

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Michele Tiraboschi (*Italia*)

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Jesús Cruz Villalón (*España*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi Garcia Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

12

Comité Evaluador

Henar Alvarez Cuesta (*España*), Fernando Ballester Laguna (*España*), Francisco J. Barba (*España*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Esther Carrizosa Prieto (*España*), M^a José Cervilla Garzón (*España*), Juan Escribano Gutiérrez (*España*), Rodrigo Garcia Schwarz (*Brasil*), José Luis Gil y Gil (*España*), Sandra Goldflus (*Uruguay*), Djamil Tony Kahale Carrillo (*España*), Gabriela Mendizábal Bermúdez (*México*), David Montoya Medina (*España*), María Ascensión Morales (*México*), Juan Manuel Moreno Díaz (*España*), Pilar Núñez-Cortés Contreras (*España*), Eleonora G. Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), María Salas Porras (*España*), José Sánchez Pérez (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*)

Comité de Redacción

Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), Maria Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Lavinia Serrani (*Italia*), Carmen Solís Prieto (*España*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores 1993 (núm. 174)*

Martín MADRID-SÁNZ**

RESUMEN: A finales de los 80, la OIT constató que, con el progreso industrial, las probabilidades de que se produjeran accidentes catastróficos habían aumentando notablemente. Los sucesos de Flixborough, Seveso, México DF y Bhopal fueron evidencias empíricas. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 1993, la OIT aprobó el Convenio sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores, al objeto de prevenir aquellos que involucren sustancias peligrosas y limitar sus consecuencias. El Convenio ha sido ratificado por 18 países frente a un promedio global de 43. Sus principios generales se refieren a la formulación de políticas y sistemas que permitan proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos de los accidentes mayores, incluso para sucesos transfronterizos. El Convenio es consistente con el escenario internacional de accidentes industriales de los 80-90, si bien la legislación europea y estadounidense ya venía desarrollándose con anterioridad sobre el tema.

Palabras clave: Accidentes industriales, prevención, riesgos, instalaciones peligrosas, Emplazamientos.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Objeto y ámbito de aplicación del Convenio C174 (1993). 2.1. Objeto del Convenio. 2.2. Ámbitos de aplicación del Convenio. 2.2.1. Ámbito funcional. 2.2.2. Ámbito territorial. 2.2.3. Ámbito personal. 2.2.4. Ámbito temporal. 3. Principios Generales del Convenio. 4. Derechos y obligaciones de los trabajadores y de sus representantes. 5. Responsabilidades. 5.1. Responsabilidades del empresario. 5.2. Responsabilidades de las Autoridades. 5.3. Responsabilidades del Estado. 6. Otras Cuestiones. 7. Bibliografía.

* Agradezco a la Dra. Begoña García Gil, coordinadora y profesora del Área de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, su colaboración en la elaboración de este artículo.

** Lecturer. Universidad Rey Juan Carlos. Spain.

Prevention of Major Industrial Accidents Convention 1993 (No. 174)

ABSTRACT: In the late 80s, ILO found that, with industrial progress, the likelihood of catastrophic accidents had increased substantially. The Flixborough, Seveso, Mexico City and Bhopal events were empirical evidence. At the 1993 International Labour Conference, ILO, in order to prevent major accidents involving hazardous substances and to minimize their consequences, approved the C174 Prevention of Major Industrial Accidents Convention. 18 countries vs. a global average of 43 have ratified this Convention. Its General Principles refer to the formulation and implementation of policies and systems that protect workers, the population and the environment from the effects of major accidents, including cross-border events, using use of the best available safety technologies. The Convention is consistent with the international industrial accident scenarios of the 80-90s, although European and American legislation on the subject were under development beforehand.

Key Words: Industrial accidents, prevention, risks, hazard installations, locations.

1. Introducción

La revisión de los trabajos preparatorios de los Convenios de la OIT pone de manifiesto que, a finales de los años 80, esta constató que con el progresar de la civilización la probabilidad de que se produjeran graves desastres, provocados por el ingenio y el quehacer humanos, había aumentando notablemente. La OIT pudo identificar la envergadura e intensidad de los accidentes catastróficos gracias a una encuesta de la Oficina Internacional de Trabajo¹ (la Oficina) relativa a los accidentes muy graves, tomando como base los consignados en la prensa internacional entre enero de 1984 y junio de 1985. Según la Oficina, en ese periodo se registraron 90 accidentes muy graves en los cuales se produjeron unos 5.000 muertos, entre ellos casi 400 en la minería, y un número mayor, si bien no exactamente conocido, de heridos graves.

