

## La vigilancia de la salud y la aptitud laboral

**Juan Antonio Elena García**

*Inspector de Trabajo de la Subdirección General para la coordinación en Materia de Relaciones Laborales, Prevención de Riesgos Laborales y Medidas de igualdad. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Madrid.*

**Correspondencia**

juanantonio.elena@meyss.es

---

### Resumen

---

El régimen jurídico de la vigilancia de la salud de los trabajadores trata de salvaguardar la integridad física y moral del trabajador para evitar que desempeñen trabajos que sean incompatibles con su salud o que pudieran agravar sus deficiencias psíquicas o físicas.

Por ello, los reconocimientos médicos se configuran como un instrumento esencial de tutela del trabajador y de limitación de responsabilidad del empresario en aquellos supuestos en los que resulta obligada su realización.

Desde un punto de vista laboral, la revelación de un estado de salud del trabajador incompatible con su puesto de trabajo supone la introducción de cambios técnicos u organizativos, que pueden modificar las condiciones en las que venía prestando su trabajo o, incluso, puede llevar aparejada la resolución de la relación laboral.

**Palabras clave:** *vigilancia de la salud, aptitud laboral.*

---

### Summary

---

The legal framework for health surveillance of workers tries to safeguard the physical and moral integrity of the worker in order to avoid the developing of a work which is incompatible with their health or which might deteriorate their mental or physical impairments.

Therefore, medical examinations are configured as essential instruments of protection of the workers and as an employer liability limitation in cases where it is mandatory their implementation.

From a labor standpoint, the revelation of a health worker incompatible with his job involves the introduction of technical and organizational changes, which may alter the conditions under which his work had been developed or, even, it could have as consequence, the termination of the employment relationship.

**Keywords:** *health surveillance, workplace capacity, proceedings for a declaration of permanent incapacity.*

## I. INTRODUCCIÓN

El fundamento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales reside en el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (la “Ley 31/1995”) establece el deber del empresario de proteger a los trabajadores frente a los riesgos laborales.

El contenido de esta obligación empresarial se precisa a lo largo de la citada Ley 31/1995 y de sus disposiciones generales de desarrollo, que establecen los principios generales inspiradores de la acción preventiva y una serie de obligaciones de carácter instrumental, que están dirigidas a conseguir el cumplimiento satisfactorio de su deuda de seguridad.

La consideración de las circunstancias personales de los trabajadores en el desarrollo de toda acción preventiva tiene como finalidad promover, mejorar las condiciones de trabajo y mantener un alto grado de bienestar físico, mental y social, que eviten, en todo caso, la adscripción de trabajadores con características especiales a puestos de trabajo donde su salud pueda ser puesta en peligro.

En definitiva, se trata de dotar de efectividad al principio general de adaptar cada puesto de trabajo a la persona, de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley 31/1995, y que se concreta en los artículos 22, 25, 26 y 27 de la misma Ley. Es en estos preceptos en los que se establece el marco jurídico general de la vigilancia de la salud y donde se instituyen obligaciones específicas relacionadas con las capacidades fisiológicas y psicológicas de los trabajadores. Así, se distinguen situaciones como la concurrencia de discapacidades físicas o psíquicas, estados transitorios o una sensibilidad del trabajador a agentes físicos, químicos o biológicos, que pudieran resultar incompatibles con el puesto de trabajo, o supuestos que merecen una especial protección como la maternidad o la situación de minoría de edad.

## II. LA VIGILANCIA DE LA SALUD Y LA DETERMINACIÓN DE LA APTITUD LABORAL DEL TRABAJADOR EN EL DESEMPEÑO DE SU PUESTO DE TRABAJO

La aptitud laboral para el desempeño de la prestación laboral está condicionada por la existencia de deficiencias psicofísicas, que impidan la ejecución del trabajo con normalidad o que constituyan un riesgo para la salud del trabajador o para terceros.

La valoración de la aptitud laboral se realiza mediante el examen del estado de salud del trabajador y de las condiciones (1) en las que se ejecuta la prestación laboral. En líneas generales, esta valoración debe realizarse (i) antes del comienzo de la relación laboral si el trabajador va a ser adscrito a un puesto de trabajo con riesgo de contraer una enfermedad profesional (2), (ii) una vez iniciada la relación laboral, (iii) durante su desarrollo, (iv) tras la concurrencia de un accidente de trabajo o la detección de una enfermedad profesional o alguna circunstancia relacionada con ella (v) y/o tras una ausencia prolongada por motivos de salud (3).

