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales; el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre; y el Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de una propuesta.

El texto remitido se acompaña de una Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) que incluye los siguientes apartados: oportunidad de la propuesta, contenido, análisis jurídico, adecuación de la norma al orden de distribución de competencias, tramitación seguida y análisis de los impactos esperados en diferentes ámbitos, todos ellos de carácter positivo según la citada memoria, que también recoge la incorporación de nuevas cargas administrativas. Asimismo, se acompaña de tres anexos con la valoración, respectivamente, de las observaciones recibidas en el trámite de audiencia e información públicas, incluidas las de organizaciones empresariales y sindicales derivadas de la consulta simultánea por la Ley 50/1997, del Gobierno, de las observaciones recibidas de las comunidades autónomas, y de las recibidas de la Administración General del Estado.

El cumplimiento del mandato a los poderes públicos contenido en el artículo 40.2 de la Constitución, como uno de los principios rectores de las políticas sociales y económicas, el desarrollo de los principios y derechos constitucionales en materia de trabajo, y la incorporación en nuestro ordenamiento de normas internacionales y comunitarias, entre estas últimas, fundamentalmente, la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco), están en el origen del proceso de modernización de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo mediante la implantación de estructuras de prevención más avanzadas y la promoción de la cultura preventiva en las empresas.

La piedra angular del modelo con el que hoy contamos fue la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (en adelante, LPRL). En los más de treinta años transcurridos desde su aprobación, la LPRL ha representado el instrumento jurídico central regulador de la seguridad y la salud en el trabajo desde el que se ha operado la creación y transformación del modelo preventivo en España y una de las herramientas clave para la promoción y la mejora de aquellas. Estos fines se han perseguido mediante un proceso de actualización y adaptación de las normas, fundamentalmente de la LPRL y de sus principales reglamentos de desarrollo, en particular del Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero), para dar respuesta a las carencias y a los problemas que se han puesto de manifiesto en su aplicación, y para afrontar la dinámica de cambios en el trabajo y los retos que plantean para la adecuada promoción y protección de la seguridad y la salud de las personas trabajadoras.

Por otra parte, en paralelo a la configuración del marco normativo, España ha contado con una planificación estratégica desde 2007 con la aprobación de la primera Estrategia sobre seguridad y salud laboral, herramienta que ha contribuido decisivamente a consolidar y modernizar las políticas en este ámbito, coordinando la actividad de múltiples actores en dife-

rentes niveles, desde la colaboración y el diálogo de las Administraciones públicas y los interlocutores sociales. Las estrategias y sus planes de acción han sido en estos años los instrumentos vertebradores que han marcado los objetivos, las prioridades y las medidas de acción de la política preventiva en nuestro país.

La EESST 2023-2027, que aporta el marco operativo de las políticas en este ámbito, está a su vez en consonancia con el *Marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027. La seguridad y la salud en el trabajo en un mundo laboral en constante transformación*, que insta a los Estados miembros a actualizar sus estrategias nacionales, en consulta con los interlocutores sociales, entre otros fines, con el de abordar los riesgos y oportunidades en materia de salud y seguridad en el trabajo relacionados con las transiciones ecológica y digital.

Dicha Estrategia enmarca las políticas preventivas en salud laboral para sus cinco años de vigencia, periodo en el que se están configurando transformaciones que definen nuevas formas de trabajar y de organizar el trabajo. Esto implica su funcionalidad para afrontar los nuevos riesgos emergentes en un mundo del trabajo sujeto a profundos cambios, como la transformación digital de las empresas y la organización del trabajo, las nuevas amenazas que suponen los efectos del calentamiento global en la actividad laboral, o las dinámicas demográficas que apuntan a un peso progresivamente más alto de trabajadores y trabajadoras de mayores edades, permitiendo diseñar y aplicar medidas preventivas adecuadas en los sectores y las empresas. Pero, al mismo tiempo, atendiendo debidamente a los problemas y los riesgos más conocidos para la seguridad y la salud de las personas trabajadoras, que subrayan la necesidad de seguir actuando sobre las actividades y ocupaciones que concentran una mayor peligrosidad.

La EESST 2023-2027, fruto del diálogo social tripartito, se acordó por los interlocutores sociales y el Gobierno en febrero de 2023 como resultado de un año y medio de negociaciones, y fue aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros en marzo de ese año. Responde al objetivo general de lograr entornos de trabajo seguros y saludables, y para ello articula una serie de líneas de actuación y contiene un amplio número de medidas concretas de acción en torno a seis objetivos. En ella se asumen como prioridades los retos señalados en el Marco Estratégico comunitario y además ha contado con las propuestas consensuadas por las Administraciones públicas y los interlocutores sociales en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A raíz del Acuerdo marco tripartito que dio lugar a la EESST 2023-2027, se constituyó una mesa de diálogo social con el fin de poder alcanzar una reforma consensuada de determinados aspectos identificados de la Ley de Prevención de riesgos laborales y del Reglamento de los servicios de prevención. Esta mesa tripartita mantuvo numerosas reuniones a lo largo de 2024 y 2025, realizándose la última a finales de noviembre de ese año sin que fuese posible

alcanzar un acuerdo con todos los interlocutores sociales. El 10 de febrero de 2026, el Gobierno, a través del MTES, y las organizaciones sindicales CCOO y UGT, firmaron el Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de riesgos laborales. Las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME no firmaron dicho acuerdo al discrepar, por un lado, de algunas materias incorporadas en la mesa y, por otro lado, de la forma en que se han abordado otras en relación con los compromisos de la Estrategia. Entre los objetivos y desarrollos del acuerdo destacaba el compromiso de que el Gobierno impulsara la tramitación conducente a la aprobación de la correspondiente ley de modificación de las principales normas en materia preventiva.

En la descripción de la tramitación seguida para la elaboración del Anteproyecto de Ley enviado al CES para dictamen, contenida en la MAIN, se recoge la sustanciación del trámite de consulta pública previa entre los días 9 y 23 de enero de 2026, ambos inclusive, y la realización de la audiencia e información públicas entre los días 17 de marzo y 8 de abril, ambos inclusive. Se recoge, asimismo, que, en las mismas fechas, se solicitó informe de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, así como de las autoridades laborales de las comunidades autónomas, en aplicación de las Leyes 50/1997, de 27 de noviembre, y 40/2015, de 1 de octubre.

