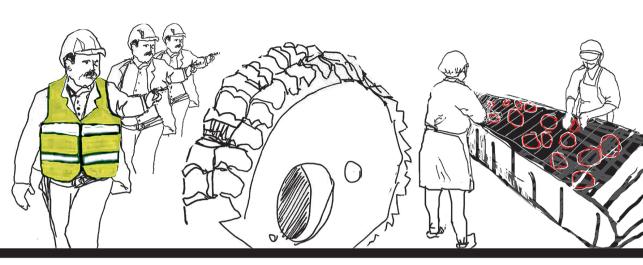
DERECHO LABORAL



Salud pública y prevención de riesgos laborales

Javier Fernández-Costales Muñiz

Catedrático EU (integrado TU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de León

Prólogo

Juan José Fernández Domínguez

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social



COLECCIÓN DE DERECHO LABORAL

TÍTULOS PUBLICADOS

- Normas laborales y contratos colectivos, Jesús Lahera Forteza (2008).
- Estrategias empresariales y extinción colectiva de los contratos de trabajo, *Milagros Alonso Bravo* (2008).
- El despido objetivo por necesidades de la empresa, Lucía Martín Rivera (2008).
- La consideración conjunta de las contingencias y el principio de igualdad (en el Sistema español de Seguridad Social), *Antonio José Piñeyroa de la Fuente* (2008).
- Prevención de riesgos laborales y descentralización productiva, Azucena Escudero Prieto (2009).
- Despido y protección social del enfermo bipolar. (Una contribución al estudio del impacto de la enfermedad mental en la relación de trabajo), *Alberto Valdés Alonso* (2009).
- El precontrato de trabajo, Lourdes Mella Méndez (2010).
- Igualdad de género y relaciones laborales: entre la ley y la negociación colectiva, Fernando Valdés Dal-Ré (2010).
- La reforma del mercado de trabajo de 2010, Fernando Valdés Dal-Re y Elías González-Posada Martínez (Directores), Alberto Valdés Alonso (Coord.) (2011).
- Competencia judicial y ley aplicable en el ámbito de los contratos de trabajo internacionales. La conversión del Convenio de Bruselas y del Convenio de Roma en Reglamentos comunitarios, Ma José Serrano García (2011).
- El trabajo al servicio del hogar familiar: análisis de su nueva regulación, *Margarita Miñarro Yanini* (2013).
- Diálogo social europeo, negociación colectiva y medidas *gender-fair*. Experiencias comparadas y análisis de resultados, *Amparo Garrigues Giménez* (2014).
- Políticas activas de empleo durante la crisis económica (2010-2015), Juan Carlos García Quiñones (2015).
- Modelo social europeo y protección de los derechos sociales fundamentales, *María Pons Carmena* (2015).
- Clasificación profesional y discriminación por razón de sexo en la negociación colectiva. Un análisis multi e intersectorial, *Amparo Garrigues Giménez (Dir.)* (2017).
- Los nuevos perfiles del Estado social. La promoción del empleo de los trabajadores jóvenes y maduros, Azucena Escudero Prieto (Dir.) y Milagros Alonso Bravo (Coord.) (2017).
- Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional, *Javier Fernández-Costales Muñiz* (2018).
- Temporalidad y negociación colectiva: ¿uso o abuso? Una mirada crítica al sector hostelero en la Comunidad Valenciana, *Amparo Garrigues Giménez* (2019).
- Salud pública y prevención de riesgos laborales, Javier Fernández-Costales Muñiz (2021).

COLECCIÓN DE DERECHO LABORAL

Directores:

AMPARO GARRIGUES GIMÉNEZ

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universitat Jaume I Castellón

FRANCISCO ALEMÁN PÁEZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Las Palmas

SALUD PÚBLICA Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Javier Fernández-Costales Muñiz

Catedrático EU (integrado TU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de León

PRÓLOGO

Juan José Fernández Domínguez Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social





Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación Investum/21/LE/0001, titulado "La disrupción tecnológica y digital y los nuevos riesgos emergentes en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo", financiado por la Consejería de Empleo e Industria de la Junta de Castilla y León.