(1) El artículo 4 de la Ley 31/1995 define como condición de trabajo “[...] cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud del trabajo”. Y menciona, entre otros, expresamente las características de los locales, instalaciones, equipos, productos, agentes físicos, químicos y biológicos, los procesos en los que se utilizan.

(2) Véase el artículo 196 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el artículo 37.3 b)2 del Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención.

(3) El artículo 22 de la Ley 31/1995 también contempla la posibilidad de realizar reconocimientos médicos una vez finalizada la relación laboral. Para un estudio general véase San Martín Mazzucconi, C.: “La vigilancia del estado de salud de los trabajadores: voluntariedad y periodicidad de los reconocimientos médicos” en Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales núm. 53.

Tras el examen médico del estado de salud, el trabajador podrá ser calificado como:

- Apto sin ningún tipo de restricción: Podrá desempeñar su tarea habitual sin limitaciones.
- Apto con restricciones: Le permite desarrollar tareas fundamentales de su puesto de trabajo, pero otras sólo de forma parcial e incluso algunas pueden quedar al margen de su estado psicofísico.
- Apto en observación: Situación que se produce cuando no se obtienen datos concluyentes sobre su aptitud y existe una sospecha de enfermedad profesional, que no le impide desarrollar su trabajo.
- No apto: Implica que el desempeño de sus tareas conlleva serios problemas de salud o que sus capacidades fisiológicas y psicológicas le impiden su realización.

Es indudable que por su vinculación con la seguridad y salud en el trabajo, esta obligación instrumental de vigilar la salud de los trabajadores, establecida en el artículo 22 de la Ley 31/1995, que es de carácter específico y finalista, está dirigida a detectar cualquier lesión o enfermedad que pueda sufrir el trabajador o que sufra como consecuencia de su trabajo y a comprobar si las medidas preventivas adoptadas son adecuadas a los riesgos a los que están expuestos los trabajadores.

Como es sabido, en el régimen jurídico de la vigilancia de la salud resulta complicado conciliar los diversos intereses y derechos concurrentes (4). La obligación de vigilancia de la salud pivota sobre el derecho a la libertad del trabajador de disponer de su salud, libertad que cede cuando colisiona con otros derechos e intereses, como el derecho a la salud de otras personas, principalmente trabajadores, o la del propio trabajador. De ahí que la vigilancia de la salud se configure como un derecho-deber, cuyo efecto reflejo supone la delimitación de la responsabilidad del empresario.

La autonomía de la voluntad del trabajador en el sometimiento a los reconocimientos médicos se encuentra limitada, previo informe de los representantes de los trabajadores, en los siguientes supuestos:

- Cuando la realización de los reconocimientos médicos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores.
- Cuando la realización de los reconocimientos médicos sea imprescindible para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras empresas relacionadas con la empresa.
- Cuando de forma expresa, lo establezcan disposiciones de carácter general reguladoras de las condiciones mínimas de seguridad y salud ante determinados riesgos (5).
- Finalmente, y de forma previa a la contratación, cuando se trate de cubrir puestos con riesgo de enfermedad profesional.

Con la finalidad de no vaciar de contenido el principio de autonomía de la voluntad del trabajador en el sometimiento a los reconocimientos médicos, el Tribunal Constitucional (6) ha señalado que estas excepciones deben interpretarse de forma restrictiva, respetando la proporcionalidad al riesgo, la concurrencia de una necesidad

(4) Véase A. García Serrano e I. Pedrosa Alquézar: Vigilancia de la salud de los trabajadores. Aspectos clínicos y jurídicos de los reconocimientos médicos en el trabajo, La Ley-Actualidad, 1999.

(5) Véase, entre otros, el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo y el Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.

(6) Sentencia del Tribunal Constitucional 196/2004, de 15 de noviembre (BOE del 21 de diciembre, donde el Tribunal se pronuncia sobre los límites al ejercicio de la facultad empresarial de vigilancia de la salud, sin que esta suponga una fiscalización del estado de salud de los trabajadores que permita conocer determinadas prácticas o hábitos que pertenecen al ámbito de la intimidad y de la vida privada del trabajador.

objetiva en atención al riesgo que se trata de evitar y el interés preponderante del grupo social o de la colectividad laboral.