La reforma del marco normativo central de la prevención de riesgos laborales que contiene el Anteproyecto de Ley objeto del presente dictamen se plantea como objetivo general, según recoge la MAIN, actualizar la normativa preventiva con el propósito de contribuir a la consecución efectiva de los objetivos recogidos en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027.

En la EESST se recogió el compromiso de las partes de analizar las disposiciones legales en materia de seguridad y salud en el ámbito del Objetivo 2 (Gestionar los cambios derivados de las nuevas formas de organización del trabajo, la evolución demográfica y el cambio climático desde la óptica preventiva), del Objetivo 3 (Mejorar la gestión de la seguridad y salud en las pymes: una apuesta por la integración y la formación en prevención de riesgos laborales), del Objetivo 4 (Reforzar la protección de las personas trabajadoras en situación de mayor riesgo o vulnerabilidad) y del Objetivo 5 (Introducir la perspectiva de género en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo), todos ellos de la Estrategia:

- En relación con el Objetivo 2, se preveía "el análisis del marco normativo para adaptarlo a las nuevas formas de trabajo, a los cambios demográfico y climático" (Objetivo 2. Línea de actuación 1.), y concretamente, el compromiso de revisar, entre otras normas, "la Ley de Prevención de riesgos laborales y el Reglamento de los servicios de prevención, para incorporar la integración de la edad y la diversidad generacional en la gestión preventiva, y reforzar la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos psicosociales".

– En relación con el Objetivo 3, se recogía el compromiso de "analizar y modificar la normativa a fin de facilitar su aplicación en las pymes, especialmente en las pequeñas empresas, con el objetivo de mejorar y favorecer la integración de la prevención, a través de un equilibrio adecuado entre recursos propios y ajenos en la organización preventiva". A tal fin, dentro de la "revisión del marco normativo con el objetivo de mejorar su aplicación y favorecer la integración de la prevención" (Objetivo 3. Línea de actuación 1), se establecía el compromiso de "analizar y, en su caso, modificar la LPRL y el RSP con el fin de clarificar aquellas disposiciones que resultan de difícil interpretación o aplicación, especialmente para las pequeñas empresas, teniendo en cuenta sus nuevas realidades y para conseguir una mayor integración de la prevención, mejorando la formación y potenciando la utilización de recursos propios para el desempeño de la actividad preventiva". También se preveía "revisar y, en su caso, modificar la legislación sobre coordinación de actividades empresariales para mejorar su aplicación a las pymes".
– En relación con el Objetivo 4 se recogía el compromiso de "analizar la normativa aplicable al trabajo de las y los menores de edad y de desarrollar el artículo 27.2 de la LPRL, para garantizar una protección adecuada de las personas trabajadoras menores acorde con la situación actual" (Línea de actuación 1). Y, asimismo, se preveía "analizar y modificar, si procede, las disposiciones legales aplicables a las personas trabajadoras autónomas tanto en la LPRL como en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo en lo que se refiere a la coordinación de actividades empresariales para mejorar el desigual marco de la coordinación entre las personas trabajadoras por cuenta ajena y propia" (Línea de actuación 2).
– Y en relación con el Objetivo 5, se recogía el compromiso de "actualizar el marco normativo para incorporar la perspectiva de género en las actuaciones preventivas, promoviendo la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres en el conjunto de políticas públicas". Esto se concretaba (Objetivo 5. Línea de actuación 1) en revisar y actualizar el marco normativo con este fin, llevándose a cabo, entre otras actuaciones, la revisión de "la LPRL y su normativa de desarrollo para integrar la perspectiva de género en el conjunto de principios de la acción preventiva, explicitando además la obligación de su integración en el plan de prevención, identificación y evaluación de riesgos, planificación de la actividad preventiva, formación, vigilancia de la salud y en cuantas actuaciones preventivas y disposiciones se consideren necesarias". Se recogía, ade-

más, la modificación de determinados anexos del RSP, para incorporar dicha perspectiva en los contenidos formativos, y la actualización de los correspondientes a los listados no exhaustivos de riesgos durante el embarazo y la lactancia natural.

El CES ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los principales hitos del marco normativo en prevención. Así, en su Dictamen 8/1994 sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de riesgos laborales, valoró positivamente (de manera condicionada a las observaciones generales y particulares que contenía) la iniciativa de abordar la elaboración de una norma, largo tiempo reclamada, que había de constituir el marco legal necesario para el desarrollo de la política de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores (*sic*), estimando que se realizaba correctamente la necesaria transposición de la legislación comunitaria a la vez que se unificaba una normativa hasta entonces dispersa y en parte preconstitucional. Por su parte, en su Dictamen 7/2003 sobre el Anteproyecto de Ley de Reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (que daría lugar a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre), el CES valoraba que el Anteproyecto trataba de superar determinadas insuficiencias y problemas detectados tras varios años de experiencia en la aplicación de la LPRL, que se traducían en la subsistencia de índices de siniestralidad laboral manifiestamente mejorables, con la intención de dar respuesta constante en materia de seguridad y salud a las cambiantes exigencias que plantea el desarrollo productivo. Asimismo, sin ánimo exhaustivo, se ha pronunciado más puntualmente en cuestiones sobre prevención de riesgos en normas de alcance más horizontal, entre otros en el Dictamen 2/2009, sobre el Anteproyecto de Ley de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el Libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y en el Dictamen 6/2013, sobre el Anteproyecto de Ley de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

Además, el CES ha llevado a cabo un seguimiento continuado del desarrollo en todos estos años del sistema de prevención de riesgos laborales en relación con las normas, las iniciativas y las estrategias de políticas a implementar, así como sobre la evolución de la siniestralidad laboral, en otros de sus documentos, y fundamentalmente en la Memoria anual sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley (APL) objeto de este dictamen se estructura en tres artículos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y cinco disposiciones finales.

