



MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

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



De conformidad con lo previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, se sustancia, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo sobre el asunto de referencia, una consulta pública con el objeto de recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas.

Los interesados podrán participar remitiendo sus aportaciones a través del portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, sección «Participación pública en proyectos normativos», subsección «Consulta pública previa», conforme a lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 30 de septiembre de 2016, por el que se dictan instrucciones para habilitar la participación pública en el proceso de elaboración normativa, a través de los portales web de los departamentos ministeriales, publicado por la Orden PRE/1590/2016, de 3 de octubre.

La consulta pública se sustanciará del día 9 de enero de 2026 al día 23 de enero de 2026, ambos inclusive.

Al objeto de facilitar la participación en la consulta pública, se suministra la siguiente información:

I. ANTECEDENTES DE LA NORMA.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, establece un cuerpo básico de garantías y responsabilidades tendentes a garantizar un adecuado nivel de protección de la seguridad y salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos derivados del trabajo. Esta norma responde al mandato contenido en el artículo 40.2 de la Constitución española y supuso la incorporación al ordenamiento jurídico interno de directivas como la 92/85/CEE, la 94/33/CEE o la 91/383/CEE y de los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, apartado 1, párrafos d) y e), se aprobó el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero. El objeto del mismo es el tratamiento de aquellos aspectos que hacen posible la prevención de los riesgos laborales, como actividad integrada en el conjunto de actuaciones de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma, a partir de una planificación que incluya la técnica, la organización y las condiciones de trabajo, así como la regulación de las modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, incluyendo, entre otras, las capacidades y aptitudes que han de reunir dichos servicios y las personas trabajadoras designadas para desarrollar la actividad preventiva.

Desde su aprobación, estas normas han sido objeto de algunas modificaciones puntuales, con el fin de adaptar las disposiciones preventivas a la evolución del contexto sociolaboral. Entre ellas, la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres o el Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, para la mejora de las condiciones de trabajo y de Seguridad Social de las personas trabajadoras al servicio del hogar.



II. PROBLEMAS QUE SE PRETENDEN SOLUCIONAR CON LA NUEVA NORMA.

Si bien la Ley de Prevención de Riesgos Laborales dio lugar a importantes avances en la cultura preventiva española, la experiencia obtenida desde su aprobación hace más de 30 años, ha puesto de manifiesto ciertos problemas de aplicación que requieren ser abordados. Lo anterior, unido a los cambios que se están produciendo en la economía, la demografía, los patrones de trabajo y la sociedad en general, requieren la intervención de los poderes públicos, promoviendo medidas eficaces para combatir la siniestralidad laboral y para anticiparse, en la medida de lo posible, a riesgos emergentes que pudieran desembocar en la desprotección de las personas trabajadoras.

Uno de los ejes prioritarios del Marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2021-2027, es la anticipación a los cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo como consecuencia de la transición ecológica, digital y demográfica.

En términos similares, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, aprobada en Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2023, apunta a las nuevas tendencias económicas y sociales y a la transición digital y climática, como generadoras de riesgos nuevos o emergentes que afectan a la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Los avances tecnológicos, además de crear nuevas oportunidades y soluciones que contribuyen a la salud y el bienestar de las personas trabajadoras y de las empresas, también plantean importantes desafíos debido al aumento de la irregularidad en cuanto al lugar y la forma en que se desempeña el trabajo; así como a los riesgos relacionados con las herramientas y la maquinaria nuevas y con la digitalización de las organizaciones.

El cambio climático y sus efectos, cada vez más acusados, también pueden afectar a la salud y la seguridad de las personas trabajadoras, alertando sobre la necesidad de mejorar la protección de las mismas frente a condiciones climatológicas extremas y catástrofes naturales.

El cambio demográfico se traduce, principalmente, en el envejecimiento de la población, lo que requiere la adaptación del entorno de trabajo y de las tareas a las necesidades específicas de las personas trabajadoras.

De esta manera, los estándares normativos deben responder a las nuevas condiciones de seguridad y salud existentes en las organizaciones y a las que pudieran ir apareciendo, garantizando la adecuación normativa para responder con eficacia a la transformación de los entornos de trabajo.

III. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE SU APROBACIÓN

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 prevé la revisión y, en su caso, modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del Reglamento de los Servicios Prevención para mejorar su aplicación y favorecer la integración de la prevención. Fenómenos como la digitalización, el cambio climático, el envejecimiento demográfico, la aparición de nuevos riesgos psicosociales y la precariedad o persistencia de las desigualdades laborales, requieren trabajar en una reforma profunda de las disposiciones señaladas.