En todo caso, los reconocimientos médicos deberán efectuarse por personal sanitario con la competencia técnica, formación y capacidad acreditada, que formarán parte de la organización preventiva de la empresa (7).

Esta organización preventiva deberá contar con un médico especialista en Medicina del Trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa, que será el encargado de examinar la aptitud laboral con el debido respeto al derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona del trabajador y mantendrá la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

Esto significa que el empresario no podrá asumir personalmente la vigilancia de la salud y deberá recurrir a alguna de las modalidades de organización preventiva —servicio de prevención propio o ajeno—.

Aun cuando queda vedada la posibilidad de que el empresario realice personalmente los reconocimientos médicos y es exigida la intervención de un tercero cualificado, aquél sólo tendrá acceso a las conclusiones de los reconocimientos médicos, ya que un acceso absoluto a los datos médicos del trabajador constituiría una intromisión en la esfera personal del trabajador. Así las cosas, el empresario será únicamente informado de la calificación de la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo y, en su caso, si deben introducirse modificaciones en el mismo.

### III. VICISITUDES ANTE EL ESTADO PSICOFÍSICO DEL TRABAJADOR INCOMPATIBLE CON EL PUESTO DE TRABAJO

Una vez realizados los reconocimientos médicos conforme a las previsiones legales y reglamentarias y determinado el grado de aptitud del trabajador para la ejecución de la prestación laboral, puede emerger la conflictividad propia de las relaciones laborales.

En especial, cuando la falta de aptitud del trabajador impide su adscripción al puesto de trabajo que venía desempeñando a lo largo de su carrera profesional y la adopción de medidas técnicas no son suficientes para mantenerlo en condiciones de seguridad y salud.

Esta conflictividad no se agota en los supuestos donde los requerimientos preventivos del puesto de trabajo impiden la adscripción del trabajador, sino que se ve postergada cuando el trabajador desconoce u oculta un estado psicofísico incompatible con su trabajo. De ahí la importancia de los reconocimientos médicos como instrumento preventivo y como elemento delimitador de la responsabilidad empresarial.

No es la intención de estas líneas entrar en un análisis pormenorizado de las distintas situaciones en las que se pueden encontrar el trabajador y la empresa tras una calificación insuficiente de la aptitud de aquél, sino más bien establecer un marco general para obtener unos principios generales que inspiren la actuación inspectora de impulso del procedimiento administrativo de declaración de incapacidad permanente.

#### a) Nociones generales

Corresponde a la empresa, como destinatario del cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, la adopción de medidas organizativas tendentes a garantizar la seguridad y salud del trabajador, que se encuadran en el ejercicio

(7) Artículo 11 del Real Decreto 39/1997, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, sin que en ningún supuesto puedan ser asumidos personalmente por el empresario.

ordinario de su poder organizativo y de dirección, cuya implantación debe realizarse en el sentido menos oneroso para el trabajador (8).

Estas medidas organizativas pueden afectar a la jornada de trabajo, horarios, sistema de trabajo a turnos, trabajo nocturno y, en última instancia, pueden comprender, incluso, el cambio de funciones.

Ahora bien, cuando no resulta posible la adopción de medidas técnicas u organizativas y el trabajador no puede ver satisfecho su derecho a un cambio de puesto de trabajo, la única opción existente es el recurso a las medidas de carácter extintivo (9).

Dada la incidencia en la posición jurídica del trabajador, las medidas de carácter extintivo deben estar justificadas y, por lo tanto, no basta con negar la existencia de un puesto de trabajo idóneo para el trabajador, sino que requieren una actividad probatoria en la que se acredite que no resulta técnicamente posible la adaptación del puesto de trabajo, que las medidas organizativas son insuficientes o, en su caso, que no existe un puesto de trabajo libre de riesgos (10).