El artículo primero dispone la modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (en adelante LPRL). **El artículo segundo modifica el artículo 4.2 del**

texto refundido del Estatuto de los Trabajadores, donde se recoge ahora, de manera acorde con la futura ley de PRL, el derecho no solo a la integridad física sino también a la moral, y se amplía el derecho a la protección, ahora frente a la violencia y a cualquier tipo de acoso, antes acotado a una serie tipificada de supuestos. **El artículo tercero, por su parte, modifica el Reglamento de los servicios de prevención**. Las modificaciones operadas en esta última norma se encuentran, lógicamente, vinculadas a las del artículo primero, por ser parte del desarrollo de la ley, por lo que se describen conjuntamente, agrupándolas por novedades más relevantes respecto de las normas actuales.

Modificaciones que el Anteproyecto de Ley contempla para mejorar la gestión y reforzar la protección de las personas trabajadoras frente a determinados riesgos

Se amplía, en primer lugar, la definición de daños prevista en el actual artículo 4 de la LPRL, añadiendo que los daños derivados del trabajo pueden recaer en el ámbito físico, fisiológico, cognitivo, emocional, conductual o social (art. 4.3º). En segundo lugar, se define dentro de la "condición de trabajo" (art. 4.8º, que corresponde al 4.7º de la ley vigente), cualquier característica de éste susceptible de afectar tanto a la salud física o mental de las personas trabajadoras, como al desarrollo del trabajo. Como principal novedad, se incluyen aquí cualesquiera otras circunstancias que puedan influir en el entorno o lugar de trabajo, incluidas las derivadas del cambio climático y las catástrofes naturales (4.8º.a).

Asimismo, se hace referencia expresa a otras características del trabajo, como las relacionadas con su diseño, gestión, organización y ordenación y con "las relaciones sociales e interpersonales" generadas con ocasión del trabajo (4.8º.d), cuando influyan en la aparición o magnitud de los riesgos.

En el principio de acción preventiva referido a que se debe tener en cuenta a evolución de la técnica (art.15.f), el Anteproyecto añade "tanto para aprovechar los avances tecnológicos en la mejora de la actuación preventiva como para asegurar que dicha evolución no incrementa los riesgos, en especial aquellos producidos por la digitalización".

Asimismo, en el artículo 16.2 de la ley se incorpora una alusión expresa a los riesgos psicosociales, así como a los asociados al cambio climático, los cuales, junto con el resto de los riesgos y sus interacciones, han de tenerse en cuenta en la evaluación y en la planificación de la actividad preventiva. En cuarto lugar, se incluye el inciso relativo a las "catástrofes o fenómenos meteorológicos adversos" en diversos puntos de la norma, como en la definición de "riesgo laboral grave e inminente" prevista en el artículo 4.4º de la ley, o en el artículo 20, relativo a "medidas de emergencia", en el que se añade la obligación de adoptar medidas necesarias para actuar frente a "catástrofes o fenómenos meteorológicos adversos".

En el artículo 4.b.2º del Reglamento se establece que en la evaluación inicial de riesgos deberá tenerse en cuenta siempre "los factores de naturaleza organizativa, incluidos aquellos que puedan guardar relación con las condiciones de trabajo y las características de la tarea, como la organización del tiempo de trabajo, entre otros".

Modificaciones relativas a la integración de la perspectiva de género y de edad en la gestión preventiva de las empresas. Modificaciones tendentes a garantizar la aplicación del principio preventivo de "adaptación del trabajo a la persona"

En los nuevos apartados 4.10º y 4.11º de la ley se incorporan, respectivamente, la perspectiva de género y la perspectiva de edad, factores considerados como posibles generadores de una desigual exposición a los riesgos laborales. En la definición de perspectiva de género se incluyen, entre otras, "las desigualdades sociales derivadas del género que puedan generarse en el ámbito de la empresa".

El artículo 4.12º de la ley define características personales como "cualquier condición o circunstancia física, intelectual, sensorial, psicosocial o biológica o de cualquier clase que pueda provocar una exposición distinta a riesgos laborales y que pueda colocar a la persona trabajadora en una situación de mayor vulnerabilidad, entre otras la discapacidad, la orientación e identidad sexual, la expresión de género y características sexuales o la edad".

En el artículo 15.1.e) se incorpora un nuevo principio de acción preventiva dirigida a "integrar las perspectivas de género y de edad en la gestión preventiva, así como cuantas otras puedan dar lugar a una desigual exposición a los riesgos laborales o a un mayor impacto en la salud de las personas trabajadoras". El artículo 1 del Reglamento, cuando habla de la integración de la actividad preventiva de la empresa, señala que "tanto las perspectivas de género como de edad y cualquier característica personal que sitúe a la persona trabajadora en una exposición desigual a los riesgos laborales deberá integrarse en el conjunto de actuaciones y gestión preventiva de la empresa".

En el artículo 4 del mismo se incluyen dentro del "contenido general de la evaluación" las características de la persona trabajadora en concreto "sus características personales o estado biológico o psicosocial conocido, así como, en general, la posibilidad de que cualquier puesto esté ocupado por hombres o por mujeres".

Por otro lado, la nueva redacción del artículo 4.14º de la ley define el umbral temporal de la "ausencia prolongada del trabajo por motivo de salud", facultando en todo caso a la autonomía colectiva para su reducción. Y en el artículo 22.4 se añade la obligación de informar a la empresa y a las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención, sobre la necesidad de adaptar el puesto de trabajo a la persona en los supuestos en que ello sea necesario, especialmente en el caso de retorno al trabajo tras ausencias prolon-

gadas por motivos de salud señalado en el 4.14º. Finalmente en el 25.3 se incorpora que, tras tales ausencias, "la empresa establecerá (...) un procedimiento de retorno al trabajo que tendrá en cuenta tanto las condiciones de trabajo que hayan podido originar o agravar los daños para su salud como las adaptaciones necesarias en su puesto de trabajo", así como la incorporación de una nueva categoría denominada "discapacidad psicosocial".