© Javier Fernández-Costales Muñiz © Editorial Reus, S. A. C/ Rafael Calvo, 18, 2° C – 28010 Madrid Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54 Fax: (34) 91 445 11 26 reus@editorialreus.es www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2021) ISBN: 978-84-290-2549-1 Depósito Legal: M-27079-2021 Diseño de portada: Lapor Impreso en España Printed in Spain

Imprime: Ulzama Digital

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

Un hombre sabio debería darse cuenta de que la salud es su posesión más valiosa Hipócrates

> La posesión de la salud es como la de la hacienda, que se goza gastándola, y si no se gasta, no se goza Francisco de Quevedo y Villegas

La salud no lo es todo, pero sin ella todo lo demás es nada Arthur Schopenhauer A Pelayo, Beltrán y Alfonso, motor, motivo, motivación, fuerza e ilusión de todo lo importante

A todos los profesionales sanitarios, que día a día han dado y dan la cara, la entrega, el esfuerzo, sus desvelos y su vida por los demás

PRÓLOGO

Una pieza menor de PÉREZ GALDÓS, si en Don Benito hubiera alguna que como tal pudiera ser calificada, narra los efectos taumatúrgicos de un niño capaz de transformar totalmente los juguetes que le había comprado su madre a través del procedimiento de cambiarles la cabeza ("de modo que los caudillos resultaron con cabeza de pastores y los religiosos con cabeza militar. Vierais allí también héroes con báculo, sacerdotes con espada, monjas con cítara, y, en fin, cuanto de incongruente pudierais imaginar"). Titulado El rompecabezas, muchos de quienes se acerquen a la obra que tengo el honor de prologar recordarán esos regalos de cientos, y hasta miles de piezas, con escenas complejas que exigen el tino y mucha más paciencia para identificarlas y armarlas primero, y acoplarlas pacientemente más tarde, hasta componer un todo armónico; conscientes de que cesar en el empeño tan solo permitiría, en el mejor de los casos, percibir secuencias incompletas, y apresurarse forzando la colocación de las piezas incorrectas haría que, como le ocurrió a aquel infante, le tocaran en suerte "algunos curitas cabezudos, y no pocos guerreros sin cabeza".

Sirva el proscenio anterior como símil para presentar el magnífico puzle que ha conseguido articular el Dr. FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ a través de una doble operación que resulta prodigiosa por dos razones fundamentales: de un lado, los variadísimos panoramas a que da lugar el intento de cohonestar la salud pública con la prevención en la empresa de las enfermedades de origen laboral; de otro, los fragmentos ausentes o desubicados en cada una de ellos, lo cual obliga a descartarlos o integrarlos con cuanto pudiera ayudar a leerlos de manera apropiada para su completitud.

Como avezado experto en la materia, facilita la labor de quien quiera unirse a su reflexión delimitando con precisión las dos escenas principales que dibuja el ensayo, el elemento común que ambas comparten y, lo más importante, los elementos de intersección a partir de los cuales el conjunto habrá de encontrar la necesaria coherencia final.

De este modo, la protección de la integridad física y psíquica del trabajador demandará conocer en detalle el Sistema Nacional de Salud diseñado para proteger un bien preciosísimo para los ciudadanos, así como el modelo previsto para su vigilancia que configura cuanto es obligación del empresario y correlativo derecho del empleado a resultas del vínculo laboral trabado. Por su parte, la enfermedad que puede surgir o agravarse a partir de una ocupación dada constituye la preocupación compartida por ambos conjuntos normativos que, a sus resultas, harán surgir de forma natural las relaciones imprescindibles para satisfacer de la manera más adecuada los intereses de aquellos a cuya tutela aparece dirigido tan magro empeño.