Sobre esta idea, la Orden de 9 de mayo de 1962, aún vigente, en su artículo 45, contemplaba la obligación de trasladar al trabajador a otro puesto de trabajo exento de riesgo, si tras los reconocimientos médicos se descubría algún síntoma de enfermedad profesional, que no constituyese incapacidad temporal, pero cuya progresión fuera posible evitar con el citado traslado. Si bien, en aquellos supuestos en los que no fuera posible el traslado del trabajador, la citada orden introdujo una limitación del ejercicio del poder organizativo y directivo del empresario, que exige la conformidad previa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que el trabajador sea dado de baja en aquélla e inscrito con derecho preferente para ser empleado en el Servicio Público de Empleo Estatal (11).

A propósito de las medidas extintivas y sin entrar en un análisis detallado, el empresario puede extinguir el contrato de trabajo en los supuestos de ineptitud del trabajador de conformidad con lo previsto en la letra a) del artículo 52 del Estatuto de los Trabajadores.

En la misma línea, determinadas condiciones psicofísicas del trabajador de origen laboral o común, pueden ocasionar la falta de asistencia al trabajo, que justificaría una extinción causal objetiva del contrato de trabajo en los términos previstos en la letra d) del mismo precepto.

Igualmente, existen determinados incumplimientos contractuales del trabajador que pueden estar relacionados con su situación personal —conductas erráticas y desordenadas— o su estado de salud, que se manifiestan en faltas repetidas e injustificadas de asistencia o puntualidad al trabajo, indisciplina o desobediencia en el trabajo, sirviendo como ejemplo recurrente la embriaguez habitual o toxicomanía que suele desembocar en un despido disciplinario (12).

Salvo en la hipótesis de que concurriesen causas disciplinarias, el empresario deberá hacer frente al abono de la indemnización por extinción objetiva o, en su caso, a la prevista para el despido improcedente.

(8) Tienen un carácter prioritario las medidas de adaptación del puesto de trabajo sobre las que incidan en las condiciones de trabajo.

(9) Sobre esta cuestión véase Cos Egea, M: "Los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos en la doctrina judicial", Revista Doctrina Aranzadi Social núm. 12, 2010.

(10) Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 25 de octubre de 2001 (AS 2001\3981).

(11) En estos casos, el trabajador percibirá con cargo a la empresa un subsidio equivalente al salario íntegro durante un periodo de 12 meses. Transcurrido el plazo anterior, el trabajador percibirá el indicado subsidio durante 6 meses a cargo de la Entidad Gestora.

(12) Ante la gravedad del despido disciplinario basado en las adicciones de trabajador, en la negociación colectiva se están instrumentando, como contrapartida a la realización de controles periódicos de detección del consumo del alcohol y sustancias, medidas de apoyo y de recuperación del trabajador.

Es por este motivo por el que, ante la existencia de un trabajador no apto para el desempeño del puesto de trabajo, el empresario se plantea la posibilidad de promover la salida del trabajador mediante la instrucción del procedimiento administrativo de declaración de incapacidad permanente (13), cuya principal ventaja es la ausencia de costes indemnizatorios (14).

#### **b) El procedimiento administrativo de declaración de incapacidad permanente**

De conformidad con el apartado primero del artículo 4 del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio, el procedimiento administrativo se puede iniciar: (a) de oficio, por propia iniciativa de la entidad gestora (el Instituto Nacional de Seguridad Social "INSS"), o como consecuencia de petición razonada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o del Servicio de Salud competente para gestionar la asistencia sanitaria de la Seguridad Social; (b) a instancia del trabajador o su representante legal; y (c) a instancia de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y de Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social o de las empresas colaboradoras, en aquellos asuntos que les afecten directamente.

Ante la tercera vía, se suscitó la controversia sobre la legitimación activa del empresario para iniciar el citado procedimiento. Sin embargo, el empresario carece de legitimación activa para el inicio del procedimiento administrativo (15) y, así lo declaró el Tribunal Constitucional en Sentencia de 207/1989, de 14 de diciembre, al afirmar que "[...] *las únicas partes legitimadas para solicitar la invalidez permanente son el INSS de oficio o el trabajador beneficiario de las prestaciones y, en su caso, la Mutua Patronal de Accidentes de Trabajo*". Esta doctrina fue seguida por el Tribunal Supremo (16) al indicar que las empresas carecen de legitimación activa para pretender el reconocimiento a favor del trabajador de una incapacidad permanente, porque lo que se ejercita es un derecho subjetivo en el marco de una relación jurídica de Seguridad Social y la titularidad de ese derecho corresponde únicamente al trabajador.