Modificaciones sobre la protección de las personas trabajadoras frente a situaciones de acoso o violencia laboral

En el nuevo artículo 4.13º de la ley se establece la definición de "violencia y acoso laborales" como aquellos que tengan por objeto, causen o sean susceptibles de causar a la persona trabajadora un daño a su salud física o mental, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida. A tal efecto, se incluye todo comportamiento, conducta o amenaza, física, verbal o de cualquier clase, ejercido por medio de cualquier tipo de tecnología de la información y de la comunicación o por el uso de algoritmos o sistemas de inteligencia artificial, así como la violencia y el acoso sexual o por razón de sexo o género. Y en el artículo 14.2º se establece que la empresa debe garantizar la protección frente a las situaciones de violencia y acoso recogidas en el 4.13º, así como "la perspectiva de género y de edad, como cualquier característica personal" como ejes donde pivota el deber de protección del empresario y de garantizar la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Ampliación de supuestos en los que debe revisarse la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva

Sobre el plan de prevención de riesgos laborales, se modifica el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, ampliándose los supuestos en los que debe revisarse la evaluación de riesgos, incluyendo aquellos casos en que se realicen cambios en la organización del trabajo, en los procesos o en los procedimientos. En relación con la planificación de la actividad preventiva, se prevé la obligación de definir procedimientos de trabajo seguros para aquellas situaciones u operaciones que sean susceptibles de generar riesgos. También se introducen modificaciones al respecto en el Reglamento de los servicios de prevención. Entre otras, se modifica la redacción del artículo 4, referido a la evaluación de riesgos en lo relativo a características personales, debiendo tener en cuenta, entre otros elementos, los factores de naturaleza organizativa y la posibilidad de que el puesto pueda estar ocupado por una persona trabajadora embarazada o en situación de lactancia. En el artículo 5.2, relativo al procedimiento de evaluación de riesgos, se prevé la obligación de realizarse mediante visitas presenciales a los centros de trabajo. Respecto al artículo 9, relativo al contenido de la planificación de la actividad preventiva, entre otras novedades, se prevé la obligación de tener en

cuenta las diferencias biológicas y antropométricas al diseñar las medidas preventivas.

Con respecto a los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos (art. 16.2), se añaden las interacciones entre los diferentes riesgos, incluidos los psicosociales y los asociados al cambio climático.

Todo ello se refleja en el artículo 14.1 de la ley, donde se establece el derecho a la protección eficaz frente a los riesgos laborales y la correlativa obligación de la empresa de protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos laborales de seguridad, higiene, ergonomía y, como novedad, psicosociología, así como a sus interacciones, que alcanzará a la planificación de la actividad preventiva. Y se incorpora también el derecho a la desconexión digital en materia preventiva.

Sobre la revisión de la evaluación inicial de riesgos el artículo 6 del nuevo Reglamento prevé que deberá realizarse teniendo en cuenta "las modificaciones en la gestión del proceso productivo o en los elementos que lo integran, así como los cambios en las condiciones de trabajo que supongan nuevos riesgos, incluidos los derivados del cambio climático, de la digitalización o de las nuevas formas de organización del trabajo tales como el trabajo a distancia". Y las letras b) y c) del artículo 12.2 de dicho Reglamento limitan los supuestos en cuanto a la no obligatoriedad de la designación de personas trabajadoras para ocuparse de la actividad preventiva.

Sobre información y formación en materia preventiva

En el artículo 18.1 de la ley se incorpora un nuevo párrafo para garantizar que la información a las personas trabajadoras sea comprensible y acorde con la complejidad de los riesgos y medidas de protección. Asimismo, se precisan los supuestos en los que se debe actualizar la información. En el artículo 19 se añade la obligación de repetir la formación cuando se produzcan daños a la salud de las personas trabajadoras que requieran su actualización o se tengan indicios de que las actividades de prevención pueden ser inadecuadas o insuficientes. Además, se establece la obligación de que la formación práctica se realice presencialmente, salvo causas justificadas y debidamente acreditadas y siempre que se garantice el carácter práctico de la misma.

Sobre la vigilancia de la salud física y mental

Se modifica el artículo 22 de la ley, relativo al derecho de vigilancia de la salud, que alcanza ahora a la colectiva. Para ello se establece la obligación de la empresa de garantizar a las personas trabajadoras la vigilancia de su salud física y mental. Esta obligación comprende tanto la realización de pruebas y exámenes sanitarios específicos al inicio de la relación laboral, periódicamente y tras ausencias prolongadas del trabajo por motivos de salud, como la recogida de datos sobre la exposición a riesgos laborales y sobre los daños derivados del trabajo, con el fin de realizar

análisis epidemiológicos para proponer y priorizar las medidas preventivas.

En el apartado 2 de este artículo se exceptúa el carácter voluntario de la vigilancia de la salud, cuando sea necesario para "verificar si el estado de salud de la persona trabajadora puede constituir un peligro para sí misma o para las demás personas trabajadoras o para otras personas relacionadas con la empresa", peligro que debe ser "cierto, objetivable o debidamente justificado".

El apartado 4, por su parte, establece que "la empresa y órganos con responsabilidades en materia de prevención, serán informados de la aptitud de la persona trabajadora cuando aquella sea requerida obligatoriamente por una norma"

Y las letras f) y h) del artículo 37.3 del Reglamento recogen concreciones relativas a sobre obligaciones de comunicación para enfermedades incluidas en los anexos 1 y 2 del Real Decreto 1299/2006 a la entidad a cargo de la protección de las contingencias profesionales, por un lado, y a la persona trabajadora, que recibirá comunicación del personal sanitario de los servicios de prevención de los resultados y conclusiones de los exámenes efectuados y entregará tanto a la persona trabajadora como a la empresa "las conclusiones que se deriven de la vigilancia de la salud tanto individual como colectiva"

Obligación de coordinación de actividades empresariales

El Anteproyecto introduce un párrafo en el apartado tercero del artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, para establecer el deber de vigilancia de las empresas que contraten personas trabajadoras autónomas para la realización de obras o servicios que, aun no correspondiendo a su propia actividad, se desarrollen en sus centros de trabajo e impliquen la ejecución de actividades calificadas reglamentariamente como peligrosas.

Protección de la maternidad

La norma sometida a dictamen propone una modificación de la redacción del artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, dirigida a fortalecer la protección de las trabajadoras embarazadas, así como de sus fetos o descendientes en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico, especialmente durante el periodo de lactancia.

También se modifica el artículo 4 del Reglamento de los servicios de prevención y agrupa en un único anexo VII los anteriores anexos VII y VIII, actualizando los agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que constaban en los mismos a través de listados no exhaustivos.

