

# 30 AÑOS DE LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: UN VIAJE DE CLAROSCUROS

JUAN DÍAZ ROKISKI

NET21 NÚMERO 29, FEBRERO 2026

El pasado día 10 de febrero de 2026 se suscribió en la sede del Ministerio de Trabajo y Economía Social el denominado “Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”. Este acuerdo es fruto de una intensa labor negociadora a través del marco del diálogo social y ha sido finalmente firmado por el Ministerio y los sindicatos más representativos habiéndose descolgado del mismo la patronal si bien ha participado en las reuniones y no aparenta presentar grave disconformidad con su contenido.

Estamos ante un momento que podemos llamar de encrucijada en el sistema regulatorio de la prevención de riesgos laborales en nuestro país. Recién celebrados los 30 años de la aprobación de la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales](#), pese a las diferentes reformas que se han ido introduciendo, parece estar agotando sus efectos positivos existiendo un consenso acerca de la necesidad de una actualización de sus contenidos y obligaciones.

Cabe detenerse en todo caso en una primera valoración sobre el recorrido de estos treinta años de aplicación, no solo de la propia ley, sino de la multitud de normas reglamentarias que la han ido desarrollando. Debemos recordar y así se hacía en la interesantísima [jornada organizada el pasado 10 de febrero por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para conmemorar los 30 años de la ley](#), que en el año 1995 el índice de incidencia de accidentes de trabajo mortales en España estaba en 16 por 100.000 personas trabajadoras mientras que en la Unión Europea ese índice era del entorno del 4,5 por 100.000.

Los resultados logrados por la aplicación de la ley están ahí. Es cierto que [las 735 personas trabajadoras que en 2025 perdieron la vida en el trabajo](#) nos interpelan y nos obligan a ir más allá en el marco normativo y a no aceptar como normal lo que debemos considerar a todas luces una anomalía como es el hecho de que una persona que sale de su casa para trabajar, tenga un porcentaje de posibilidades de no volver a su domicilio por sufrir un accidente en su trabajo.

## La aplicación de la Ley 31/1995. Un viaje de claroscuros.

La aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre supuso un camino lleno de dificultades. La denominada [Directiva Marco \(Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio\)](#) establecía en su artículo 18.1 un plazo de trasposición al ordenamiento nacional que finalizaba el 31 de diciembre de 1992. Este proceso de trasposición sufrió en España un importante retraso que motivó una primera sentencia condenatoria del TJUE y la amenaza de sanciones por parte de la Comisión Europea y finalmente la aprobación en 1995 de una regulación alineada con el texto comunitario.

La sistemática de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ofreció muchas dudas en relación a la efectividad de su marco de obligaciones. Quienes comenzamos nuestra andadura profesional en la prevención de riesgos laborales en los primeros años de su entrada en vigor, conocimos auténticos nostálgicos de la aplicación de la [Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971](#). El tránsito de un marco como el regulado por la Ordenanza en la que estaban delimitadas al milímetro las medidas que debían ser adoptadas para prevenir los riesgos, dotaba de una certidumbre al sistema de la que parecía carecer la alusión en el nuevo texto normativo a las “actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos”. Partíamos de una norma de seguridad tasada y llegábamos a un escenario en el que la seguridad y salud de las personas trabajadoras pasaban a situarse en el centro de todas las decisiones de la empresa mediante su integración en la cadena de decisión y de gestión lo que supuso una auténtica revolución.

La implantación del sistema establecido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no estuvo tampoco exenta de dificultades y sus efectos beneficiosos sobre las cifras de siniestralidad tardaron en verse reflejados en las estadísticas oficiales. Partíamos de un índice de incidencia de, aproximadamente, 6.000 accidentes por cada 100.000 personas trabajadoras y durante los primeros años de aplicación de la norma, este índice no dejó de crecer hasta alcanzar en el año 2000 una cifra cercana a 7.500 accidentes por cada 100.000 afiliados. Desde ese año 2001 este índice comenzó un descenso que se aceleró especialmente en el periodo 2007 a 2012 cuando se redujo a la mitad, pasando del entorno de 6.000 accidentes por 100.000 afiliados a los 3.000. Podemos decir que, desde entonces, con altibajos, no hemos asistido a variaciones demasiado reseñables en la tendencia de los índices de siniestralidad siendo el correspondiente a 2025, [según los últimos datos publicados por el Ministerio de Trabajo y Economía Social](#), de 2.550 accidentes por cada 100.000 afiliados.