Si en el resultado de cada uno de estos aspectos vitales aparecen piezas mal colocadas o huecos sin cubrir que muestran las deficiencias en la configuración de cada uno de los aspectos parciales, una vez ensamblados cabrá apreciar con mayor nitidez la verdadera dimensión de carencias sistémicas, algunas de ellas en grave riesgo de convertirse en crónicas, a la hora de tratar de satisfacer los objetivos recogidos tanto en el Marco Estratégico de la Unión Europea en la materia como en su recepción a nivel nacional, destinados a conseguir que el trabajador disfrute de la mejor salud posible "desde su primer empleo y a lo largo de toda la vida laboral", como factor clave para que esta se pueda prolongar de manera satisfactoria en beneficio del destinatario de las medidas y –sin perderlo nunca de vista—, también, en favor de la productividad de las empresas.

El primero de los aspectos abordados tiene que ver con el programa de acción que el artículo 43 CE impone al Estado como garante de la salud de todos los ciudadanos, incluyendo su concreta proyección hacia el ciudadano-trabajador por mor de cuanto disponen –entre más y por su vinculación directa– el artículo 40.2 CE en materia de seguridad e higiene en el trabajo, y el artículo 41 por cuanto afecta al mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social. Obligación que conduce, según se hace ver con plásticos ejemplos, a un modelo único cuya triple base viene dada por la participación, la descentralización y la concurrencia público-privada en la gestión. Este último fundamento abre un discurso rico en matices sobre la sempiterna cuestión, de estricta legalidad, relativa al margen a conferir a la colaboración de los particulares, pues, aun conociendo los problemas que esta cooperación ha demostrado a lo largo del tiempo (condensados por el Consejo Económico y Social en la diferencia de objetivos que lleva

a enfrentar el interés público con el afán de lucro, la complejidad y riesgos anejos a acudir a la subcontratación o las renegociaciones que alargan las concesiones e impiden el acceso a la competencia, provocando multitud de litigios), su conveniencia es defendida con toda lucidez por el autor al calor de cuanto previene la vigente Ley 33/2011, remitiendo a la superior eficacia como vara última para medir el nivel de esa cooperación y anteponiendo el beneficio de la población a otros criterios que a menudo han teñido interesadamente el debate.

Cuando el Dr. FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ se adentra en el segundo de los ámbitos, hace acopio del amplísimo bagaje previo que lo ha convertido en uno de los grandes especialistas nacionales en la poliédrica realidad que esconde la vigilancia de la salud, bien calificada como "pilar básico sobre el que procede construir la actividad preventiva de la empresa", pero cuya realidad actual descubre la presencia de numerosas prácticas ineficaces vinculadas a procedimientos más reactivos que preventivos (reconocimientos inespecíficos, cribados sin criterios de calidad, protocolos no coordinados con los sistemas autonómicos de salud, etc.); por consiguiente, "manifiestamente mejorable" en los términos bajo los cuales repasa con detalle referidos cuestiones nucleares atinentes tanto a su dimensión individual como colectiva, los distintos momentos y circunstancias en los cuales procede la realización de reconocimientos antes. durante e incluso después de la relación laboral, o, en fin, las consecuencias de aplicar la lectura constitucional del artículo 22 LPRL a través de la conocida sentencia de 2004, capaz de elevar el rango de las previsiones legales y de dotar de dimensión propia las cuestiones relativas al principio de voluntariedad y sus excepciones o la tutela de la intimidad y dignidad para su implantación y operatividad a partir, sobre todo, de la exigencia de consentimiento informado, observancia del principio de proporcionalidad en su realización y respeto estricto a la protección de datos, incluida una escrupulosa observancia del secreto profesional. Normativa sanitaria y de protección de datos de la mano en una materia donde, si bien la primera orientó a la segunda en un momento inicial, ahora no deja de ser deudora de las disposiciones surgidas en este último ámbito, mucho más adecuadas a la realidad social del momento.