Como se ha adelantado, la experiencia acumulada ha puesto de manifiesto deficiencias y problemas en la aplicación de los pilares normativos en materia preventiva, lo que agudiza su necesidad de reforma con el fin de avanzar hacia una aplicación menos formal y más eficiente de la misma.

Estos problemas afectan principalmente a las pequeñas y medianas empresas, las cuales se enfrentan, a menudo, a retos a la hora de aplicar la normativa preventiva. Como se pone de manifiesto en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, resulta necesario modificar la legislación preventiva para facilitar su aplicación en las pymes, con el objetivo de mejorar y favorecer la integración de la prevención en dichas entidades, como elemento impulsor del bienestar y del crecimiento económico de las mismas y del tejido productivo español.

Igualmente, la modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laboral y del Reglamento de los Servicios Prevención es una oportunidad para incorporar al ordenamiento jurídico interno las prescripciones de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por España. Especialmente relevante es el Convenio 190, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en el que se prevé la obligación de tener en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo prioritario de garantizar condiciones de trabajo dignas para todas las personas trabajadoras.

IV. OBJETIVOS DE LA NORMA.

El objetivo de la reforma es actualizar la normativa preventiva, modificando la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como pilar de la misma, y el Reglamento de los Servicios Prevención. En particular, con esta reforma se pretende:

- Visibilizar ciertos riesgos cuya presencia se ha ido incrementando, como los vinculados a factores psicosociales, los riesgos derivados del cambio climático y del trabajo a distancia; los originados por las deficiencias en materia de desconexión digital, etc.
- Integrar la perspectiva de género en la gestión de la prevención de riesgos laborales, tratando de garantizar la protección de todas las personas trabajadoras, hombres y mujeres, por igual.
- Incorporar la integración de la edad y la diversidad generacional en la gestión preventiva de las organizaciones, garantizando, en su caso, la adaptación del trabajo a la evolución de las aptitudes psicofisiológicas de las personas trabajadoras.
- Reforzar la protección de las trabajadoras embarazadas o en situación de lactancia.
- Prevenir los accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo, promoviendo la sensibilización y la gestión de, entre otros, los riesgos psicosociales y ergonómicos, con mayor presencia en los entornos de trabajo con motivo de la tercerización y la digitalización de la economía.
- Fortalecer la organización preventiva de la empresa, entre otras, a través de una mayor presencia y peso de las personas trabajadoras con funciones preventivas, de forma que se garantice una aplicación efectiva y control de la acción preventiva.
- La creación de agentes territoriales de prevención para reforzar la prevención en empresas o centros de trabajo sin representación legal de las personas trabajadoras, con especial impacto positivo en PYMES.
- Reforzar el funcionamiento de las entidades especializadas que hayan sido acreditadas como servicios de prevención y los registros en que están inscritas.
- Revisar la formación exigible a las personas que desarrollan funciones preventivas de nivel básico, intermedio y superior.



- Aumentar la protección de las personas trabajadoras autónomas cuando desarrollan su actividad de forma concurrente con otras empresas o personas trabajadoras autónomas.

En definitiva, el objetivo de la norma es aportar a las empresas, deudoras de protección respecto de sus personas trabajadoras, instrumentos y garantías actualizadas para generar entornos de trabajo saludables y seguros para su personal y, consecuentemente, mejorar el bienestar, la competitividad, la productividad y el crecimiento de las empresas españolas. Lo anterior, además, reportará en una reducción de las cifras actuales de siniestralidad laboral, objetivo número 1 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, se ha constituido una mesa de diálogo social para actualizar la legislación española de prevención, adaptándola a los nuevos requerimientos de las relaciones laborales y de las organizaciones de trabajo. En esta mesa participan los interlocutores sociales, el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el gabinete del Secretario de Estado de Trabajo y la Dirección General de Trabajo.

V. POSIBLES SOLUCIONES ALTERNATIVAS, REGULATORIAS Y NO REGULATORIAS.

El cambio de regulación normativa precisa de una norma con rango de ley, ya que la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, tiene dicho rango.

Se descarta la solución no regulatoria, ya que los poderes públicos, en cumplimiento del artículo 40.2 de la Constitución española, deben velar por la seguridad e higiene en el trabajo, debiendo aportar una regulación suficiente y actualizada para dar respuesta a las nuevas necesidades y desafíos que afectan a la seguridad y salud de las personas trabajadoras en el desempeño de su trabajo.