Ya de forma muy temprana se pusieron de manifiesto algunas de las insuficiencias que han caracterizado la aplicación de la norma y le han impedido alcanzar de manera completa los fines que se propuso. Así, el 12 de diciembre de 2003 se aprobaba la [Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales](#). Esta norma, fruto del acuerdo alcanzado en el diálogo social tripartito el 30 de diciembre de 2002 llama la atención por la claridad con la que ya se venían viendo tras tan solo siete

años de vigencia de la Ley de Prevención, problemas que no han podido solucionarse casi veinticinco años después. Decía el preámbulo de la norma que *“El análisis de estos problemas pone de manifiesto, entre otras cuestiones, una deficiente incorporación del nuevo modelo de prevención y una falta de integración de la prevención en la empresa, que se evidencia en muchas ocasiones en el cumplimiento más formal que eficiente de la normativa. Se pone al mismo tiempo de manifiesto una falta de adecuación de la normativa de prevención de riesgos laborales a las nuevas formas de organización del trabajo, en especial en las diversas formas de subcontratación y en el sector de la construcción”*.

De modo que ya se ponían sobre la mesa tres de los más graves problemas que han lastrado los plenos efectos de la norma preventiva: la burocratización de la prevención de riesgos laborales, la falta de integración en el esquema de decisiones de la empresa y su complicada adaptación a un marco de producción no estrictamente industrial, tránsito al que nuestra economía y la consecuente realidad laboral se ha enfrentado los últimos treinta años.

El cumplimiento meramente formal de la normativa preventiva ha sido calificado en muchas ocasiones como el principal déficit de aplicación de la norma. La ley nació con un espíritu declarado de equidad en cuanto a su aplicación. Parte de la base de que todas las personas trabajadoras, en virtud de lo previsto en el artículo 40.2 de nuestra Constitución, ostentan un derecho a que su salud sea protegida en el trabajo de la misma manera y con el mismo alcance y este derecho no puede verse modulado por circunstancias tales como el tamaño de la empresa o su capacidad económica. De hecho, el artículo 39.3 del [Texto Refundido de Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social \(LISOS\)](#) excluye con toda intención, de entre las circunstancias que permiten la graduación de la cuantía de las sanciones propuestas en las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la capacidad económica del infractor, criterio en cambio que sí es posible aplicar según el artículo 39.2 al resto de materias ajenas a la prevención de riesgos laborales que son objeto de estas actas de infracción.

Considero que el cumplimiento meramente formal de la normativa, lejos de ser la enfermedad como pareció diagnosticarse en el acuerdo tripartito previo a la Ley 54/2003, realmente es el síntoma mientras que la enfermedad de base sería la falta de cultura preventiva y de una real integración de la prevención en el proceso de toma de decisiones de la empresa. Por esta circunstancia, no resultó exitosa la introducción por aquella norma en la Ley de Prevención de riesgos laborales de elementos que trataban de aligerar algunas de las obligaciones preventivas tales como la evaluación de riesgos simplificada o el incremento de las posibilidades de asunción personal por el empresario de la prevención de riesgos laborales. Aún hoy son demasiadas las empresas que ven la gestión preventiva como un simple quita multas, las que eligen servicio de prevención buscando únicamente el mejor precio e incluso tratando de engañar a los propios técnicos sobre la realidad de la situación preventiva del centro de trabajo. También, sobre todo en pequeñas y medianas empresas, resulta evidente el lastre que supone la falta de

representantes de las personas trabajadoras, su práctica inexistencia en sectores de elevada peligrosidad como la construcción y el frecuente uso de la seguridad como moneda de cambio en negociaciones laborales.

### **El Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales**

La necesidad de una actualización del marco normativo descrito no es en absoluto novedosa. En este sentido la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027](#) ya introduce diferentes medidas que tienen como elemento común la modificación de la normativa. Entre otras, podemos señalar la integración de la edad y la diversidad generacional en la gestión preventiva, el refuerzo de la protección de las personas trabajadoras frente a los riesgos psicosociales, la modificación de la legislación sobre coordinación de actividades empresariales para mejorar su aplicación en las PYMES o la integración de la perspectiva de género.

De este modo, para dar cumplimiento al acuerdo estratégico, el 12 de febrero de 2024 se puso en marcha una mesa del diálogo social que ha conllevado la celebración de más de treinta reuniones y cuyo desarrollo, previa puesta en marcha de un proceso de consulta pública por el periodo 9 a 23 de enero de 2026, ha finalizado con el referido [Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales](#).