La figura del recurso preventivo

El Anteproyecto introduce como novedad en el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que los recursos preventivos, además de estar presentes en los centros de trabajo, tengan dedicación exclusiva mientras se lleve a cabo la operación o proceso que determina su presencia.

La organización de la actividad preventiva

En el artículo 30.1 de la ley el Anteproyecto establece que, en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, la empresa designará una o varias personas trabajadoras para ocuparse de dicha actividad y, cuando corresponda, constituirá un servicio de prevención propio. Si lo anterior resultara insuficiente para la realización de las actividades de prevención, la empresa concertará su desarrollo con uno o varios servicios de prevención ajenos.

Asimismo, en el apartado cinco del mismo artículo, se limita la asunción personal de las actividades de prevención a las personas empresarias de las empresas de hasta diez personas trabajadoras, siempre que cumplan con los requisitos que establece la norma (capacidad necesaria en función de los riesgos y de la peligrosidad de las actividades) y desarrollen de forma habitual su actividad en cada uno de sus centros de trabajo. El Anteproyecto elimina la referencia vigente en este artículo a las empresas de hasta veinticinco personas trabajadoras con un único centro de trabajo.

En el artículo 2.b) del Reglamento se modifica la identificación de la estructura organizativa de la empresa, añadiendo la identificación individualizada de "las personas con responsabilidad en prevención de riesgos laborales".

Incorpora dos nuevos apartados al artículo 13 del Reglamento de los servicios de prevención. El apartado 3 establece el número, la dedicación y la formación de las personas trabajadoras designadas en los supuestos en los que se haya concertado actividades preventivas con un servicio de prevención ajeno. El apartado 4, por su parte, determina las funciones a desarrollar por las personas trabajadoras designadas y que deberán ser recogidas en el plan de prevención, así como en el documento por que dichas personas sean nombradas.

Se reducen las ratios previstas en el artículo 14 de Reglamento a partir de las cuales es obligatoria la constitución de un servicio de prevención propio. Concretamente, se establece la obligatoriedad en las empresas de más de 300 personas trabajadoras (en lugar de más de 500), y a las empresas de entre 150 y 300 personas trabajadores que desarrollen algunas de las actividades incluidas en el anexo I (frente a las 250 y 500 del Reglamento vigente).

El artículo 15 del Reglamento amplía de dos a tres el número de especialidades o disciplinas preventivas con las que, como mínimo, ha de contar el servicio de prevención propio, y se establece la posibilidad de contratar los servicios profesionales para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones complejas (como laboratorios clínicos, microbiológicos o de higiene industrial).

Se modifica el contenido del concierto preventivo recogido en el artículo 20 del Reglamento con el fin de que incluya la realización de las mediciones o estudios de riesgos específicos que resulten necesarios para la evaluación.

Se modifica el artículo 21 del Reglamento, (apartado 1, párrafo segundo) con el fin de posibilitar la constitución de servicio de prevención mancomunados, delimitando los supuestos en los que puede realizarse.

El Anteproyecto modifica los artículos 23 y 25 del Reglamento relativos al contenido de la solicitud y a la resolución estimatoria en los procedimientos de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos.

El anexo IV amplía las horas de formación para la obtención del nivel básico de prevención, que pasa de 30 a 50 y de 50 a 70 horas, dependiendo del caso. Y el anexo VI amplía las horas para la obtención del programa formativo obligatorio y común habilitante para desempeñar las funciones de nivel superior, que pasan de 350 a 380 horas lectivas. Igualmente, se incrementa de 100 a 200 el número mínimo de horas que se deben cursar para obtener las distintas especialidades.

Consulta y participación de las personas trabajadoras

El artículo 35 de la Ley 31/1995, relativo a las personas delegadas de prevención, es modificado para permitir la designación de agentes territoriales de prevención mediante los acuerdos a los que se refiere el artículo 83.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

Se incorporan dos novedades en el artículo 37 de la misma norma: la primera aumenta un veinte por 100 el crédito horario para la realización de actividades preventivas en el centro de trabajo, y la segunda, que establece que la formación de las personas delegadas de prevención deberá adaptarse a cada sector de actividad y corresponderá, como mínimo, a las funciones de nivel básico.

Se crea un nuevo artículo 39 bis, relativo a los agentes territoriales de prevención, en el que se establece que estos agentes serán los responsables de realizar funciones específicas en materia preventiva en aquellas empresas o centros de trabajo de menos de diez personas trabajadoras que no cuenten con representación legal de las mismas. Asimismo, establece su capacitación, competencias (asesoramiento y colaboración con la dirección empresarial, promoción y fomento de la cooperación de las personas trabajadoras, y seguimiento del cumplimiento de la normativa), y facultades, destacando entre estas últimas la realización de visitas a los lugares de trabajo para seguimiento de las condiciones laborales o proponer a la empresa la adopción de medidas preventivas.

Funciones y niveles de cualificación

El Anteproyecto introduce modificaciones en el capítulo VI del Reglamento de los servicios de prevención dirigidas a integrar entre las funciones de nivel básico la realización de actividades de información y formación preventivas respecto de riesgos elementales. Asimismo, se establecen las entidades que pueden impartir dicha formación, así como el requerimiento de emisión de una certificación que permita verificar la adquisición del aprendi-

zaje (art. 35). También se habilita para la realización de funciones de nivel superior a las personas que, además de poseer el título oficial indicado, cuenten con un curso de especialización de grado E del Sistema de Formación Profesional en seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía o psicosociología aplicada (art. 36). Asimismo, se modifica el contenido de la historia clínico-laboral y se prevé el derecho de la persona trabajadora a obtener una copia de esta, así como de cualesquiera otros datos de salud obrantes en el servicio de prevención (art. 37).

Las actividades y la salud laborales

Se actualizan y revisan los anexos del Reglamento de los servicios de prevención. Se incorporan en anexo I, relativo a actividades peligrosas o con riesgos especiales, una serie de nuevas actividades, y se incorpora un nuevo anexo IX donde se relacionan las actividades que pueden influir negativamente en la salud de las personas menores de dieciocho años y las actividades que le son prohibidas. Queda así derogado el Decreto de 26 de julio de 1957 sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres.

El artículo 2 modifica el Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. En particular, se reforma el artículo 4.2, letras d) y e), reconociendo expresamente en ellas de manera inédita el derecho de las personas trabajadoras a su integridad moral, así como al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, que comprenderá la protección frente a la violencia y a cualquier tipo de acoso (extremo este último novedoso), respectivamente.