El elemento común que llama al contacto de las dos materias preocupadas por la salud del trabajador gira en torno a la enfermedad profesional, aun cuando en sentido propio debería haberlo hecho sobre la enfermedad de origen laboral, para así corregir desde el plano preventivo la extremadamente rígida acepción en el marco de la Seguridad Social. En este sentido, la acusada centralidad del accidente de trabajo (y por extensión de las contingencias profesionales) en el diseño del Sistema público de Protección Social, desdeñando la alternativa de la consideración conjunta de contingencias, motiva que la protección especial haya sido dispensada con la acusada rigidez de un artículo 157 TRLGSS que lleva a un "modelo de la causalidad cerrada y formalizada", adoptando la forma de un cuadro o lista tasada de sustancias y ámbitos o sectores funcionales donde puede contraerse la enfermedad profesional, dejando fuera a cuantas otras de origen laboral no presenten la triple identidad requerida, consideradas como enfermedades de trabajo y, por tanto, judicialmente equiparadas a los accidentes de tal naturaleza.

Más allá del sabrosísimo excurso acerca del potencial desaprovechado del Anexo II, cuando alude y no actualiza nunca las enfermedades profesionales de susceptible incorporación al Anexo I como de probada causalidad, o los condicionantes del parte electrónico de esta contingencia ("con el resultado práctico de un escasísimo registro de enfermedades profesionales"), ocupa y preocupa a quien nos ilustra que esta diferenciación artificial acabe quedando afectada por una cuádruple carencia fundamental: deficiente gestión, en gran medida por falta de formación de profesionales adecuados; ausencia de campañas de sensibilización apropiadas y, en su caso, amparadas por la oportuna colaboración público-privada; carencias evidentes en el imprescindible abordaje de la enfermedad laboral en sus estados iniciales, sin esperar a su actualización a partir de una baja médica; en fin, una colaboración interdisciplinar en su tratamiento tan imprescindible como lamentablemente lejana.

Llegado el momento de engarzar cuanto en la vigilancia de la salud del trabajador corresponde a la salud pública y lo atinente a la labor a desarrollar en la empresa, el lector tomará noticia del enorme potencial derivado de una adecuada colaboración y coordinación entre ambas vías de protección en favor de los trabajadores; también, y al tiempo, irá decantando su parecer respecto a la notable separación entre cuanto proyecta la norma y lo que sucede en la realidad. En este sentido, no cabe duda de que las plantillas de las empresas constituyen, en numerosas ocasiones, un modelo acabado de población diana; también cabrá sostener sin ambages que "la salud en la empresa está en disposición de convertirse en un importante indicador de vigilancia de salud pública". A la consecución de este ideal se ordena cuanto dispone la norma en torno al quehacer de las Administraciones sanitarias respecto a la evaluación y control de las actuaciones seguidas por la empresa en la materia (pautas y protocolos

a observar, implantación de sistemas de información de bajas, estudios epidemiológicos), y las obligaciones de colaboración de los servicios de prevención tanto con los servicios de atención primaria y especializada como en campañas sanitarias y epidemiológicas o de aportación de los múltiples datos que se requieren. Objetivos "quizá muy ambiciosos" y obligaciones –como pudieran ser las enunciadas en el art. 32 Ley 33/2011– "difíciles de cumplir en toda su extensión" que probablemente están en la raíz de cuanto separe el ideal legal y el día a día de la empresa, así como en el proceder de las propias Administraciones, nacional o regionales, y ya sean laborales o sanitarias, que claman por el reto inmediato de una superior efectividad.