La OIT indicaba en aquella época que la atención se había centrado en los accidentes catastróficos de origen industrial a causa de dos siniestros ocurridos a mediados de los años 70. En el Reino Unido, en 1974, una explosión en una fábrica de ciclohexano, en Flixborough, en la que murieron 28 trabajadores y hubo 89 heridos, así como grandes daños materiales. Dos años más tarde, en Italia, en Seveso (que dio nombre a la primera aproximación legal europea, la Directiva 82/501/CEE), un fallo de funcionamiento en una instalación química, que supuso un escape de dioxinas, dañó a personas y animales, originó abortos espontáneos y causó la evacuación de más de mil de personas de sus hogares. Fue necesario hacer amplios estudios para determinar los efectos médicos a largo plazo, y un año después del accidente se cifraron los costes en 60 millones de USD de 1976.

Posteriormente, a finales de 1984, se produjeron dos accidentes que pusieron de manifiesto la necesidad de establecer medidas específicas de tipo internacional para este tipo de accidentes, especialmente para su prevención. El primero de ellos se debió a una explosión no confinada de gas licuado de petróleo en la ciudad de México, que causó 650 muertos y varios miles de heridos. El segundo fue un escape de metilisocianato en una fábrica química de Bhopal (India). Alrededor de esa fábrica se había asentado mucha población y, al barrer la nube de gas sus humildes casas, murieron más de 3.000 personas y más de 150.000 padecieron lesiones, en muchos casos con secuelas permanentes.

En razón de todo lo anterior, en su 248ª reunión (noviembre 1990), el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir en el orden del día

¹ La Oficina Internacional de Trabajo actúa como Secretaría Permanente de la OIT.

de la 79ª reunión (1992) de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el asunto de la prevención de desastres industriales mediante un sistema de prevención de riesgos de accidentes catastróficos. A tal efecto, la Oficina preparó un informe que sirvió de base para la primera discusión de la Conferencia (*vid.* Comisión de la Prevención de los Desastres Industriales, 1991). Este informe se ceñía al temario del Repertorio de recomendaciones prácticas para la prevención de accidentes industriales mayores, de la OIT, adoptado en una reunión previa de expertos en octubre de 1990.

La Conferencia General de la OIT de 1992 aprobó el informe de la Comisión y en particular, como conclusiones generales y para fines de consulta con los gobiernos, las propuestas para la elaboración de un Convenio y una Recomendación relativos a la prevención de los desastres industriales.

Finalmente, en la octogésima reunión de la CIT, celebrada en Ginebra en 1993, se aprobó el Convenio número 174 sobre la Prevención de Accidentes Industriales Mayores (el Convenio) con 355 votos a favor, 5 en contra y 23 abstenciones (el quórum era 263). La oportunidad de esta aprobación la pone de manifiesto la relación de accidentes mayores acaecidos en el periodo 1974-2005², en el que el año 1990 es prácticamente el centro de gravedad del periodo.

2. Objeto y ámbito de aplicación del Convenio C174 (1993)

2.1. Objeto del Convenio

El objeto del Convenio, encuadrado por la OIT en la categoría de los Convenios Técnicos, en el grupo de Salud y Seguridad en el Trabajo, es la regulación de dos aspectos fundamentales; por un lado, la prevención de accidentes mayores que involucren sustancias peligrosas y, por otro, en la misma circunstancia de accidente industrial, la limitación de las consecuencias de dichos accidentes.

En consecuencia, el Convenio se refiere a la prevención y seguridad de la salud laboral de los trabajadores en situación en las que se puedan producir accidentes industriales mayores. Es por ello que es necesario limitar el concepto de accidente mayor, limitación que se regula en el propio Convenio, entendiendo todo acontecimiento repentino, como una

² Ver GRUPO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ANALÍTICA DE RIESGOS, *Accidentes graves, ejemplos históricos*, en www.unizar.es/guar.

emisión, un incendio o una explosión de gran magnitud, en el curso de una actividad dentro de una instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores, en el que estén implicadas una o varias sustancias peligrosas y que exponga a los trabajadores, a la población o al medio ambiente a un peligro grave, inmediato o diferido³.