La **disposición adicional primera** se refiere a la adaptación terminológica de las referencias a las especialidades o disciplinas preventivas de ergonomía y de psicosociología aplicada, que se separan.

La **disposición adicional segunda** establece la posibilidad de que, en las empresas de hasta diez personas trabajadoras, la formación obligatoria en prevención de riesgos laborales pueda ser bonificada en el ámbito del sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral.

La **disposición adicional tercera** regula el desarrollo de la formación técnica especializada en materia de adaptación y diseño de los puestos de trabajo a las capacidades de las personas trabajadoras, mediante el establecimiento de módulos formativos específicos y la incorporación de la diversidad funcional y biológica en los estándares de competencias profesionales, en atención a la innovación tecnológica y a los nuevos retos del entorno laboral.

La **disposición derogatoria única** deroga el Decreto de 26 de julio de 1957 sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres.

La **disposición final primera** modifica del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones del orden social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, con el propósito de

favorecer la coordinación de la normativa sancionadora con las conductas y motivos que suponen una quiebra del principio de igualdad recogidas en la norma sustantiva. Asimismo, en la modificación de la norma se limita la posibilidad de reducir la cuantía de las sanciones mediante su pago con carácter previo a la resolución del procedimiento, de la que excluye los supuestos de accidente de trabajo o enfermedad profesional, a consecuencia del incumplimiento empresarial.

La **disposición final segunda** modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015, de 30 de octubre, para ajustar las referencias que dicha norma realiza a la LPRL, según la redacción que introduce la presente norma.

La **disposición final tercera** contiene una salvaguarda de rango de las disposiciones reglamentarias modificadas por esta norma.

La **disposición final cuarta** contiene las habilitaciones normativas. Principalmente, en el apartado 2 se prevé, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta norma, la aprobación de un reglamento de desarrollo sobre la protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos psicosociales que abordará, entre otras, cuestiones, la promoción de entornos de trabajo saludables y la prevención de la conducta suicida. También se actualizará el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales. Y, asimismo, la Orden TIN 2504/2010, sobre la acreditación de entidades especializadas en servicios de prevención.

La **disposición final quinta** establece las reglas de entrada en vigor de la ley, con carácter general el 2 de enero de 2027.

3. Observaciones

De carácter previo sobre la consulta a los interlocutores sociales y al Consejo Económico y Social

En las referencias que se hacen a la tramitación seguida por el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, la Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) indica que se sometió a audiencia e información públicas entre los días 17 de marzo y 8 de abril, ambos inclusive, y que en las mismas fechas se solicitó informe de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Como ha recordado el CES en anteriores dictámenes, en atención al papel reconocido constitucionalmente a los interlocutores sociales, y más en línea con recientes instrumentos como el Pacto para el Diálogo Social Europeo, hubiera sido deseable que el Ministerio de Trabajo y Economía Social, proponente de la iniciativa, sustanciara el trámite de audiencia e información públicas y la consulta a aquellos separadamente en el tiempo, consultando primero a la ciudadanía y con

posterioridad a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Ello evitaría que se sometiese a la consideración de dichas organizaciones un texto susceptible de modificaciones, y supondría un cumplimiento más efectivo de la obligación de consulta a aquellas.

Por otra parte, el CES considera que la solicitud de dictamen preceptivo sobre este Anteproyecto de Ley debería haberse producido con un plazo más amplio que el señalado de quince días, teniendo en cuenta la complejidad y la relevancia de la regulación de la prevención de riesgos laborales, y de los temas objeto de modificación. La insuficiencia del plazo señalado, a juicio de este Consejo, no encuentra justificación en la posible urgencia por presentar el correspondiente Proyecto de Ley en las Cortes, que en el momento de emitir este dictamen no se encuentran en periodo ordinario de sesiones.

Un plazo suficiente habría permitido un debate más detenido y en profundidad en este órgano, preservando en mayor medida su función consultiva. El CES considera que su contribución al proceso de elaboración de las normas, lejos de cumplimentar un simple trámite de consulta, debe servir a la sociedad aportando valor efectivo a aquellas, y llevarlo a cabo mediante el esfuerzo de búsqueda de consensos que caracteriza los trabajos de este órgano consultivo.

Valoración general de la iniciativa normativa

La aprobación en 1995 de la Ley de Prevención de riesgos laborales (LPRL) y del Reglamento de los servicios de prevención (RSP) en 1997 aportaron un marco jurídico modernizado y alineado con los estándares internacionales y comunitarios europeos. Dicho marco permitió la transformación sustancial del modelo preventivo dotándolo de instrumentos y estructuras fundamentales que han impulsado la mejora de la salud y la seguridad de las personas trabajadoras en España.

A lo largo de tres décadas, las dos normas centrales de la seguridad y la salud en el trabajo han sido objeto de sucesivas modificaciones, amplias y expresas en unos casos o de carácter puntual en otras leyes materiales, dentro de una dinámica adaptativa de la normativa de prevención a nuevas realidades y necesidades de protección, que, en sí misma, representa una de las fortalezas del marco jurídico de la prevención de riesgos laborales.

No obstante, esa dinámica adaptativa, estamos asistiendo a la aceleración de un conjunto de grandes tendencias de cambio en los ámbitos tecnológico, climático y demográfico, con claros impactos en la organización del trabajo y las condiciones en que se realiza, y que están ampliando la variedad y diversidad de los riesgos laborales que afrontan las personas trabajadoras, manifestándose, entre otros, en los riesgos psicosociales. Todo ello, dentro de una economía más basada en los servicios y con el surgimiento de nuevas formas de empleo, debe llevar a una normativa preventiva que conecte esos efectos con los riesgos laborales derivados, y que plantean nuevos retos para las políticas de

prevención, la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva, y la implementación de las medidas de prevención necesarias en las empresas y los lugares de trabajo.