"Prevención de papel" como diagnóstico conocido, que cuando atañe a de la enfermedad dista de constituir una excepción. En cuanto constituye la culminación del discurso precedente y la muestra más acabada de la maestría del Dr. FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ en esta materia (como en el conjunto del ordenamiento social, procedería añadir), la obra se cierra completando los principales vacíos y deficiencias detectados y, más allá de la denuncia, obra una importante batería de propuestas que afectan a temas de tanta trascendencia como los relativos a la financiación de esta labor coordinada (que, para romper un "mercado de carácter claramente procíclico", habría que pasar por apostar en favor de una eficaz colaboración público-privada, con refuerzos en la inversión pública y la garantía de una adecuada gestión); la dotación de más recursos humanos para la Administraciones laboral y sanitaria (con detallado análisis de la labor que podían desempeñar tanto la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como la Sanitaria, así como la reclamación de más médicos especialistas en este campo tan cualificado de la Medicina); un profundo cambio en la ordenación de la enfermedad profesional, para llevar no solo a la actualización de una lista patentemente incompleta (es "increíble -por no decir vergonzosa- su falta de actualización"), con una gestión que lleva a un "subregistro secular" y un procedimiento de determinación de las contingencias que "ni es rápido, ni es efectivo, ni es justo"; o, en último extremo, el importante esfuerzo en la cooperación y coordinación para un trabajo en equipo que no solo llama a cohonestar esfuerzos de las distintas Administraciones implicadas en sus distintos niveles, entre sí y con las empresas, sino también a dejar reflejo oportuno en protocolos de actuación (tanto más necesarios cuanto los retos provenientes de nuevas tecnologías o la cronificación de la temporalidad y la subcontratación, como ejemplos seleccionados, va a demandar novedades significativas en los riesgos y en la forma de afrontarlos) que, sin multiplicar la ya desmedida burocratización, lleven a conseguir objetivos tan esenciales como el imprescindible cruce entre la historia clínica sanitaria y la laboral, trasunto de otras medidas de más hondo calado que impone esa relación actual notoriamente susceptible de mejora en favor de los trabajadores.

El cuento-fábula que antaño escribió el eximio novelista encerraba un claro mensaje de esperanza para los fugitivos, coincidente con el que transmite la obra cuya presentación me ha sido encomendada: aprender de los errores y dejarse guiar por quien más sabe, como en este caso ocurre con aquel que, sin duda, pronto ocupará la cátedra que sus méritos demandan.

En León, a 15 de septiembre de 2021

Juan José Fernández Domínguez Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
I. INTRODUCCIÓN	15
II. EL DERECHO A LA SALUD Y SU REFLEJO EN EL ÁMBITO PÚBLICO Y PRIVADO	23
III. LA VIGILANCIA DE LA SALUD. APROXIMACIÓN AL CON- CEPTO Y CARACTERÍSTICAS DE LA VIGILANCIA DE LA SALUD	49
1. La voluntariedad y sus excepciones	55
2. Periodicidad de los reconocimientos médicos. La vigilancia de la salud con carácter previo, durante su vigencia y tras la extinción	
del contrato	64
 3. El derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona 4. El principio de la indispensabilidad de las pruebas y de su proporcionalidad al riesgo. La imposibilidad de invadir la esfera privada del trabajador a través de pruebas no relacionadas con el trabajo 	76
o test genéticos	81
5. Los derechos de información y su protección. El consentimiento informado	86
IV. LA ENFERMEDAD PROFESIONAL	105
 Concepto legal de enfermedad profesional Evolución de la enfermedad profesional en el sistema jurídico 	105
español	107
3. El particular funcionamiento de la enfermedad profesional en nuestro sistema legal	115
4. El parte electrónico de enfermedad profesional	121
V. LA RELACIÓN ENTRE VIGILANCIA DE LA SALUD LABORAL	
Y LA SALUD PÚBLICA	127