Por lo tanto, como la propia norma reglamentaria señala, la legitimación de las empresas para instar el procedimiento de declaración de incapacidad permanente queda reducida a las que sean colaboradoras en la gestión o que sean responsables de las prestaciones.

No obstante, y a pesar de encontrarse limitada la legitimación activa para iniciar un procedimiento de este tipo, parte de la doctrina laboralista sostiene que las empresas interesadas podrán solicitar del INSS la iniciación del procedimiento de oficio mediante la oportuna denuncia (17).

#### **c) La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

Como se ha visto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está facultada para solicitar al INSS la incoación de un procedimiento administrativo de declaración de incapacidad permanente.

Esta actuación inspectora, por la que se insta de forma razonada al INSS a la iniciación de oficio del procedimiento administrativo para la declaración de la incapacidad permanente de un trabajador, está condicionada por el régimen jurídico de la vigilancia de la salud de los trabajadores y por la configuración de la incapacidad permanente como un derecho subjetivo en la relación jurídica de Seguridad Social.

(13) Artículo 49.1 e) del Estatuto de los Trabajadores, cuyo efecto es la extinción de la relación laboral.

(14) También debe considerarse la existencia de otros costes de tipo indemnizatorios previstos en la negociación colectiva.

(15) Sobre esta cuestión véase: Román Vaca, E.: El procedimiento administrativo de calificación y revisión de la invalidez permanente, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996; Roqueta Buj, R.: La incapacidad permanente, CES, 2000, 135 y ss.; Lacambra Calvet, A.: "Sobre la legitimación del empresario en los procesos de Seguridad Social relativos a Invalidez Permanente", Revista Española de Derecho del Trabajo, núm. 65. Rabanal Carbajo, P.: "El papel de la empresa en la declaración de incapacidad permanente", Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, núm. 69.

(16) Sentencia de 14 de octubre de 1992 (RJ 1992\7633).

(17) Roqueta Buj, R.: La incapacidad permanente, CES, 2000, pág. 136.

Dicha actuación (18) tiene un carácter excepcional y su inicio, generalmente, está motivado por la existencia de otras actuaciones inspectoras en las que se tiene conocimiento de las circunstancias en las que se desarrolla la prestación laboral y como éstas resultan incompatibles o inciden el estado psicofísico del trabajador (19) o pueden constituir un riesgo potencial para terceros.

En este sentido, la actuación inspectora está ordenada hacia la búsqueda de una conexión entre las lesiones sufridas y las tareas que el trabajador desempeña y tiene por objeto comprobar si las afecciones anatómicas o funcionales impiden realizar todas las tareas o las fundamentales con la consideración debida a la dignidad del trabajador o, sin producir estos efectos, que el estado de salud del trabajador constituye un riesgo para la seguridad y salud de compañeros, terceros o del propio trabajador, quedando al margen aquellas faltas de aptitud del trabajador relacionadas con los niveles de profesionalidad, rendimiento y eficacia que la relación laboral exige.

En conclusión, y aun cuando esta actuación debe considerar la naturaleza abierta, graduable y flexible del concepto de incapacidad permanente (20), de lo que se trata es de aportar los elementos fácticos suficientes para que el INSS en función de las circunstancias personales del trabajador —dolencias y afectación personal—, que determinan su aptitud, y las circunstancias laborales pueda decidir sobre el inicio del procedimiento de oficio y, en su caso, pueda servirle de asesoramiento para dictar resolución (21).

---

(18) La actuación inspectora se inicia siempre de oficio como indica el artículo 13 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre.

(19) Piénsese en un trabajador que sufre de forma reiterada distintos accidentes de trabajo y se comprueba que están relacionados con una falta de aptitud laboral del trabajador y con una adscripción indebida al puesto de trabajo.

(20) Goerlich Peset, J.M.<sup>a</sup>, “La reforma de la incapacidad permanente”, en AA.VV., *La reforma de las pensiones de 1997*, Madrid, 1999, pág. 59, que no impide un tratamiento individualizado de cada situación en función de las concretas circunstancias objetivas y subjetivas del trabajador.

(21) Al igual que sucede en los procedimientos de determinación de contingencia, en los que el papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social consiste en asesorar al INSS sobre el origen profesional o no de la lesión o, en otros términos, en determinar la relación de causalidad entre la lesión y el trabajo.