El acuerdo, suscrito entre el Ministerio de Trabajo y las organizaciones sindicales más representativas supone el pistoletazo de salida a un trámite legislativo que promete ser complejo dada la situación parlamentaria en que nos encontramos pero que tiene el valor de poner en primer plano y abrir un debate sobre las insuficiencias de la actual Ley de Prevención de Riesgos Laborales y lo que puede resultar preciso para alcanzar el objetivo general de reducción de la siniestralidad a cero.

Varias cuestiones considero conveniente resaltar de este acuerdo. En primer lugar, su propia denominación nos conduce a la apreciación de dos necesidades que deben ser igualmente tratadas en la reforma. Por un lado, se refiere a mejora y por otro a modernización. Comenzando por la segunda y en lo que toca a modernización, intuitivamente nos enfocamos a todas las importantes cuestiones que recoge el acuerdo y que, por cuestión temporal o cultural, no pudo regular la vigente ley de prevención: la integración de la edad y la diversidad generacional, los riesgos derivados del cambio climático, el incremento de los riesgos asociados a la salud mental y su interrelación con las condiciones de trabajo, el enfoque de género o los riesgos para las personas trabajadoras derivados de la digitalización de la economía. Estas nuevas áreas de actuación, como luego pormenorizaré, generan un cierto consenso en cuanto a su necesidad y, porque no decirlo, resultan, por su carácter novedoso, objetos atractivos de estudio para el prevencionista.

Pero el brillo y relevancia de estas cuestiones no debiera hacernos perder de vista que, dejando al margen las patologías no traumáticas y los accidentes in itinere, los golpes y caídas provocaron en 2025 el fallecimiento de 95 personas trabajadoras y los aplastamientos el de otros 82. Es continua la aparición en prensa de noticias que nos informan de diferentes accidentes de trabajo, en muchas ocasiones mortales, en las que se nos describen cuestiones tales como caídas desde cubiertas, atrapamientos con equipos de trabajo, atropellos por equipos automotores en los centros de trabajo y circunstancias similares que nos interrogan acerca del grado de cumplimiento real de la normativa básica preventiva cuando riesgos tan sencillos de prevenir continúan provocando siniestralidad mortal prácticamente diaria. Y es que corremos el peligro de que nos suceda como al estudiante universitario que no viéndose capaz de aprobar una asignatura del primer curso, al siguiente se matricula en algunas del segundo a ver si con el cambio puede obtener alguna mejora en su motivación. De ahí la importancia de que el acuerdo se refiera no solo a la modernización, sino a la mejora del marco normativo para lo que recoge algunas ideas que considero de interés.

Dentro de lo que podríamos denominar medidas de mejora, me parece del máximo interés la pretensión de “fortalecer la organización preventiva de la empresa, a través de, entre otras, una mayor presencia y peso funcional de las personas trabajadoras con funciones preventivas de la empresa, de forma que se asegure la integración, la aplicación efectiva y un mejor seguimiento y consecución de la gestión preventiva”.

Esta medida supone en cierto modo, un retorno al espíritu de la Directiva marco cuyo artículo 7.3 fue en opinión de una buena parte de la doctrina, objeto de una trasposición deficiente al ordenamiento nacional. La norma comunitaria prevé el recurso empresarial a medios externalizados como excepción *“si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención”*. Esta previsión contrasta vivamente con el artículo 30.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que atribuye una elección facultativa del sistema preventivo para la mayoría de empresas y centros de trabajo al indicar que, como regla general, *“el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa”*

De aquellos polvos estos lodos, tras treinta años de desarrollo de un sistema generalmente externalizado, salvo para las empresas de más de 500 personas trabajadoras o de 250 si realizan actividades de especial peligrosidad, el resultado es que, de forma muy mayoritaria, las empresas optan por estos modelos de organización preventiva a través, exclusivamente, del concierto con un servicio de prevención ajeno (el 62,1%) o con la combinación servicio de prevención ajeno y trabajador designado (21,8%) siendo inferior al 15% el número de empresas que llevan a cabo las actividades preventivas con medios propios.