2.2. Ámbitos de aplicación del Convenio

2.2.1. Ámbito funcional

El ámbito funcional del Convenio se refiere a instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores, excluyendo de forma específica las instalaciones nucleares y fábricas de tratamiento de sustancias radiactivas⁴, a excepción de los sectores de dichas instalaciones en los que se manipulen sustancias no radiactivas; las instalaciones militares y el transporte fuera de la instalación distinto del transporte por tuberías⁵. De forma abierta se permite la ampliación de estos supuestos concretos, previa consulta a los agentes sociales y posibles afectados, a excluir del campo de aplicación aquellas instalaciones o ramas de la actividad económica en las que se disponga de una protección equivalente y, por ello, regulada específicamente.

2.2.2. Ámbito territorial

El Convenio es un tratado internacional legalmente vinculante, que puede ser ratificado por los Estados Miembros, y se aplica a instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores. Este Convenio, de carácter técnico, obliga únicamente a aquellos Miembros de la OIT cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina.

El Convenio ha sido ya ratificado por 18 países entre los que destacan India, Rusia, Suecia y Brasil. No ha sido ratificado por España, que es el

³ Art. 3.1.d.

⁴ Convenciones internacionales por las que se regulan la seguridad nuclear y la protección radiológica: *vid.* CSN, [Normativa internacional](#), en www.csn.es.

⁵ Téngase en cuenta la Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas y por la que se modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE. En la que se definen los elementos integrantes relativos a: establecimiento, instalación industrial, peligro, sustancia peligrosa, etc.

país con mayor número de Convenios ratificados (133 de los 157 actualmente en vigor). Nótese que la OIT tiene actualmente 187 Estados Miembros⁶. El promedio de ratificaciones por Convenio es de 43 (excluyendo los Convenios de carácter Fundamental y Prioritarios, el promedio de ratificaciones por Convenio es de 36).

2.2.3. **Ámbito personal**

Por un lado, el Convenio no detalla a qué trabajadores aplica específicamente, si bien, en su parte V sí establece los *Derechos y obligaciones de los trabajadores y de sus representantes*, y se refiere en términos muy generales a aquellos trabajadores empleados en el emplazamiento de una instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores⁷.

Por otro lado, y aunque se menciona tangencialmente, en el sistema documentado de prevención de riesgos de accidentes mayores⁸ se incluyen medidas de organización que comprendan el control sobre los contratistas externos y los trabajadores temporales que intervengan dentro de la instalación.

2.2.4. **Ámbito temporal**

Este Convenio entró en vigor el 3 de enero de 1997 una vez que las ratificaciones de dos Miembros fueron registradas por el Director General de la OIT⁹ y, desde dicho momento, entra en vigor para cada Miembro doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación por este por un periodo de 10 años, renovables de forma tácita si no se produce la denuncia de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 del Convenio.

Una vez ratificado el Convenio por el Estado Miembro, El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo lo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas a los efectos del registro y de conformidad con el art. 102 de la Carta de las Naciones Unidas.

⁶ En los listados de la OIT de ratificaciones de Convenios se listan, sin embargo, 191 países.

⁷ Art. 21.

⁸ Art. 9.

⁹ Art. 24.

3. Principios generales del Convenio

Los principios generales del Convenio se recogen en la parte II, arts. 4, 5 y 6, y se focalizan en el Estado Miembro y en su correspondiente Autoridad competente, y se basan en la formulación de políticas y sistemas que permitan proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos de los accidentes mayores incluso en casos de sucesos transfronterizos. En efecto, el Convenio plantea 4 principios generales para todo Estado Miembro:

- I. formular una política nacional coherente relativa a la protección de los trabajadores, la población y el medio ambiente, contra los riesgos de accidentes mayores;
- II. aplicar esta política mediante disposiciones preventivas y de protección, promoviendo la utilización de las mejores tecnologías de seguridad disponibles;
- III. establecer un sistema para la identificación de las instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores basado en una lista de sustancias peligrosas o de categorías de sustancias peligrosas, o de ambas, que incluya sus cantidades umbrales respectivas;
- IV. proteger las informaciones confidenciales que le sean transmitidas o puestas a su disposición de conformidad con cualquiera de los requerimientos del propio Convenio, cuya revelación pudiera causar perjuicio a las actividades de un empleador, siempre y cuando dicha confidencialidad no implique un peligro grave para los trabajadores, la población o el medio ambiente.