Además, en más de treinta años de aplicación de estas normas, aun con las modificaciones que se han mencionado, y unido a nuevos avances técnicos, científicos y médicos, se han puesto de manifiesto determinadas carencias en el modelo normativo de la prevención que, junto con persistentes dificultades también observadas para alcanzar una aplicación real y efectiva de las normas, ponían el foco en la revisión del marco jurídico. Entre las primeras cabe mencionar la falta de integración de una perspectiva de género en las políticas y la actividad preventiva que dificulta conocer el impacto real de los factores de riesgo en las condiciones de seguridad y salud de las trabajadoras, reduce la eficacia de la prevención y las desprotege. Entre las segundas, cabe a su vez mencionar las dificultades que se observan para lograr una aplicación eficaz de la normativa preventiva especialmente en las empresas de menor tamaño.

Por todo lo anterior, el CES considera necesario, alineado con la EESST, abordar cambios y mejoras en el marco normativo central de la prevención de riesgos laborales, la LPRL y el RSP. Las medidas de reforma jurídica que se adopten deben servir para universalizar la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva en todas las organizaciones productivas, mejorar la implementación de medidas efectivas de prevención, la vigilancia de la salud, e impulsar la cultura preventiva promoviendo y facilitando el cumplimiento real y efectivo de las normas por todos los actores implicados.

A pesar de la notable reducción registrada en el largo plazo en parámetros fundamentales como los índices de incidencia de los accidentes de trabajo, a la que ha contribuido la modernización del sistema de prevención, se debe seguir avanzando en la disminución de la siniestralidad, comparativamente elevada todavía, incluyendo la que reviste mayor gravedad, y disminuir las enfermedades profesionales, especialmente las graves. En consecuencia, este Consejo ve crucial que los cambios normativos que se operen en las normas, en combinación con los marcos estratégicos europeo y español de políticas, contribuyan a dar un nuevo y decisivo impulso a la seguridad y la salud en el trabajo en nuestro país con el objetivo fundamental de reducir al máximo los niveles de siniestralidad laboral, logrando unos lugares de trabajo seguros y saludables en todas las actividades, ocupaciones y tamaños empresariales.

A juicio de este órgano consultivo también es imprescindible que los cambios normativos cuenten con el mayor grado de consenso posible a través del cauce del diálogo social porque es estratégico contar con el concurso de todos los actores de las relaciones laborales, además de las Administraciones públicas, de cara a la eficacia de un marco regulatorio que atiende a ob-

jetivos tan sensibles y a derechos fundamentales como la vida y la salud.

La reforma de la LPRL y del RSP se planteó en ese cauce a partir de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027, basada en el Acuerdo tripartito entre el Gobierno y los interlocutores sociales de febrero de 2023, como se recuerda en los antecedentes de este dictamen.

El CES comparte la necesidad de adaptar el marco jurídico, siempre desde la perspectiva de lograr su aplicación eficaz, a las necesidades y retos que marcan las transformaciones y las nuevas realidades del trabajo, utilizando para ello el instrumento del diálogo con los interlocutores sociales. Y, a la vista de los compromisos mencionados, observa que el Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen contiene elementos relacionados con los ámbitos materiales recogidos en la Estrategia en los que se preveía revisar el marco jurídico nuclear de la prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de las valoraciones acerca de aspectos más concretos que se recogerán más adelante.

No obstante, la valoración general, el análisis del texto pone de manifiesto determinadas cuestiones que pueden generar dificultades interpretativas o de aplicación práctica y que, a juicio del CES, deberían ser objeto de consideración de cara a la tramitación del texto como Proyecto de Ley, en particular las derivadas de tratar de incorporar ya en el texto otros contenidos de la Estrategia vigente que la misma no contemplaba para su inclusión en esta norma.

El CES entiende que la EESST 2023-2027, como todas las anteriores, es un instrumento para el desarrollo de políticas tendentes a un fin claro, que es minimizar los riesgos laborales dentro de un enfoque integrado de salud pública, en un horizonte marcado por transiciones interrelacionadas y de muy largo alcance, para asumir y ganar los retos del cambio climático, tecnológico, y demográfico. Estas transiciones ya están generando realidades distintas, nuevas oportunidades y nuevos retos que asumir.

De ahí que en la Estrategia se advierta de la necesidad de acometer actuaciones de diversa índole, que, sin embargo, no necesariamente han de llevarse todas a cabo simultáneamente y con un mismo instrumento, sino cuando el análisis, el debate y el acuerdo permitan el logro del principal objetivo a alcanzar con estas reformas, que no es sino el desarrollo de una legislación preventiva eficaz para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo.

Valoración del contenido del Anteproyecto de Ley

Sobre los recursos del sistema

El CES valora positivamente que la norma incorpore como novedad (disposición adicional primera) la consideración de las especialidades preventivas de "ergonomía" y "psicosociología aplicada" como disciplinas independientes, en línea con el acuerdo alcanzado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Traba-

jo. Esta división, a juicio de este Consejo, permite avanzar en el fortalecimiento de la prevención en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo al reconocer a los riesgos psicosociales derivados de nuevas formas de organización del trabajo y de la digitalización, una entidad propia y pareja a la de los riesgos ergonómicos, en los que tradicionalmente se han centrado las políticas de prevención.

Asimismo, el CES considera que el APL debería recoger un periodo transitorio suficientemente amplio para permitir que exista una adecuada disponibilidad de profesionales formados en materia preventiva.

El CES valora positivamente la autorización que se realiza a las personas con titulación superior de formación profesional en prevención de riesgos laborales para desarrollar las competencias de nivel superior en las actividades concretas mediante la realización de un grado de especialización "E" en Seguridad en el trabajo, Higiene industrial, Ergonomía, o Psicosociología aplicada.

Sobre la protección de las mujeres embarazadas y de los menores

El CES valora positivamente que la norma incorpore medidas dirigidas a reforzar la protección durante el embarazo, el parto reciente y la lactancia, así como de las personas menores de edad, en la medida en que contribuyen a mejorar la prevención frente a situaciones de especial vulnerabilidad y a integrar de forma más efectiva estos riesgos específicos en la evaluación y planificación preventiva.

En particular, cabe destacar el avance que supone la consideración expresa de las condiciones de trabajo que puedan incidir negativamente en el embarazo, el parto reciente y la lactancia, así como la actualización de los agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que deben ser tenidos en cuenta.

Del mismo modo, el CES valora positivamente la actualización de la protección de las personas menores de dieciocho años (hasta ahora contenida en el Decreto de 26 de julio de 1957 sobre industrias y trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres) pues va a permitir atender de forma más precisa los riesgos laborales a los que están expuestos las personas trabajadoras menores por su falta de experiencia, por su insuficiente conciencia de los riesgos existentes o potenciales, o por su incompleto desarrollo, además de favorecer el acceso de la población trabajadora menor de edad a ámbitos laborales cuya naturaleza y peligrosidad asociada ha cambiado en el transcurso de las últimas décadas.

Consideraciones discrepantes

Con independencia de las anteriores valoraciones, las organizaciones empresariales representadas en el CES consideran que el Anteproyecto introduce modificaciones en la Ley 31/1995 de Prevención de riesgos laborales y en el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención, cuya contribu-

ción a la mejora de la seguridad y salud en el trabajo en nuestro país es más que discutible, sin ofrecer soluciones a las cuestiones más problemáticas de la regulación actual, entre otras, el complejo sistema de responsabilidades empresariales que se establece y los problemas derivados de la aplicación a las pymes.

En opinión de dichas organizaciones, la propuesta destaca por la ruptura implícita de la lealtad institucional, al introducir materias no pactadas en la EESST 2023-27; la inseguridad jurídica que conlleva, especialmente destacable en las nuevas definiciones; el incremento de cargas organizativas y burocráticas, que dificultan aún más el cumplimiento de la norma; el aumento de la responsabilidad empresarial, en un intento de trasladar la responsabilidad de la esfera pública al ámbito de la empresa en cuestiones que se sitúan lógicamente fuera de su control; la sindicalización de la prevención, con la creación de una figura externa al centro de trabajo, como es el agente territorial; y, la devaluación del diálogo social al pretender crear una suerte de "ley ómnibus", desvirtuando el propio sistema normativo de prevención nacido del acuerdo.

Para las organizaciones sindicales más representativas de ámbito estatal, el Anteproyecto de Ley de modificación de la LPRL refuerza la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos laborales, mejora la prevención de los daños físicos y mentales, y adapta la normativa a las nuevas realidades del trabajo. Además, impulsa la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas, amplía la atención a riesgos como los psicosociales, la violencia y el acoso, incorpora la perspectiva de género y fortalece los derechos de información, consulta y participación en materia de seguridad y salud laboral.

Estos motivos de discrepancia de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal, junto con el que se recoge a continuación sobre la nueva figura de los agentes territoriales de prevención, determinaron que no fuera posible alcanzar un acuerdo tripartito en el proceso de diálogo social.

En particular sobre la nueva figura de los agentes territoriales de prevención

El CES reconoce la importancia de que una actualización de la normativa de prevención de riesgos laborales logre nuevos y significativos avances en la reducción de la siniestralidad laboral, y atienda a las transformaciones y los retos actuales que se han descrito anteriormente. Sin embargo, las organizaciones en él representadas mantienen hondas discrepancias acerca de aspectos clave del APL objeto de dictamen, como se ha expresado anteriormente, y en particular sobre la nueva figura de los agentes territoriales de prevención.

Así, las organizaciones sindicales UGT y CCOO consideran que, a la vista de que las pequeñas empresas son las que presentan unas mayores dificultades para la gestión de los riesgos laborales, y que ello tiene reflejo en unos datos más elevados de siniestralidad laboral, la figura de los agentes

territoriales de prevención es clave ya que puede contribuir de forma intensa a reducir aquélla. Dicha figura se establece en el APL como un instrumento para fomentar el mejor cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, mediante funciones basadas en el asesoramiento y colaboración de la empresa y las personas trabajadoras, y para el desarrollo de una cultura preventiva de manera prioritaria en las pequeñas empresas. Y argumentan que es jurídicamente compatible con la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas y con la atribución de facultades a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en esta materia.

Las organizaciones sindicales CIG y ELA consideran que la regulación de los agentes territoriales de prevención implica su designación por los sindicatos y organizaciones empresariales, con lo que aquellas no están de acuerdo. Reivindican que esas funciones deben ser ejercidas por personal funcionario, lo que requeriría ampliación de las plantillas de la Inspección de Trabajo y/o de los gabinetes técnicos autonómicos, respetando así las competencias de las comunidades autónomas.

Por su parte, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME consideran que la introducción de esta nueva figura no está justificada, ni se ha demostrado que contribuya de manera eficaz a reducir la siniestralidad laboral, pudiendo generar un incremento innecesario de la carga burocrática del sistema, especialmente cuando no se definen con precisión sus funciones, su dependencia orgánica ni los mecanismos para evitar solapamientos con otras figuras con competencias en la materia, como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, o los técnicos habilitados de las comunidades autónomas. Se introduce una figura con una evidente dimensión territorial y organizativa vinculada al ámbito competencial de las comunidades autónomas que invade sus competencias, y tiene una finalidad sindical.

La Confederación Empresarial Española de la Economía Social (CEPES) considera necesario que la futura regulación delimite con mayor precisión el ámbito de actuación y las funciones de los agentes territoriales de prevención, garantizando una adecuada coordinación con las estructuras de participación ya existentes en el ámbito cooperativo y ofreciendo una respuesta clara a la singular realidad de las cooperativas integradas por socios trabajadores. De este modo se reforzaría la seguridad jurídica y se preservaría el adecuado equilibrio entre los objetivos de promoción preventiva perseguidos por la reforma y las particularidades organizativas del modelo cooperativo.

Observación final

Finalmente, el CES quiere subrayar que la manifiesta insuficiencia de tiempo para evacuar su dictamen, a la que se alude en las consideraciones previas, junto con las restantes consideraciones de oportunidad allí recogidas, ha impedido explorar posibles vías de consenso sobre otras materias concretas de un proyecto normativo que incorpora muchos y complejos cambios, lo

que habría sido necesario en aras de proponer mejoras en aspectos específicos de la futura normativa. Y reitera que su contribución al proceso de elaboración de las normas debe ser aportar valor efectivo a estas, y llevarlo a cabo mediante el esfuerzo de búsqueda de consensos entre las organizaciones que lo componen.

4. Conclusiones

El CES remite las conclusiones de este dictamen a las que se desprenden de las observaciones anteriormente expresadas.

Madrid, 27 de julio de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**