No parece posible ni quizá tampoco razonable que, tras haberse creado durante estos treinta años un sector altamente cualificado y profesionalizado de servicios de prevención ajenos, se pretenda ahora un cambio radical en cuanto a la asunción del empresario de la gestión preventiva por medios propios, pero resulta evidente que la reforma normativa debe buscar caminos que faciliten la combinación de medios propios y ajenos. No debemos despreciar el conocimiento técnico y la experiencia de los servicios de prevención ajenos que no podría ser suplido fácilmente por las empresas de menor tamaño, pero sí que resulta de todo punto necesario que empresa y servicio de prevención no vivan en realidades paralelas, que no haya esa ausencia de comunicación a menudo interesada entre ambos y que, aunque externalizado, el servicio de prevención funcione como un departamento más de la empresa. Esto podría lograrse, como esboza el acuerdo, acudiendo a la figura del trabajador designado cuya implantación debiera reforzarse. La experiencia nos dice que las empresas que combinan la elección de un servicio de prevención ajeno con la actuación de trabajador/es designado/s que trabajen de manera coordinada con este, da los mejores resultados en empresas pequeñas y medianas.

Dentro de esta mejora de la actuación de los gestores preventivos, el acuerdo prevé la puesta en marcha de medidas que favorezcan un funcionamiento más eficaz de los servicios de prevención y sus registros. La consecución de este objetivo es importante, pero vuelvo a la relevancia de no confundir los síntomas con las enfermedades y probablemente en este caso, nuevamente la falta de cultura preventiva lleva a que, en realidad, algunas empresas contratan un servicio no deseado que ven como una carga casi tributaria más, lo que a su vez lleva a una selección basada en precio y a una escasa exigencia.

Sorprende la medida relativa al incremento de la formación, especialmente de los técnicos intermedios y superiores. El acuerdo no lo concreta, pero no parece que la titulación de formación profesional exigida para las funciones de técnico intermedio y la de máster necesaria para ejercer como técnico superior sea precisamente escasa. Por el contrario, lo que sí parecen muy escasas son las funciones que permite desarrollar el [Reglamento de los servicios de prevención](#) a los técnicos intermedios y que, es opinión generalizada, se quedan muy lejos de la cualificación que adquieren durante su formación.

También el acuerdo, dentro de las medidas de mejora de la normativa preventiva, contempla la situación de las personas trabajadoras autónomas, si bien se ciñe a la circunstancia de que “desarrollen su actividad de forma concurrente con otras empresas o personas trabajadoras autónomas”. Ya la Estrategia Española de Seguridad y Salud determinó en su objetivo 4 la necesidad de una mejora de su marco normativo que terminara con su práctica exclusión del ámbito de aplicación de la normativa preventiva mejorando su nivel de protección, especialmente frente a los riesgos más graves. Son tres

millones de personas trabajadoras que deben ser atendidas cumpliendo el mandato constitucional del artículo 40.2.

Mucho se ha hablado de los diferentes aspectos en que la ley de prevención de riesgos laborales debe ser actualizada. En particular considero que merece la pena detenerse en lo que el acuerdo denomina “riesgos laborales derivados del cambio climático” que también se vienen en llamar de modo más descriptivo, “riesgos debidos a fenómenos meteorológicos adversos”. Forma parte del consenso básico que fenómenos meteorológicos que siempre han existido, como fruto del cambio climático se vuelven más repetitivos y extremos. Así podemos citar las olas de calor cada vez más recurrentes en verano, las tormentas que se dan casi en cualquier momento del año o las lluvias torrenciales como las que recientemente han asolado amplias zonas de España.

Estos fenómenos meteorológicos adversos en tanto afectan a la seguridad y salud de las personas trabajadoras, deben ser considerados por la acción preventiva de las empresas como cualquier otro riesgo y lo que realmente llama la atención es que haya habido necesidad de esperar hasta el año 2023 para que los riesgos derivados de la exposición a condiciones ambientales en trabajos al aire libre haya tenido una normativa específica introducida por [el Real Decreto-Ley 4/2023, 11 de mayo](#) en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril sobre lugares de trabajo.

Es necesario dotar a empresas y personas trabajadoras de un marco de certidumbre que, combinado con la imprescindible acción de la negociación colectiva, consiga que en el momento en que, mediante parámetros objetivos vinculados con la información oficial sobre fenómenos meteorológicos adversos, se adopten de manera automática las medidas que sean precisas para evitar la puesta en peligro de las vidas de las personas trabajadoras. Será precisa con seguridad, la combinación de elementos de prevención de riesgos laborales con otros puramente laborales relacionados con las modificaciones de jornada, las posibles recuperaciones de parte de las horas de trabajo perdidas o el acudir a distribuciones irregulares. En todo caso, lo que sería un fracaso colectivo de quienes trabajamos en este ámbito es que, por una insuficiencia regulatoria, el resultado fuera que una persona trabajadora esté barriendo hojas a 47 grados al sol o repartiendo pedidos en bicicleta bajo una tormenta.