4. Derechos y obligaciones de los trabajadores y de sus representantes

El Convenio establece los derechos y obligaciones de los trabajadores¹⁰ y de sus representantes de las instalaciones expuestas a riesgos de accidentes mayores en sus arts. 20 y 21. A tal efecto, estos deberán ser informados de los riesgos que entrañan dichas instalaciones, así como de cualquier instrucción o recomendación hecha por la Autoridad competente. Así mismo deberán ser consultados para la preparación de toda la documentación asociada a la instalación tales como planes de emergencia,

¹⁰ A. ROCA MATÉU, F. MANZANO SÁNZ, *La información y la formación como claves de la prevención de riesgos laborales*, en *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, 2004, tomo I, parte *Estudio*, BIB 2004\553 (recuperado el 25 julio 2019).

informes de seguridad e informes sobre accidentes. Los trabajadores deberán, además, recibir periódicamente instrucciones y formación con respecto a los procedimientos y prácticas de prevención de accidentes mayores.

Es importante destacar que los trabajadores podrán informar al empleador sobre cualquier riesgo que consideren que puede suponer un accidente mayor y, eventualmente, tener derecho a informar a la Autoridad competente acerca de dichos peligros. Así mismo, los trabajadores, sin que en modo alguno ello pueda perjudicarlos, podrán tomar medidas correctivas y, en caso necesario, interrumpir la actividad de la instalación cuando, basándose en su formación y experiencia, tengan razones válidas para creer que existe un peligro inminente de accidente mayor.

El aspecto preventivo que se establece en el propio convenio es el que debe reflejarse en la normativa interna nacional de cada país que desarrolle las medidas necesarias para evitar este tipo de accidentes. Esto es lo que el propio Convenio refleja en relación con las obligaciones de los trabajadores que establece que estos deberán observar todos los procedimientos y prácticas relativos a la prevención y al control de acontecimientos que puedan dar lugar a un accidente mayor, así como observar todos los procedimientos de emergencia en caso de producirse un siniestro de estas características.

Aunque España no ha ratificado el Convenio, la normativa nacional española, bajo el protagonismo del Estatuto básico del trabajador, específicamente en el art. 5¹¹ y la Ley de Prevención de riesgos Laborales, en el art. 29¹², fija las bases de las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Las obligaciones individuales del trabajador con el objeto de velar por la seguridad y salud de las personas que puedan ser afectadas por actos u omisiones de acuerdo con su formación y las instrucciones del empresario. Siempre con arreglo a su formación, utilizando correctamente equipos y materiales, Equipos de Protección Individual (EPI) y no alterando los dispositivos de seguridad. Siendo obligatorio comunicar inmediatamente todo peligro grave e inminente y defectos de los sistemas de protección. Teniendo que colaborar para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo y contribuir a cumplir las exigencias de la Autoridad competente.

Cualquier incumplimiento por parte del trabajador de dicha normativa es susceptible de ser sancionado ya que se tipifican como faltas y sanciones

¹¹ 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 *BOE*, 24 octubre 2015).

¹² Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (en *BOE*, 10 noviembre 1995).

conforme al art. 58 del Estatuto de los Trabajadores.

Por otro lado, los representantes de los trabajadores, tanto el Comité de seguridad y salud laboral¹³ como el delegado de prevención¹⁴, brindan la garantía fundamental para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el ámbito de la empresa. Esto es un sistema previsto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el que se reconocen dos tipos de órganos para la vigilancia de la seguridad y salud de los trabajadores: uno de carácter colegiado y otro de carácter unipersonal. El Comité de Seguridad y Salud es el segundo órgano a través del cual se articula el derecho de los trabajadores a la participación en los asuntos relativos a la prevención de riesgos laborales, siendo definido como el «órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos», art. 38.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Los delegados de prevención¹⁵ por el contrario son órganos unipersonales de los que se establecen dos tipos diferenciados: los de naturaleza legal, que tienen origen en la previsión del art. 35.2 del mismo texto legal que necesariamente impone que se trate de un representante legal de los trabajadores y los de carácter convencional, por la vía del art. 35.4 del mismo texto, que serán designados conforme al diferente sistema que pudiere haberse pactado en convenio colectivo.