 El contenido normativo en torno a las obligaciones y actividades de la Administración en relación con la salud pública y desde el ámbito empresarial	12
ria	13 13 14
VI. PRINCIPALES CUESTIONES Y PROBLEMAS BÁSICOS EN TORNO AL AJUSTE Y LA COORDINACIÓN EN LA RELACIÓN ENTRE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES Y LA VIGILANCIA DE LA SALUD EN LA EMPRESA	14 14 15 16 18 18 18
5.2.1. RECURSOS HUMANOS 199	
5.2.2. RECURSOS MATERIALES 202	
5.2.3. Acuerdos de colaboración y subcontratación 204	
 La cooperación y coordinación entre las Administraciones Públicas y empresas, los profesionales médicos públicos y privados y los distintos actores implicados en el ámbito de la salud laboral Las nuevas tecnologías y sus consecuencias para la salud. El respeto a la intimidad y confidencialidad en el tratamiento de datos de salud del trabajador	20 22 22 25
7.3. Otros riesgos para la salud	25 26 26
8.2. La subcontratación de actividades y su influencia en la Prevención de Riesgos y la salud de los trabajadores	27

9. La burocratización de la gestión de la Prevención de Riesgos	
Laborales y de la vigilancia de la salud en la empresa	279
VII. A MODO DE BREVE REFLEXIÓN FINAL	287
BIBLIOGRAFÍA	297

La dicotomía entre sanidad pública y sanidad privada se erige en una cuestión central desde hace ya muchos años en nuestro país. Ambas conviven en sintonía a pesar de las posiciones encontradas que suscitan a distintos niveles, especialmente en el político e ideológico. Esta cuestión también encuentra su reflejo en lo jurídico y en el ámbito laboral, pues la salud en el trabajo de quienes prestan servicios tanto por cuenta ajena como propia provoca una serie de interacciones entre el campo público y empresarial de la salud susceptible de generar no pocos problemas y desajustes entre ambas.

En un contexto de crisis del estado de bienestar, la salud laboral puede contribuir significativamente a su sostenibilidad, ayudando a facilitar el desarrollo de un trabajo decente y saludable a lo largo de la vida laboral de los trabajadores, objetivo para el cual se debe afrontar el reto de la promoción de la salud, la prevención y la asistencia de lesiones, enfermedades y, sobre todo, incapacidades, basándose en una mejor coordinación de los servicios de prevención, las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y el Sistema Público de Salud, así como potenciando el liderazgo en Prevención de las empresas y la participación activa de los trabajadores. La protección de la integridad física y psíquica del trabajador demandará conocer en detalle el Sistema Nacional de Salud diseñado para proteger a los ciudadanos, así como el modelo previsto para su vigilancia que configura cuanto es obligación del empresario y correlativo derecho del empleado a resultas del vínculo laboral.

Por su parte, la enfermedad que puede surgir o agravarse a partir de una prestación de servicios constituye una preocupación compartida por ambos conjuntos normativos, haciendo surgir las relaciones imprescindibles para satisfacer de la manera más adecuada los intereses de aquellos cuya tutela corresponde a ambas partes. Esta obra realiza un análisis de las cuestiones que unen la sanidad y salud pública con la salud en el ámbito empresarial, abordando los principales temas, interrogantes y problemas de interés en este campo.

Javier Fernández-Costales Muñiz es Catedrático EU (integrado TU) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León. Autor de más de ciento ochenta trabajos de investigación entre monografías, libros, obras colectivas, artículos y comentarios de sentencias y legislación sobre los distintos campos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, publicados nivel nacional e internacional, entre los que cabe destacar La imposibilidad de la prestación de servicios del trabajador por causas imputables al empresario (2003), Poder disciplinario empresarial y proceso especial de impugnación de sanciones (2005), La vigilancia de la salud de los trabajadores (2009), Régimen profesional, derechos colectivos y Seguridad Social del trabajador autónomo tras la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (con Álvarez Cuesta, H., 2009), Estudios sobre las últimas reformas laborales. Efectos de la crisis en el Derecho del Trabajo (2011), Guía práctica de la Reforma Laboral 2012 (2012), Globalización, migraciones y expatriación de trabajadores. Los retos del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social frente a las nuevas realidades de la movilidad laboral internacional (2018), Prevención de Riesgos Laborales y empresa: obligaciones y responsabilidades (2019) o La coordinación preventiva de actividades empresariales (2020).