### **Lo que no contempla el acuerdo**

La valoración del contenido del acuerdo cabe calificarse de satisfactoria en tanto todas las cuestiones que recoge resultan de alto interés para la mejora y la modernización de nuestra normativa preventiva.

Sin embargo, existen algunos aspectos de la prevención de riesgos laborales que, por unas u otras razones, se echan en falta en su contenido, aunque bien podría ser que en la

futura tramitación parlamentaria pudieran considerarse. Me referiré brevemente a algunas de ellas.

La formación preventiva. El artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales mantiene la misma redacción cargada de adjetivos desde su entrada en vigor. La formación preventiva deberá ser “teórica y práctica” y “suficiente y adecuada”. Nos enfrentamos a varios de estos conceptos jurídicos indeterminados tan temidos por el jurista al permitir un alto margen de variabilidad y flexibilidad en su aplicación.

El sistema de formación preventiva en las empresas con carácter general no funciona. Digo con carácter general porque estimo que sí hay un aspecto en el que la brecha entre empresas de importante tamaño dotadas de medios propios y PYMES es grande, es en el de la formación de sus trabajadores y trabajadoras. La formación preventiva es imprescindible por lo que tiene de perfeccionamiento técnico, pero también por la transmisión de cultura preventiva que supone. Sin embargo, nos encontramos ineficiencias que no ha sido posible subsanar de modo completo estos años.

La falta de concreción normativa ha dificultado la labor de vigilancia y control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. No es sencillo, desde un punto de vista de derecho sancionador, invalidar una formación cuando no se dispone de más indicación que debe ser “suficiente y adecuada”. No están objetivados los contenidos ni las duraciones, ni siquiera la modalidad de impartición de la formación teórica que, cada vez en más ocasiones, se lleva a cabo en modalidades no presenciales. Tampoco se contempla expresamente, aunque sea de sentido común, que debe ser impartida en una lengua que sea comprensible para las personas trabajadoras que la reciben. Por otra parte, empresas y personas trabajadoras se quejan y no sin razón, de que la formación preventiva para trabajos muy similares debe ser repetida una y otra vez en sectores de alta rotación de personal como agricultura u hostelería. ¿Tiene algún sentido que, si un trabajador es contratado por tres empresas sucesivas en la vendimia, deba recibir tres veces la formación preventiva del puesto de trabajo?

Esta cuestión sí que ha sido resuelta en algunos ámbitos por la negociación colectiva sectorial. Valga como ejemplo el [Convenio Colectivo General de la Construcción](#) que en sus Anexos IV, V y VI regula todo lo relativo a la expedición de la Tarjeta Profesional de la Construcción (TPC), documento en el que se introduce la formación que las personas trabajadoras van recibiendo de acuerdo a los contenidos del Anexo XII y que les sirve para acreditar dicha formación en cualquier empresa del ámbito del convenio colectivo para la que presten servicios. Por tanto, este convenio colectivo o el del [sector del metal](#), que contiene una regulación similar, resuelve los dos problemas reseñados al inicio, al objetivar la formación a impartir y posibilitar que, durante un periodo de tiempo, tenga vigencia para cuantas empresas del sector la persona trabajadora preste servicios.

Otro aspecto que no aborda el acuerdo es el de las enfermedades profesionales. Pese a que ya hace casi veinte años, que mediante la publicación de un nuevo cuadro de

enfermedades profesionales por el [Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre](#) se pretendió terminar con la infradeclaración de las mismas, este objetivo, lejos de alcanzarse y pese a los esfuerzos de todo tipo realizados, sobre todo desde ámbitos sindicales, el número de enfermedades profesionales diagnosticadas y reconocidas como tales por la Seguridad Social se ha incluso reducido. Más allá del reconocimiento, también parece conveniente no centrar todas las medidas en la seguridad o en los riesgos psicosociales, sino considerar también la importancia de la higiene industrial. Siendo el peso de la industria menor que cuando se aprobó la ley de prevención de riesgos laborales, sin embargo la exposición a estos riesgos permanece y el cáncer de origen laboral sigue produciendo en torno a 8.000 casos anuales [según el propio Instituto de Seguridad y Salud en el Trabajo](#).

Tampoco encontramos en el acuerdo ninguna mención a una posible modificación del marco de responsabilidades administrativas en prevención de riesgos laborales. Comenzamos por la conclusión: subcontratar, a efectos de responsabilidades en seguridad y salud laboral sale muy barato. Debemos recordar que el artículo 42.3 de la antes mencionada LISOS establece un sistema de responsabilidad solidaria para toda la cadena de subcontratación por los incumplimientos del subcontratista “en relación con los trabajadores que aquellos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal”. Además, esta responsabilidad solidaria queda limitada a aquellas contrataciones reguladas en el artículo 24.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, esto es, las contrataciones denominadas por la doctrina como “de propia actividad”. No parece en todo caso, que el sistema de responsabilidad solidaria sea suficientemente disuasorio para que las empresas principales se impliquen verdaderamente en que las condiciones de seguridad del personal subcontratado sean conformes a la normativa. A nadie se le escapa que estas empresas disponen de mecanismos para conseguir que sean las subcontratas las que se hagan cargo del abono de las sanciones por muy solidaria que sea la responsabilidad atribuida en las actas de infracción.

El sistema establecido deja fuera de la responsabilidad del contratista reduciendo en consecuencia la seguridad de las personas trabajadoras, una serie de situaciones frecuentes entre las que podemos enumerar las siguientes:

- Contratas y subcontratas que no son de la propia actividad. En estos supuestos, más allá de las obligaciones generales relacionadas con la coordinación de actividades empresariales, ninguna responsabilidad alcanza al contratista por los incumplimientos en materia de seguridad y salud del subcontratista, aunque se produzcan en su centro de trabajo. Esta situación afecta a actividades tales como limpieza, seguridad o servicios auxiliares, tareas a menudo feminizadas y frecuentemente desempeñadas por personas vulnerables incluso a través de centros especiales de empleo.
- Contratas y subcontratas en las que la actividad no se lleva a cabo en el centro de trabajo de la contratista. El concepto industrial de las relaciones laborales que

impregna la normativa preventiva se aprecia en toda su crudeza en estas situaciones. El ordenamiento, aplicando el viejo dicho de que “ojos que no ven, corazón que no siente”, excluye de cualquier responsabilidad al empresario contratista por los incumplimientos en seguridad y salud de sus empresas subcontratadas cuando se produzcan fuera de su centro. Este concepto ignora el marco productivo de nuestra época suponiendo un incentivo tanto para el hecho de la externalización de la propia actividad, como para obviar las condiciones en que este trabajo subcontratado se lleva a cabo.

- Incumplimientos de las empresas subcontratistas que, pese a ser de la propia actividad y a que sus plantillas desarrollan su trabajo en el centro de la principal, no se producen en el centro de trabajo de esta. Podemos apreciar que, si bien la jurisprudencia viene estableciendo un concepto relativamente extenso del concepto de centro de trabajo de la titular, sin embargo, se introduce la adición de un requisito de culpa del contratista basado en la necesidad de acreditar un incumplimiento directo por su parte de la normativa preventiva. Así parece estarse en cierto modo “premiando” que, en la ejecución de los trabajos, el contratista no adopte medidas de dirección o vigilancia lo que podría excluirle de esa responsabilidad. Tenemos un ejemplo de esto en la reciente [sentencia del Tribunal Supremo 48/2025, de 23 de enero](#) que opta por una versión que podríamos llamar “materializada” de la actividad de la principal, excluyendo su responsabilidad solidaria cuando no hay despliegue de medios humanos o materiales ignorando que, desde una perspectiva económica, es esta empresa principal la que está desarrollando su actividad en el centro.

Ha sido también tradicional y comúnmente aceptado el hecho de que la responsabilidad solidaria del contratista no alcanza a incumplimientos que podríamos llamar “de gestión preventiva” tales como evaluación de riesgos, formación preventiva o vigilancia de la salud por la dificultad de establecer el factor locativo, es decir, que el hecho infractor se haya producido en el centro de la principal. Aunque con matices, esta es la teoría dominante.

El Acuerdo de mejora y modernización de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contiene una serie de medidas que deben valorarse como positivas. Iniciará en breve su andadura parlamentaria que habrá que seguir con interés y que, esperemos, sirva para enriquecer su contenido y perfilarlo de manera más concreta con el fin último que todos los prevencionistas anhelamos que no es otro que permitir que todas las personas trabajadoras que salen a trabajar regresen a su casa con su salud intacta.