5. Responsabilidades

5.1. Responsabilidades del empresario¹⁶

El Convenio estipula que el empleador actuará, implícitamente, como gestor de riesgos y, por tanto, deberá identificar las instalaciones expuestas a accidentes mayores, mantener informada a la Autoridad competente de su existencia y disponer de sistemas de control y gestión de riesgos adecuados con los correspondientes canales de comunicación y alerta temprana en caso de accidente:

- I. identificar toda instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores sujeta a su control. Aquí cabe considerar que se refiere no solo a

¹³ Art. 38, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁴ Art. 35, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁵ Sobre esta cuestión, L. MELLA MÉNDEZ, *Los delegados de prevención: algunos puntos críticos*, en *Aranzadi Social – Estudios doctrinales*, 2003, n. 5.

¹⁶ A. SEMPERE NAVARRRO, *Presentación de unas conclusiones relevantes sobre responsabilidad empresarial por accidente de trabajo*, en *Repertorio de Jurisprudencia*, 2007, n. 7.

- instalaciones en explotación;
- II. notificar a la Autoridad competente toda instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores, en el caso de una instalación ya existente, o antes de ponerla en funcionamiento en el caso de una nueva instalación;
 - III. notificar a la Autoridad competente el cierre definitivo de una instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores antes de que éste tenga lugar. Entendemos que de esta manera se controla el impacto ambiental que pudiera suponer el eventual abandono de instalaciones con productos tóxicos sin la previa descontaminación;
 - IV. establecer y mantener un sistema documentado de prevención de riesgos de accidentes mayores que permita identificar y detallar todos los riesgos asociados, incluidos los de interacción entre sustancias, y que incluya las medidas técnicas y de organización que permitan gestionarlos minimizando las consecuencias de un eventual siniestro.

Este sistema deberá incluir planes y procedimientos de emergencia que comprendan procedimientos médicos y de información a las autoridades para la protección de la población y el medio ambiente. Sin duda estos planes y procedimientos deberían ser consistentes con lo que el Convenio exige a las Autoridades en su parte IV, *Responsabilidades de las Autoridades competentes*:

- I. disponer de un informe de seguridad actualizado para cada instalación sujeta a riesgo de accidente mayor, que será puesto a disposición de la Autoridad competente;
- II. informar tan pronto como se produzca un accidente mayor a la Autoridad competente y demás organismos, a los que se entregará un informe detallado en el que se analicen las causas del accidente y se indiquen sus consecuencias inmediatas in situ, así como todas las medidas adoptadas para atenuar sus efectos.

Conforme a la normativa nacional española la responsabilidad del empresario se limita en el art. 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que impone expresamente al empresario una serie de obligaciones a fin de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo, reconociendo al trabajador el derecho a una protección eficaz en esta materia. De la misma forma que con el trabajador, el art. 42 de la LPRL indica que «el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento».

La responsabilidad se expande en tres jurisdicciones: administrativa, penal

y civil. En primer lugar, la responsabilidad administrativa, queda establecida en los arts. 1.1 y 11 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social que tipifica como infracciones las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan la normativa en el orden social, entre otras, las relativas a la seguridad y de salud laborales. Estas sanciones son de orden económico en su mayoría, arts. 39 ss., con un sistema de graduación de sanciones y aplicación de agravantes o atenuantes. Cabe también la sanción consistente en la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, incluso, en el cierre del centro de trabajo correspondiente¹⁷ lo mismo que es posible limitar la facultad de contratar con la Administración cuando se hayan cometido infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, o constitutivas de delito¹⁸ conforme al art. 20.d de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En segundo lugar, la responsabilidad penal conforme al Código Penal establece diversos tipos penales en que puede incurrir el empresario al incumplir su deber de protección de la seguridad y salud de los trabajadores: el delito contra la seguridad y salud en el trabajo tipificado en el art. 316 del Código Penal según el cual «los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses». Si bien es cierto que este artículo se refiere a un delito de riesgo y no de resultado por lo que no es necesario que se produzca un resultado dañoso. También los arts. 147, 138, 142 y 621 del mismo Código, en función que se produzca, efectivamente, un resultado dañoso o lesivo. El art. 318 del Código Penal, «cuando los hechos previstos en los artículos de este título se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello. En estos supuestos la Autoridad judicial podrá decretar, además, alguna o algunas de las medidas previstas en el artículo 129 de este Código». Entre dichas medidas están la clausura de la empresa o sus instalaciones con carácter temporal o definitivo, la suspensión temporal de sus actividades o de poder realizarlas en el futuro, la intervención de la

¹⁷ Art. 53, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁸ Art. 54, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

empresa por el tiempo necesario, su disolución, etc.

En tercer lugar, la responsabilidad civil. En efecto, el empresario puede quedar sujeto a una responsabilidad civil por la comisión de un delito o falta si de sus actos u omisiones se derivan perjuicios para terceros. Así lo establece el art. 116.1 CP cuando dice que «toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios». En concreto el Código Civil en el art. 1.902 señala que «las obligaciones que nazcan de los delitos o faltas se regirán por las disposiciones del Código Penal».

Aplicable también a la situación de que un empresario cause daño al trabajador como consecuencia de incumplir sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, será responsable de conformidad con el art. 1.101 del Código Civil: «quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren al tenor de aquéllas»¹⁹.

5.2. Responsabilidades de las Autoridades

La Autoridad competente deberá velar por que se establezcan y actualicen a intervalos apropiados, y se coordinen con las autoridades y organismos interesados, los planes y procedimientos de emergencia (con base en la información del empleador) que contengan disposiciones para proteger a la población y al medio ambiente fuera del emplazamiento en que se encuentre cada instalación expuesta a riesgos de accidentes mayores. Esto es lo que se denomina Plan de Emergencia Exterior (PEE) en la legislación española según se define en el Real Decreto 1254/1999 de 16 de julio²⁰:

- I. difundir entre los miembros de la población información sobre las medidas de seguridad que han de adoptarse y la manera de comportarse en caso de accidente mayor;
- II. dar la alarma cuanto antes al producirse un accidente mayor;
- III. en el caso de que un accidente mayor pueda trascender las fronteras,

¹⁹ Véase sobre esta cuestión la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984.

²⁰ Art. 11.4: los órganos competentes de las Comunidades Autónomas elaborarán, con la colaboración de los industriales, un Plan de Emergencia Exterior para prevenir y, en su caso mitigar, las consecuencias de los posibles accidentes graves previamente analizados, clasificados y evaluados, que establezca las medidas de protección más idóneas, los recursos humanos y materiales necesarios y el esquema de coordinación de las autoridades, órganos y servicios llamados a intervenir.

- proporcionar a los Estados afectados la información requerida en los apartados anteriores con el fin de contribuir a las medidas de cooperación y coordinación. En este sentido, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas adopta en Marzo del 1993 el Convenio sobre Efectos Transfronterizos de Accidentes Industriales (*vid.* UNECE, 2017) en cuyo preámbulo se menciona el Código de Buenas Prácticas para la Prevención de Accidentes Industriales Mayores de 1991 de la OIT, que posteriormente servirá como base para la elaboración del Convenio (*vid.* OIT, 1991). Este convenio de la UNECE, actualmente ratificado y/o firmado por 46 países, lo fue también por España en Mayo 1997 y entró en vigor en Abril 2000;
- IV. elaborar una política global de emplazamientos que establezca una separación adecuada entre las instalaciones en proyecto que estén expuestas a riesgos de accidentes mayores y las áreas de trabajo, las zonas residenciales y los servicios públicos. Este punto está bien regulado en España ya desde 1961 con la publicación del antiguo Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas (RAMINP), aprobado mediante el Decreto 2414/1961, derogado por la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera;
 - V. inspeccionar las instalaciones de riesgo mediante personal debidamente calificado que cuente con una formación y competencia adecuadas y con el apoyo técnico y profesional suficiente para desempeñar sus funciones de inspección, investigación, evaluación y asesoría;
 - VI. suspender cualquier actividad que presente una amenaza inminente de accidente mayor.

5.3. Responsabilidades del Estado

Las responsabilidades del Estado quedan establecidas en los Principios Generales del Convenio que, como se ha indicado en el § 3, se focalizan en él y en su correspondiente Autoridad competente, y se basan en la formulación de políticas y el establecimiento de sistemas que permitan proteger a los trabajadores, la población y el medio ambiente de los efectos de los accidentes mayores.

6. Otras cuestiones

El Convenio está complementado por la Recomendación 181 de la OIT sobre la prevención de accidentes industriales mayores, adoptada en Ginebra, en la 80ª reunión de la CIT el 22 junio 1993. Este instrumento, no obstante, actúa como directriz no vinculante para el Estado Miembro que, en su caso, haya ratificado el Convenio.

Esta recomendación tiene una aportación limitada al alcance del Convenio si bien hace una mención explícita al desarrollo de políticas en aquellos sectores y actividades excluidos del campo de aplicación del Convenio, a tenor de su art. 1, § 3 (el accidente de Chernóbil había sucedido ya hacia 7 años, en 1986).

En cualquier caso, el Convenio se constituye en 1993 cuando ya la regulación había dado un gran impulso a la mejora de la protección del medio ambiente y de la seguridad laboral y de procesos, tanto en los Estados Unidos como en Europa. La regulación europea tenía una base nacional, pero se consideró necesario una plataforma común. El Consejo de las Comunidades Europeas, el predecesor del actual Consejo de la Unión, hizo que su Comisión desarrollara una Directiva de seguridad industrial en 1982 (82/501/CEE), la primera Directiva Seveso, que planteaba ya los conceptos de Autoridad Competente, notificaciones, informes de seguridad, inspecciones, informes de accidentes y planes de emergencia. Tras el acaecimiento de desastres posteriores se mejoró la Directiva inicial. La segunda Directiva que siguió en 1996 (96/82/CE) introdujo el concepto de Sistema de Gestión de Seguridad, y también llamó la atención sobre los efectos dominó en plantas vecinas, la planificación del uso del terreno y una mayor atención a las modificaciones de las plantas. En 2003 y siguientes, después del desastre de la pirotecnia holandesa (Enschede), la catástrofe francesa de Toulouse y la ruptura húngara del dique alrededor de un depósito de residuos mineros que causó la contaminación a gran escala de metales pesados tóxicos, se lanzó una enmienda para reforzar una serie de aspectos.

La Directiva Seveso III de 4 de Julio 2012 (2012/18/UE), enfatiza la preparación de planes de emergencia, involucrando al público en consultas y toma de decisiones, y definiendo los criterios para la definición de “sustancias peligrosas” (o en terminología alternativa: “materiales peligrosos”) teniendo en cuenta la clasificación del Globally Harmonized System (*vid.* Aa.Vv., 2017; Directiva 2012/18/UE).

7. Bibliografía

AA.VV., *Did we learn about risk control since Seveso? Yes, we surely did, but is it enough? An historical brief and problem analysis*, en *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 2017, vol. 49, part A, pp. 5-17

COMISIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES INDUSTRIALES, *Prevención de Desastres Industriales. Informe V (1)*, OIT, 1991

CSN, *Normativa internacional*, en www.csn.es

GRUPO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ANALÍTICA DE RIESGOS, *Accidentes graves. ejemplos históricos*, en www.unizar.es/guiar

MELLA MÉNDEZ L., *Los delegados de prevención: algunos puntos críticos*, en *Aranzadi Social – Estudios doctrinales*, 2003, n. 5, pp. 869-898

OIT, *Prevención de accidentes industriales mayores*, 1991

ROCA MATÉU A., MANZANO SÁNZ F., *La información y la formación como claves de la prevención de riesgos laborales*, en *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, 2004, tomo I, parte *Estudio*, BIB 2004\553 (recuperado el 25 julio 2019)

ROMERAL HERNÁNDEZ J., *El delegado de prevención*, Lex Nova, 2008

SEMPERE NAVARRRO A., *Presentación de unas conclusiones relevantes sobre responsabilidad empresarial por accidente de trabajo*, en *Repertorio de Jurisprudencia*, 2007, n. 7, pp. 413-424

UNECE, *Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents*, United Nations, 2017

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo