UNIVERSIDAD DE LEÓN

DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO Y DE LA EMPRESA

LA INTEGRACION DE LA PREVENCION EN LA GESTION EMPRESARIAL: LOS TRABAJADORES COMO SUJETOS ACTIVOS

TESIS DOCTORAL PRESENTADA POR

José Daniel Fernández González

DIRECTORES:

Beatriz Agra Viforcos

José Gustavo Quirós Hidalgo

León, 2015

ÍNDICE

Abreviaturas 1

I.- INTRODUCCIÓN 4

II.- EL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LA EMPRESA.....9

1.- Conexión entre gestión empresarial y gestión preventiva 9
1.1.- La empresa como sistema 10
1.2.- La cultura organizativa 12
1.3.- Planificación estratégica 15
1.4.- La innovación 18
2.- Situación actual de la gestión integral 20

III.- EL TRABAJADOR COMO SUJETO ACTIVO
DE LA PREVENCIÓN. MARCO JURÍDICO GENERAL 27

1.- Ámbito Comunitario.....27
1.1.- Orígenes y evolución histórica 29
1.2.- La política comunitaria de seguridad y salud en el siglo XXI.....32
2.- Ordenamiento interno 37
2.1.- Antecedentes históricos: del sistema autoritario al sistema democrático de relaciones laborales.....37
2.2.- Evolución del modelo preventivo: de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 40
2.3.- La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención 42
2.4.- La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 46

IV.- LOS TRABAJADORES COMO SUJETOS ACTIVOS DE OBLIGACIONES PREVENTIVAS.....49

1.- El empresario deudor de seguridad, el trabajador acreedor de seguridad 49
1.1.- Obligaciones del empresario.....52
1.2.- Responsabilidades del empresario 61
1.2.1.- Responsabilidades públicas.....61
1.2.2.- Responsabilidades privadas 63
1.2.3.- Responsabilidad de Seguridad Social: el recargo de prestaciones.....63
2.- Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores.....65
2.1.- Trabajador Común 68
2.2.- Trabajador especial 74
2.2.1.- Representante de los trabajadores 74
2.2.2.- Mandos, encargados y directivos 77
2.2.3.- Técnicos en prevención de riesgos laborales y coordinadores de seguridad 80

V.-LOS TRABAJADORES COMO SUJETOS IMPLICADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PREVENTIVA EMPRESARIAL Y EN SU ARTICULACIÓN ORGANIZATIVA.....86

1.- El plan de prevención y sus instrumentos: evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva 88
2.- Modalidades de organización de la prevención.....95
2.1.- Análisis de las diversas variables organizativas y su incidencia en la integración 96
2.1.1.- Asunción personal.....98
2.1.2.- Designación de trabajadores 102
2.1.3.- Servicios de prevención 111
A) Servicios propios “ordinarios” 113

B) Servicios propios mancomunados 117
C) Servicios ajenos 120
2.2.- Los “nuevos” roles en la acción preventiva empresarial 127
2.2.1.- La presencia de recursos preventivos.....127
2.2.2.- Los coordinadores de las actividades preventivas 138
2.3.- Las auditorías reglamentarias del sistema preventivo empresarial.....142

VI.- LOS TRABAJADORESCOMO TITULARES DE

DERECHOS COLECTIVOS DE PARTICIPACIÓN EN LA EMPRESA. 149

1.- Noción y alcance del derecho de participación en materia preventiva 149
2.- Ejercicio indirecto de los derechos de participación:
la representación de los trabajadores en materia preventiva.....152
2.1.- La representación unitaria y sindical 152
2.2.- Los delegados de prevención.....155
2.3.- El comité de seguridad y salud 164
3.- El papel de la negociación colectiva 169

VII.- EL TRABAJADOR AUTÓNOMO

EN LAS ORGANIZACIONES EMPRESARIALES

Y EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN.....174

1.- El trabajador autónomo en materia de seguridad y salud en el trabajo 176
2.- El autónomo concurrente con otros empresarios.....183
2.1.- Regla general 184
2.2. El sector de la construcción 187

VIII.- LA FORMACIÓN COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y PARA LA GESTIÓN INTEGRADA 191

1.- La importancia de la formación para crear entornos laborales seguros 192
2.- Ámbitos de actuación formativa 195
2.1.- La formación preventiva en el sistema educativo 196
2.2.- El derecho de los trabajadores a recibir formación preventiva en su empresa. 202
2.3.- La formación de técnicos en prevención 210
3- El problema de la formación de los trabajadores autónomos 219

IX.- CONCLUSIONES 222

X.- BIBLIOGRAFÍA 229

XI.- WEBGRAFÍA 254

XII.- NOTAS TÉCNICAS DE PREVENCIÓN 257

ABREVIATURAS

AA.VV.	Autores varios
art./arts.	Artículo/s
ATS	Auto del Tribunal Supremo
BOE	Boletín Oficial del Estado
cap.	Capítulo
CC	Convenio Colectivo
CCiv.	Código Civil
CE	Constitución Española
cit.	Obra citada
COEPA	Confederación empresarial de la provincia de Alicante.
Coord./Coords.	Coordinador/es
CP	Código Penal
Dir./Dirs.	Director/es
DM	Directiva 391/1989, de 12 de junio, del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco)
Ed./Eds.	Edición/es
ET	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
INVASSAT	Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo
ISO	International Organization for Standardization
ISTAS	Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud
LETA	Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo
LGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la

	Seguridad Social
LISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social
LOLS	Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MESS	Ministerio de Empleo y Seguridad Social
NTP	Nota Técnica de Prevención
núm./núms.	Número/s
OGSHT	Orden de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el trabajo
OHSAS	Occupational Health and Safety Assessment Series
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSALAN	Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral
pág./págs.	Página/s
pfo.	Párrafo
PYME/S	Pequeña/s y mediana/s empresa/s
RD/RR.DD.	Real Decreto/Reales Decretos
RSP	Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.
SAN/SSAN	Sentencia/s de la Audiencia Nacional
SAP/SSAP	Sentencia/s de la Audiencia Provincial
ss.	Siguientes
STCo/SSTCo	Sentencia/s del Tribunal Constitucional
STJCE/SSTJCE	Sentencia/s del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS/SSTS	Sentencia/s del Tribunal Supremo
STSJ/SSTSJ	Sentencia/s del Tribunal Superior de Justicia
TRADE	Trabajador autónomo económicamente dependiente

UE	Unión Europea
vol.	Volumen

I.- INTRODUCCIÓN

Tras casi dos décadas desde la entrada en vigor del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), para las empresas la prevención sigue significando poco más que un coste, a buen seguro propiciado por una cultura obsoleta que no tiene en cuenta la rentabilidad, tanto tangible como intangible, que puede reportar la implantación de una prevención eficaz, a pesar de lo elevado que puedan ser los costes de implantación, mantenimiento y mejora[1]. Probablemente por ello, a lo largo de todo el tiempo transcurrido, el cumplimiento de la norma, y de su fundamento legal (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales --LPRL--), ha sido más formal que real y más burocrático que efectivo[2], y sobre todo en el caso de las PYMES, algo especialmente grave si se tiene en cuenta que soportan más del 80% del engranaje productivo español, motivo por el que no puede extrañar que el nuevo Marco estratégico de la Unión Europea (UE) en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020 considere insuficientemente conseguidos los objetivos en este tipo de unidades productivas a las que dedica buena parte de sus propuestas[3].

La empresa ha visto a la prevención como algo ajeno, separado de su esencia, lo cual ha determinado el recurso habitual a la "externalización" a través de los servicios de prevención[4], aprovechando cuantos beneficios o ventajas considera que tal sistema reporta.

[1] Así, NTP 640: *Indicadores para la valoración de intangibles en prevención*, INSHT, 2003.

[2] "Ha habido un nivel de cumplimiento formalista y escasamente efectivo del marco legal, desde una visión unidimensional represiva que, como demuestra la experiencia comparada, no es la más eficaz, y que, precisamente, es la que domina en los países de más alto nivel de siniestralidad", RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales", *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2005, pág. 9.

[3] Marco estratégico de la Unión europea en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020 disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-641_es.htm. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[4] Sensibles a esta "realidad", uno de los objetivos de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020, precisamente es el de la mejora de la calidad y de la eficacia de las actuaciones llevadas a cabo por los servicios de prevención ajenos, que a su vez ha sido objeto de la Guía del INSHT: *Guía técnica para la mejora de la eficacia y calidad de las actuaciones de los servicios de prevención ajenos. Criterios de calidad del servicio*, 2012.

Asumiendo los errores cometidos, el legislador ha ido introduciendo una serie de cambios normativos por medio de los cuales pretendía incrementar el protagonismo de la prevención en el marco general de la gestión productiva, como parte integrante de la misma, y en cuyo diseño todos los miembros de la organización están llamados a ocupar un papel destacado.

La clave viene dada por la expresión "integración"[5], utilizada por el art. 16.1 LPRL desde su modificación dada por la Ley 54/2003), cuando establece que "la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales... Este plan de prevención de riesgos laborales deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan". Algo a lo que también aludía ya con anterioridad el art. 1 RSP al señalar que "la prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en el conjunto de sus actividades y decisiones. La integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en las decisiones que adopten"[6].

Así pues, la dirección de la empresa debe establecer una política de gestión integrada que determinará las estrategias a seguir desde cualquier prisma y que,

[5] Objeto del magnífico análisis del INSHT: *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, 2009, especialmente sus apartados 5 (sistema de prevención), 6 (plan de prevención) y 7 (consideraciones para PYMES y microempresas).

[6] Incluso la trasunta Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1971 (OGSHT), en su art. 7 refería como obligación del empresario el determinar en los niveles jerárquicos definidos en el reglamento de régimen interior, o en su defecto, mediante instrucciones escritas, las facultades y deberes del personal directivo, técnico y mandos intermedios, en orden a la prevención de accidentes y enfermedades profesionales.

necesariamente, abarcará el ámbito preventivo, debiendo identificar sus responsables específicos. Este sistema integral integrada debe incluir el compromiso de todos los niveles de decisión en la empresa, constituir un proyecto permanente basado en la mejora continua, ser aplicada a cuantas fases conforman el ciclo de vida del producto y en cada una de las etapas de los procesos y finalmente ser medible y contar con la capacitación de todo el personal implicado.

Además tal concepción enlaza con el clásico derecho de participación en cuya virtud, y entre otras cuestiones, el empresario debe consultar con su plantilla cualquier acción que pueda tener efectos sustanciales sobre su seguridad y salud, empezando por el plan de prevención[7]; así pues, el diálogo con los trabajadores resulta elemento primordial. Con todo, la implicación obrera en la evolución preventiva de la empresa debe tener un alcance más profundo, implicándose en el proceso mismo de la toma de decisiones, máxime teniendo en cuenta el carácter dinámico de la salud, el trabajo, los riesgos y las técnicas y procedimientos de lucha contra los peligros propios del entorno laboral, todo lo cual requiere una acción permanente, variable y conjunta.

Todo lo anterior conlleva la necesidad de contar con una cultura preventiva y una estrategia sólida en la materia, pero también la de atender a cuantas cuestiones surgen en el día a día, asumiendo los cambios y adaptaciones que resulten pertinentes, y las innovaciones exigidas por los nuevos retos que puedan surgir. Desde luego esta visión visión dinámica resulta muy difícil de llevar a efecto en la distancia por medio de los servicios ajenos, respecto a los cuales tanta dependencia se ha generado por parte de los empresarios españoles. De ahí la necesidad de que los trabajadores se tornen, no solo en colaboradores en la gestión preventiva, sino en parte nuclear de dicha gestión. Para ello, será imprescindible, sin duda, que dispongan de adecuada formación, pues sólo con su

[7] Fiel mandato a lo establecido en el art. 16.2 *bis* LPRL, desarrollado por el art. 2.4 RSP, la Guía del INSHT: *Simplificación documental*, 2012, establece la sintetización documental preventiva en aras a la comprensión de la misma sin que ello suponga una menor protección para los trabajadores; toma conciencia así de la prevención como algo vivo y en constante cambio que debe de huir de encorsetamientos documentales no operativos.

concurrencia podrán desenvolverse como agentes activos capaces de coadyuvar a la consecución de los objetivos en la materia.

Téngase presente que el proceso forma parte de un cambio general en la sintonía de todas las facetas integrantes de las organizaciones, que de forma jerárquica se extienden desde la propiedad y la dirección general a la última persona de la compañía, no en vano el concepto de trabajador queda trasnochado por su traslación a la sintonía "persona"[8], en tanto que parte de un sistema. Así las cosas, adquiere pleno significado el objetivo cuarto de la Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020[9]: "fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo".

Así las cosas, se puede deducir la implicación "necesaria" en todos los engranajes del organigrama empresarial como determinantes de eficaces acciones preventivas que lleva a un aumento de la productividad, a la vez que, gracias a la reducción de los riesgos y los costes, fruto de la eficacia de los modelos de gestión, se proyecta una mejora de la reputación empresarial en materia de responsabilidad social corporativa, situación que va adquiriendo cada vez más fuerza entre la sociedad[10].

Bajo estos parámetros, es fácil colegir el importante papel desempeñado por la gestión dentro de la seguridad y salud en el trabajo, en tanto en cuanto afecta a todos los miembros de las organizaciones en función de sus tareas y responsabilidades, desde la

[8] LAZATTI, S.: *El aporte humano en la empresa*, Buenos Aires (Macchi), 1999, pág. 188.

[9] La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 puede consultarse en http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[10] Se trata de una cuestión sobre las que pivota y que remarca de forma profusa la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el trabajo 2010-2013, instrumento refrendado por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de diciembre de 2009 en Estoril, entendiendo que debe de existir un cuerpo normativo que establezca de forma clara la responsabilidad social de las empresas en esta materia. Disponible en http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_-3.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

dirección al resto de su estructura social[11], y que tiene su punto clave no solo en el cumplimiento de la normativa en la materia, sino en la definición de una política preventiva, integrada o no dentro del sistema de gestión, pero obligatoria en toda la organización preventiva[12].

En este momento y como cimiento del futuro, "la nueva cultura de empresa debe tener en cuenta, junto con los informes financieros tradicionales que valoran los 'activos fijos', los 'activos intangibles', como el capital humano y el respeto a sus condiciones de trabajo, el respeto al medio ambiente, las alianzas estratégicas, la reputación", etc.[13]. Así las cosas, no es entendible un sistema de gestión de recursos humanos en el que una de sus piedras angulares no sea la prevención de riesgos, en tanto que el capital humano constituye el elemento fundamental de las políticas sociales de las empresas. Con todo, se debe ser consciente de que el tejido empresarial actual está formado fundamentalmente por PYMES, donde estos aspectos resultan más dificultosos para su implantación por la inexistencia de especialistas internos dedicados a estas tareas especializadas, no obstante lo cual no es pretexto para buscar la eficacia del sistema, ya que está extendido ampliamente el *outsourcing* que permite dotar a las pequeñas estructuras de soluciones adecuadas, sin que sea posible olvidarse del papel de los servicios de prevención ajenos y las auditoras de los sistemas de gestión, como coadyuvantes técnicos en la materia y cualificados, al menos en teoría, para orientar respecto a la debida integración de la prevención en la gestión y valorar los niveles alcanzados en este ámbito.

[11] NTP 565: *Sistemas de gestión preventiva: organización y definición de funciones preventivas*, INSHT, 2000. Si bien el comienzo del proceso se basa en la concienciación de los responsables de las compañías [NTP 961: *Concienciación de directivos en PRL (I): Fundamentos*, INSHT, 2013] y en conseguir que por estos se considere la gestión como un símbolo de calidad, rentabilidad y --como no—redundante en mayor y mejor la seguridad y salud para los trabajadores [NTP 962: *Concienciación de directivos en PRL (II): Estrategias*, INSHT, 2013].

[12] NTP 558: *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2000.

[13] NTP 997: *Responsabilidad social de las empresas: modelo GRI G 4 (I)*, INSHT, 2014.

II.- EL SISTEMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE LA EMPRESA

Para poder comprender el funcionamiento integrado de la empresa es importante concebirla como sistema abierto dotado de una cultura organizativa y de una planificación estratégica que sitúan al factor humano en el epicentro del mismo; planteamiento que, junto con la debida atención a la innovación, necesariamente se trasladará al modo de hacer prevención y contribuirá a la excelencia, algo fundamental bajo los actuales parámetros de gestión empresarial, toda vez que "es ya una condición imprescindible para que una organización pueda competir con éxito y asegurarse con ello y en gran medida su sostenibilidad", fundamentándose en "valores asumidos por todos los miembros de una organización, que son los que guían los comportamientos de las personas", y alzándose "sobre cuatro pilares arriostrados entre sí, que son: la productividad y eficiencia en el trabajo, la calidad de los productos y procesos en que estos se generan, la innovación tecnológica y organizacional a todos los niveles, y la responsabilidad social en las decisiones y cometidos"[14].

1.- Conexión entre gestión empresarial y gestión preventiva

En la medida en que tanto la LPRL como el RSP exigen al empresario integrar la prevención en su sistema general de gestión, es preciso exponer algunos elementos que predeterminarán la implantación y funcionamiento de aquel subsistema, teniendo siempre presente que los centros de trabajo son "los laboratorios reales que prueban si las políticas preventivas cubren necesidades reales, o si, por el contrario, se quedan en declaraciones teóricas de cómo debieran ser las cosas"; en ellos "la gestión empresarial pasa por la gestión del tiempo de trabajo, la distribución de las tareas, los métodos de trabajo, los sistemas de valoración y remuneración, los tipos de contrato y la gestión de la prevención. Una mala gestión que no tenga en cuenta la participación, puede generar dolor y

[14] NTP 1008: *Lugares excelentes para trabajar*, INSHT, 2014.

sufrimiento. La participación de los trabajadores y trabajadoras es fundamental para evitarlo”[15].

1.1.- La empresa como sistema

Al hacer referencia a la empresa desde una perspectiva organizativa es preciso hacer hincapié en su condición de sistema definido como un conjunto en interrelación dinámica, organizado y orientado hacia el logro de uno o varios objetivos[16]. En este sentido, utilizando la teoría general de sistemas, surgida a partir de los trabajos del biólogo y filósofo alemán Ludwig von Bertalanffy publicados entre 1950 y 1968 (cuya extrapolación a las organizaciones pretende producir teorías y formulaciones conceptuales que pueden crear condiciones de aplicación en la realidad empírica), presentaría las siguientes peculiaridades, que a continuación se exponen:

En primer lugar, es un sistema abierto en fuerte conexión con su entorno. La organización presenta una serie de características comunes cuya comprensión permite trabajar con las tendencias naturales del sistema, en vez de luchar contra ellas; de ahí su importancia desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral, ya que facilita, una vez analizados sus elementos, la integración eficaz con el medio. Desde este punto de vista, cabe hablar de “actividades en las que la prevención ha sido integrada”[17], en referencia, precisamente, al *modus operandi* que, por influencia de la prevención de riesgos, es preciso incluir en cualquier planificación referida a la organización de la empresa, motivo por el cual constituye un aspecto imprescindible a evaluar para el cumplimiento de sus fines propios.

[15] GARCÍA JIMÉNEZ, J.: “La protección de la salud laboral en la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, 2006, pág. 134.

[16] En este sentido, AA.VV. (ESPESO SANTIAGO, A., Coord.): *Manual para la formación de técnicos de prevención de riesgos laborales: parte obligatoria y común del programa formativo de nivel superior*, Valladolid (Lex Nova), 2007, pág. 1096.

[17] Así se define en INSHT: *Orientaciones para facilitar la integración de la prevención de los riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa*, INSHT, 2005, pág. 3.

En segundo término, es un sistema autorregulado, en tanto cuenta con un subsistema rector que define las funciones y los objetivos, indica cómo alcanzarlos, detecta desviaciones y orienta las acciones correctoras. Este planteamiento basado en el *feedback* y la sinergia se traslada a la gestión preventiva mediante un esquema circular donde su mismo diseño debe contener los mecanismos oportunos para la detección y subsanación de eventuales situaciones no satisfactorias o subestándares.

Como tercera nota, es un sistema variable, lo cual implica que no permanece inalterable a lo largo del tiempo. En este sentido, y trasladado al subsistema de seguridad y salud laboral, cabe destacar el papel activo que el legislador otorga al plan de prevención, valedor de la definición preventiva en cada empresa, no pudiendo hablar de documento único inerte, en tanto su adaptación resulta imprescindible para la consecución de la inserción de las cuestiones de seguridad y salud en el sistema de gestión integral de la entidad; es decir, debe de permanecer permeable a los cambios y necesidades reales que vayan surgiendo a lo largo de la vida de la compañía[18]. Este componente dinámico viene refrendado expresamente por el art. 15.2.pfo.2º LPRL, cuando afirma que "el empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo".

[18] Así, SÁNCHEZ CERVERA, A.: "Los riesgos laborales a la cadena de mando", *Expansión*, 17 marzo 2007, pág. 32, recalca que "corresponde al órgano rector y de dirección de la compañía (Consejo de Administración) asumir y dirigir la política preventiva para que la prevención sea una realidad en el día a día de la empresa y que el resultado de las actividades preventivas no sea algo formal o documental y además pueda inducir al error de que se está haciendo prevención cuando la realidad es que no se está produciendo ningún cambio en las condiciones de seguridad y salud existentes en la empresa".

Y en fin, se trata de un sistema cuasi divisible, que puede descomponerse a su vez en subsistemas parcialmente aislados pero sin llegar a alcanzar plena independencia[19], pues de lo contrario la idea misma de integración de la prevención en el marco general perdería toda razón de ser. Al tratarse de partes en interacción, cualquier comportamiento "al margen" de alguno de los elementos, afecta a todos los demás y por tanto al conjunto, lo cual ha de ser tenido en cuenta a la hora de introducir modificaciones en alguna de las facetas. De ahí que la normativa exija que en la adopción de cualquier decisión empresarial hayan de ser valorados sus efectos en la órbita de la seguridad y salud laboral.

1.2.- La cultura organizativa

La cultura organizativa constituye uno de los pilares fundamentales para todas aquellas organizaciones con afán de alcanzar un elevado nivel de competitividad, actuando como eje sobre el cual éste pivota, pues no en vano describe cómo se hacen las cosas "hacia dentro" y "hacia fuera"[20].

De ahí la importancia que tiene la alta gerencia en cuanto responsable de construir organizaciones donde los recursos humanos expanden continuamente su aptitud para comprender la complejidad, clarificar la visión y mejorar los modelos mentales compartidos; es decir, son responsables de aprender y del aprendizaje. Hoy más que nunca, debe desarrollar capacidades de esta índole aptas para capitalizar el conocimiento[21], hasta el punto de poder afirmar que esta premisa se ha convertido en los últimos tiempos en algo

[19] "Las bases de las estrategias empresariales se centran principalmente en el crecimiento y en la productividad", conformada por diversos parámetros (la I+D+i, la organización, la calidad de productos y procesos, las personas y sus competencias, las condiciones de trabajo, los recursos disponibles, etc.), de modo que la "modificación de cualquiera de esos parámetros modificará de forma directa la productividad y los resultados empresariales", NTP 1013: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (I): bases metodológicas*, INSHT, 2014.

[20] GASALLA DAPENA, J.M.: *La nueva dirección de personas. Marco paradójico del talento directivo*, Madrid (Pirámide), 2000, pag.89.

[21] GASALLA DAPENA, J.M.: "El cambio cultural y la razón de ser o no ser: la globalización como causa y efecto del cambio", *Relaciones Laborales*, núm. 13, 1998, págs. 81 y ss.

fundamental para el desarrollo de ventajas competitivas y la supervivencia de la entidad en un entorno altamente cambiante como el actual[22].

Este aspecto refiere una importancia notable en el marco preventivo, en tanto las organizaciones que tienen una cultura adecuada apenas necesitan un "programa de seguridad", ya que ésta se integra con naturalidad en el proceso rutinario de gestión[23], llevando a la máxima expresión la idea de un sistema autorregulado. Desde la perspectiva contraria, de poco serviría la implementación de una política de prevención de riesgos laborales si la alta dirección y los delegados de ésta, valedores de su implantación eficaz, no la considerasen como una parte fundamental de la cultura organizativa de la compañía y, en consecuencia, la privaran de la dotación de recursos suficientes para el logro de los objetivos[24].

A partir de lo anterior, la cultura preventiva puede ser considerada manifestación concreta de la organizativa[25], aglutinante de actitudes, competencias y patrones de comportamiento individual y de grupo que afectan e influyen sobre la salud y seguridad en el trabajo y, consecuentemente, sobre la prevención[26].

También el ordenamiento jurídico, desde la entrada en vigor dela LPRL, y sobre todo del RSP, aborda la prevención de riesgos desde la perspectiva descrita, asumiendo una estrategia diferente a la tradicionalmente conocida --gestión de la seguridad-- como

[22] ONGALLO, C.: "Cinco claves para entender la comunicación interna", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 1998, págs. 114 y ss.

[23] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Nuevos enfoques de la prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 4.

[24] Cuestión tratada de forma amplia en SAARI, J.: "Política de Seguridad y Liderazgo", en AA.VV. *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Madrid, 2001, págs. 2 y ss.

[25] Si bien en el momento actual son escasas las referencias jurisprudenciales que de una forma u otra contienen una mínima alusión a la cultura organizativa, existen algunos precedentes de su análisis conceptual, aunque traídas colación respecto a aspectos retributivos y de análisis de rendimiento laboral, así, por ejemplo, en STS 15 enero 2008 (Recurso 59/2006).

[26] GONZÁLEZ, P. y otros: "OPS: Una herramienta para implantar cultura de seguridad y salud en la empresa", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 22, 2005, págs. 24-28.

herramienta para afrontar la siniestralidad laboral, en tanto que la crítica al sistema anterior era precisamente su carácter de normativa más formal que eficaz. La nueva visión encuentra señero ejemplo en la Ley 54/2003, cuya Exposición de Motivos planteó el objetivo de "fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de tales obligaciones". No se entiende esta pretensión sin una sensibilización y sin una implicación real de todos los miembros de la empresa, habida cuenta, según ha indicado la mejor doctrina, el éxito de la LPRL "dependía y depende no solo del establecimiento y el respeto de las reglas, aunque éstas y su observancia sigan siendo elementos indispensables para garantizar la seguridad y salud laboral, sino también de la instauración de compromisos, actitudes y motivaciones creando una sensibilidad y cultura medioambiental y de seguridad en la empresa"[27].

Así las cosas, "la PRL debe ser entendida… como una magnífica oportunidad para desarrollar una cultura empresarial que permita desarrollar las motivaciones humanas, y en especial la motivación trascendente, aprovechando la política de empresa, su plan de PRL y los procedimientos preventivos, favorecedores del diálogo y la cooperación, entre quienes tienen mando y quienes no, para la acción". En efecto, "hay que destacar que la Ley de PRL propugna un modelo de gestión empresarial 'participativo', basado a su vez en los principios esenciales de un sistema de calidad fundamentado en la mejora continua (art 14 LPRL) y en la aplicación de un conjunto de procedimientos. Es por tanto, el único modelo de gestión empresarial que no solo recomienda, sino que exige la necesaria participación de los trabajadores en el seno de la organización en defensa de la 'salud' de las personas y de la organización"[28].

[27] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Nuevos enfoques de la prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 4.

[28] NTP 1026: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (II): bases de actuación*, INSHT, 2014.

En el obligado equilibrio entre todos aquellos aspectos que forman parte de una estructura empresarial, cabe observar de nuevo la importancia de su conexión partiendo de la consideración del trabajador como persona concreta más que abstracta[29], fin último para el cual se ha diseñado este sistema de protección especial en la orbe del derecho preventivo laboral, tal y como se extrae de los preceptos de la LPRL.

No obstante, esta nueva concepción se encuentra con un obstáculo fundamental, un fenómeno ya conocido por el legislador y con origen en una dificultad intrínseca toda vez que la motivación para el trabajo --sobre todo algunos de sus aspectos-- depende de la particular forma de ser y de los intereses de cada individuo y se muestra resistente a las generalizaciones cuando lo pretendido es aplicar fórmulas que la generen y mantengan por igual en todos los integrantes de un grupo o en la plantilla de la empresa[30].

La preocupación por esta cuestión se remonta a los inicios de la Revolución Industrial, y las disciplinas que se ocupan de él (eminentemente la Psicología del Trabajo y de las Organizaciones) han experimentado, desde su origen hasta hoy, una rápida evolución en la manera de abordarla. En todo caso, y por desgracia, los resultados de la nueva cultura no se están materializando de forma positiva en las estadísticas de siniestralidad laboral.

1.3.- Planificación estratégica

La planificación estratégica, por definición, tiene como objetivo marcar la dirección necesaria para que la empresa dé respuesta a su misión. Sin embargo, tal y como ha tenido ocasión de recordar el INSHT, en prevención de riesgos laborales "han existido

[29] AA.VV. (ESPESO SANTIAGO, J.A., Coord.): *Manual para la formación de técnicos de prevención de riesgos laborales: parte obligatoria y común del programa formativo de nivel superior*, cit., pág. 1040.

[30]MARDARAS PLATAS, E.: "El mando y la promoción de la prevención", *Salud y Prevención (APA)*, núm. 178, 2006, págs. 29 y 30 y MARDARAS PLATAS, E.: *Complejidad y evolución de las relaciones de trabajo*, Barcelona (Aresta), 2011, págs. 38-40.

históricamente dificultades para medir su contribución a los intereses estratégicos, probablemente porque tampoco haya tenido ésta el valor que le corresponde. Posiblemente una de las mayores dificultades haya estado en que muchos de los valores que confluyen en los resultados de la prevención de riesgos laborales son activos intangibles, no fáciles de medir. Además, la implantación de la prevención de riesgos laborales, así como su contabilidad para medirla, ha sido tradicionalmente más reactiva que proactiva; y tal como sucede en algunos otros ámbitos de la gestión empresarial parcialmente compartimentados, las acciones desarrolladas son consideradas más bien exigencias o costes, y no inversiones o valores en los habría que optimizar su rendimiento"[31].

Con todo, tampoco puede afirmarse que se encuentre actualmente en su mejor momento. En un entorno en el que la única constante es el cambio, ha acabado por convertirse, en opinión de muchos, en una herramienta inservible, dadas las dificultades para establecer horizontes más allá del corto plazo. No obstante, son las características de ese entorno mudable que amenaza con sumir al sistema en la vorágine de la perentoriedad, las que, paradójicamente, otorgan a la estrategia su máxima importancia para las empresas que desean una vida larga, no supeditada a los vaivenes del día a día[32].

En una empresa moderna, la respuesta que ofrece la planificación estratégica consiste en facilitar la adaptación de la organización (sistema abierto y variable, no se olvide) a la dinámica de los cambios, en tanto, para permanecer en el mundo de los negocios debe prever las posibles transformaciones a través de un equilibrio dinámico

[31] NTP 1013: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (I): bases metodológicas*, cit.

[32] "Las organizaciones operan en entornos inciertos pero dinámicos en los que las estrategias pueden convertirse pronto en ineficaces, ya sea por complacencia tras ciertos logros o por dificultades o imprevistos en su desarrollo. De ahí la importancia de consolidar los avances, sin perder de vista un horizonte en el que pervivir salvaguardando la dignidad, aunque no todo pueda concretarse desde el inicio. Cada vez más hemos de enfrentarnos a complejidades del entorno y a exigencias en conflicto de componentes múltiples que son difíciles de controlar en su totalidad. La planificación estratégica y en especial la operativa, aunque necesarias, deben desarrollarse paso a paso, aunque de manera suficientemente abierta y flexible para enriquecerse de las propias aportaciones surgidas de la rica participación en el proceso de cambio", NTP 1027: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (III): estrategias y caso práctico*, INSHT, 2014.

organización-entorno; binomio que encuentra señero ejemplo en la imagen proyectada por la organización, que será positiva o negativa en atención a la calidad con que responda a las exigencias del medio.

Como magníficamente ha reconocido el INSHT, "las empresas están abocadas a vivir continuamente procesos de cambio para poder sortear las dificultades con las que han de enfrentarse para adaptarse a las nuevas realidades. Los problemas pueden ser de índole muy diversa y por ello es necesario que las organizaciones tengan la flexibilidad necesaria para actuar con rapidez, aprovechando al máximo sus propios recursos y encontrar las soluciones más idóneas en cada caso. Todas las personas debieran tener competencias para identificar y resolver dificultades o inconvenientes que se encuentran en su propio trabajo y que limitan su eficacia y operatividad, o al menos, encontrar vías de solución. Por ello, todas las organizaciones debieran inexorablemente establecer cauces formales para agilizar el proceso de identificación de carencias y aporte de ideas de mejora en cualquier ámbito de la organización, independientemente de los cometidos directos que las personas tengan en sus puestos de trabajo. La cultura de empresa debiera propiciar la colaboración y la ayuda entre personas para mejorar su eficiencia en el trabajo. Es una manera determinante para afianzar el necesario valor de la participación, más allá de los derechos legales que les corresponden"[33].

Así pues, la aludida capacidad de respuesta quedará fuertemente determinada por las características de la cultura organizacional existente, que resultará clave para el éxito pues los cambios, para llevarse a efecto de manera exitosa, requieren en primer lugar que la organización haya procedido a efectuar una adecuada autovaloración en función del objetivo de lograr efectividad en su relación con el entorno, pues cuantas trabajan en busca de la excelencia desarrollan culturas de éxito para responder de forma eficiente a las necesidades de aquél. En segundo término, la empresa debe ser capaz de reinventarse y

[33] NTP 1031: *Gestión de proyectos de cambio: marco lógico (I)*, INSHT, 2015.

para ello debe contar con un equipo humano, desde la dirección general hasta el último de los involucrados[34], que comprenda esta cultura y se implique en su desenvolvimiento[35].

Lo afirmado encuentra de nuevo reflejo también en la esfera preventiva, no en vano la pretensión debe ser la de configurar un sistema autorregulado capaz de ofrecer respuesta a las modificaciones o cambios que puedan surgir, siguiendo lo previamente planificado y adaptándolo a las nuevas necesidades identificadas mediante la aplicación de los oportunos procedimientos preexistentes a tal fin. Este equilibrio empresarial tiene su punto de partida en el rango jerárquico de las estructuras, de forma tal que procede incluir la prevención tanto en sus decisiones como en sus actividades; y, lo que resulta más importante aún, se trata de una obligación, no de una mera recomendación. La implicación de los trabajadores al respecto deriva de lo contemplado en el art. 1.2. RSP, en consonancia con los términos de la LPRL y las reglas del juego propias de la normativa laboral yse articula a través de la información, consulta y participación.

1.4.- La innovación

Siendo notable, como consta, el papel de los sistemas de gestión en el éxito y mejora de las organizaciones, a la sazón extensible de igual forma a la prevención de riesgos, no cabe tampoco obviar la importancia de la innovación en la materia y su indudable efecto sobre las personas integrantes de la sociedad laboral, con fiel reflejo en los principios de la acción preventiva referidos en el art. 15 LPRL cuando relata, entre otros aspectos, que el empresario debe “adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los

[34] Las funciones y responsabilidades preventivas son evaluadas por el INSHT en la *Ficha Práctica de Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 21, 2002, en consonancia con cuanto ya indicara la NTP 565: *Sistema de gestión preventiva organización y definición de funciones preventivas*, cit.

[35]No en vano la concienciación de los mandos de la empresa alcanza una vital importancia en cuanto que son éstos quienes ostentan la batuta que redirecciona el cambio en las organizaciones, así NTP 491: *Actitudes y habilidades de los mandos frente al cambio*, INSHT, 1998. En sintonía con la anterior, la NTP 581: *Gestión del cambio organizativo*, INSHT, 1999, incide en la importancia de la implicación de la dirección tanto en la implantación del cambio como en su seguimiento en aras a la consecución de la excelencia en materia preventiva.

equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud (apartado d)"; de igual forma, cuando su apartado e) remarca que se debe de "tener en cuenta la evolución de la técnica" ; o en fin, cuando su letra f) impone el deber de "sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro". Asimismo el carácter dinámico que explícitamente otorga el art. 14.2 LPRL a la prevención confirma tal afirmación.

Así pues, una innovación implica "la introducción de un producto (bien o servicio) o de un proceso nuevo o significativamente mejorado, o la introducción de un método de comercialización o de organización nuevo aplicado a las prácticas de negocio, a la organización del trabajo o a las relaciones externas"[36]. Si bien ha venido ligada de forma mayoritaria a aspectos tecnológicos, debe de alcanzar de igual forma a todo lo relativo al ámbito organizativo, procedimental y personal, lo que significa romper con aquellas costumbres enraizadas en los anales de las organizaciones para explorar nuevas rutinas[37], y así, "en la actualidad la innovación se integra en las competencias específicas de las tareas, e incluso es común desarrollar la competencia de 'innovación' con entidad propia"[38], como parte fundamental no solo del sistema de gestión general de las organizaciones, sino también de los sistemas de seguridad y salud, en tanto elemento primordial de los primeros que, "además de poder integrarse con mayor facilidad, contribuye al desarrollo de las

[36] Definición dada por el Manual de Oslo de directrices para la recogida e interpretación de información relativa a innovación (art. 146), disponible en http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/palomas/Traduccion%20%20espanola%20del%20Manual%20de%20Oslo.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[37]Las empresas se encuentran limitadas desde el prisma de la innovación por "la rutina de las actuaciones y la propia complejidad organizacional, la burocracia y la imposición de reglas sobre valores, el miedo al cambio y la desmotivación"; en este sentido NTP 753: *Innovación y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2007.

[38] BESTRATEN BELLOVI, M.: "Innovación, condiciones de trabajo y productividad", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 63, 2011, pág. 32.

personas, algo esencial para construir organizaciones más saludables, responsables e innovadoras, o sea, más competitivas”[39].

2.- Situación actual de la gestión integral

A tenor de todo lo expuestos con anterioridad, resulta sencillo colegir como todos los elementos indicados encuentran acomodo no solo en el concepto moderno de empresa y en los sistemas de gestión de calidad o la terna calidad-medioambiente-prevención, sino también, en cuanto aquí importa, en la regulación jurídico-laboral en la materia, no en vano para el ordenamiento comunitario, la idea *mater* viene dada por la “seguridad integrada como concepción normativa”, de forma tal que, considerando a la empresa como entidad generadora de riesgos, extiende la noción hacia el medio ambiente, hacia los productos y hacia la organización y métodos del sistema productivo; de ahí la importancia que tiene este paradigma desde el descrito punto de vista.

Bajo este marco teórico, en los últimos años se viene materializando de una forma plausible un cambio en el tejido empresarial, de forma tal que es posible detectar algunas actuaciones tendentes a contar con un sistema estándar de gestión preventiva con un grado de exigencia incluso mayor que el establecido en la LPRL, lo que constituye una “herramienta eficaz” para que las organizaciones, también ante actuaciones dimanantes de accidentes laborales, inspecciones laborales, recargos de prestaciones o indemnizaciones por prevención de riesgos laborales, puedan acreditar no solo el compromiso de la organización, sino también la existencia y operatividad de un sistema de gestión eficaz[40].

[39] NTP 830: *Integración de la prevención y desarrollo de competencias*, INSHT, 2009. De igual forma, la interrelación entre innovación y condiciones de trabajo se lleva a cabo utilizando instrumentos específicos para el análisis grupal de ideas y soluciones en procesos productivos que son objeto de análisis en NTP 941: *Innovación y condiciones de trabajo (II): sistematizar el proceso productivo*, INSHT, 2012;sobre el análisis y la generación de ideas de procesos, NTP 942: *Innovación y condiciones de trabajo (III): Instrumentos para la creatividad*, INSHT, 2012 y NTP 943: *Innovación y condiciones de trabajo (IV): creatividad en procesos*, INSHT, 2012.

[40] STSJ Murcia 30 junio 2009 (Recurso 591/2009) o, en análogo sentido, SSTSJ País Vasco 8 octubre 2013 (Recurso 1733/2013) y 20 enero 2015 (Recurso 112/2015) o Castilla y León/Valladolid 26

Así, como muestra paradigmática, la OHSAS 18001[41], como especificación internacionalmente aceptada que define los requisitos para el establecimiento, implantación y operación de un sistema de gestión en seguridad y salud Ocupacional efectivo, permite la formulación de una política y unos objetivos específicos asociados a la misma, considerando igualmente los requisitos legales e información sobre los riesgos inherentes a su actividad. Dicho sistema de gestión no pretende evitar el cumplimiento legal por parte de las empresas[42], sino que ayuda a las sociedades al establecimiento de compromisos, metas y metodologías para hacer que la observancia de la legislación en esa materia sea parte integral de los procesos de las organizaciones[43], permitiendo de igual forma que aquellas empresas que de forma voluntaria lo requieran puedan efectuar una auditoría

julio 2013 (Recurso 1181/2013). A modo de ejemplo de la trascendencia que puede alcanzar la cuestión, versan sobre el derecho de los trabajadores a la no percepción del plus de toxicidad por acreditar la empresa el cumplimiento preventivo, niveles de exposición a sustancias tóxicas dentro de los niveles legales y contar con un sistema de gestión acorde a OHSAS 18001, las SSTSJ Murcia 30 junio 2009 (Recurso 589/2009) o Canarias/Las Palmas 28 septiembre 2012 (Recurso 1812/2012) o, sobre la determinación de contingencia de una incapacidad temporal, STSJ Asturias 27 de abril de 2012 (Recurso 1307/2012).

[41] OHSAS 18001 surge en 1999 como respuesta ante la demanda de las organizaciones por disponer de una especificación reconocible de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo frente a la que poder evaluar y certificarlos e incluso su integración con otros estándares como ISO 9001 y 14001. La misma ha sido desarrollada con la asistencia de las siguientes organizaciones: National Standars Authority of Ireland, Standards Australia, South African Bureau of Standards, British Standards Institution, Bureau Veritas Quality International (Francia), Det Norske Veritas (Noruega), Lloyds Register Quality Assurance (USA), SFS Certification, SGS Yarsley International Certification Services, Asociación Española de Normalización y Certificación, International Safety Management Organization Ltd., Standards and Industry Research Institute of Malaysia-Quality Assurance Services, International Certificaction Services.

[42] NTP 898: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (I)*, INSHT, 2011.

[43] Hasta tal punto el sistema estándar de gestión preventivo (OHSAS 18001) es compatible con las obligaciones preventivas definidas en la LPRL, que son objeto de análisis en las NTP 899: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (II)*, INSHT, 2011 y NTP 900: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (III)*, INSHT, 2011.

externa para verificarlo[44], con independencia de la obligatoriedad regulada en el art. 29 RSP[45].

En España, el grado de implementación de este sistema es óptimo, estando en el quinto lugar del mundo por número de certificaciones con 3.605 empresas, tal y como recoge el último informe mundial de certificaciones de OHSAS *Project Group*[46].

Por su parte, los datos del informe OHSAS *Survey* 2011 establecen que en el mundo había contabilizados 92.302 certificados conforme a OHSAS a 31 de diciembre de 2011. Esto supuso un incremento del 69% en los dos años anteriores, circunstancia que acredita el avance que el compromiso preventivo viene experimentando en las empresas a nivel mundial y la concienciación que supone el que cuenten con un referente perfectamente integrable con otros sistemas de gestión (calidad, medioambiente, seguridad de la información, etc…)[47].

Los poderes públicos también han fomentado la implantación de sistemas de gestión específicos preventivos, como el sistema "Bonus-Malus" para la reducción de la siniestralidad laboral. En este sentido, el art. 108 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), prevé, en su apartado 3, la posibilidad de reducir las primas de cotización por contingencias profesionales a las empresas que "se distingan por el empleo de medios

[44] MOLTÓ, J.I.: *La auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 96.

[45] AA.VV.: *Manual para la auditoría reglamentaria de prevención de riesgos laborales*, Bilbao (OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales), 2008, pag. 21.

[46] En este sentido, cada vez es más habitual que de forma absolutamente voluntaria las empresas promuevan la implantación de sistemas de gestión basados en OHSAS 18001 en sus organizaciones, e incluso se "obliguen" con sus efectivos humanos a ello con verdaderas declaraciones de principios en este sentido, incluso a través de sus convenios colectivos, como ocurre en el art. 22 CC Productos Tubulares SAU, Vizcaya, 2010 (BO Bizkaia 197, 13 octubre 2010).

[47] En el año 2006 tan solo había certificadas en el mundo bajo el formato OHSAS 16.000 empresas, AA.VV. (ATEHORTUA HURTADO, F.A., Coord.): *Sistemas de Gestión Integral, una sola gestión, un solo equipo*, Antioquia (Universidad de Antioquia), 2008, pág. 212.

eficaces de prevención" de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales[48]. Por el contrario, la cuantía de las cuotas podrá aumentarse para las empresas que incumplan sus obligaciones en materia de seguridad y salud laboral. De igual forma, existen políticas activas a través de la concesión de subvenciones a aquellas organizaciones que implanten un sistema de gestión basado en OHSAS 18001[49].O como un ejemplo más, en los concursos públicos es habitual que una de las condiciones exija a las empresas contar con un sistema de gestión de la prevención[50].

[48] Entre otros, tienen en cuenta para las reducciones de las tarifas de accidente que las empresas realicen auditorías externas del sistema preventivo aunque no venga legalmente obligada a ello y cuenten con un certificado de calidad de la organización y funcionamiento del sistema de prevención de riesgos laborales expedido por entidad u organismo acreditado por ENAC o por cualquier otra entidad certificadora, para acreditar que se ajustan a normas internacionalmente aceptadas (v.gr. OSHAS 18.001).

[49] A modo de ejemplo, Resolución de 14 de mayo de 2013, de la Presidencia del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, por la que se convocan subvenciones destinadas a la implantación y certificación de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo según el estándar OHSAS 18001 y se aprueba el gasto correspondiente (Principado de Asturias); Orden EYE/1143/2014, de 22 de diciembre, por la que se convocan para el año 2015 subvenciones públicas dirigidas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo a través de la adquisición, adaptación o renovación de equipos de trabajo e instalaciones industriales (código de registro de ayudas TRA011), para la implantación y/o certificación de los sistemas de gestión de la seguridad y salud laboral según estándar OHSAS 18001 (código de registro de ayudas TRA012), así como para poner en funcionamiento determinadas medidas previstas en el plan de movilidad elaborado por la empresa (Castilla y León); Resolución de 27 de septiembre de 2011, de la Directora General de Osalan, Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales-Laneko Segurtasun eta Osasunerako Euskal Erakundea, por la que se regula la concesión de subvenciones para la obtención o renovación del certificado OHSAS 18001 para la implantación de sistemas empresariales de gestión de riesgos laborales (País Vasco); o, por no seguir, Orden 12/2011, de 11 de febrero de 2011, de la Consejería de Industria, Innovación y Empleo, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones en régimen de concesión directa por la Agencia de Desarrollo Económico de La Rioja destinadas a la promoción de emprendedores (La Rioja).

[50] Anuncio del Ayuntamiento de Fuenlabrada por la que se hace pública la licitación del servicio de mantenimiento técnico legal y revisión de las instalaciones de alumbrado público y, en su caso, ejecución de pequeñas obras (BOE 31.05.2014); Anuncio del Ayuntamiento de Durango por el que se hace pública la licitación de contrato de servicios "Conservación y mantenimiento de parques, zonas ajardinadas y arbolado" (BOB 27.02.2014); anuncio del Ayuntamiento de Son Servera, de exposición pública de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y del de prescripciones técnicas que han de regir la adjudicación, por procedimiento abierto (oferta económicamente más ventajosa diversos criterios de adjudicación) y tramitación ordinaria, sujeto a regulación armonizada, del contrato de servicios de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos del municipio de Son Servera, y se anuncia la licitación del contrato (BOIV 14.11.2013); anuncio de la Diputación de

Lo cierto es, sin embargo, que al margen de los citados incentivos e excepciones, no son extrañas situaciones contrarias donde la empresa ni tan siquiera acata debidamente lo ordenado por el legislador. Si bien la LPRL cuenta ya con una dilatada antigüedad, no lo es menos que su nivel de implantación es muy desigual en función de diversas variables, pero principalmente según afirman tanto el Marco estratégico comunitario 2014-2020 como la Estrategia española 2015-2020, la dimensión de la organización, lo cual confirma la mayor dificultad que afrontan las PYMES en este sentido. En definitiva, tales sistemas cuentan con un superior grado de implantación y desarrollo en las empresas de mediana y gran dimensión.

Sea como fuere existen organizaciones que cuentan con una mayor madurez e integración en sus estructuras en materia preventiva, y otras, a la sazón menos competitivas, que se limitan a un cumplimiento más teórico y menos acorde a la dimensión de su propia realidad. En cualquier caso, aquellas empresas que quieran continuar en el mercado futuro, deben de evolucionar a un segmento más profesionalizado de la prevención y con implicación efectiva de todos sus miembros, no en vano el mundo del trabajo, de las relaciones laborales y de la prevención están evolucionando a un ritmo vertiginoso, motivado por la tecnología, por los nuevos sistemas de organización empresarial y del trabajo, por la globalización…; realidad de la cual es difícil apartarse si no se quiere estar en el vagón de cola y por ende fuera de la necesaria competitividad que el mercado actual exige[51].

Tarragona, sobre licitación de un servicio de Vigilancia de la Salud (DOGC 22.02.2011); licitación de contrato de obras «Prolongación de Hegoalde etorbidea y su conexión con la N-636, Fase 2 (BOB 15.04.2013); o entre un interminable elenco, anuncio de la Junta Vecinal de Navatejera (León) para la convocatoria de un concurso para la construcción y explotación de una residencia y centro de día para personas mayores (BOE 02.11.2010).

[51] NTP 1000: *El futuro de la prevención*, INSHT, 2014. Sobre la realidad de implantación en las PYMES de un sistema de gestión preventivo INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2002.

En el ámbito autonómico, el IV Acuerdo de Prevención de Riesgos Laborales 2012-2015[52] (producto del diálogo social), dentro de sus ejes estratégicos contempla una serie de medidas que se sustentan en la consideración de la prevención como una inversión; en definitiva, como un instrumento más de competitividad de las empresas, situación ésta que necesariamente aboca a una nueva concepción empresarial en materia de seguridad y salud que de forma indubitada es un elemento más, y fundamental, de la cultura empresarial. Dichas medidas resultan muy eficaces para la reducción de la accidentabilidad y mejora de las condiciones de trabajo siendo el potencial de la relación coste-beneficio, al menos, para las inversiones en prevención de 1 a 2,2[53].

En cualquier caso, y no obstante los innegables avances, todavía se alza como necesidad imprescindible la superior "democratización" de la gestión preventiva. A tal fin, se postula un tratamiento de la seguridad y salud laboral más abierto, flexible y global, dotado de procedimientos de colaboración desde una orientación realista, gradual y progresiva y con una perspectiva menos reglamentista y más participativa. El objetivo es meridiano, que la organización del trabajo, y por ende de la prevención, hasta hoy prerrogativa casi exclusiva del empresario, vire hacia un progreso real de la democracia en las empresas para otorgar a los trabajadores y a los sujetos diseñados para su actuación colectiva un control efectivo de los aspectos determinantes de dicha organización. Avanzar

[52] IV Acuerdo de Prevención de Riesgos Laborales Castilla y León 2012-2015 disponible en http://www.trabajoyprevencion.jcyl.es/web/jcyl/TrabajoYPrevencion/es/Plantilla100/1258121762203. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[53] Según datos presentados en el XIX Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (Estambul-2011) por la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), en "La seguridad y salud laboral, un estímulo para el crecimiento y el empleo", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 70, 2012, pág. 53. De igual forma, es indudable que, tratándose la prevención de una obligación legal, dotar al sistema de gestión de las herramientas adecuadas además de cumplir con aquella representa un ahorro para las compañías, en este sentido NTP 982: *Análisis coste beneficio en la acción preventiva (I): bases conceptuales*, INSHT, 2013 y NTP 983: *Análisis coste beneficio en la acción preventiva (II): estrategias de medición*, INSHT, 2013.

en este camino significa acercarse a la tan anhelada integración, haciendo de la seguridad en el trabajo "una tarea común y una responsabilidad de todos"[54].

[54] RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales", cit., págs. 4 y 7.

III.- EL TRABAJADOR COMO SUJETO ACTIVO DE LA PREVENCIÓN. MARCO JURÍDICO GENERAL

El ámbito normativo en materia de seguridad e higiene en el trabajo ha sufrido una transición histórica cuyo análisis resulta esencial en aras al entendimiento *ad futurum* del papel del trabajador en el mismo. Este repaso por la evolución histórica permite deducir el claro movimiento desde un prisma reparador a otro actual en el cual el papel fundamental viene caracterizado por ser netamente preventivo; de ahí, incluso, el cambio de dicción por cuanto respeta a su ámbito, en el cual la referencia a la norma siempre viene precedido por la expresión "prevención". Al tiempo, se han ido introduciendo técnicas propias de gestión empresarial que, primero ideadas en torno a la noción de calidad, poco a poco han ido alcanzando al modo mismo de hacer empresa, tal y como se puso de manifiesto en el apartado anterior.

1.- Ámbito Comunitario

La idea de Europa como un espacio político y cultural común se puede remontar a la Baja Edad Media, por referencia a las obras de pensadores como P. Dubois (1306, aproximadamente) y R. Llull (1232-1314). La antaño denominada Comunidad Económica Europea acogió esta antigua aspiración y afrontó un verdadero intento de construir una realidad supranacional estableciendo una unión de Estados mediante un régimen jurídico compartido, por medio de la progresiva integración de varios países que cedían una parte de su soberanía, con la intención de alcanzar una Europa con unidad política, económica y social[55]. Sus competencias, por tanto, son de atribución, ancladas en los términos de los Tratados Constitutivos y sus modificaciones, cauce a través del cual se ha articulado el paulatino traslado a su seno de ciertas facultades normativas, ejecutivas o jurisdiccionales.

[55] COLINA ROBLEDO, M. y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid (Tecnos), 2000, pág. 18.

Sea como fuere, el planteamiento que el organismo supranacional asume respecto a las cuestiones sociales, pese a la innegable evolución, ha venido resultando a lo largo de la historia muy diferente al existente a nivel interno. En efecto, si para España el fenómeno de la siniestralidad laboral resulta algo de suma gravedad por ser incompatible con la esencia misma de un Estado social y democrático de derecho cuya Constitución proclama en su Preámbulo el deseo de "asegurar a todos una digna calidad de vida", para la UE la cuestión conecta ineludiblemente con aspectos económicos, no en vano su objetivo fundamental (aunque no único) sigue siendo la creación de un mercado único, por lo que las cuestiones sociales, en general, y la seguridad y salud en el trabajo, en particular, resultan relevantes por su posible incidencia en la competencia y, por ende, en aquel objetivo.

La propia Directiva 391/1989, de 12 de junio, del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, conocida como Directiva Marco (DM), a partir de la que se construye el modelo español de prevención de riesgos laborales, reconoce esta conexión cuando señala en sus "considerandos" que la disparidad entre legislaciones nacionales puede "conducir a niveles de protección diferentes y permitir una competencia que vaya en detrimento de la seguridad y de la salud".

Ello no obstante, lo cierto es que el vigente Derecho español sobre la seguridad y salud en el trabajo está en clara deuda con el legislador comunitario, no en vano, pese al mandato del art. 40.2 CE ("los poderes públicos… velarán por la seguridad e higiene en el trabajo") y la consecuente necesidad de diseñar políticas públicas en la materia, lo cierto es que el actual modelo surge básicamente de la obligación de trasponer las diversas directivas comunitarias que se iban dictando en la materia, partiendo de la esencial DM. Precisamente por tal motivo resulta de gran importancia efectuar un somero repaso por la evolución experimentada en el ordenamiento comunitario respecto a la seguridad y salud laboral, pues los planteamientos existentes en el ordenamiento interno derivan en gran medida de los diseñados por aquél.

1.1.- Orígenes y evolución histórica

Aun cuando es habitual tomar como punto de partida el año 1957, es preciso retrotraerse algo más, al año 1951, para comprobar cómo el art. 55.1 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero ya establecía que "la Alta Autoridad deberá fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la producción y el desarrollo del consumo de carbón y de acero, así como la seguridad en el trabajo en estas industrias".

Y en 1957 la preocupación por la materia se traslada tanto al Tratado del Euratom, como al Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. El primero prevé la elaboración de "normas básicas para la protección sanitaria de la población y los trabajadores contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes"[56]. El segundo, conforme se adelantó, centra su atención en aspectos económicos y concibe a la política social como un complemento cuyas líneas esenciales se contemplan en sendos preceptos: de un lado, el art. 117, en cuya virtud "los Estados miembros conviven con la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso", objetivo que "resultará tanto del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente Tratado y de las aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas"; de otro, el art. 118, que encomendaba a la Comisión la misión de "promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social, particularmente en las materias relacionadas con… la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales" o con "la higiene del trabajo"[57].

[56] Previsión convenientemente puesta en valor por la doctrina; entre otros, MONTOYA MELGAR, A.; GALIANA MORENO, J. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Derecho Social Europeo*, Madrid (Tecnos), 1994, pág. 101.

[57] De esta regulación se criticó el "carácter incompleto y descompensado del art. 118 TCE, pues sólo habla de higiene en el trabajo"; también el papel meramente subsidiario de las instituciones

Sin embargo, estas previsiones no fueron objeto de desarrollo normativo hasta la década de los setenta del siglo XX[58], cuando se dicta el Programa de Acción Social 1974, entre cuyas prioridades se incluye la de "establecer un primer programa de acción relativo sobre todo a la higiene, a la seguridad en el trabajo, a la salud de los trabajadores, a la ordenación de las tareas comenzando por los sectores de actividad en los que las condiciones de trabajo sean más penosas". A resultas de tal mandato vio la luz el Primer Programa de Acción comunitario en materia de seguridad y salud laboral (1978-1982), que asumió como fin esencial "la elevación del nivel de protección con respecto a los riesgos profesionales de cualquier naturaleza", para lo cual planteaba seis líneas de acción, entre las que se incluía una de gran trascendencia para comprender el espíritu que subyace tanto en la normativa comunitaria como en la española: la integración de la seguridad en los diferentes pasos de la concepción, la producción y la explotación. El Segundo Programa, llamado a operar entre 1984 y 1988, asumió el objetivo de continuar avanzando en las líneas iniciadas anteriormente (pues los objetivos no lograron un desarrollo completo), al tiempo que propuso otros nuevos, que tampoco llegaron a completarse plenamente.

Pese a que las pretensiones no lograron cubrirse en su totalidad, estos Programas sirvieron como base para la actuación normativa desarrollada durante este período, sumamente técnica y relativa, sobre todo, a la protección frente a riesgos específicos (en gran medida en el ámbito de la Higiene Industrial) y a la armonización terminológica o de métodos de medición o evaluación. En esta etapa se consagra ya la Directiva como instrumento normativo fundamental en el ámbito de la seguridad y salud laboral.

El Acta Única Europea de 1986, donde se llevan a cabo las adaptaciones necesarias para la realización del mercado interior, significa una nueva etapa donde lo social adquiere

comunitarias en la materia, CAMAS RODA, F.: *La normativa internacional comunitaria de seguridad y salud en el trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2003, pág.116.

[58] Hasta entonces la Comisión se limitó a aprobar meras Recomendaciones relativas a cuestiones puntuales; así, las Recomendaciones a los Estados miembros sobre la medicina del trabajo en la empresa o, la relativa a la adopción de una lista europea de enfermedades procesionales (DOCE 31.08.1962) e igualmente la Recomendación relativa al control médico de los trabajadores expuestos a riesgos particulares (DOCE 17.08.1966).

un mayor impulso en el seno del órgano supranacional, al asumir competencias y objetivos desligados de lo estrictamente económico. En el caso de la seguridad y salud la alteración queda clara en el nuevo art. 118A del Tratado de la Comunidad Europea, que encarga a los Estados "promover la mejora del medio de trabajo, la seguridad y la salud de los trabajadores" y marca como objetivo "la armonización dentro del progreso", sirviéndose a tal fin de disposiciones mínimas contenidas en Directivas.

A la luz del nuevo planteamiento orientado a lo social, la normativa en materia preventiva creció exponencialmente[59], así como la importancia otorgada a la cuestión, a lo que contribuyeron, aparte de los efectos del Acta Única, otras tres circunstancias de máxima importancia.

En primer lugar, el gran papel del Tribunal de Justicia y su interpretación extensiva de la noción "medio de trabajo", que permitió incluir numerosos aspectos, como el tiempo, con una incidencia indirecta en la salud laboral.

En segundo término, la elaboración de la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales (1989), que contemplaba un apartado destinado a la "protección de la salud y de la seguridad en el lugar de trabajo". Este instrumento, por cierto, era muy claro respecto al papel protagonista que corresponde al trabajador, en tanto su art. 19 señalaba expresamente que al adoptar medidas en este campo "deberán tenerse en cuenta, en particular, las necesidades de formación, información, consulta y participación equilibrada de los trabajadores"[60].

[59] PÉREZ ALENCART, A.: *El Derecho Comunitario Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*, Madrid (Tecnos), 1993, pág. 40.

[60] La Carta intenta responder a la necesidad de que la dimensión social estuviera presente en el ámbito de las actividades laborales encaminadas a instaurar en la Comunidad un mercado único [RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Seguridad Social y Mercado Europeo", *Relaciones Laborales*, Vol. II, 1989, pág. 21]; sin mucho éxito, procede apuntar, dada su naturaleza de "declaración de intenciones de carácter político, que expresa la voluntad de los Estados" [MONEREO PÉREZ, J.L.: "La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 56/57, 1993, pág. 853], quedando convertida en instrumento atípico de

Por último, la aprobación del Tercer Programa de Acción en el año 1988 (llamado a actuar hasta 1992), que significó el inicio del vigente planteamiento en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, sobre todo una vez vio la luz en 1989 y bajo su cobertura, la DM, cuya mayor importancia reside, de un lado, en el hecho de asumir, por vez primera, una visión global frente al riesgo laboral y la necesidad de afrontar la prevención mediante una evaluación y una planificación que tengan en cuenta la empresa como un todo integral; de otro, en el reconocimiento novedoso de derechos de participación y consulta de los trabajadores y sus representantes en "todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo" (art. 11.1 DM), lo que significa reconocer que la salud laboral conecta con los intereses colectivos del personal, al imbricarse en el propio proceso productivo y el ambiente laboral.

Conforme ya se adelantó, durante este período se produce un incremento muy significativo de normas en materia de prevención de riesgos laborales, primero al amparo del mentado Tercer Programa (que no sólo significó la aprobación dela DM sino también muchas otras dictadas en desarrollo de la anterior), y después en el marco del Cuarto Programa (1994-2000), donde, sin embargo, ya se detectaba como nueva necesidad la de consolidar la legislación previamente adoptada más que la de continuar elaborando normas que se estaban demostrando poco eficientes debido al elevado grado de incumplimiento, vinculado, entre otros factores, al hecho de que los países no podían seguir el ritmo que el ente supranacional estaba marcando[61].

1.2.- La política comunitaria de seguridad y salud en el siglo XXI

La línea hacia un incremento de peso de lo social, apuntada por el Acta Única Europea de 1986,se consolida con el Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastrich

colaboración europea de carácter paracomunitario o metacomunitario cuyo contenido difícilmente podrá encontrar amparo directo ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

[61] Sobre la situación de transposición de la DM a comienzos del siglo XXI, SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M.: *Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de la Unión Europea*, Madrid (Fundación Mapfre), 2000.

de 1992 (al que se añadieron un Protocolo y un Acuerdo de Política Social de azaroso periplo[62]), posteriormente reformado por los Tratados de Ámsterdam 1997 (el cual introdujo alteraciones destinadas a resaltar los principios democráticos y puso énfasis en el objetivo del empleo, así como en la eliminación de desigualdades entre hombres y mujeres), Niza 2001 (centrado en la composición y funcionamiento de las instituciones de la Unión Europea) y Lisboa 2009, cauce para arbitrar las últimas reformas realizadas hasta la fecha. El planteamiento también social del ente es hoy día claro en los arts. 151 y ss. del Tratado de Funcionamiento de la UE (nombre que desde Lisboa se ha dado al que fuera Tratado constitutivo de la CEE), de conformidad con los cuales tanto la Comunidad como los Estados miembros asumen como objetivo "la mejora de las condiciones de vida y trabajo", por lo que las instituciones comunitarias habrán de completar la acción nacional dirigida, entre otras cuestiones, a la mejora "del entorno de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores", todo ello siguiendo las pautas y procedimientos establecidos en los arts. 154 y ss. Además, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000), inaugura el siglo reconociendo que "todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad".

En este contexto normativo, las orientaciones de la política social comunitaria en los últimos tiempos muestran un creciente interés por la prevención de riesgos laborales debido a la concurrencia de diversas circunstancias: en primer lugar, los factores de riesgos se incrementan debido a la innovación en las técnicas productivas y en los métodos de trabajo, a la descentralización de la producción, a la presencia de nuevos agentes peligrosos (mecánicos, físicos, químicos o biológicos), a la emergencia de nuevos riesgos psicosociales y a la expansión de los preexistentes, etc.; como consecuencia de ello, además, aumentan los costes que la Seguridad Social debe afrontar por el aumento en las cifras de siniestralidad. En segundo término, al elemento económico que justifica la política social se añade el aumento en la importancia otorgada al bien jurídico dado por la salud de la persona, convertido en valor del máximo nivel de cara a avanzar en la mejora

[62] Al respecto, DE LA VILLA GIL, L.E.: "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, núm. 32, 2001, pág. 15.

de la calidad de vida y el progreso social. En fin, la progresiva toma de conciencia de los empresarios respecto a la significativa influencia que la materia puede alcanzar en la productividad y en los costes.

Tales circunstancias, junto con otras puramente normativas ya apuntadas, ayudaron a crear un contexto adecuado para la proliferación de normas, órganos y actuaciones destinadas a mejorar los niveles de seguridad y salud en las empresas europeas. Ahora bien, los balances efectuados sobre la aplicación de la normativa comunitaria han mostrado una gran heterogeneidad dependiendo de países, ramas de actividad o tamaño de las empresas, pero son, sin duda, preocupantes[63]; también revelan la ausencia de un enfoque integrado o un poco satisfactorio desarrollo de elementos cruciales como la formación de los trabajadores o sus derechos de información, consulta y participación. Precisamente por ello, la llegada del siglo XXI trajo aparejado un cambio de planteamiento, pues ya no se considera tan necesario continuar dictando normas de seguridad y salud laboral como priorizar el diseño de estrategias comunitarias orientadas a hacer frente a las carencias

[63] La obligación de adaptar las legislaciones nacionales a las directivas sobre seguridad y salud es puesta de manifiesto una y otra vez por el Tribunal de Justicia [SSTJCE de 7 de febrero de 2002, asunto C-5/00, Comisión contra Alemania (TJCE 42); de 22 de mayo de 2003, asunto C-441/2001, Comisión contra Países Bajos (TJCE 155); de 12 de junio de 2003, asunto C-425/2001 Comisión contra Portugal (TJCE 173); de 12 de enero de 2006, asunto C-132/04, Comisión contra España (TJCE 12), y de 6 de abril de 2006, asunto C-428/04, Comisión contra Austria (TJCE 112)], en especial la DM [los pronunciamientos ya vienen de antiguo y afectan incluso a España, STJCE de 26 de septiembre de 1996, asunto C-79/95, Comisión contra el Reino de España (TJCE 240)] y sobre todo en cuanto hace a las medidas que obligan al empresario a evaluar todos los riesgos existentes en el puesto de trabajo y que relegan a los servicios externos de protección y de prevención a un papel subsidiario respecto a los recursos internos de la empresa [STJCE de 15 de noviembre de 2001, asunto C-49/00, Comisión contra Italia (TJCE 311) y de manera esencial STJCE de 22 de mayo de 2003, asunto C-441/2001, Comisión Contra Países Bajos (TJCE 112)]. También ha tenido ocasión de recordar la obligación de transponer la Directiva 96/29/CE, en materia de protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resulten de las radiaciones ionizantes [STJCE de 29 de enero de 2004 (TJCE 25) y de 6 de junio de 2002 (TJCE 180)]; la Directiva 2000/39/CE, contra riesgos relacionados con agentes químicos [STJCE de 27 de noviembre de 2003, asunto C-66/03, Comisión contra Francia (TJCE 392)]; la Directiva 89/655/CE, relativa a la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo [STJCE de 10 de abril de 2003, asunto C-65/01, Comisión contra Italia (TJCE 108)]; la Directiva 90/270/CE, sobre trabajo con equipos que incluyan pantallas de visualización [STJCE de 24 de octubre de 2002, asunto C-455/00, Comisión contra Italia (TJCE 298)] o, en fin, la Directiva 96/82/CE, atinente al control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que puedan intervenir sustancias peligrosas [STJCE de 14 de mayo de 2002, asunto C-383/00, Comisión contra Alemania (TJCE 156)].

aplicativas detectadas y a enfocar la materia preventiva (y los objetivos a alcanzar en este ámbito) de una forma más global.

En consecuencia, la intensa actuación normativa desarrollada a finales del siglo XX se completa ya en el siglo XXI con este nuevo planteamiento integral, mediante un enfoque que pretende combinar los instrumentos normativos y sancionadores con otros tendentes a fomentar comportamientos o valores; en definitiva, mecanismos cuya aspiración es crear cultura preventiva en la sociedad y en la empresa.

Inaugura este nuevo enfoque la Estrategia Europea de Salud y Seguridad Laboral 2002-2006, titulada "Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo"[64]. Durante su vigencia tuvo lugar la ilustrativa Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación práctica de la DM y otras directivas específicas sobre salud y seguridad en el trabajo, donde detecta ciertas deficiencias, como son señaladamente, y entre otras: que los riesgos no se analizan ni evalúan globalmente y que no existe un enfoque integrado; que la evaluación de los riesgos no se asume como obligación continua, sino como deber meramente puntual; que en raras ocasiones la prevención forma verdadera parte integrante de los sistemas de gestión general de las empresas; en fin,que la formación y la información, consulta y participación de los trabajadores no es ni mucho menos suficiente.

Este documento tuvo gran importancia en el diseño de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 ("Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo"), entre cuyas aspiraciones se incluye la insistencia en que la evaluación de riesgos es un proceso continuo que reclama la participación delos empleados y en que las actividades de prevención deberían llevarse a cabo prioritariamente desde dentro de la propia empresa. También se insiste en el fomento de cambios de comportamiento entre los trabajadores (haciendo hincapié en la formación en todos los niveles y ámbitos) y en el incentivo a los empresarios para que adopten enfoques que favorezcan la salud, incluso con

[64] Comentada por CRISTOBAL RONCERO, R.: "La protección de la seguridad y salud en el trabajo en el Derecho Social Comunitario", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, págs. 23-27.

beneficios directos e indirectos (reducciones de cotizaciones sociales o primas de seguro, subvenciones, consideración en los procesos de contratación pública…). Asimismo, resulta de gran importancia por cuanto hace al objeto de este estudio, la pretensión de lograr una mayor participación de los trabajadores a través de sus representantes, a los que se deben brindar más oportunidades para participar en la gestión sistemática de los riesgos laborales.

Tras esta Estrategia, es menester detenerse en el vigente Marco Estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020, que asume como retos los de mejorar el historial de aplicación de los Estados miembros --en particular en micro y pequeñas empresas-- e incrementar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo combatiendo los riesgos existentes, los nuevos y emergentes y el cambio demográfico (concretamente el envejecimiento de la población activa). En consonancia, recoge como objetivos estratégicos clave los de seguir consolidando estrategias nacionales[65]; facilitar el cumplimiento de la legislación preventiva, en especial en las unidades productivas de menor tamaño; aumentar la garantía de cumplimiento de la normativa, simplificar la legislación vigente; gestionar el envejecimiento de la mano de obra, los riesgos emergentes y la prevención de enfermedades profesionales y relacionadas con el trabajo; potenciar la recogida de datos estadísticos y de información y coordinar con mayor éxito los esfuerzos internacionales y de la UE para gestionar la seguridad y la salud y colaborar con organizaciones internacionales.

No insiste, sin embargo, en los importantes planteamientos de la Estrategia anterior en lo relativo a la participación de los trabajadores (salvo en lo referente al papel del diálogo social), pero sí recoge expresamente la enorme importancia de las sinergias de la política de seguridad y salud con otras de distinto carácter que pueden contribuir a mejorar el entorno de trabajo y alude, por ejemplo, a la política educativa, en el entendimiento que "la sensibilización acerca de la salud y la seguridad en el trabajo empieza en las aulas"

[65] Sobre el éxito de la Estrategia 2007-2012 de cara a crear un marco de referencia para la elaboración de estrategias nacionales en los distintos Estados miembro, OSALAN: *Estrategias nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Análisis comparativo*, Bilbao (OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral), 2010, págs. 62 y ss.

(para luego llegar a la empresa bajo la forma de trabajadores --y empresarios-- concienciados e implicados), o a la industrial, con la que la coherencia resulta esencial y, además, mejora la rentabilidad (se puede evitar, por ejemplo, duplicar las evaluaciones).

2.- Ordenamiento interno

Si la pertenencia a la Unión Europea significó un necesario cambio en el sistema preventivo español, fue aún más intenso a raíz de las mutaciones democratizadoras habidas en el ámbito interno en fechas no demasiado lejanas.

2.1.- Antecedentes históricos: del sistema autoritario al sistema democrático de relaciones laborales

El carácter antidemocrático y monopolístico del Estado llevó al régimen franquista a adoptar, desde sus inicios, formas corporativas de representación sociopolítica. Ya el Fuero del Trabajo de 1938[66], dictado en plena contienda, traslada el modelo al ámbito de las relaciones laborales; posteriormente, la Ley de Cortes de 1942, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1957 y la Ley Orgánica del Estado de 1967desarrollan una "democracia" orgánica, corporativa y no representativa, donde Sindicato, Municipio y Familia se convierten en el elemento vertebrador del sistema.

El Fuero del Trabajo, bajo las influencias del totalitarismo fascista europeo, formula a lo largo de sus 16 declaraciones la concepción comunitaria de la empresa y el monopolio del Estado como pilares para la sustentación del sistema corporativo de ordenación de las relaciones laborales. Como continuación o complemento, surgen las

[66] El franquismo carece de Constitución Política, pero existen una serie de "Normas Fundamentales" sobre las que pivota el Régimen. Además del Fuero del Trabajo, la Ley Constitutiva de las Cortes de 1942, el Fuero de los Españoles de 1945, la Ley del Referéndum Nacional de 1945, la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado de 1947, la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y la Ley Orgánica del Estado de 1967.

Reglamentaciones y Ordenanzas Laborales[67], las cuales constituyen una normativa fundamentalmente sectorial de condiciones de trabajo[68], de procedencia estatal, cuya existencia responde en su origen a reconocimiento a la ausencia de la autonomía colectiva. La posterior Ley sobre Convenios Colectivos Sindicales de 24 de abril de 1958 no genera cambios sustanciales, en tanto denota un reconocimiento limitado de la autonomía colectiva, pero esencialmente controlada por la Administración. En consecuencia, la regulación sectorial seguía siendo asumida por el Estado, y los convenios colectivos desempeñaban una función de simple concreción y mejora, casi exclusivamente a nivel de empresa.

Hubo que esperar al final de la Dictadura para que, en plena transición, los arts. 28 y 29 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, dispusieran que las reglamentaciones sólo podrían dictarse en el futuro "para aquellos sectores de producción y demarcaciones territoriales en los que no existen convenio colectivo de trabajo", y que las ya existentes "continuarán rigiendo en aquellas de sus disposiciones que no sean sustituidas por lo pactado en convenio colectivo". Aun así, la definitiva erradicación de esta reminiscencia normativa preconstitucional ha sido bastante dilatada en el tiempo, y ha debido enfrentarse a numerosas, y graves, dificultades.

[67] El articulo l de la Ley de Reglamentaciones de Trabajo de 16 de octubre de 1942 las configuraba como un tipo especial de reglamento laboral, integrado por un conjunto sistemático de normas establecidas por el Estado a través del Ministerio de Trabajo, para regular "las condiciones mínimas" de un sector profesional o de una empresa determinada. Sobre las mismas, VARAS GARCIA, P.: "La reglamentación de trabajo y las ordenanzas laborales", *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 3, 1993, págs. 227 y ss. Referida a su derogación y sustitución, LAHERA FORTEZA, J.: "El largo proceso de derogación de las ordenanzas laborales", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F. Coord.): *La reforma pactada de la legislación laboral y de seguridad social*, Valladolid (Lexnova), 1997, pág. 251 y ss.

[68] Referían contenidos específicos, aunque simples, en prevención de riesgos laborales, a modo de ejemplo, Orden de 29 de marzo de 1969, OL Jardinería (arts. 64-67), Orden de 28 de julio de 1969, OL de Industria de la Madera (arts. 101-104), Orden de 16 de julio de 1970, OL de Industria Papelera (arts. 76-85), Orden de 28 de agosto de 1970, OL de Construcción, Vidrio y Cerámica (arts. 115-116 y 165-344), Orden de 20 de marzo de 1971, OL de Transporte por Carreteras (arts.128-137), Orden de 24 de julio de 1971, OL de Comercio (arts. 78-79), Orden de 4 de Julio de 1973, OL de Industrias Cárnicas (arts. 98-112), Orden de 10 de Febrero de 1975, OL Oficinas de Farmacia (arts. 42-43), Orden de 15 de febrero de 1975, OL de Limpieza de Edificios y Locales (arts. 60-69), Orden de 28 de julio de 1975, OL de Industria Alimentación (arts. 60-63).

La Constitución Española de 1978 (CE) culmina el proceso constituyente instalado sobre los cimientos de la Ley para la reforma política de 1977 y dibuja un escenario radicalmente distinto. La norma fundamental sintetiza los principios y elementos constitutivos del "edificio constitucional"[69], definiendo a España como Estado social y democrático de derecho, y eleva al máximo nivel en la jerarquía de fuentes a los derechos colectivos de los trabajadores, consagrando la conversión del sistema industrial autoritario en democrático.

En efecto, constitucionalizados los sindicatos y las asociaciones empresariales (art. 7 CE), se produce el tránsito definitivo, definiendo un contexto que debe presidir las relaciones laborales en su conjunto, incluido lo relativo a la seguridad y salud en el trabajo con acomodo en el art. 40.2 CE, si bien no como derecho de los trabajadores, sino como mandato a los poderes públicos para su promoción.

Con las mimbres dadas por el texto constitucional, el sistema español de relaciones industriales se enmarca en el seno de una tendencia democratizadora que se ha consolidado a lo largo del siglo XX y que impregna, incluso, el modo de entender la gestión empresarial. En efecto, aunque históricamente el empresario, en su condición de propietario de los medios de producción[70], ha sido quien tome (en solitario) las decisiones relativas a su empresa, desde principios del siglo pasado algunos países comenzaron a ofrecer muestras de un cambio de tendencia, al otorgar algunas prerrogativas que permitían al trabajador implicarse en dicha toma de decisiones. De este modo, el proceso democratizador que se fue extendiendo entre las sociedades más avanzadas encontró

[69] SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid (Edersa), 2006, pág. 99.

[70]"El *gobierno* de la empresa es ciertamente… un corolario resultante de la *propiedad* de los medios de producción agrupados en la misma. De este modo, quien es titular de los bienes económicos dispone por sí mismo la dirección y organización del proceso productivo dentro de su propio ámbito de influencia, tutelado a la distancia debida por el reconocimiento constitucional de la 'libertad de empresa en el marco de la economía de mercado' (art. 38 CE)", PALOMEQUE LOPEZ, M.C.: "La participación de los trabajadores en la empresa (Una revisión institucional)", en AA.VV.: *XVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Gobierno de la empresa y participación de los trabajadores: viejas y nuevas formas institucionales*, Madrid (MTAS), 2007, pág. 23.

reflejo en la esfera productiva mediante mecanismos de participación de los trabajadores en la gestión empresarial[71].

2.2.- Evolución del modelo preventivo: de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

Con la promulgación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT) en el año 1971 comienza una nueva andadura, o un incipiente cambio conceptual --aunque más bien primario-- en materia preventiva en el seno de las empresas, pudiendo considerarse como un puente entre el régimen anterior y la promulgación de la LPRL, aunque con una "escasa" implantación práctica[72]. Con todo, en su acerbo aparecen concretados en forma embrionaria algunos aspectos que con posterioridad sufrirán un acomodo y ampliación importante en la LPRL[73].

El análisis de su Exposición de Motivos resulta, en sí, sumamente clarificador de las intenciones, cuando refiere que "la sustancial transformación de las estructuras y procesos productivos operada en nuestro país durante estos últimos años y la introducción de nuevas técnicas y métodos de trabajo que han provocado un aumento de la siniestralidad registrada en los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, obligan a regular e intensificar, con carácter general, la puesta en práctica de las oportunas medidas de prevención, así como ordenar para su debido ejercicio, las potestades, funciones y facultades que han de dirigir o proveer cuanto fuera necesario para lograr una plena

[71] GALIANA MORENO, J.M. y GARCÍA ROMERO, B.: "La participación y representación de los trabajadores en la empresa en el modelo normativo español", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 43, 2003, pág. 13 o JEAMMAUD, A.: "Los derechos de información y participación en la empresa: la ciudadanía en la empresa", en AA.VV. (APARICIO TOVAR, J. y BAYLOS GRAU, A., Dirs.): *Autoridad y democracia en la empresa*, Madrid (Trotta), 1992, pág. 179.

[72] AA.VV. (VIDA SORIA, J., Coord.)*: Manual para la formación en prevención de riesgos laborales: Programa formativo para el desempeño de las funciones de nivel básico*, Valladolid (Lex Nova), 2006, pág. 116.

[73] FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos", *Actualidad Laboral*, núm. 3, 1995, pág. 817.

efectividad de tales medidas, y exigir las responsabilidades de carácter administrativo a que hubiera lugar por incumplimiento o inobservancia de las mismas".

Como antecedente significativo en materia de participación en materia de seguridad e higiene en el trabajo --y cuyo continuador es el comité de seguridad y salud de la LPRL--, surge el comité de seguridad e higiene, que nace como órgano de participación especializada en los riesgos laborales, siendo voluntad del legislador dotarlo de una cierta componenda técnica por la especificación de las funciones de fiscalización y control a desarrollar exclusivamente en el ámbito indicado. Situación bien distinta es la predicable del vigilante de seguridad, en tanto ningún paralelismo presenta con el actual delegado de prevención[74], pues, colaborador con formación específica, su designación corresponde directamente a la empresa.

Por cuanto hace a las actividades sanitarias, resulta imprescindible la alusión a los servicios médicos de empresa, como institución de carácter preventivo que, conjuntamente con los servicios técnicos de seguridad existentes en el momento, constituyeron el eje sobre el cual se apoyaba la acción preventiva. Su régimen jurídico venía definido por el Decreto de 10 de junio de 1959 y Reglamento de desarrollo de 21 de noviembre de 1959, conocido también como Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa, extendiendo su base funcional más allá de lo netamente preventivo, al abarcar también otra serie de tareas accesorias: educación sanitaria, asesoramiento y colaboración con la dirección de la empresa y el comité de empresa y seguridad e higiene, e incluso funciones técnicas, más propias del técnico de seguridad, como análisis de puestos de trabajo, estudios de Higiene Industrial y determinación de aptitudes personales.

El papel reservado al trabajador, fiel reflejo de una sociedad inmersa en el régimen autoritario en cuyo seno se gestó el texto, no va más allá de su condición de acreedor de

[74] PURCALLA BONILLA, M.A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, R.: "Notas sobre la figura del Delegado de Prevención", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997, pág. 428.

seguridad y obligado al cumplimiento de la normativa de seguridad e higiene, obviando toda consideración a una implicación de mayor calado.

Una vez elaborada la CE, y bajo los parámetros diseñados por la UE, la LPRL necesariamente había de asentarse en nuevos principios, asumidos al tiempo, por otra parte, en el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) --derogado desde el 13 de Noviembre de 2015 por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, -- había impulsado aspectos colectivos como la participación y la representación de los trabajadores en la empresa y la negociación colectiva.

2.3.- La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención

Una primera y apresurada lectura dela LPRL podría conducir erróneamente a afirmar que la norma constituye manifestación clara del intervencionismo estatal en las relaciones de trabajo[75], ejemplo señero de su retorno a los orígenes del Derecho del Trabajo que se contrapone con el actual protagonismo de la autorregulación normativa a través del convenio colectivo[76].

Así parece deducirse de la afirmación de las disposiciones laborales incluidas en la LPRL y en sus reglamentos de desarrollo (entre los que ocupa un lugar destacado el RSP) como derecho necesario mínimo indisponible, en tanto tal condición merma en grado sumo el margen de operatividad de la autonomía colectiva; a ello cabe añadir, además, la sobredosis remisiva al reglamento, que cercena aún más si cabe las posibilidades de actuación negocial. Ello no obstante, los aspectos habilitados al convenio resultan

[75] MONEREO PÉREZ, J.L.: "La Constitución social del trabajo y su crisis", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XX, 2003, pág. 23 y MONTOYA MELGAR, A.: "El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario, 2003, págs. 81 y ss.

[76] AA.VV. (RUIZ VIÑALS, C., Coord.): *La incidencia de las políticas sociolaborales en las fuentes del Derecho del trabajo*, Barcelona (UOC), 2004, págs. 4-5.

esenciales para comprender lo parcial de la afirmación precedente, no en vano es precisamente en cuanto afecta a los derechos de participación y representación de los trabajadores donde superior libertad se otorga a los interlocutores sociales, permitiéndoles, incluso, diseñar cauces distintos a los legales.

Por otra parte, y reflejando tanto las exigencias comunitarias, como el modelo de relaciones industriales vigente en España, estos derechos de información, consulta y participación son recogidos de manera trasversal a lo largo de todo el texto y sus normas complementarias, con el claro propósito de edificar la prevención sobre la idea de colaboración e implicación de todos los integrantes de la empresa, en aras tanto de la eficacia como de la democracia.

Ejemplo señero de lo apuntado es la creación de la figura del delegado de prevención, como representante especializado, sin constituir un nuevo canal de representación (como pretendieron en su momento los sindicatos), pues --al menos en principio, pues la negociación colectiva puede articular otros mecanismos-- ha de ser elegido por y entre los representantes unitarios. Con todo, la convivencia de sus competencias con las atribuidas a aquellos en el ET, y a los sindicatos en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), denota la importancia otorgada a la acción colectiva de los destinatarios últimos de la protección otorgada por la norma.

Aun así, la fórmula ha puesto en evidencia las carencias estructurales del sistema de representación legal actual, sobre todo en la PYME, donde, para empeorar todavía más la situación, predomina la actividad por contrata y se acentúa la eventualidad del empleo, lo que significa escasa intervención participativa.

En lo atinente, en fin, a la organización de la actividad preventiva, los defectos más adelante reseñados no ocultan las virtudes, heredadas del modelo procedente de la DM. La LPRL, y con ella el RSP, inauguran una nueva concepción de la prevención en la empresa, en tanto incorporan la acción a seguir al marco de la gestión de la actividad productiva

inherente a la empresa, la cual ya no cumple con solo reconocer los derechos de formación, información, vigilancia de la salud, etc., sino que ha de dotarse de una organización especial para cumplir una prevención definida, fundamentalmente, por la identificación y evaluación del riesgo, la planificación de las acciones a llevar a cabo y la ejecución y seguimiento de las mismas; todo ello en un contexto de dinamicidad y continua mejora indisolublemente integrado en las entrañas mismas de la empresa.

Es más, una vez la integración de la prevención en la gestión empresarial ya se había incorporado al elenco obligacional que la LPRL impone al empresario, y como reflejo de la enorme importancia que el legislador otorga a dicha obligación, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ("Ley Omnibus"), dio un paso más para implicar en el objetivo a los poderes públicos introduciendo una nueva previsión en el art. 5.5 LPRL como puntal de las políticas públicas en materia preventiva, al establecer que aquéllas deberán "promover la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa".

En consecuencia, y dado que el art. 5.1 LPRL marca como objetivo o propósito de tal política la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, sirviéndose para ello de la función reglamentaria correspondiente al ejecutivo y de la actuación coordinada (y participada, preciso es indicarlo, pues tal exigencia implica un papel activo de los trabajadores como colectivo representado por las organizaciones sindicales[77]) de las

[77] Las actuaciones públicas en materia preventiva pretenden imponer ciertas formas de actuar a trabajadores y empresarios, por lo que la opinión de éstos resulta esencial [GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: "La política de prevención de riesgos laborales. Objetivos y agentes. El papel de las Administraciones Públicas", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª. E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997, pág. 23]. El cauce elegido a tal fin por la Ley son las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que participarán en la elaboración de las políticas preventivas (art. 5.b LPRL); por si duda hubiere, el art. 12 LPRL detalla: "la participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con

distintas Administraciones públicas competentes y concurrentes en la materia, la nueva previsión del art. 5.5 LPRL "viene a guiar la acción reglamentaria y la actuación administrativa y a comprometer las políticas públicas en el fomento de la integración preventiva, hasta ahora sólo presente, según se ha indicado, en el ámbito de las obligaciones empresariales y su cumplimiento"[78].

la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo es un principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales". Las vías fundamentales para garantizar dicha participación son, de un lado, y sobre todo, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano asesor de la Administración y cauce de participación institucional en el que se integran representantes de aquellos agentes sociales (art. 13 LPRL); de otro, la colaboración con la Inspección de Trabajo, pues dichas organizaciones empresariales y sindicales han de ser consultadas antes de la elaboración de los planes de actuación en materia preventiva e informadas de los resultados (art. 40 LPRL). Además, a medio camino entre participación y coordinación, el art. 5.3 LPRL establece que los poderes públicos deben apoyar las actuaciones privadas dirigidas a incrementar los niveles de seguridad del medio laboral y al tiempo deben incardinarlas dentro del programa global de actuaciones que se hayan propuesto, fomentando especialmente las que se consideren más convenientes en ese esquema general. Sobre estas cuestiones, por extenso, MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, F.J.: *El papel de la Administración Pública en la prevención de riesgos laborales*, Tesis Doctoral (Universidad de Castilla-La Mancha), disponible en https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/2262/TESIS%20Messia%20de%20la%20Cerda.pdf?sequence=1). Última consulta: 15 de julio de 2015.

[78] GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: "El combinado Ley Ómnibus-RD 337/2010: un paso adelante (*ma non troppo*) para la racionalización de las modalidades de organización técnico-preventiva y la integración de la prevención en la gestión empresarial", *Revista de Derecho Social*, núm. 50, 2010, pág. 92. Fiel a este mandato, se han llevado a cabo por distintas Comunidades Autónomas actuaciones destinadas al fomento e integración de la prevención en el seno de la empresa, como pueden ser, a título de ejemplo, la Orden de 21 de marzo de 2014, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a acciones de fomento de la prevención de riesgos laborales en la Comunidad Autónoma de Galicia en el ejercicio de 2014 (DOG 28 de marzo 2014, nº 61); la Orden/EYE/1042/2013, de 17 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas dirigidas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo a través de la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa (BOCYL 24 de diciembre de 2013, nº 246); o, por no seguir, el Decreto 200/2012, de 5 de octubre, de modificación de diversos decretos por los que se regulan la concesión directa de subvenciones para la promoción y fomento de la prevención de riesgos laborales de conformidad con el VI Plan de Actuación de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la Prevención de Riesgos Laborales (2012-2015) (DOE núm. 198 de 11 de octubre de 2012).

2.4.- La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020

El deseo de continuar avanzando en la línea definida por la LPRL y el RSP (aún más tras las reformas que han padecido)se detecta claramente en la vigente Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020[79]. Así, su objetivo 2 "Potenciar actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales" incluye una línea de acción relativa a la sensibilización, en cuyo marco se indica, entre otras cuestiones, que "las instituciones competentes en materia de seguridad y salud en el trabajo han asumido como uno de sus objetivos prioritarios el impulso y la consolidación de la cultura preventiva en la sociedad española".

Es la integración de la prevención dentro de la estructura jerárquica de la empresa la que lleva, en gran medida, a una gestión preventiva excelente, con la que poder alcanzar una reducción de los índices de siniestralidad laboral y una mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Para lograrlo es imprescindible contar con la colaboración de empresarios y trabajadores.

La sensibilización y concienciación, en todos los niveles de la organización, es una de las vías que permiten mejorar las conductas y actitudes. De los empresarios, por un lado, para lograr un cambio en la forma de liderazgo y una implicación en el compromiso de integrar la seguridad y salud en la toma de sus decisiones, en su trabajo y gestión diaria y de los trabajadores, por otro lado, para conseguir su colaboración constructiva con la dirección de la empresa y la aplicación de buenas prácticas en su hacer diario.

Las afirmaciones precedentes pueden extrapolarse a cualquier empresa; no obstante, la Estrategia asume las singulares dificultades que las PYMES encuentran en este sentido, motivo por el que la mejora de su situación se convierte en un claro objetivo.

[79] La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 puede consultarse en http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Por cuanto hace, en concreto, al papel que los trabajadores deben desempeñar en este proceso, la Estrategia resulta meridiana cuando en su objetivo 4 "Fortalecer la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo" asume que "existe una relación directa entre el grado de implicación de los empresarios y trabajadores y los niveles de seguridad y salud en las empresas", por lo que más adelante incorpora un apartado bajo la significativa denominación "Liderazgo empresarial y participación de los trabajadores", cuyo contenido, entre otras cuestiones, reconoce que "resulta necesario fomentar el compromiso y la capacitación de los empresarios para gestionar eficazmente la seguridad y salud, así como asegurar una participación activa de los trabajadores en la mejora de las condiciones de trabajo y en la toma de decisiones en esta materia. La participación activa de los trabajadores no debe limitarse a ejercer su derecho a la consulta e información, sino que debe avanzarse hacia una completa colaboración con el empresario y, sin perjuicio de las obligaciones que la legislación atribuye a cada una de las partes, hacer de la prevención de riesgos laborales una tarea común". Como posible cauce, contempla estudiar "fórmulas que incentiven las prácticas empresariales caracterizadas por la toma de decisiones conjuntas en el ámbito de los comités de seguridad y salud y, por consiguiente, aplicables en empresas de más de 50 trabajadores".

En lógica consonancia con todo lo expuesto, entre las líneas de actuación planteadas para alcanzar el tan mentado objetivo se incluyen las de "potenciar la negociación colectiva para alcanzar acuerdos que promuevan la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas y la implicación de los trabajadores y empresarios en el cumplimiento responsable de sus obligaciones preventivas", "promover la integración de la prevención de riesgos laborales en las PYMES y microempresas con una mayor implicación de los empresarios y trabajadores", "promover el compromiso de la dirección de la empresa en la gestión de la prevención y la colaboración de los trabajadores en la actividad preventiva como elementos clave para una gestión de la prevención integrada" y "potenciar la cultura de la seguridad y de la salud en la empresa".

Siendo tales los deseos, resulta oportuno conocer detalladamente el estatus *quo* actual respecto al papel real del trabajador en la creación de seguridad y salud dentro de la empresa, a fin de determinar si opera como mero sujeto pasivo o si, por el contrario, el ordenamiento le otorga un papel destacado en el diseño y conformación de la organización preventiva y en la toma de decisiones. Sólo a partir de este conocimiento podrá afrontarse la dura tarea de idear y plantear soluciones a los problemas que se detecten, proponiendo propuestas de futuro y constructivas, si es que ello resulta preciso.

IV.- LOS TRABAJADORES COMO SUJETOS ACTIVOS DE OBLIGACIONES PREVENTIVAS

Las raíces comunitarias del edificio preventivo español (ya puestas de manifiesto) no ocultan la fuerte connotación constitucional de la seguridad y salud en el trabajo desde el momento en que, como ya se avanzó, el art. 40.2 CE ordena a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo; a ello se añaden, entre otras, las previsiones de los arts. 15 (derecho a la vida e integridad física y psíquica), 43 (derecho a la protección a la salud) y 45 CE (derecho al medioambiente), para ofrecer una idea de la importancia que la cuestión plantea.

Desde esta perspectiva constitucional la materia ofrece un fuerte componente público, en tanto la CE no reconoce expresamente el derecho de los trabajadores a la seguridad e higiene en el trabajo, sino que incorpora un mandato dirigido a reclamar una actuación pública destinada a la salvaguarda de la misma. Sin embargo, la LPRL incorpora una doble vertiente, pues si de un lado, y en lógica consonancia con lo anterior, se ocupa de diseñar las líneas maestras de las políticas públicas en materia preventiva, no solo en la faceta de vigilar el cumplimiento de la normativa (y sancionar eventuales incumplimientos), sino también en la de desarrollar acciones de promoción, asesoramiento, formación e investigación; de otro, y sobre todo, traslada la materia al ámbito de la empresa, donde se desenvuelve la "deuda de seguridad" que recae sobre el empresario como contenido inherente al contrato de trabajo (arts. 4.2.d y 19 ET)[80], al tiempo que reclama la integración del subsistema preventivo en la gestión general de la que forma parte inescindible.

1.- El empresario deudor de seguridad, el trabajador acreedor de seguridad

Tanto el art. 16 del Convenio 155 de la OIT (1981), como los arts. 5 y 6 DM plasman la doble condición que en materia preventiva ostentan trabajador y empresario, en

[80] STS 10 diciembre 1998 (Recurso 4078/1997).

tanto el primero tiene derecho a la protección eficaz frente a los riesgos en el trabajo, mientras que el segundo asume la obligación de proporcionarla. Así, desde el prisma jurídico, la prevención vincula a las dos partes de la relación laboral, fruto de la cual se derivan derechos y obligaciones, otorgando a la empresa la posición de deudor de seguridad, en tanto que sobre ella recaen los aspectos directivos y de gestión de la actividad laboral[81], mientras que la perspectiva del trabajador se ubica desde la de acreedor de seguridad, siendo estos precisamente los aspectos fundamentales sobre los que pivota la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Así pues, el deber se impone como obligación contractual y se extiende "a toda la esfera de influencia del contrato de trabajo, en cuyo campo el empleador es deudor de seguridad"[82]. Sin que pueda quedar enervado por el cumplimiento formal de la norma, ni mediante el mero trámite de proporcionar formación, vigilancia de la salud o los elementos de protección necesarios, pues las numerosas previsiones legales amplían enormemente su campo de actuación.

En primero lugar el art. 14.2 LPRL señala que "en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo", para lo cual "realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores". Como consecuencia de tan genérica obligación, serán causa de responsabilidad patronal las omisiones que puedan afectar a medidas generales o particulares de seguridad exigibles en la actividad laboral por ser las

[81]Sobre el empresario recae la obligación de preservar la integridad y la salud de su personal como consecuencia natural de su poder de dirección y organización, hasta tal punto, que su no observancia podría implicar un incumplimiento del contrato de trabajo con las censuras jurídicas correspondientes, STS 1 diciembre 2003 (Recurso 239/2003) y STSJ Madrid 5 octubre 2005 (Recurso 2236/2005).

[82] Con independencia de que en la producción del accidente haya habido, como es frecuente que ocurra, intervención negligente de tercero que no tenga "vinculación contractual", STS 21 septiembre 2011 (Recurso 3821/2010).

adecuadas, atendidas las circunstancias concurrentes y la diligencia exigible a un prudente empleador[83].

En segundo término, el propio precepto citado recoge la regla de dinamicidad al establecer que "el empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención… a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo".

Y en fin el art. 15.4 LPRL, exige que "la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador". Semejante afirmación viene a significar que "la deuda de seguridad de la empresa con sus trabajadores no se agota con darles los medios normales de protección sino que viene además obligada a la adecuada vigilancia del cumplimiento de sus instrucciones que deben tender no sólo a la finalidad de proteger a los trabajadores del riesgo genérico que crea o exige el servicio encomendado, sino además de la prevención de las ordinarias imprudencias profesionales"[84].

Junto a lo anterior, la norma recalca que la prevención se realizará mediante la "integración" de dicha actividad en la empresa (art. 16 LPRL), algo de especial trascendencia[85], pues aquella, conforme consta, es una de las piedras angulares del sistema

[83] Sin que la generalidad en la descripción de las infracciones implique desconocer la regla de tipicidad, en tanto, dadas las características de las conductas exigidas, "no es necesario exigir mayor concreción" puesto que no se refiere necesariamente a "datos específicos sobre mecanismos materiales de seguridad", sino que puede referirse "a comportamientos relativos al eficaz empleo de los mismos", STSJ Galicia 30 marzo 2015 (Recurso 2624/2013).

[84] STS 23 febrero 1994 (Recurso 525/2001).

[85] INSHT: *Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de riesgos laborales en la empresa*, 2013, en relación con INSHT: *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, 2009; asimismo, NTP 830: *Integración de la prevención y desarrollo de competencias*, cit.

preventivo, de modo que la organización y planificación de los aspectos de seguridad y salud se debe configurar desde los orígenes mismos del proyecto empresarial, desde la elaboración del plan estratégico, incorporando a éste los aspectos que favorezcan "el bienestar de los empleados"[86], pues ello contribuye de forma absoluta a la competitividad de la compañía.

Sentadas las bases de la creación o configuración del plan inicial, y con independencia de los ineludibles aspectos normativos y legales, la vida de una compañía que pretenda ser competitiva --y ofrecer un servicio de calidad-- en un mundo empresarial tan cambiante y complicado como el actual, debe de pivotar sobre cuatro aspectos básicos[87]: enfoque hacia la satisfacción del cliente; eliminación de despilfarros y optimización de recursos; mejora continua; en fin, y como no, competencia y participación de "todo" el personal. Tales aspectos, en su forma más extensa, deben de configurar la política de la empresa, en cuyo seno debe imbricarse de forma indisoluble la prevención, de modo que todas las decisiones de la organización tomen en consideración sus implicaciones preventivas[88] y se inspiren en los parámetros que en la materia se detallan en el art. 15.1 LPRL incidiendo notablemente en el modelo organizativo de la misma[89].

1.1.- Obligaciones del empresario.

El contenido del deber de protección desde la atalaya de la LPRL, y concretamente de su art. 14.2, refiere dos grandes bloques de obligaciones para el empresario, unas de carácter instrumental (las que en sí mismas no previenen los riesgos laborales aunque sí

[86] NTP 848: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

[87] Según ISO 9001:2000 (*Sistemas de gestión de la calidad. Requisitos)*.

[88] La LPRL pretende instaurar una nueva cultura preventiva, "por cuanto la prevención del riesgo se inserta en la entera organización del proceso productivo… y por permitir a los trabajadores intervenir en el proceso decisional de la planificación preventiva", STSJ Castilla y León/Valladolid 13 octubre 1999 (Recurso 1793/1999).

[89] NTP 849: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (II). Plan de Empresa y Plan de PRL*, INSHT, 2009 y NTP 850: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (III). Implantación del Plan de Prevención*, INSHT, 2009.

son el medio para la consecución de la eficacia de las medidas implantadas) y otras de carácter material (cuyo cumplimiento sí se dirige a la prevención)[90]. Entre las primeras, a lo largo de la LPRL se identifican las siguientes, algunas de las cuales serán objeto de desarrollo más detallado en otros apartados:

a) Elaboración e implantación de un plan de prevención de riesgos laborales (art. 16.1 LPRL), con el contenido que figura en el art. 2 RSP, tratando en esencia de contar con un documento en el que consten todos los elementos precisos para llevar a cabo una actividad preventiva coherente y eficaz, pero no sólo, pues además será el instrumento destinado tanto a garantizar un sistema preventivo integrado en el sistema general de gestión empresarial como a contener la política de prevención que la empresa (incluidos todos y cada uno de sus elementos humanos) seguirá[91].

b) Evaluación de riesgos (art. 16.2 a LPRL) como elemento esencial y fundamental para la gestión y aplicación del plan de prevención (art. 2.3 RSP), consistente en analizarlos riesgos identificados que no se han podido eliminar con el fin de controlarlos y asegurarse de que no perjudicarán la salud de los trabajadores (art. 3 RSP), para lo cual no bastará con un análisis objetivo de las características de la empresa o de los puestos de trabajo en ella existentes[92], sino que también será menester incorporar la valoración subjetiva que significa tomar en consideración las características psicofísicas de los empleados.

[90] Según clasificación de REGUERO CELADA, J.: "La obligación empresarial de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo de sus empleados", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., Dirs.): *Doctrina jurisprudencial en materia preventiva (Especial referencia a los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y Leon)*, León (Eolas Ediciones), 2008, pág. 244.

[91] "La política preventiva es un proceso que se concreta en el documento mediante el cual la organización expresa formalmente las directrices y objetivos generales relativos a la política de riesgos laborales, determinando las funciones y responsabilidades en este campo", NTP 588: *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2000.

[92] NTP 537: *Gestión integral de riesgos y factor humano. Modelo simplificado de evaluación*, INSHT, 1999.

c) Planificación de la actividad preventiva (arts. 16.2 b LPRL y 8 y 9 RSP), con su oportuna revisión continuada a los efectos de que la misma sea el instrumento que permita vislumbrar la realidad preventiva de la empresa, mejorarla y adaptarla a las cambiantes circunstancias, pues aun cuando lo planificado pueda resultar eficaz en un primer momento, con el tiempo puede dejar de serlo.

d) Organización preventiva (arts. 30 LPRL y 10 y ss. RSP), la cual debe contar con los elementos materiales y personales necesarios para el desarrollo de la actividad. A tal fin, la norma únicamente admite como modelos posibles la asunción personal por el empresario mismo, la designación de trabajadores, la constitución de un servicio de prevención propio (pudiendo ser en algunos casos mancomunado) o el concierto con uno externo. Tal obligación alcanza a la exigencia de dotarse de recursos preventivos en los términos legales y reglamentarios, pero no a la de imponer su presencia constante en el lugar de trabajo, que sólo resulta obligatoria en las hipótesis del art. 32*bis* LPRL[93]; ahora bien, de llevarse a efecto la pretensión legal (y comunitaria) de priorizar los recursos internos, conformados por personal de la propia organización, el alcance práctico de la cuestión queda diluida.

e) Coordinación (art. 24 LPRL) en los supuestos de concurrencia empresarial (presencia en un mismo centro de trabajo de empleados de distintas empresas)[94], aspecto éste de especial trascendencia en los actuales sistemas productivos, en los cuales resulta muy frecuente acudir a fórmulas de descentralización productiva y subcontratación[95]. En su cumplimiento puede recurrirse a distintas opciones, entre las que destaca la designación de coordinadores, ya sean internos (de alguna de las entidades que conviven) o externos.

[93] NTP 994: *El recurso preventivo*, INSHT, 2013.

[94] NTP 918: *Coordinación de actividades empresariales (I)*, INSHT, 2011 y NTP 919: *Coordinación de actividades empresariales (II)*, INSHT, 2011.

[95] Singular hipótesis de concurrencia, sujeta a reglas particulares, NTP 564: *Sistema de gestión preventiva: procedimiento en contratas*, INSHT, 2000.

f) Vigilancia de la salud de los trabajadores (art. 22 LPRL)[96]. En principio el sometimiento a examen de la salud es voluntario para los trabajadores, a excepción de los casos en los cuales la obligatoriedad venga impuesta por ley para enfrentarse a riesgos específicos (ejemplo paradigmático de lo cual viene dado por los puestos bajo amenaza de enfermedad profesional) o cuando sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para la verificación de si el estado de un concreto trabajador puede constituir un peligro para el mismo o para sus compañeros[97]. En tales supuestos, la negativa del operario podrá traer aparejada la adopción de medidas disciplinarias por parte del empresario, como garante de seguridad que es.

g) Informar no solo de los riesgos (así como medidas preventivas y de protección, incluidas las de emergencia) que afecten al trabajador en función del puesto o tareas que ejecuta, sino también los generales del centro de trabajo (art. 18 LPRL)[98]. Con todo, la

[96] NTP 959: *La vigilancia de la salud en la normativa de prevención de riesgos laborales*, INSHT, 2012.

[97] Dado el riesgo de que la vigilancia de la salud colisione con derechos como la intimidad o la no discriminación, debe existir un interés general que justifique la obligatoriedad de los reconocimientos médicos; a este respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que "los reconocimientos médicos obligatorios únicamente están habilitados por la Ley cuando concurran una serie de notas, a saber: la proporcionalidad al riesgo (por inexistencia de opciones alternativas de menor impacto en el núcleo de los derechos incididos); la indispensabilidad de las pruebas (por acreditarse *ad casum* la necesidad objetiva de su realización en atención al riesgo que se procura prevenir, así como los motivos que llevan al empresario a realizar la exploración médica a un trabajador singularmente considerado) y la presencia de un interés preponderante del grupo social o de la colectividad laboral o una situación de necesidad objetivable (descrita en los supuestos del segundo párrafo del art. 22.1), notas que justificarían en su conjunto la desfiguración de la regla ordinaria de libertad de decisión del trabajador. Consecuentemente, los límites legales (las excepciones a la libre disposición del sujeto sobre ámbitos propios de su intimidad, previstos en el art. 22.1, párrafo segundo, LPRL) quedan vinculados o bien a la certeza de un riesgo o peligro en la salud de los trabajadores o de terceros, o bien, en determinados sectores, a la protección frente a riesgos específicos y actividades de especial", sin embargo no podría imponerse la obligatoriedad "si únicamente está en juego la salud del propio trabajador, sin el añadido de un riesgo o peligro cierto objetivable, pues aquél, según se dijo, es libre para disponer de la vigilancia de su salud sometiéndose o no a los reconocimientos en atención a las circunstancias y valoraciones que estime pertinentes para la decisión", STCo 196/2004, de 15 de noviembre (Recurso 1322/2000). En idéntico sentido STS 28 de diciembre de 2006 (Recurso 140/2005).

[98] NTP 559: *Sistema de gestión preventiva: procedimiento de control de la información y formación preventiva*, INSHT, 2000.

norma establece una clara diferencia entre ambos contenidos cuando permite que esta última se proporcione a través de los representantes de los trabajadores, de haberlos.

h) Consulta y participación, en el sentido de recabar la opinión de los trabajadores en aquellas cuestiones que afecten a la seguridad y la salud de los mismos, y de articular órganos especializados (delegados de prevención y comités de seguridad y salud), todo ello en los términos establecidos, fundamentalmente, en los arts. 18 y 33 y ss. LPRL y sin perjuicio, claro está, de las competencias que el ET y la LOLS reconocen a los cauces tradicionales, los representantes unitarios y sindicales. Constituye este modelo traslación al ámbito preventivo de la noción, ya avanzada, de democracia industrial, que convierte al asalariado en sujeto activo (coautor o al menos cómplice) en la conformación de la realidad empresarial.

i) Formación teórica y práctica, por medios propios o ajenos y de forma adecuada y suficiente, a la par que centrada en las tareas reales y circunstancias que afecten al concreto puesto de trabajo de cada empleado (art. 19 LPRL). Igualmente resulta de suma trascendencia el correlativo deber del trabajador de acudir y cursar la formación proporcionada, a riesgo de ser objeto de la pertinente sanción disciplinaria. Esta formación, junto con la recibida a lo largo de toda la vida académica (en la que debe integrarse, a todos los niveles, la seguridad y salud laboral), ha de conformar la cultura preventiva y el conocimiento suficiente que deben de servir de sustrato básico a la participación activa del trabajador en el sistema preventivo empresarial.

j) Documentación del cumplimiento de las obligaciones preventivas, al menos en el sentido de elaborar y conservar a disposición de las autoridades laboral y sanitaria, y de los representantes de los trabajadores (también de los auditores, en su caso), la documentación

referida en el art. 23 LPRL, junto a otra reclamada por otras normas conexas[99], así como notificar los daños acaecidos en la salud de los trabajadores (art. 23.3 LPRL).

k) Investigación de los daños derivados del trabajo a fin de detectar las causas y poder atacarlos en su origen para evitar que se repitan (art. 16.3 LPRL)[100], pudiendo motivar cambios en la evaluación o planificación preventiva, no en vano, "la propia existencia de un daño pudiera implicar --se ha dicho-- el fracaso de la acción preventiva a que el empresario está obligado (porque no evaluó correctamente los riesgos, porque no evitó lo evitable, o no protegió frente al riesgo detectable y no evitable)"[101]. Es más, como ha indicado el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, deberían investigarse, incluso, los "accidentes blancos" o incidentes, es decir, los que no causan lesiones[102].

l) Sometimiento del sistema preventivo a la auditoria impuesta por el art. 30.6 LPRL, que remite a un desarrollo reglamentario los arts. 29 y ss. RSP, de conformidad con los cuales "la auditoría es un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora"; a tal fin, "la auditoría llevará a cabo un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema de prevención", incluyendo también, como mínimo, un análisis de campo y la participación del personal (art. 30 RSP). Ahora bien, sólo es un instrumento

[99] NTP 484: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (I)*, INSHT, 1998; NTP 485: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (II)*, INSHT, 1998; NTP 591: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (III): registros documentales*, INSHT, 2001 y NTP 592: *La gestión integral de los accidentes de trabajo (I). Tratamiento documental e investigación de accidentes*, INSHT, 2001.

[100] NTP 924: *Causas de accidentes: clasificación y codificación*, INSHT, 2011.

[101] STS 30 junio 2010 (Recurso 4123/2008).

[102] NTP 442: *Investigación de accidentes-incidentes: procedimiento*, INSHT, 1997 o NTP 592: *La gestión integral de los accidentes de trabajo (I): tratamiento documental e investigación de accidentes*, cit.

obligado para las empresas que hayan organizado la prevención con recursos internos, e incluso para éstas no siempre, pues las empresas de hasta 50 empleados cuyas actividades no figuren en el anexo I RSP (especialmente peligrosas), si la eficacia del sistema preventivo resulta evidente por su sencillez, se entenderá que han cumplido la obligación con solo notificar a la autoridad laboral la concurrencia de tales condiciones (art. 29 RSP).

Por su parte las obligaciones materiales se caracterizan por ser previsiones con un mayor perfil técnico, por lo que se encuentran fundamentalmente ubicadas en el desarrollo reglamentario de la LPRL, no obstante lo cual, ésta también ofrece algunas directrices a seguir.

a) Cumplir las exigencias respecto a los equipos de trabajo, entendidos como "cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación empleada en el trabajo" (art. 4.6 LPRL), respecto a los cuales el art. 17.1 LPRL se limita a establecer unas exigencias mínimas respecto a su uso seguro, objeto de amplio desarrollo reglamentario por parte del RD 1215/1997, de 19 de julio[103]. Con todo, resulta fundamental tomar en consideración otras normas ajenas a la normativa laboral, pero indispensables de cara a lograr alcanzar un entorno de trabajo sin riesgo: la legislación de industria y comercio, sobre todo en lo relativo a la seguridad de las máquinas.

b) Proporcionar a sus trabajadores medios de protección, colectivos e individuales, y velar por su uso efectivo (art. 17.1 LPRL). La LPRL asume una regla básica de conformidad con la cual la prevención (que elimina o reduce el riesgo actuando contra los factores que lo generan) es prioritaria respecto de la protección (necesaria cuando el riesgo no se ha erradicado por completo); asimismo, se prioriza la protección colectiva (donde se incluye la señalización, regulada en RD 485/1997, de 14 de abril[104]) sobre la meramente individual (objeto de desarrollo en RD 773/1997, de 30 de mayo, por el que se establecen

[103] INSHT: *Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a la utilización de equipos de trabajo*, 2011.

[104] INSHT: *Guía técnica sobre señalización de seguridad y salud en el trabajo*, 2009.

las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de los equipos de protección individual), que es subsidiaria y de segundo orden[105].

c) Adoptar las medidas de emergencia correspondientes a las características particulares de la empresa (art. 20 LPRL)[106], entre las que se incluyen por expresa exigencia legal los primeros auxilios[107], lucha contra incendios[108] y evacuación de trabajadores[109].

d) Implantar las medidas necesarias ante situaciones de riesgo grave e inminente (en los términos del art. 21 LPRL), entendiendo por tal "aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores" como muestra, la propia norma establece que "en el caso de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata" (art. 4.4º LPRL). La tutela del trabajador en tales hipótesis también puede ser

[105] INSHT: *Guía técnica para la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual*, 2012.

[106] NTP 361: *Planes de emergencia en lugares de pública concurrencia*, INSHT, 1994; NTP 791: *Planes de emergencia interior en la industria química*, INSHT, 2008 o NTP 818: *Norma Básica de Autoprotección*, INSHT, 2009.

[107] NTP 524: *Primeros auxilios: quemaduras*, INSHT, 1999 o NTP 546: *Primeros auxilios: fracturas, luxaciones y esguinces*, INSHT, 2000.

[108] NTP 045: *Plan de emergencia contra incendios*, INSHT, 1983; NTP 599: *Evaluación del riesgo de incendio: criterios*, INSHT, 2001; NTP 831: *Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales (I)*, INSHT, 2009 o NTP 832: *Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales (II)*, INSHT, 2009.

[109] NTP 390: *La conducta humana ante situaciones de emergencia: análisis de proceso en la conducta individual*, INSHT, 1995; NTP 395: *La conducta humana ante situaciones de emergencia: la conducta colectiva*, INSHT, 1995; NTP 884: *Evaluación de las condiciones de evacuación de los centros de trabajo*, INSHT, 2010; NTP 889: *Señalización de emergencia en los centros de trabajo (II)*, INSHT, 2010 y NTP 888: *Señalización de emergencia en los centros de trabajo (I)*, INSHT, 2010.

ejercitada individualmente por el propio trabajador (art. 24.2 LPRL) o de forma colectiva a través de los representantes unitarios o, incluso, de los delegados de prevención (art. 24.3 LPRL); también por la autoridad laboral a través de la intervención de la Inspección de Trabajo en virtud de la facultad contemplada en el art. 44 LPRL.

e) Proteger a los trabajadores frente a riesgos que puedan provocar alteraciones de su función reproductora (art. 25.2 LPRL), que cual ha de ponerse en conexión, con la presencia de determinados agentes químicos o condiciones físicas de trabajo[110].

f) Atendiendo específicamente a trabajadores incluidos en determinados grupos de riesgo. La LPRL alude de forma expresa a mujeres embarazadas o en período de lactancia (art. 26 LPRL)[111], menores de 18 años (art. 27 LPRL), trabajadores con contrato temporal o contratados a través de empresas de trabajo temporal (art. 28 LPRL, desarrollado por RD 216/1999) o, a modo de cláusula general, trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos laborales (art. 25 LPRL). Esta última referencia alcanza tanto elementos de carácter físico como a factores psicosociales, organizativos y/o relacionales, tales como el trabajo a turnos o sujeto a determinados ritmos de trabajo (arts. 34 y ss. ET), el nocturno (art. 36 ET)[112] o las situaciones de acoso y/o violencia en cualquiera de sus

[110] NTP 414: *Reproducción: fuentes de información*, INSHT, 1996; NTP 542: *Tóxicos para la reproducción femenina*, INSHT, 2000 o NTP 612: *Protección y promoción de la salud reproductiva: funciones del personal sanitario del servicio de prevención*, INSHT, 2003.

[111] INSHT: *Directrices para la evaluación de riesgos y protección de la maternidad en el trabajo*, 2011; NTP 413: *Carga de trabajo y embarazo*, INSHT, 1996; NTP 664: *Lactancia materna y vuelta al trabajo*, INSHT, 2004; NTP 785: *Ergomater: método para la evaluación de riesgos ergonómicos en trabajadoras embarazadas*, INSHT, 2007; NTP 914: *Embarazo, lactancia y trabajo: promoción de la salud*, INSHT, 2011; NTP 915: *Embarazo, lactancia y trabajo: vigilancia de la salud*, INSHT, 2011; NTP 992: *Embarazo y lactancia natural: procedimiento para la prevención de riesgos en las empresas*, INSHT, 2013 y NTP 993: *Embarazo y lactancia natural: el papel de la empresa en la prestación por riesgo laboral*, INSHT, 2013.

[112] NTP 455: *Trabajo a turnos y nocturno: aspectos organizativos*, INSHT, 1997; NTP 502: *Trabajo a turnos: criterios para su análisis*, INSHT, 1998; NTP 310: *Trabajo nocturno y trabajo a turnos: alimentación*, INSHT, 1993 y NTP 260: *Trabajo a turnos: efectos médico-patológicos*, INSHT, 1989.

variables (art. 4.2.e ET)[113]; en todo caso, la noción incluye a los trabajadores discapacitados, expresamente mencionados por la norma[114].

1.2.- Responsabilidades del empresario

La LPRL hace referencia igualmente a las posibles consecuencias que puedan derivarse del incumplimiento de las obligaciones referidas, y así, a la vista de la especial relevancia y protagonismo del empresario como sujeto activo de prevención y protección, en tanto garante de preservar las condiciones de trabajo y la salud de sus empleados, por inobservar la normativa preventiva se enfrenta a responsabilidades públicas y privadas, así como al eventual recargo de prestaciones de Seguridad Social.

1.2.1.- Responsabilidades públicas

El Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales incluye manifestaciones de derecho público y de derecho privado, pues, aunque buena parte de sus disposiciones vayan dirigidas a los protagonistas del contrato de trabajo, entrando a formar parte de éste y dotando a la normativa de un perfil privado que justifica la exigencia de indemnizaciones por daños y perjuicios causados entre particulares, no cabe olvidar deriva del mandato incorporado al art. 40.2 CE, el cual obliga a los poderes públicos a desplegar una política en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo que da idea de una trascendencia social

[113] NTP 476: *El hostigamiento psicológico en el trabajo: mobbing*, INSHT, 1998; NTP 823: *Sistema de análisis triangular del acoso (SATA): un método de análisis del acoso psicológico en el trabajo*, INSHT, 2009; NTP 854: *Acoso psicológico en el trabajo: definición*, INSHT, 2009;NTP 507: *Acoso sexual en el trabajo*, INSHT, 1999; NTP 489: *Violencia en el lugar de trabajo*, INSHT, 1998; NTP 891: *Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral (I)*, INSHT, 2011 y NTP 892: *Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral (II)*, INSHT, 2011.

[114] NTP 490: *Trabajadores minusválidos: diseño del puesto de trabajo*, INSHT, 1998; NTP 1003: *Diseño de puestos ocupados por personas con discapacidad: principios básicos*, INSHT, 2014 o NTP 1004: *Diseño de puestos ocupados por personas con discapacidad: adaptación y accesibilidad*, INSHT, 2014.

capaz de justificar también la sanción administrativa e, incluso, penal, aunque nunca ambas al mismo sujeto y por los mismos hechos, merced al principio *non bis in idem*[115].

1.- Responsabilidad administrativa. Aunque la mayoría de conductas infractoras tipificadas en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), se refieren a acciones u omisiones del empresario, esta responsabilidad también puede recaer en otras organizaciones o sujetos como servicios de prevención de riesgos laborales, entidades auditoras, empresas formativas, promotores y propietarios de obra así como trabajadores por cuenta propia. Sin embargo, los operarios por cuenta ajena permanecen incólumes frente a la responsabilidad administrativa por entender el legislador que con la posibilidad dada a la empresa a través del régimen disciplinario es suficiente para responder a sus incumplimientos preventivos[116].

La LISOS dedica sus arts. 11 a 13 a definir las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, cuya determinación viene dada por los principios de legalidad y tipicidad (art. 25 CE). Así las cosas, para que se produzca la sanción debe existir previamente una actuación infractora del empresario (o de los otros posibles responsables ya referidos), un procedimiento sancionador (iniciado con una acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo) en el que es menester dar audiencia al presunto infractor y una resolución administrativa con contenido sancionador susceptible de recurso ante el orden jurisdiccional social.

2.- Responsabilidad penal. En la estricta esfera penal, los arts. 316 a 318 CP incluyen entre los delitos contra los derechos de los trabajadores la infracción de las normas de

[115] CALVENTE MENÉNDEZ, J.: "Prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995): las responsabilidades administrativas y penales en materia de seguridad e higiene. Infracciones y sanciones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 154, 1996, pág. 74.

[116]MONTOYA MELGAR, A.: "Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 53, 2004, pág. 317.

prevención de riesgos laborales que imponen el deber de facilitar medios preventivos, siempre que dicho comportamiento ponga en peligro la vida, la salud o la integridad física del trabajador. No obstante, en aquellos supuestos en los que se produzcan daños a la vida o la integridad de los trabajadores podrían resultar de aplicación los tipos de homicidio o lesiones, con carácter general imprudentes; de hecho, por su condición de delitos genéricos, su aplicación resultará más sencilla y, por ende, más habitual.

1.2.2.-. Responsabilidades privadas

La responsabilidad privada del empresario se traduce en la posible exigencia de indemnizaciones por daños y perjuicios, que pueden ser objeto de aseguramiento según recuerda el art. 15.5 LPRL. Con carácter general, y también en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, la legislación contempla dos tipos de responsabilidad civil; a saber, la contractual (derivada del incumplimiento o cumplimiento defectuoso o tardío de obligaciones derivadas del contrato, art. 1101 CCiv.) y la extracontractual o aquiliana (derivada de cualquier acto u omisión culposo o negligente que ocasione unos daños a otro, art. 1903 CCiv.).

Estos son los instrumentos en manos de los trabajadores o de terceras personas para exigir la pertinente indemnización a la empresa; en el caso de terceros, incluso por actos de los trabajadores, en tanto el empleador es responsable directo y solidario por los daños causados por el personal a su servicio. En el caso de los trabajadores, por su parte, también puede quedar expedita la vía del art. 50.1 c) ET, que permite la resolución del contrato laboral por incumplimiento grave y culpable del empresario (omisión del deber de protección) con la indemnización que legalmente corresponde para la extinción por despido improcedente.

1.2.3.- Responsabilidad de Seguridad Social: el recargo de prestaciones

El art. 123 LGSS contempla el “recargo de prestaciones” que el INSS puede imponer al empresario (y sólo a él) cuando un accidente de trabajo o enfermedad

profesional ocurre como consecuencia de un incumplimiento preventivo imputable a aquél[117].

La naturaleza jurídica de este incremento de la prestación de Seguridad Social (en un porcentaje que puede oscilar entre el treinta y el cincuenta por ciento) suscita un intenso debate respecto a su naturaleza sancionadora[118] o indemnizatoria[119]. En favor de la primera tesis se destaca la imputación del pago al empresario, a la prohibición de aseguramiento, a la vinculación de su cuantía con la gravedad del incumplimiento y no con el alcance del daño o a la intervención de la entidad gestora; en defensa de la segunda alternativa se alude a la compatibilidad con las responsabilidades penal y administrativa, la redacción incorporada al art. 42.3 LPRL o la exigencia de causalidad entre incumplimiento y daño[120]. Existe, una tercera opción favorable a considerar al recargo como un *tertium genus*, una figura intermedia donde confluyen características represivas y resarcitorias[121] y que ha sido

[117] No es aplicable cuando el accidente fue casual y estaban adoptadas todas las medidas aplicables [STSJ Castilla-La Mancha 10 junio 2010 (Recurso 531/2010)], ni tampoco ante un ataque de epilepsia sufrido por el trabajador, causante directo del accidente de trabajo sufrido, no pudiendo prever la empresa dicho acontecimiento [STSJ Cataluña 15 mayo 2012 (Recurso 8175/2011)]. Asimismo, la imprudencia del trabajador excluye la imposición del recargo, STSJ Extremadura 26 julio 2012 (Recurso 295/2012).

[118] Aunque lo habitual es que el Tribunal Constitucional eluda entrar en la polémica, algún pronunciamiento del Tribunal Constitucional ha afirmado que el recargo es una responsabilidad empresarial extraordinaria y puramente sancionadora, STCo 158/1985, de 26 de noviembre.

[119] Indemnización con función disuasoria o punitiva para SSTS 30 de enero de 2008 (Recurso 4374/2006) y 18 de octubre de 2007 (Recurso 2812/2006) o BLASCO PELLICER, A. y MORRO LÓPEZ, J.J.: "Puntos críticos en torno al recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. Reflexiones en torno a la incidencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Tribuna Social*, núm. 60, 1995, pág. 35; OJEDA AVILÉS, A.: "Responsabilidad aquiliana versus recargo de prestaciones: el argumento implícito de la paradoja asimétrica", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 2000, pág. 38 o PURCALLA BONILLA, M.A.: *El recargo de prestaciones por incumplimiento de las normas de seguridad y salud laboral*, Granada (Comares), 2000, pág. 77.

[120]STS 2 octubre 2000 (Recurso 2393/1999) o SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El recargo de prestaciones*, Pamplona (Aranzadi), 2001, pág. 43-44.

[121]NÚMEZ FERNÁNDEZ, A.B.: "Recargo de prestaciones por omisión de medidas de seguridad: su naturaleza e independencia de la indemnización de daños y perjuicios en caso de accidente de trabajo (Comentario a la STS -Sala de lo Social- de 21 de febrero de 2002)", *Tribuna Social*, núm. 155, 2003, pág. 54 o MUÑOZ MOLINA, J.: "El recargo de prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005, pág. 143 y ss.

calificada, por ejemplo, como "sanción compleja de contenido indemnizatorio"[122]; es más, algunos autores añaden una naturaleza prestacional[123]. En cualquier caso, lo que sí es claro es la finalidad preventiva reflejada en la pretensión de disuadir a los empresarios de incumplir sus obligaciones de seguridad y salud mediante la amenaza de un serio perjuicio patrimonial[124].

En fin, el capital coste constituido para garantizar el pago de estos recargos no puede ser compensado o restado de la indemnización procedente en virtud de responsabilidad civil lo que no ocurre con el previsto para los supuestos de incapacidades permanentes o de la temporal[125].

2.-Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores

La exposición precedente deja claro cómo en cuestiones preventivas la mayor responsabilidad dentro de la empresa recae sobre el empresario, en tanto deudor de seguridad. Ahora bien, ello no puede traducirse en la apreciación incorrecta de que al trabajador no le corresponde ninguna obligación en la materia; de hecho, el propio art.5.b)

[122] MONEREO PÉREZ, J.L.: *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid (Civitas), 1992, pág. 72.

[123] CRUZ VILLALÓN, J. y JOVER RAMÍREZ, C.: "La responsabilidad de Seguridad Social en materia de seguridad y salud laboral", *Temas Laborales*, núm. 50, 1999, pág. 262 o STS 10 diciembre 1998 (Recurso 4078/1997). En contra, opinando que el recargo no guarda una plena unidad con la prestación, no computa a efectos del tope máximo de las pensiones y no se beneficia de las revalorizaciones, MUÑOZ MOLINA, J.: "El recargo de prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales", cit., págs. 143 y ss., con apoyo en STS 8 febrero 1994 (Recurso 3760/1992).

[124] MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "El recargo de prestaciones económicas por infracción de normas de seguridad y salud en el trabajo", en AA.VV.: *Compendio de doctrinal legal en materia de prevención de riesgos laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2006, pág. 308 o MOLINA NAVARRETE, C.: "Otra vez a vueltas con el problema de la configuración jurídica del recargo de prestaciones por omisión de las medidas sobre prevención de riesgos: la nueva 'modernidad' de una institución jurídica clásica", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 79, 1996, pág. 787.

[125] YZQUIERDO TOLSADA, M.: "Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2009. Compatibilidad entre las prestaciones de la Seguridad Social y las indemnizaciones por accidente de trabajo. Naturaleza del recargo de prestaciones", en AA.VV.: *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, Vol. 3º, Madrid (Dykinson), 2010, pág. 433.

ET establece el deber básico de observar las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, algo reiterado por el art. 19 ET. Por su parte, el art. 29 LPRL establece que "corresponde a cada trabajador velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario".

No podría ser de otro modo, en la medida en que de poco serviría que el empresario diseñara un magnífico sistema preventivo en su organización si sus mandatos en la materia fueran obviados por el personal. Desde este punto de vista, el deber de los trabajadores constituye complemento imprescindible para lograr el resultado final de crear un entorno laboral seguro y saludable. Ello no obstante, tampoco cabe pasar por alto que el principal obligado y responsable sigue siendo el empresario y que, en el diseño del art. 29 LPRL, el deber del trabajador es en cierto modo de segundo orden[126], pues su obligación es la de cumplir las medidas establecidas por el empleador, siguiendo sus instrucciones y siempre según sus posibilidad y, sobre todo, la formación que haya recibido. En otras palabras, las obligaciones preventivas del trabajador conectan con la subordinación y el deber de obediencia inherente al contrato de trabajo.

Así las cosas, no puede extrañar que los Tribunales afirmen, taxativamente, que en condiciones normales, sólo cuando el empresario, tras suprimir los riesgos evitables, evaluar los inevitables, planificar su prevención, instaurar un adecuado sistema de organización de los recursos para las actividades preventivas y elegir los métodos y los equipos de trabajo ajustados para conseguir esa protección eficaz, informar al trabajador de los riesgos generales y concretos de su puesto de trabajo, proporcionar la formación para

[126] "Menester será reconocer la evidente parquedad de la regulación normativa relativa a este último sujeto si comparada con los cometidos atribuidos al propietario de la mercantil", FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", en AA.VV.: *Compendio de doctrina legal en materia de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 207.

evitarlos o disminuir su peligro, ponga a su disposición las medidas de protección colectivas e individuales necesarias y dar ordenes e instrucciones claras sobre el desarrollo del trabajo para que se realice en las condiciones de seguridad indispensables, solo entonces, cabrá dirigir la atención hacia el trabajador a fin de considerar su actuación como causa adecuada del siniestro (arts. 14.3, 15, 16 y 17, 18, 19 y 29 LPRL); una manifestación clara de esa diferente posición es que dentro de las medidas preventivas y para su efectividad, según ya se indicó, el empresario ha de prever las distracciones o imprudencias no temerarias o "normales"[127].

Ahora bien, dentro del papel del empleado, pueden existir numerosos y variados roles, por cuanto se refiere a su ámbito obligacional en materia de seguridad y salud, en tanto que sujetos activos en mayor o menor medida de la vida de la empresa (directivos, mandos, encargados, técnicos preventivos, delegados de prevención), si bien, con independencia de los escenarios propios en función de su actividad, hay un punto inicial y general que afecta a todo el conglomerado social, su consideración como trabajador, que siempre será general, común y acumulado al resto del entramado obligacional que pudiera corresponderle en función de sus respectivas responsabilidades.

Con todo, y sea cual sea el concreto status de cada trabajador, jamás podrá perderse de vista el claro tenor del art. 14.4 LPRL, que "configura las obligaciones de los trabajadores como complemento de las acciones empresariales, sin que las primeras eximan al propietario del capital del cumplimiento de sus deberes en esta materia, no resultando posible situar los deberes de ambos sujetos en un relación de paridad"[128].

[127] STSJ Asturias 29 septiembre 2006 (Recurso 2144/2005).

[128] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", cit., pág. 208.

2.1.- Trabajador común

Entroncando con lo ya adelantando, el punto de partida para atender a los aspectos obligacionales básicos en materia preventiva en cuanto hace a los trabajadores viene dado por el ET, a cuya causa dedica sus arts. 5 y 19.

El art. 5 ET se ocupa de establecer las obligaciones que adquieren los trabajadores fruto del vínculo jurídico-laboral, en materia de seguridad y salud en el trabajo, de forma genérica y a modo de declaración de intenciones, pero cimentado sobre la realidad de que forma parte del contrato laboral y que resulta exigible bajo el principio de la buena fe (aplicable, en general, al ejercicio de todo derecho --art. 7 CCiv.-- y, en particular, al cumplimiento de las obligaciones contractuales --art. 1258 CCiv.--) y la diligencia debida (art. 20 ET)[129], acomodándose bajo el prisma de la diligencia objetiva y parámetros de normalidad[130].

El art. 19 ET, de forma más detallada que el anterior, dedica su atención a la seguridad y salud, y así establece el derecho al respeto de la integridad física del trabajador y a una adecuada política de seguridad y salud como premisa básica de su relación laboral, al tiempo que le "obliga" a la observación en su trabajo de las medidas legales y reglamentarias en la materia. De igual forma aborda el tratamiento legal del riesgo inminente y grave, en similares términos a los contenidos en la OGSHT, que a diferencia de la LPRL (donde se admite la facultad de acción tanto colectiva como individual), contemplaba solamente la posibilidad de los representantes de los trabajadores de paralizar la actividad laboral y acordar la evacuación del centro de trabajo[131].

[129] CONDE MARÍN, E: *La buena fe en el contrato de trabajo. Un estudio de la buena fe como elemento de integración del contrato de trabajo*, Madrid (La Ley), 2007, pág. 255.

[130] CEBRIÁN CARRILLO, A. y NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P.: *Lecciones del contrato de trabajo*, Madrid (Dykinson), 2014, pág. 118.

[131] OJEDA AVILÉS, A.: *Salud en el trabajo y riesgos laborales emergentes*, Albacete (Bomarzo), 2013, pág. 20.

A partir de las normas estatutarias es ya la LPRL la encargada de llevar a cabo el desarrollo específico de la cuestión, y su art. 29 se configura como el punto de encuentro de todos los trabajadores de la empresa[132]. De esta manera identifica como obligación general del trabajador la ya apuntada de cuidar su propia seguridad y la de otros trabajadores (art. 29.1 LPRL), teniendo en cuenta lo dispuesto por el art. 15.2 LPRL, conforme al cual "el empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas". En lógica correspondencia, el trabajador cumplirá el deber del art. 29.1 LPRL según su formación (adecuada para el nivel de riesgo exigido en cada caso), los medios de protección con los que cuente (tanto individuales como colectivos) y sus aptitudes y condiciones psicofísicas[133].

Tales parámetros habrán de servir igualmente para valorar el alcance de las obligaciones más particulares incorporadas, como lista abierta, al art. 29.2 LPRL cuyo cumplimiento queda también vinculado con las instrucciones del empresario.

Así en primer lugar, "usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad", debiendo tener presente lo dispuesto a este respecto por el RD 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo. Los trabajadores deben de contar previamente con la formación adecuada en la utilización de los mismos y deben de seguir las indicaciones dictadas por el fabricante, importador o suministrador de los equipos o herramientas, de acuerdo con su naturaleza y con los riesgos que sean previsibles. Solo en

[132] NAVAS-PAREJO ALONSO, M: *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, Valladolid (Lex Nova-Thomson Reuters), 2012, pág. 121.

[133] Queda claro que las obligaciones de los trabajadores "quedan a expensas en gran medida del cumplimiento previo por parte del empresario de sus deberes preventivos y además su grado de observancia por parte del trabajador puede resultar modulado por la actuación precedente del empleador", FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", cit., pág. 208.

el caso de que los obreros cuenten con la formación e información necesaria sobre la utilización de los mismos cabría afirmar la existencia de imprudencia del trabajador en la causación de daños por la manipulación[134].

En segundo término "utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste", imperativo cuya inobservancia podría conllevar sanción laboral, incluido el despido[135]; en cualquier caso, a la empresa le compete una responsabilidad por culpa *in vigilando*, siendo su deber la vigilancia del efectivo cumplimiento por los trabajadores de las preceptivas medidas de seguridad[136]. A este respecto es menester tener en cuenta el RD 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual, cuyo art. 10 señala que "los trabajadores, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, deberán en particular: utilizar y cuidar correctamente los equipos de protección individual; colocar el equipo de protección individual después de su utilización en el lugar indicado para ello; informar de inmediato a su superior jerárquico directo de cualquier defecto, anomalía o daño apreciado en el equipo de protección individual utilizado que, a su juicio, pueda entrañar una pérdida de su eficacia protectora".

La tercera obligación específica consiste en "no poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los

[134] Si bien es cierto que en materia de recargo de prestaciones, éste no procede cuando el accidente se ha debido a actuación negligente del trabajador, se viene considerando por una parte importante de la jurisprudencia, cual es el papel que la negligencia del accidentado pueda tener en la culpabilidad atribuible al empresario, así STSJ Galicia 14 abril 2001 (Recurso 1330/1998).

[135] STSJ Cataluña 19 de mayo de 2005 (Recurso 1530/2002) o STSJ Galicia 8 septiembre 2009 (Recurso 1903/2009).

[136] Viene obligada la empresa a la adecuada vigilancia del contenido de sus instrucciones que deben tender no solo a la finalidad de proteger del riesgo genérico que deriva del trabajo encomendado, sino a la prevención de las ordinarias imprudencias profesionales, y ello como contrapartida a la facultad organizadora de la empresa por su titular, no siendo enervada la obligación de garantizar la seguridad de los trabajadores por la posible imprudencia de éstos, STSJ Murcia 9 diciembre 2005 (Recurso 1196/2002).

medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar", es decir, el trabajador debe utilizar estos dispositivos con la debida diligencia.

Por su parte, la siguiente viene dada por "informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores". La inmediatez exigida por la norma, pese a ser un requisito de la máxima trascendencia[137], encuentra una excepción en las hipótesis de riesgo grave e inminente, por cuanto el art. 21 LPRL contempla la posibilidad de que el trabajador no pueda ponerse de inmediato en contacto con su superior jerárquico.

Resulta importante destacar que, frente a los otros deberes transcritos, se trata éste de "un deber primario y no derivado, en tanto su cumplimiento no se hace depender de una actuación previa del empresario… De esta manera, se trata claramente de un proceder activo y no un mero cumplimiento de órdenes, al conformar al trabajador como agente eficaz y responsable de su propia seguridad y la de terceros pertenecientes a la empresa", pero sin llegar al extremo de hacer recaer sobre él "la carga de vigilar su ambiente de trabajo con el fin de detectar las posibles irregularidades existentes, pues dicha tarea se encuentra asignada a otros sujetos"[138].

En quinto lugar "contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo", referencia que lógicamente debe entenderse efectuada a la Administración

[137] El trabajador que cuenta con la formación e información necesaria y observando incidencias en los equipos de trabajo no actúa según indica el art. 29.2.4º LPRL, en caso de que se produzca un accidente de trabajo inobservando lo anterior, haría decaer la posibilidad de recargo de prestaciones, ya que quien estaba en la mejor situación para apreciarla por el lugar que ocupaba en su trabajo era el propio trabajador accidentado, STSJ Madrid 30 diciembre 2011 (Recurso 4892/2011).

[138] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", cit., pág. 213.

Laboral por ser la que más competencias acumula en la materia, Autoridad Sanitaria, de Industria, etc…

Y, en fin, "cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores". Se trata de una cláusula general que fuerza a prestar colaboración en todo lo relativo a la prevención de riesgos laborales, debiendo hacerlo bajo el principio de la buena fe que debe presidir el conjunto de relaciones laborales[139]. Merece la pena hacer somera mención a tres manifestaciones concretas de esta cooperación, una de carácter colectivo, y otras dos de naturaleza individual.

La primera aparece en el art. 1.2 RSP, que incide en la perspectiva colectiva del deber de cooperación al señalar que "los trabajadores y sus representantes deberán contribuir a la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa y colaborar en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas a través de la participación que se reconoce a los mismos en el Capítulo V LPRL", donde la participación del personal se articula a través de representantes que, en virtud del art. 36.1.a) LPRL, asumen la competencia de "colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva".

Las segundas se refieren, en primer lugar, a la obligación de "recibir" la formación proporcionada por el empleador *ex* art. 19 ET, en tanto constituye una cuestión imperativa para el trabajador que forma parte de la propia esencia del vínculo laboral y representa la obligación de aprovechamiento y aplicación de las competencias adquiridas[140]; en segundo término, la obligación de someterse a la vigilancia de la salud cuando concurran las

[139]Si este principio quiebra puede traer consigo la exención de responsabilidades empresariales en caso de siniestro laboral, STSJ Madrid 21 enero 2013 (Recurso 3072/2012).

[140]La obligación patronal dimanante del deber de formación viene identificada con qué ésta debe de ser considerada como tiempo de trabajo a todos los efectos, y si se produce fuera de la jornada laboral, debe de ser descontada de la jornada de trabajo y/o compensarse con descansos, STS 25 febrero 2002 (Recurso174/2001).

circunstancias que hacen quebrar la regla general de voluntariedad (art. 22 LPRL), es decir, en los supuestos de los cuales el estado de salud del trabajador pueda constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa[141].

Lo anterior constituye un elenco obligacional que en caso de incumplimiento podría ser constitutivo de sanción laboral en los términos deducidos en el art. 58.1 ET y con ello podría dar lugar incluso al despido[142], según la graduación de la infracción y lo establecido en el convenio colectivo de aplicación, en su caso. Es decir, "el cumplimiento por parte del trabajador de las previsiones legales y reglamentarias y las decisiones adoptadas por el empresario en ejecución de éstas forman parte intrínseca del contenido del vínculo laboral, debiendo el empleado acatarlas, pues la protección adquiere naturaleza coercitiva para él, en tanto el empresario puede exigirle de manera compulsiva el cumplimiento de sus obligaciones y, de no observar el mandato, aquél habrá de asumir las responsabilidades inherentes a su vulneración"[143].

Respecto a si es factible exigir al trabajador por cuenta ajena algún tipo de responsabilidad al margen de la estrictamente disciplinaria dentro de la entidad productiva (la más típica y característica, sin duda), es preciso recordar que estos empleados están

[141] "Los reconocimientos dejan de ser voluntarios para el trabajador, según el citado artículo 22.1 LPRL, cuando sean 'imprescindibles' para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro, tanto para sí mismo como para otras personas, o cuando así esté establecido en una disposición legal con referencia a riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad" [STS 28 de diciembre de 2006 (Recurso 140/2005]. En todo caso, se debe de tener en cuenta igualmente que los límites de la vigilancia de la salud no pueden traspasarse a criterio de la empresa, ni ir más allá de lo que corresponda según la evaluación de riesgos a los que esté expuesto el trabajador, de tal forma que la realización de cualquier prueba con fines "distintos" a los pretendidos por el cumplimiento de la LPRL (ejemplo, pruebas VIH en trabajadores no expuestos a ese riesgo) conlleva responsabilidad empresarial y del servicio de prevención de riesgos laborales, STSJ Cataluña 3 diciembre 2012 (Recurso 5118/2011).

[142] Entre otras, SSTSJ Cataluña 23 diciembre 2004 (Recurso 6272/2003) o Murcia 24 noviembre 2011 (Recurso 416/2011).

[143] FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", cit., pág. 208.

exentos de responsabilidad administrativa en materia de seguridad y salud, no obstante lo cual resultaría factible una hipotética responsabilidad civil o penal.

Por cuanto hace a la primera, no cabe duda de que el trabajador, como cualquier otro sujeto, puede verse inmerso en una responsabilidad patrimonial, pero también es preciso tener presente que resultará infrecuente que, ante un daño causado a un tercero, responda el asalariado, dada la responsabilidad directa y solidaria atribuida a su empleador; ello sin perjuicio de la posible exoneración de éste, o de una responsabilidad conjunta, por actuar el trabajador fuera de las funciones encomendadas, en casos de desobediencia injustificada o imprudencia temeraria.

En relación a la segunda, aunque no parece factible que un trabajador carente de responsabilidades específicamente preventivas dentro de la empresa pueda incurrir en condena penal por la comisión del delito contra la seguridad y salud del art. 316 CP (que exige para ser autor estar legalmente obligado a proporcionar los medios para salvaguardar la vida e integridad de los trabajadores), resulta posible imaginar un eventual ilícito penal conectado con delitos o faltas de carácter genérico (lesiones, homicidio imprudente…).

2.2.-Trabajador especial

Existen trabajadores en la empresa que asumen una posición de mayor trascendencia en el ámbito de la prevención que la generalidad del personal; es decir, figuras que, de una forma u otra ostentan algún tipo de responsabilidad y obligación en materia de seguridad y salud, ya sea merced a criterios de jerarquía (directivos, mandos, o encargados) o funcionales (trabajadores designados o miembros del servicio de prevención, coordinadores de seguridad y salud o representantes de los trabajadores).

2.2.1.- Representante de los trabajadores

Sin duda, uno de los aspectos novedosos de la LPRL viene constituido por la ordenación de los derechos de participación de los trabajadores en materia de seguridad y

salud, al establecer dos nuevos órganos de intervención de los mismos en las decisiones de la empresa que afectan específicamente a la cuestión, como son los delegados de prevención ("representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo", art. 35.1 LPRL) y el comité de seguridad y salud, órgano de participación equilibrada en el que se integran aquéllos junto a un número igual de miembros en representación de la empresa.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, no puede dejarse de lado el papel que continúan jugando los representantes sindicales (secciones y delegados) regulados en la LOLS o los unitarios (delegados de personal y comités de empresa) del Título II ET, con funciones en algunos supuestos solapadas, si bien entre ambos sistemas existe una clara distinción, ya que mientras los tradicionales ostentan un carácter más reivindicativo, los originarios de la LPRL son más participativos, como la propia norma insiste en indicar[144]; los sindicales, en fin, como cauce de entrada del sindicato en la empresa, aportan la perspectiva conflictiva que también confluye naturalmente en las relaciones laborales. Además, el art 35.4 LPRL permite que el convenio colectivo y los acuerdos previstos en el art. 83.3 ET decidan que las competencias que la LPRL atribuye a los delegados de prevención sean ejercidas por órganos específicos y distintos[145], lo que habilita la proliferación de nuevas figuras diseñadas para la participación de los trabajadores en materia preventiva.

Sea como fuere, este elenco de representantes, sobre los que se volverá en un apartado posterior, ocupa una situación peculiar en el ámbito preventivo, muy singularmente los especializados que regula la LPRL, no sólo por integrarse en el sistema empresarial en su calidad de cauce colectivo para garantizar la necesaria colaboración obrera en la creación de un entorno laboral seguro, sino también por el conjunto de competencias y facultades que asumen, fundamentalmente participativas las primeras (y de

[144] ROMERAL HERNÁNDEZ, J.: *El delegado de prevención*, Valladolid (Lex Nova), 2008, pág.72.

[145] MENDOZA NAVAS, N.: *Prevención de riesgos laborales: la regulación convencional*, Albacete (Bomarzo), 2007, pág. 113.

asesoramiento en el caso del comité de seguridad y salud) e informativas y de vigilancia y control las segundas. Su posición privilegiada trae aparejada, en fin, la exigencia del mismo deber de sigilo profesional que con carácter general es aplicable a los representantes unitarios en virtud de la remisión expresa que al efecto realiza el art. 37.3 LPRL al art. 65.2 ET[146] y que no sólo alcanza a las informaciones que los delegados puedan recibir del empleador, sino también a aquéllas que teniendo que ver con la empresa, puedan facilitarse por otros sujetos o entidades (como los servicios de prevención), cuando exista expresa reserva de sigilo sobre las mismas[147].

Como nota peculiar respecto a la generalidad de trabajadores, es preciso tener en cuenta que, en el caso del delegado de prevención, es dable la exigencia de responsabilidad civil por incumplimiento de sus funciones que cause un daño a otro, violación de deber de sigilo profesional o uso indebido de su facultad de paralizar la actividad[148]. Tales comportamientos también pueden ser causa de una sanción disciplinaria, pues los incumplimientos laborales pueden ser objeto de la misma pese a la protección que la normativa dispensa a su actuación como representante, que le mantiene a salvo de posibles represalias empresariales por mor de la extensión de las garantías (expediente contradictorio, indemnidad disciplinaria, derecho de opción en caso de despido

[146]En este sentido, y a diferencia de la lectura anterior a la Ley 38/2007, de 16 de noviembre, limita el deber de sigilo a la información que facilite la empresa "con carácter reservado". Y sobre el carácter reservado de la información expresamente dispone que no basta que haya sido así calificada por la empresa, sino que ésta debe acreditar un legítimo y objetivo interés, haciéndose eco de esta forma de la doctrina judicial que venía entendiendo que tal caracterización no derivaba de la sola voluntad del empresario, sino que era necesario que desde un punto de vista objetivo la materia tuviese efectivamente ese carácter confidencial. En este aspecto, la STCo 213/2002, de 11 noviembre (Recurso 5372/2000), ya establecia el equilibrio de debe de existir entre la facultad empresarial de "sujetar" determinadas informaciones a la observancia por parte de sus destinatarios de una obligación de reserva o sigilo y el ejercicio de la función propia de los representantes de los trabajadores sobre los que pesa, un deber legal de informar a sus representados.

[147] Así, por ejemplo, adquiere especial interés el derecho a la confidencialidad de los trabajadores respecto de los datos relativos a su salud, así AGUT GARCÍA, C.: "La implicación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales en la empresa", en AA.VV. (GARRIGUES JIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 324.

[148] STSJ Cantabria 17 enero 2002 (Recurso 937/2000).

improcedente) que para los representantes unitarios contempla el art. 68 ET, de las que disfruta el delegado de prevención tanto si ostentaba aquella condición previamente a ser designado, como si ha sido nombrado delegado sin ser representante unitario merced a la regulación convencional de un sistema de designación distinto al legal.

Mención expresa merece la situación de riesgo grave e inminente regulada en el art. 21 LPRL, en tanto, pese a la regla de indemnidad que establece para las hipótesis de paralización individual o colectiva del trabajo (por decisión de los representantes unitarios o, en su defecto, de los delegados de personal), lo cierto es que persiste como el hecho de que el acuerdo adoptado por los representantes incurra en negligencia grave[149].

Por cuanto hace a las responsabilidades públicas, resulta evidente que no es factible la responsabilidad administrativa del representante, en tanto no figura como posible infractor. Respecto a la responsabilidad penal, aunque difícilmente puede considerarse aplicable el delito especial del art. 316 CP, pues ninguna interpretación coherente permite considerar al delegado de prevención como sujeto obligado a proporcionar medios de protección (su posición sería, por tanto y a estos efectos, parecida a la de cualquier otro trabajador), es preciso tener en cuenta también que el art. 318 CP contempla, para los casos en que los hechos delictivos se atribuyeran a personas jurídicas, que se impondrá la pena, entre otros, a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlos, no hubieran adoptado medidas para ello; cabría admitir, por tanto, una hipotética conducta omisiva capaz de posicionarle como eventual corresponsable.

2.2.2.- Mandos, encargados y directivos

La empresa se organiza en torno a una estructura jerárquica de la que forman parte sujetos que ostentan los más variopintos niveles de responsabilidad y que necesariamente alcanza a las cuestiones preventivas, no en vano el ya transcrito art. 1 RSP señala que “la prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa,

[149] Para comprobarlo basta consultar la STSJ Cantabria 17 enero 2002 (Recurso 937/2000).

deberá integrarse en su sistema general de gestión, comprendiendo tanto al conjunto de las actividades como a todos sus niveles jerárquicos, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales cuya estructura y contenido se determinan en el artículo siguiente. La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste. Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten".

Desde un planteamiento meramente general, y dejando a un lado a administradores, consejeros y figuras análogas sujetas a un estatuto mercantil (art. 1.3.c ET), cabría establecer la siguiente clasificación básica del personal directivo de la empresa.

Altos cargos directivos.Este grupo está formado por una serie de figuras que comparten como nexo común el de contar con capacidad de gestión y decisión dentro de la empresa, tales como gerentes, directores generales… Se trata del personal al que alude el art. 2.1.a) ET, cuando califica como relación laboral especial la del personal de alta dirección no incluido en el art. 1.3.c) ET, donde se excluye de la laboralidad de "la actividad que se limite, pura y simplemente, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad y siempre que su actividad en la empresa sólo comporte la realización de cometidos inherentes a tal cargo". Delimitación negativa que se convierte en positiva en el art. 1.2 RD 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección, y conforme al cual "se considera personal de alta dirección a aquellos trabajadores que ejercitan poderes inherentes a la titularidad jurídica de la empresa, y relativos a los objetivos generales de la misma, con autonomía y plena responsabilidad sólo limitadas por los criterios e instrucciones directas emanadas de la persona o de los órganos superiores de gobierno y administración de la entidad que respectivamente ocupe aquella titularidad".

Pese a su enorme singularidad, derivada de una dependencia o subordinación tan atenuada que queda reducida a la mínima expresión, es preciso recordar que se trata de trabajadores. En consecuencia, les resultan aplicables las mismas obligaciones que al resto del personal, pero también asumen un papel mucho más activo tanto en el diseño de las políticas preventivas como en su puesta en práctica y seguimiento.

Como cualquier otro operario, el alto cargo podrá incurrir en responsabilidad disciplinaria y en responsabilidad civil, pero no en responsabilidad administrativa. Sí podrá, en cambio, ser objeto de sanción penal por el delito tipificado en el art. 316 CP, fundamentalmente en virtud de los términos incorporados al art. 318 CP para los supuestos de empresa persona jurídica (imposición de la pena a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los hechos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello), en lógica correspondencia con lo establecido en la normativa preventiva, pues si bien la LPRL entiende como sujeto obligado al empresario, el art. 1 RSP se encarga de detallar las obligaciones extensibles a la cadena de mando empresarial[150].

Con todo, la singularidad más importante viene dada, de un lado, por el hecho de poder hacer incurrir a la empresa en responsabilidad administrativa y de Seguridad Social cuando actúe en nombre y por cuenta de aquélla; de otro, en las consecuencias que la responsabilidad penal que se le impute en virtud del art. 318 CP recaerán sobre aquélla (responsabilidad civil subsidiaria, cierre temporal o definitivo…). Semejante posibilidad deja fuera de toda duda su papel trascendental como sujetos activos de prevención dentro de la empresa.

Mandos intermedios y encargados. Además de los directivos excluidos (consejeros, administradores) y de los sujetos a una relación laboral especial, existe un último estrato conformado por cargos de responsabilidad pero sujetos a una relación laboral común, los cuales también ocupan una posición singular en materia preventiva, en tanto estos mandos

[150] STS 29 junio 2002 (Recurso 3551/2000).

intermedios y encargados se configuran como un nexo de unión entre la dirección y los trabajadores[151], a los que supervisan. Así, en síntesis, son aquellos en los que el empresario delega para el desarrollo de la actividad acorde a los principios empresariales establecidos, como reza el art. 20.1 ET.

En función de sus competencias adquirirán las obligaciones de supervisión y vigilancia, también en prevención de riesgos laborales, sí así se les han asignado, de forma que sus respectivas responsabilidades, en su caso, deberían de venir definidas por aquéllas, sin perjuicio de tener en cuenta que existen otras figuras preventivas, como los trabajadores designados o los técnicos de prevención (sobre los que se volverá acto seguido), que tendrían más prevalencia por sus conocimientos en la materia y sus competencias, facultades y funciones.

Atendiendo a dichos parámetros el directivo o encargado podría encontrarse incurso en responsabilidades civiles o penales, pero siempre teniendo en cuenta el papel que puede jugar en la delegación de funciones otorgada y su incidencia sobre el daño eventualmente causado. En otras palabras, su posición no dista demasiado de la del trabajador ordinario, con la salvedad dada por el hecho de que, al asumir un superior volumen de obligaciones en materia preventiva, existe un superior riesgo, al menos cuantitativo, de incurrir en incumplimiento, con las consecuencias que ello puede traer aparejadas.

2.2.3.- Técnicos en prevención de riesgos laborales y coordinadores de seguridad

En la medida en que la presente exposición versa sobre la posición del trabajador subordinado en materia preventiva, el discurso siguiente debe omitir la referencia a técnicos ajenos a la empresa y circunscribirse a los trabajadores designados para desarrollar funciones preventivas y a los miembros del servicio de prevención propio, así como a los coordinadores de seguridad y salud que pertenezcan a la propia empresa, ya

[151] ELIZONDO SANCHÍS, A.: "Competencias, tareas y funciones de los mandos intermedios en el sector de la limpieza", *Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 67, 2012, pág. 7.

sean los regulados por el art. 14 RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el art. 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales, ya sean los previstos en el sector de la construcción para la fase de proyecto o de ejecución de la obra, regulados en el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.

A diferencia de los colectivos analizados en apartados anteriores, las obligaciones de éstos recién citados se encuentran tasadas en la norma.

Por cuanto hace a los técnicos de prevención, asumirán las funciones correspondientes al nivel básico, al intermedio o al nivel superior, especificadas, respectivamente, en los arts. 35, 35 y 36 RSP.

De conformidad con el art. 35 RSP, integran el nivel básico de la actividad preventiva las funciones siguientes: A) Promover los comportamientos seguros y la correcta utilización de los equipos de trabajo y protección, y fomentar el interés y cooperación de los trabajadores en una acción preventiva integrada. B) Promover, en particular, las actuaciones preventivas básicas, tales como el orden, la limpieza, la señalización y el mantenimiento general, y efectuar su seguimiento y control. C) Realizar evaluaciones elementales de riesgos y, en su caso, establecer medidas preventivas del mismo carácter compatibles con su grado de formación. D) Colaborar en la evaluación y el control de los riesgos generales y específicos de la empresa, efectuando visitas al efecto, atención a quejas y sugerencias, registro de datos, y cuantas funciones análogas sean necesarias. E) Actuar en caso de emergencia y primeros auxilios gestionando las primeras intervenciones al efecto. F) Cooperar con los servicios de prevención, en su caso.

Aun cuando puedan parecer tareas menores, es preciso tener presente que “los trabajadores con capacidad para desempeñar funciones preventivas de nivel básico constituyen un recurso esencial en la organización preventiva de las empresas, no sólo por el apoyo que pueden prestar a los que desempeñan funciones de nivel intermedio y

superior en la propia empresa, sino también, especialmente, para atender las consultas más elementales y hacer de puente entre el servicio de prevención ajeno y la empresa, cuando ésta carece de cualquier otro recurso preventivo propio. Además, estos trabajadores pueden también constituir el 'recurso preventivo presencial' a que hace referencia el art. 32 *bis*.4 LPRL, aunque no sean trabajadores designados ni formen parte del servicio de prevención"[152].

Como funciones de nivel intermedio, el art. 36 RSP cita: A) Promover, con carácter general, la prevención en la empresa y su integración en la misma. B) Realizar evaluaciones de riesgos, salvo las específicamente reservadas al nivel superior. C) Proponer medidas para el control y reducción de los riesgos o plantear la necesidad de recurrir al nivel superior, a la vista de los resultados de la evaluación. D) Realizar actividades de información y formación básica de trabajadores. E) Vigilar el cumplimiento del programa de control y reducción de riesgos y efectuar personalmente las actividades de control de las condiciones de trabajo que tenga asignadas. F) Participar en la planificación de la actividad preventiva y dirigir las actuaciones a desarrollar en casos de emergencia y primeros auxilios. G) Colaborar con los servicios de prevención, en su caso. H) Cualquier otra función asignada como auxiliar, complementaria o de colaboración del nivel superior.

En el nivel superior, el art. 37 RSP integra las funciones siguientes: A) Las de nivel intermedio con excepción de la indicada en el párrafo h. B) La realización de aquellas evaluaciones de riesgos cuyo desarrollo exija: el establecimiento de una estrategia de medición para asegurar que los resultados obtenidos caracterizan efectivamente la situación que se valora, o una interpretación o aplicación no mecánica de los criterios de evaluación. C) La formación e información de carácter general, a todos los niveles, y en las materias propias de su área de especialización. D) La planificación de la acción preventiva a desarrollar en las situaciones en las que el control o reducción de los riesgos supone la

[152] Plan Nacional de formación en prevención de riesgos laborales disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Noticias/Noticias_INSHT/2011/ficheros/PlanNacionalFormaci%C3%B3nPRL.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

realización de actividades diferentes, que implican la intervención de distintos especialistas. E) La vigilancia y control de la salud de los trabajadores, pero sólo en caso de tratarse de personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada con arreglo a la normativa vigente.

Por su parte las personas encargadas de coordinación de actividades preventivas, que habrán de ser al menos técnicos de nivel intermedio, deberán estar presentes en el centro de trabajo el tiempo que sea necesario para cumplir sus funciones, citadas en el art. 14.1 RD 171/2004; a saber, a) Favorecer el cumplimiento de los objetivos previstos en el art. 3 de la norma (aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva establecidos en el art. 15 LPRL por las empresas concurrentes en el centro de trabajo, aplicación correcta de los métodos de trabajo por dichas empresas, control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo y adecuación entre los riesgos existentes y las medidas aplicadas para su prevención); b) servir de cauce para el intercambio de las informaciones que, en virtud de lo establecido en el Real Decreto, deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo, y, c) cualesquiera otras encomendadas por el empresario titular del centro de trabajo. Para el ejercicio de tales informaciones, estarán facultadas para conocer las informaciones que deben intercambiarse las empresas concurrentes en el centro de trabajo, así como cualquier otra documentación de carácter preventivo que sea necesaria para el desempeño de sus funciones, acceder a cualquier zona del centro de trabajo, impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y proponer a las empresas concurrentes la adopción de medidas para la prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores presentes.

En relación con el coordinador en fase de elaboración del proyecto, en obras de la construcción, es el encargado de elaborar, o hacer que se elabore bajo su responsabilidad, el estudio o estudio básico de seguridad y salud al que se refieren los arts. 5.1 y 6.1 del RD 1627/1997.

En fin, el coordinador en fase de ejecución de la obra es una figura obligatoria cuando en ella intervenga más de una empresa, una empresa y trabajadores autónomos, o diversos trabajadores autónomos. Este agente deberá aprobar, antes del inicio de la obra, el plan de seguridad y salud y tendrá las obligaciones que se contienen en el art. 9 RD 1627/1997: a) coordinar la aplicación de los principios generales de prevención y de seguridad al tomar las decisiones técnicas y de organización con el fin de planificar los distintos trabajos o fases de trabajo que vayan a desarrollarse simultánea o sucesivamente y al estimar la duración requerida para la ejecución de estos distintos trabajos o fases de trabajo; b) coordinar las actividades de la obra para garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva del art. 15 LPRL durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el art. 10 de la norma; c) aprobar el plan de seguridad y salud elaborado por el contratista y, en su caso, las modificaciones introducidas en el mismo; d) organizar la coordinación de actividades empresariales prevista en el art. 24 LPRL; e) coordinar las acciones y funciones de control de la aplicación correcta de los métodos de trabajo, y f) adoptar las medidas necesarias para que sólo las personas autorizadas puedan acceder a la obra. Además, deberá tener en su poder el libro de incidencias, que deberá estar siempre disponible en la obra para el constructor, la dirección facultativa, los representantes de los trabajadores y los técnicos en materia de prevención, cuya finalidad es controlar y supervisar la puesta en marcha del plan de seguridad y salud; efectuada una anotación en dicho libro, el coordinador de seguridad y salud estará obligado a remitir en menos de veinticuatro horas una copia a la inspección provincial de trabajo (art. 13 RD 1627/1997).

Cualquiera de las figuras cuyas funciones han sido puestas de manifiesto en los párrafos precedentes, como trabajadores de la empresa, no pueden ser destinatarios de responsabilidad administrativa, pero sí pueden ser sujetos de responsabilidad civil, penal o disciplinaria, aunque, respecto a esta última, es preciso tener en cuenta que las garantías que protegen a los delegados de prevención frente al ejercicio empresarial de su poder en tal ámbito, también protegen a los trabajadores designados o miembros del servicio propio.

Pese a la teórica asimilación a la generalidad del personal, procede tomar en consideración que, como ocurría con el personal directivo, se trata de colectivos respecto a los que, al asumir mayor volumen de funciones y superior capacidad de dirección y organización, la posibilidad de incurrir en responsabilidad en materia preventiva se multiplica exponencialmente[153]. A ello se añade el hecho de que son profesionales que, además de verse sujetos a los parámetros propios de los mandos intermedios, llevarían un plus de responsabilidad derivado de la *lex artis*, como expertos que son en materia preventiva, y que les pone en una situación de trabajador especializado con respecto a los otros, sujeto así en mayor medida a que su conducta sea calificada como imprudencia profesional[154].

[153] LOUSADA AROCHENA, J.F.: "La responsabilidad de los técnicos de prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 22, 2003, pág. 84.

[154] Existe esta imprudencia profesional cuando la negligencia aparece ligada a la infracción del cuidado exigido por la *lex artis* de la profesión concreta, STS 5 septiembre 2001 (Recurso 1329/2001).

V.- LOS TRABAJADORES COMO SUJETOS IMPLICADOS EN EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PREVENTIVA EMPRESARIAL Y EN SU ARTICULACIÓN ORGANIZATIVA

Pese al carácter aparentemente "pasivo" que la LPRL otorga al trabajador a la luz de los analizados arts. 14.4 y 29 LPRL (salvo por cuanto hace a directivos y técnicos), su papel gana protagonismo, al menos en teoría, en la conformación del propio sistema preventivo merced a diversas previsiones legales, directas o indirectas, tales como, por ejemplo, la obligación de que la prevención esté integrada en el sistema mismo de gestión empresarial, la prioridad de la organización preventiva mediante recursos internos (implícita en la norma y contradicha por la realidad) ola obligada participación del personal en las auditorías reglamentarias (cuya importancia se ve mermada, empero, por la extrema restricción de las empresas obligadas). La exposición siguiente permitirá comprobar si el trabajador efectivamente alcanza, de *iure* o de *facto*, un papel activo en esta esfera gestora de la prevención o si, por el contrario, permanece como mero receptor de las acciones empresariales.

Como no podía ser de otro modo, el punto de partida del análisis debe ser la LPRL, cuyo espíritu forzó a rediseñar la forma de gestionar la prevención, al determinar la inserción de la cuestión "en la entera organización del proceso productivo"[155]. La tantas veces aludida exigencia integrativa, actualmente incorporada al art. 16 LPRL, ya se podía extraer del tenor presente en el art. 15.1.g) LPRL, que obliga al empresario a aplicar las medidas que configuran el genérico deber de prevención consagrado en su art.14.2 con arreglo a una serie de principios entre los que cobra un significado especial la necesidad de planificar la prevención, buscando un conjunto coherente capaz de integrar la técnica, la

[155] STSJ Castilla y León/Valladolid 13 octubre 1999 (Recurso 1793/1999).

organización del trabajo, las condiciones de éste, las relaciones entre las personas y la influencia de los factores ambientales[156].

La pretensión resulta mucho más clara tras la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, cuya novedad "consiste en llevar un poco más lejos la idea misma de la integración de la prevención…, llevándola directamente al ámbito de la gestión de la empresa", e incorporando un "complemento dinámico" de seguimiento continuo por parte de aquélla del "conjunto de actividades previstas a fin de hacer efectiva la prevención de riesgos"[157]. En consecuencia, y según ya se adelantó, la obligación de seguridad no quedará cumplida con la mera elaboración de un plan de prevención o con el simple concierto con una entidad especializada, pues se trata de un deber de tracto sucesivo que exige una actividad constante inserta en el proyecto empresarial mismo.

Bajo estos parámetros parece claro que, al menos en una primera impresión, la implicación del trabajador en la política preventiva es vital, en tanto que se alza como primer elemento que marcará el camino a recorrer para la implementación y gestión del sistema preventivo de la empresa; esto es, "su sustento básico"[158], en cuyo diseño y puesta en práctica resultará esencial la implicación activa de la plantilla, no en vano, "sin su colaboración, aportaciones y apoyo", el empeño "no puede llegar a buen término"[159].

[156] Por consiguiente, con la vigencia de la LPRL, constituye exigencia legal que la política preventiva se torne en ordinaria en el marco de la actividad cotidiana de la empresa, ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª. E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997, págs. 58-59.

[157] RAMOS QUINTANA, M.I.: "El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2005, págs. 17-18.

[158] FRANCO GONZÁLEZ, J.: "Seguridad y salud en el trabajo y prevención de riesgos laborales. Conceptos básicos", en AA.VV. (FRANCO GONZÁLEZ, J., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 41.

[159] NTP 558: *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, cit.

1.-El plan de prevención y sus instrumentos: evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva

El art. 16 LPRL establece que la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales, elevado a rango legal por la Ley 54/2003, para convertirlo en elemento básico del establecimiento de la política preventiva de la empresa[160]. En definitiva, "el plan de prevención debiera informar de cuál es la visión que tiene la empresa en este campo y los objetivos que se pretenden alcanzar, a tenor de la exigencia de integrar la prevención en las funciones y cometidos del personal", aunque "lamentablemente muchas veces la acción preventiva queda aislada, sin tener incidencia en la mejora global de los procesos productivos"[161].

En cualquier caso, por exigencia normativa, el plan habrá de incluir la estructura organizativa, las funciones y responsabilidades[162], las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la entidad[163]. Debe de contar con todas y cada una de las actividades y tareas que se desarrollan en la empresa, debiendo existir a tal fin los procedimientos de trabajo adecuados a cada una de ellas con las medidas de seguridad inherentes a dicha situación[164]. Conviene poner de manifiesto, por cuanto al objeto de este estudio importa, que, en todo

[160] El plan de prevención no es una novedad de la Ley 54/2003; sí es producto de la reforma, en cambio, el incremento de su importancia y el intento por romper su concepción como mero trámite burocrático, GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud*, 3ª ed., Pamplona (Aranzadi), 2003, pág. 34.

[161] NTP 1014: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (II): aplicación práctica*, INSHT, 2014.

[162] Se debe de tener en cuenta que es fundamental, tal y como exige la norma, que en el plan de prevención se reseñen, de forma clara, las funciones y responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales, SAP Barcelona 7 abril 2005 (Recurso 39/2005); también en el ámbito de las Administraciones Públicas, SAP Valencia 7 marzo 2012 (Recurso 13/2012).

[163] STSJ Andalucía/Sevilla 11 septiembre 2008 (Recurso 2873/2007).

[164] STSJ Aragón 2 abril 2007 (Recurso 196/2007).

caso, el plan debe preservar y garantizar los derechos de consulta y participación de los trabajadores en materia preventiva[165].

El plan, que se conservará a disposición de las autoridades laboral y sanitaria y de los representantes de los trabajadores, se reflejará en un documento que incluirá los siguientes elementos (art. 2 RSP):

a) La identificación de la empresa, de su actividad productiva, el número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales.

b) La estructura organizativa de la empresa, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales.

c) La organización de la producción en cuanto a la identificación de los distintos procesos técnicos y las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en la empresa, en relación con la prevención de riesgos laborales.

d) La organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad elegida y los órganos de representación existentes.

e) La política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa[166], así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.

[165] SAN 14 mayo 2014 (Recurso 32/2014).

[166] En ocasiones incluso la negociación colectiva hace referencia a la política preventiva y a la integración de la prevención en el seno de todas las partes integrantes de la organización, así art. 57 CC Iberdrola Ingeniería y Construcción SAU, 2010 (BOE 109, 3 mayo 2013).

En aquellas empresas que no cuenten con estructuras complejas o peligrosidad de la actividad desarrollada, podrán elaborar un plan simplificado--para lo cual a través de la disposición final primera RSP se encomienda al INSHT la elaboración de una guía, orientativa y no vinculante, para la elaboración de un único documento que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación preventiva[167]--, siempre que ello no suponga un detrimento en las condiciones de salud de los trabajadores, puesto que así se lo permite el art. 16.2 *bis* LPRL, según los cambios operados en la misma por el art. 8.2 de la Ley 25/2009, teniendo como limitación que la empresa cuente con no más de 50 trabajadores y que no desarrolle actividades consideradas como especialmente peligrosas (art. 2.4 RSP).

Los elementos básicos sobre los que pivota el plan de prevención de riesgos, que se ejecutará de forma programada, son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva, en donde se proyectan las actuaciones a desarrollar por la empresa en dicha materia[168]. En todo caso, tras la reforma operada por Ley 54/2003, queda claro que el papel protagonista no corresponde a estos instrumentos, sino al plan mismo, en tanto encargado de marcar las directrices que deben guiar la política empresarial y del cual la evaluación y la planificación constituyen meros instrumentos (art. 16 LPRL)[169]; por consiguiente, es preciso "elaborar primero el plan general de prevención, a continuación la

[167] INSHT: *Guía técnica "Simplificación documental"*,2012.

[168] STSJ Castilla y León/Valladolid 3 febrero 2003 (Recurso 2672/2002).

[169] Ya es frecuente (aunque todavía no habitual) la inclusión de articulados referidos al plan de prevención en los convenios colectivos. En este sentido, art. 21 CC Actividades de Clínicas Dentales (Odontología y Estomatología) para la Provincia de Salamanca, 2010 (BOP 37, 24 febrero 2009); art. 30 CC Limpiezas de Edificios y Locales de la Provincia de Jaén, 2013 (BOP 128, 8 julio 2013); art. 45 CC Tecnocom Gestión y Servicios, AIE, 2009-2012 (BOE 259, 27 octubre 2011) o, por no seguir, art. 8.2 CC Getronics España Solutions, S.L., 2004 (BOE 255, 22 octubre 2004). Las Administraciones Públicas también acogen referencias específicas en esta materia, así art. 6 Acuerdo entre la Universidad de Extremadura y las Organizaciones Sindicales sobre Aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en la misma (DOE 37, 24 febrero 2009).

evaluación de riesgos y, conforme a ella y al plan previsto, la planificación de la actividad preventiva"[170].

Así pues, desde 2003 resulta meridianamente claro que el epicentro de la prevención se refleja en la intención de extender la acción preventiva "a toda la estructura empresarial, lo que, indudablemente, constituye en línea teórica un avance significativo. Y ello porque se internaliza la asunción de obligaciones y deberes en relación con la protección de la salud de los trabajadores incorporándola a la gestión genérica de la empresa y, al propio tiempo, se completa la actuación anterior dotando a su ejecución de un carácter continuo y permanente, lo que podrá proporcionar una mayor y mejor eficacia de la acción preventiva diseñada en el plan de prevención"[171].

En cualquier caso, el plan, que debe ser elaborado por la dirección de la empresa, ha de ser asumido por toda la estructura organizativa[172] y conocido por los trabajadores. Referencia esta última que enlaza con las obligaciones empresariales de formación e información, que no sólo constituyen una exigencia legal, sino que, además, la formación del personal en materia preventiva[173] y la divulgación de la información en todos los

[170] "El sistemático incumplimiento empresarial de este deber, que ha conducido a la convicción de que basta con una inicial evaluación de riesgos por puesto de trabajo y posterior planificación de la actividad preventiva… es lo que ahora permite elevar a rango legal un deber jurídico preconstituido y preexistente… Los términos utilizados no introducen toda la claridad que se precisa en la materia, pero ha de deducirse, a pesar del generalizado abuso de términos aparentemente sinónimos y que realmente no lo son, que el plan es algo previo y diferente a la planificación de la actividad preventiva y que aquél comprende tanto la evaluación como la planificación", RAMOS QUINTANA, M.I.: "El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre", cit., págs. 18-19. También defiende la cronología en tres actos descrita, PARAMIO PARAMIO, A.: "Las nuevas obligaciones en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su tipificación administrativa", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 196, 1999, pág. 9.

[171] RAMOS QUINTANA, M.I.: "El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre", cit., pág. 19.

[172] En el organigrama preventivo las responsabilidades pueden alcanzar a cualesquiera obligados al cumplimiento del plan, SAP Sevilla 25 abril 2001(Recurso 1109/2001).

[173] Algunos convenios colectivos reconocen el importante papel de la formación, "en todos los niveles de la empresa", para fomentar la participación efectiva de los trabajadores y su interés en la prevención; así, art. 54 CC II Air Europa Líneas Aéreas, S. A. U., y su personal de tierra -excepto

estamentos de la empresa y hasta la última persona de su organización sobre los riesgos laborales y el control de los mismos constituyen un recurso básico en cualquier plan de prevención de riesgos laborales; el segundo, de hecho, "es un recurso menos costoso que otras medidas preventivas y, además, se trata de un recurso generalizable a empresas de muy diferentes dimensiones y características"[174].

Será misión de la dirección y su canal funcional seguir la batuta marcada por su política preventiva, en tanto en cuanto debe de responder a su lógica, para la pretendida integración. La definición expresa de las funciones preventivas de los miembros de una estructura social compleja y la fiscalización de su cumplimiento no sólo es algo necesario, sino también un medio esencial para lograr el grado de compromiso y de autocontrol preciso en orden a desarrollar una cultura empresarial basada en las personas y un eficaz desarrollo del sistema preventivo adoptado, a la par que constituye un elemento obligatorio dentro de la configuración del consabido plan de prevención. En todo caso, algo se debe de estar haciendo terriblemente mal en la práctica cuando casi tres de cada diez trabajadores encuestados en la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2007), es decir, un 29,7%, declaró no conocer la modalidad de organización de la prevención adoptada en su empresa[175].

Sea como fuere, y pese a la crudeza de los datos, es innegable que, si de lograr resultados positivos se trata, los pasos iniciales fundamentales (el plan, la evaluación y la planificación) requieren la implicación de todos los afectados, pues con ello se logrará una mayor aceptación de las medidas implantadas y, en su caso, las modificaciones a realizar,

Técnicos de Mantenimiento Aeronáutico-, 2008 (BOE 36, 11 febrero 2008), art. 13.2 CC Tripulantes de cabina de pasajeros de Air Europa Líneas Aéreas, S.A.U., 2009 (BOE 57, 7 marzo 2009).

[174] PORTELL, M.: "El diseño de información preventiva", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 9, 2000 (http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSHT/2000/9/seccionTecTextCompl2.pdf). Última consulta: 15 de julio de 2015.

[175] La VII Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2011) omite datos respecto a este indicador, procedente de la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2007), disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_VI_ENCT.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

además de constituir una fuente de información fundamental para el conocimiento de la realidad de la actividad productiva desplegada por los operarios. En efecto, "dado que el principal destinatario del sistema preventivo son los trabajadores, para asegurar sus debidas condiciones de seguridad y salud en el trabajo, es obvia la importancia de la transparencia de las actuaciones en pro de tal objetivo. Esta transparencia debería iniciarse mediante la participación de los trabajadores o sus representantes en el propio diseño del sistema, así como en su seguimiento y control"[176]. Los motivos son diversos:

En primer lugar, el empleado es quien mejor puede opinar sobre sus propias condiciones de trabajo, sobre los aspectos desfavorables o adversos. Esta fuente potencial de soluciones no puede menospreciarse por el empresario a la hora de enfrentarse al cumplimiento de sus obligaciones preventivas.

En segundo término, su apartamiento dificulta la asunción de los cambios a introducir tras el análisis de los puestos. El INSHT es claro al respecto cuando señala como "la participación de los trabajadores es fundamental en la buena marcha de la organización. Las personas demandan participar en todas aquellas decisiones que de algún modo les afectan. Sus opiniones deberían ser consideradas, y de ser posible, aplicadas"[177].

En tercer lugar, la ausencia en el proceso de los implicados puede ser considerada una molestia adicional y, por ende, un nuevo factor de riesgo, en este caso psicosocial.

En fin, la participación es necesaria por imperativo legal, pues la actuación en este ámbito ha sido reconocida como derecho de los representantes unitarios, de los delegados de prevención[178] y del comité de seguridad y salud. El elenco de facultades de los primeros

[176] NTP 810: *Transparencia y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

[177] NTP 745: *Nueva cultura de la empresa y condiciones de trabajo*, INSHT, 2007. "Con dificultad habrá de aceptarse algo que afecta y en lo que no se ha participado", NTP 810: *Transparencia y condiciones de trabajo(I)*, INSHT, 2009.

[178] En este sentido, en la negociación colectiva ya se empiezan a incluir aspectos obligacionales y de participación de los trabajadores, incluso con un plus sobre el dictado de la LPRL, así arts. 36 CC Gas Natural Servicios, SDG, S.A., 2009 (BOE 150, 22 junio de 2009), de CC Gas Natural

(art. 64 ET) incluye la información activa y pasiva sobre cuestiones preventivas. Más clara es la competencia al respecto de los segundos, cuyo derecho a ser consultados incluye lo referente a "la planificación y organización del trabajo en la empresa" (art. 33 LPRL, en relación con art. 36 LPRL). Por último, corresponde al órgano de participación equilibrada "participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos de la empresa", para lo cual se debatirán en su seno, entre otras cuestiones, la elección de la modalidad de organización preventiva que se implantará y, en su caso, la gestión realizada por los servicios ajenos contratados para la realización de actividades preventivas (art. 39.1.a LPRL)[179].

Con ello se garantiza que la política preventiva empresarial será necesariamente participada, abriendo la posibilidad de dar cabida, en el diseño final, no solo al interés productivo, sino también al propio de los empleados que lo hacen viable, cuyo punto de vista vendrá habitualmente personificado en la figura de sus representantes, no en vano "la prevención del riesgo laboral es una materia que reclama, de modo natural, la intervención de los interlocutores sociales en punto a hallar fórmulas de cooperación que optimicen el objetivo de alcanzar unos razonables índices de seguridad e higiene y salud laboral"[180].

Comercializadora, S.A., 2009 (BOE 150, 22 junio de 2009) y CC Gas Natural Soluciones, S.L, 2009 (BOE 150, 22 junio de 2009) refieren: "de acuerdo con el art. 16 de la LPRL la evaluación de riesgos es un instrumento esencial para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos. En este sentido, la empresa efectuará las correspondientes evaluaciones de riesgo. En las mismas, también participarán los delegados de prevención del centro de trabajo o, en su defecto, un delegado de prevención nombrado por la correspondiente sección sindical. Excepcionalmente, en casos de especial relevancia, además de los delegados de prevención de centro de trabajo, podrá asistir como asesor un delegado de prevención nombrado por la mayoría de la representación sindical de dicho centro".

[179]El comité de seguridad y salud debe de ser consultado y debatir sobre los criterios a tener en cuenta para la selección de la modalidad/es preventiva/s [STSJ Castilla y León/Valladolid 23 de marzo de 2012 (Recurso 1164/2010)]. Es más, a través de convenios se ha llegado a regular la aprobación del plan de prevención por el comité de seguridad y salud, art.13 CC Industria de la Madera de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife, 2005-2006 (BOP 198, 9 diciembre de 2005).

[180] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 15.

2.- Modalidades de organización de la prevención

Tal y como ya se ha referido, una de las obligaciones impuesta a la empresa de forma troncal en materia preventiva viene dada por elaborar un plan de prevención que, teniendo en cuenta las características de su organización, de los centros de trabajo, la actividad a la que se dedica, sus efectivos humanos y sus recursos, implante un sistema organizado de gestión, en la forma que dictan el Capítulo IV LPRL y el Capítulo III RSP, los cuales establecen las modalidades a las que puede acudir la empresa para llevar a cabo su obligatoria gestión preventiva y que pueden servirse de recursos propios, ajenos o de una combinación de ambos.

Queda claro que la tan referida integración no empece que el empresario pueda acudir a opciones organizativas "externas", en tanto que la dificultad de la materia preventiva y su sometimiento a normativa técnica y sanitaria compleja, hace necesario a menudo dicha cobertura mediante instrumentos ajenos ante la falta de recursos internos con capacidad suficiente para ello[181]. En cualquier caso, del mismo modo que la empresa no puede ampararse en el eventual incumplimiento de un trabajador a su servicio para pretender quedar exenta de responsabilidad por daños a la salud de otros empleados, pues, según recuerda el art. 15.4 LPRL "la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador"[182], tampoco la "delegación" de las funciones preventivas excluye su responsabilidad final como deudora última de seguridad, no en vano, y según ya se avanzó en el capítulo precedente, "las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley, la atribución de

[181] "El empresario carece, en la mayoría de los casos, de conocimientos técnicos y especializados suficientes para poner en marcha una adecuada política de prevención en su empresa. De esta forma, la obligación se traduce en la necesidad de ayudarse de terceros y de disponer de los medios materiales necesarios para aquellos fines", IGARTUA MIRÓ, M.T.: "El servicio de prevención propio y la externalización parcial de actividades (a propósito de la STS -Social- 3 noviembre 2005)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 131, 2006, pág. 752.

[182] STSJ País Vasco 19 junio 2014 (Recurso 459/2012). Incluso existiendo negligencia o descuido del operario en la ejecución de sus tareas laborales, ello no es óbice para que la empresa tenga el control efectivo sobre el cumplimiento de las normas de seguridad y por ende responsabilidad, STSJ Madrid 16 noviembre 2012 (Recurso 2008/2012).

funciones en materia de protección y prevención a trabajadores o servicios de la empresa y el recurso al concierto con entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona" (art. 14.4 LPRL).

2.1.- Análisis de las diversas variables organizativas y su incidencia en la integración

La DM impone como primera obligación del empresario la de constituir en la empresa uno o varios servicios que garanticen la protección y prevención de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores. La LPRL traspone dicha previsión y procede al establecimiento de un sistema flexible, considerando al servicio de prevención no solamente como un órgano sino, ante todo, una función o, más precisamente, un conjunto de funciones que pueden ser desempeñadas a través de diversas fórmulas organizativas (arts. 30 LPRL y 10 RSP): asunción personal de la actividad, designación de uno o varios trabajadores, creación de un servicio de prevención propio o recurso a un servicio de prevención ajeno.

Aparentemente, existe en el RSP una cierta libertad de opción dela empresa por uno u otro modelo[183] en el entendimiento de que la "elección de la modalidad organizativa… tendría que ser el resultado del análisis de diversas variables, entre las cuales se encuentra la naturaleza de los riesgos que en ella se dan, su magnitud, su distribución en la empresa, el número de trabajadores expuestos, el tamaño de las plantillas, el número y características de los centros de trabajo de que dispone y la cultura empresarial, todo ello contando con la participación y consulta de los trabajadores. Así pues, dicha elección

[183] SSTS 24 abril 2001 (Recurso 3145/2000) y 3 noviembre 2005 (Recurso 154/2004) o SAN 12 julio 2004 (Recurso 31/2004).

constituye uno de los contenidos esenciales del plan de prevención de que toda empresa debe disponer”[184].

Por tanto, y a la luz de lo establecido en la norma, no existe un único sistemaválido, puesto que el adecuado dependerá de --y deberá de tener en cuenta-- la situación real de la empresa, su estructura y la cultura general en ella existente, siendo por tanto el modelo más eficaz para cada entidad aquel que se adapte plenamente a la propia organización productiva, logrando que directivos, técnicos, mandos y trabajadores --en definitiva, todoel personal-- asuman sus responsabilidades en la materia. Además, y de nuevo, adquiere especial relevancia el papel fundamental que el legislador (y el objetivo de eficiencia) otorga a la integración y, por ello, este concepto es igualmente básico a la hora de determinar el mecanismo idóneo, pues con independencia de la modalidad elegida por la empresa será obligado, en unos casos, o conveniente en otros, disponer en el centro de trabajo de personas involucradas en tareas de coordinación o de seguimiento y control de la gestión de la prevención de riesgos laborales, aunque, como se verá, no se exige su presencia en todo caso ni de forma constante.

No obstante la presunta libertad electiva puesta de manifiesto, algunas condiciones permiten hablar de mero “espejismo de flexibilidad de elección”[185], en tanto aparece supeditada al número de trabajadores de la plantilla y a la naturaleza de las actividades desplegadas, ya que, de un lado, la asunción personal se restringe como posibilidad al quedar únicamente abierta para empresas con no más de 10 trabajadores (o hasta 25 si dispone de un solo centro de trabajo, según la redacción dada al art. 30.5 LPRL por la Ley

[184] DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: “Organización de la prevención en la empresa”, en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3ª ed., Barcelona (Masson), 2007, págs. 140-142. En este sentido “dado que la responsabilidad recae sobre el empresario, parece lógico poner a su disposición un abanico de posibilidades para que cumpla con el deber de preservar la seguridad y salud de los trabajadores, dejándole un amplio margen en orden a los medios de los que pueda auxiliarse para su consecución”, GARCÍA ORTEGA, J.: “Los servicios de prevención ajenos”, *Revista Revista Alcor de Mgo*, núm. 4, 2005, pág. 51.

[185] BLASCO MAYOR, A.: “La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales”, *Aranzadi Social*, Tomo V, 2001, pág. 922.

14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a emprendedores) donde el empresario desarrolle su actividad de forma personal y directa y cuente con la experiencia y formación adecuada y, en fin, no se desarrollen actividades de las incluidas en el Anexo I RSP; de otro, si la empresa cuenta con más de 500 trabajadores o, teniendo entre 250 y 500 desarrolla alguna de las actividades de especial riesgo enumeradas en el Anexo I RSP, deberá necesariamente constituir un servicio de prevención propio, *ex* art. 14 RSP.

2.1.1.- Asunción personal

Tal y como indican los arts. 30.5 LPRL y 11 RSP la asunción personal de la prevención por el propio empresario constituye una posibilidad --nunca obligación-- exclusivamente configurada para organizaciones de pequeña entidad en cuanto al volumen de plantilla hace, a la par que se deduce como una excepción a la norma general, la cual viene dada un servicio de prevención o por la designación de trabajadores. En todo caso, debe tratarse de empresas cuyas actividades no estén incluidas en el Anexo I RSP, donde se listan algunas consideradas singularmente peligrosas, a lo que se añade que el empresario --persona física en opinión de la doctrina mayoritaria[186]-- desarrolle su actividad profesional habitualmente en el centro de trabajo (de existir más de uno, solo podrá ocuparse de la prevención en el que cumpla el requisito[187], cubriendo el resto "mediante el recurso a alguna de las restantes modalidades de organización", *ex* art. 11.2

[186] Admitiendo que pueda tratarse de una sociedad personalista con dedicación de los socios a la gestión social, SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid (Civitas), 1996, pág. 259. E incluso los órganos representativos de sociedades capitalistas unipersonales, o ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales", cit., pág. 60.

[187] LUQUE PARRA, M.: *La organización de la prevención en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001, pág. 30. En sentido contrario, AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, Madrid (La Ley), 1999, pág. 53.

RSP) y cuente con la capacidad necesaria para el desarrollo de las funciones preventivas que vaya a asumir[188].

A pesar de lo expuesto, el recurso a tal modalidad tiene otros límites a partir de los cuales necesaria e ineludiblemente se acaba imponiendo la utilización de un sistema mixto[189], en tanto el empresario no puede asumir de forma directa la actividad preventiva de vigilancia de la salud de sus trabajadores, circunstancia por la cual debe de llevarse a cabo mediante otro de los modelos organizativos. Tal consecuencia resulta de una clara segregación de esta concreta función preventiva respecto al resto y que ha sido operada por el legislador con objeto de preservar la privacidad del trabajador, pues si se permitiese la realización de tal actividad por el empresario, la garantía de confidencialidad de los datos médicos reclamada por el art. 22.4 LPRL quedaría vacía de contenido.

Es necesario reconocer el importante papel otorgado por los cambios configurados en la norma para las pequeñas empresas, en especial las microempresas, a las que se pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas, con objeto de, como ordena el Derecho Comunitario, evitar los obstáculos capaces de afectar a su creación y desarrollo. La evolución de una opción inicialmente marginal constituye ejemplo paradigmática del afán por abrir la fórmula organizativa más sencilla a mayor número de empresarios: la versión original de la LPRL habilitaba la asunción directa únicamente a empresas con menos de seis trabajadores; más adelante, la Ley 25/2009 estableció la posibilidad de servirse de la misma a empresas de hasta diez trabajadores; finalmente, y según se indicó, la Ley 14/2013, sin alterar dicho umbral, amplió el ámbito de actuación de la modalidad al reconocer su operatividad para empresarios que, cumpliendo el resto de

[188] Tiene que estar en disposición de realizar las funciones a que hacen mención los arts. 34 a 37 RSP y contar con la formación que se detalla en los Anexos IV a VI de la citada norma reglamentaria, en función de las características de la empresa o centro de trabajo, procesos de trabajo empleados así como las condiciones de seguridad, en su caso [SAP 23 septiembre 2011 (Recurso 49/2011)]; asimismo, debe de contar con "experiencia" en materia preventiva, tal y como recuerda la STSJ Murcia 21 septiembre 2007 (Recurso 2426/2003).

[189] DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: "Organización de la prevención en la empresa", cit., pág. 144.

requisitos, ocupen hasta 25 trabajadores "siempre y cuando la empresa disponga de un único centro de trabajo". Sin duda, se ha ido incrementando la sensibilidad hacia la pequeña empresa, que, ya recogida en el art. 7.7 DM, se traslada al ordenamiento español en la forma indicada, con el objetivo esencial de implantar un sistema sencillo que evite a las organizaciones empresariales de menor tamaño tener que afrontar la obligación de suscribir mecanismos más complejos o inasumibles en función de su propia esencia.

La bondad de coadyuvar a la pervivencia de la pequeña empresa (tan importante en la economía y el empleo español) no empece la reflexiva crítica por cuanto hace a las limitadas garantías ofrecidas a sus trabajadores y a algunos otros inconvenientes que plantea la alternativa. En efecto, y en primer lugar, se vislumbra cierto riesgo de conformar dos clases distintas de trabajadores: de una parte, aquellos más privilegiados por tener la oportunidad de desarrollar su actividad profesional en una empresa de mayor tamaño, que contará con estructuras organizativas más complejas y técnicas, incluso con servicios propios (sean exclusivos de la empresa, sean mancomunados entre varias)y por ello dotados de una mayor calidad en materia de protección de seguridad y salud laboral; de otra, aquellos que trabajan en estructuras de reducidas dimensiones y donde la organización preventiva puede ser más relajada a la vez que carente, conforme luego se indicará de la auditoria externa obligatoria[190].

El peligro se aparecía implícito en la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, cuando, tras señalar que las PYMES debían de "recibir el apoyo de las instituciones para el cumplimiento de sus obligaciones" y que debía permitírseles un sistema de prevención "sencillo, cercano al empresario y fácilmente comprensible", se indicaba también que ello debía lograrse, en todo caso, "sin rebaja de las condiciones mínimas de seguridad y salud". La ampliación del ámbito de actuación de la asunción directa a las empresas de hasta 10 trabajadores operada por Ley 25/2009, la simplificación

[190]AGRA VIFORCOS, B.: "Luces y sombras en la regulación de la organización preventiva en la empresa: ¿de verdad ayuda a la tan proclamada integración", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 34, 2008, págs. 81 ss.

documental prevista para empresas de hasta 50 trabajadores o la extensión de la exoneración del deber de someter el sistema preventivo a auditorías son algunas de las actuaciones de esta índole llevadas a cabo, según recoge el Balance final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, que valora positivamente las medidas adoptadas[191].

Por su parte la Estrategia 2015-2020 continúa el camino de la anterior haciendo hincapié, por cuanto hace a las PYMES, en la integración preventiva en la organización, el desarrollo de instrumentos que faciliten la gestión preventiva en este tipo de empresas con independencia de la modalidad adoptada y el desarrollo-difusión de instrumentos que faciliten la coordinación de actividades empresariales[192].

En segundo termino, podría determinar una distorsión o una pérdida de objetividad, que siempre estará presente en superior medida cuando el empresario delega la prevención, y que, en cambio, será menor cuando la prevención sea asumida por él mismo, deudor de seguridad pero dedicado también a otras prioritarias. En este contexto, tampoco puede olvidarse el papel que la LPRL otorga a los trabajadores, situación harto compleja en el ámbito de las micropymes y de difícil encuadre práctico en este tipo de organizaciones carentes de "asunción del concepto de prevención, sino en el mejor de los casos, de protección"[193].

[191] El Balance final de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 puede consultarse en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/Balance%20FINAL%20EESST.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

[192] La estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 puede consultarse en http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[193] ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: "Integración de la gestión de los riesgos profesionales en la gestión de la empresa. Organización de la Prevención de riesgos laborales en las empresas y administraciones públicas", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Tratado de prevención de riesgos laborales. Teoría y práctica*, Madrid (Tecnos), 2015, pág. 735.

Con todo, la modalidad continúa encorsetada por la confluencia de los arts. 30.5 LPRL y 11 RSP que, pese a la ampliación de su ámbito de aplicación, mantienen un régimen jurídico donde pervive cierto rigor en los requisitos, lo que, unido a la expresa exclusión de la vigilancia de la salud, hace que la excepcionalidad continúe siendo nota predicable de la asunción personal. Sirva una muestra: según la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas (2009), la modalidad adoptada mayoritariamente viene dada por el servicio ajeno, opción seguida por un 72,8% y, centrándose en las más pequeñas (menores de 6 trabajadores, las que en tal fecha podían optar por esta vía), el servicio ajeno era la opción del 67,9%, la designación de trabajador es el 7,1% y la asunción por el empresario sólo el 15,8%, siendo especialmente llamativo que en el 14,2% de los casos no existía recurso preventivo alguno). Se detecta, además, un claro retroceso entre 1999 y 2009, pues la asunción personal pasó de un 30,9% en 1999 al citado 15,8% en 2009[194].

2.1.2.- Designación de trabajadores

Merced al art. 30.1 LPRL, recogiendo el espíritu y en parte la letra del art. 7 DM, "en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa". La alternativa examinada no sólo es citada en primer lugar, sino que se convierte en opción prioritaria a tenor de lo establecido en el art. 31 LPRL, en cuya virtud las otras dos modalidades mencionadas únicamente deberían ser utilizadas cuando aquella designación fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas.

[194] Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

La lectura del desarrollo reglamentario, sin embargo, distorsiona en cierto modo la impresión apuntada, pues si bien el art. 12.1 RSP parece recoger el testigo de la ley al señalar que "el empresario designará a uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa", sin perjuicio de que "las actividades preventivas para cuya realización no resulte suficiente la designación de uno o varios trabajadores" sean "desarrolladas a través de uno o más servicios de prevención propios o ajenos", acto seguido torna la designación en opción subsidiaria, pues no será obligatoria cuando el empresario haya asumido personalmente la actividad preventiva o haya recurrido a un servicio propio o ajeno. Esta exclusión de obligatoriedad cuando se acuda a otra modalidad preventiva, lo cual parece paradójico, deja a la modalidad, en principio prioritaria, prácticamente carente de contenido. Las cifras reflejan el limitado éxito de la forma que debiera de ser protagonista por el propio mandato de la LPRL y la DM; en efecto, únicamente en torno al 15% de las empresas han optado por esta alternativa organizativa y las que lo han hecho, por regla general la han implantado como opción combinada con otras[195]. Tal como se apuntó más arriba, su relevancia es mínima en empresas de menos de seis trabajadores, pero también es cierto que tiene cierto peso entre aquellas con plantilla entre 50 y 249 trabajadores, pues en esta franja el 28,5% contaban en 2009 con trabajador/es designado/s. En cualquier caso, el análisis de la evolución entre los años 1999 y 2009 es negativo para esta variable, pues ha entrado en franco retroceso, pasando de ser la elegida por un 15,8% en 1999 a un 18,7% en 2003, pero cayendo posteriormente hasta llegar al 15,2% en 2009. Con todo, preciso es indicarlo, se trata de datos que no hacen sino refrendar el creciente proceso de exteriorización de la prevención, reflejado en una evolución en la que todas las modalidades, excepto el servicio externo, han reducido su importancia porcentual desde el año 2003 al 2009, algo que casa mal con las pretensiones de una prevención integrada en el sistema empresarial de gestión y con el afán,

[195] Estos datos, y el resto de los incorporados al párrafo, proceden de la ya citada Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

manifestado una y otra vez y destinado a satisfacer el anterior objetivo, de incrementar el empleo de recursos internos para gestionar la materia.

Al margen de estos datos, y entrando en la caracterización del modelo, es preciso indicar que, conforme se comprobará, se trata de un sistema que equivale y sustituye, "en empresas de escaso fuste, a los servicios de prevención"[196], con lo que resulta claro (y la práctica exoneración del deber de soportar auditorías lo confirma) que debería de tratarse de la modalidad prevalente en las empresas de pequeñas dimensiones y de bajo nivel de riesgo, si bien contando con el auxilio de la entidad especializada para la suscripción de la vigilancia de la salud, así como para la realización de aquellas tareas técnicas y/o de formación, que por su complejidad, exigencia de medios o formación, no sea posible llevar a cabo a través de los trabajadores designados.

Sea como fuere, su régimen jurídico atiende a las siguientes pautas, conforme marca la LPRL y el RSP y se expone a continuación.

Los trabajadores designados deberán tener la capacidad necesaria, disponer del tiempo y de los medios precisos y ser suficientes en número, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, así como los riesgos a que están expuestos los trabajadores y su distribución en la misma, con el alcance que se determine reglamentariamente (art. 30.2 LPRL). Las exigencias, pues, se centran en dos cuestiones transcendentales.

De un lado, la capacidad exigida será la establecida en el art. 13 RSP, en cuya virtud "para el desarrollo de la actividad preventiva, los trabajadores designados deberán tener la capacidad correspondiente a las funciones a desempeñar, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI", es decir, la formación de nivel básico, intermedio o superior regulada en el RSP en conexión con la normativa educativa, tanto de Formación

[196] SSTS 12 mayo y 20 diciembre 1999 (Recursos 3225/1998 y 1441/1999). Sobre esta modalidad organizativa, entre otras, SSTSJ Extremadura 28 febrero 2005 (Recurso 84/2004), Cataluña 21 marzo 2014 (Recurso 5980/2013), Asturias 29 septiembre 2006 (Recurso 2144/2005) o Navarra 30 diciembre 2011 (Recurso 181/2010).

Profesional (nivel intermedio) como universitaria (nivel superior). Por tanto, aquél deberá ser portador de esta cualificación y, de no poseerla, el empresario habrá de proporcionarle la oportuna formación, tanto porque de lo contrario no podrá proceder al nombramiento, como porque el art. 19 LPRL, cuando regula el deber empresarial de formación preventiva, exige que se centre en el puesto de cada trabajador, por lo que en este caso dependerá de si asume funciones de nivel básico, intermedio o superior, dada la remisión al Capítulo VI RSP[197], no en vano se debe de corresponder de forma obligada con uno de los niveles referidos y que facultan para la realización de tareas preventivas. Será preciso, por tanto, un plus a la formación del puesto o aquella otra obligada y dada exclusivamente con objeto de prestar las tareas laborales de cualquier trabajador[198].

De otro, y por cuanto hace a la suficiencia y la disponibilidad del tiempo y medios, el art. 13 RSP se limita a reiterar, con términos análogos, el tenor legal, dejando en la indeterminación una cuestión de capital importancia, lo que contrasta con la regulación efectuada para los servicios de prevención ajenos, respecto a los cuales sí existen determinados parámetros que cumplir de forma obligatoria para la llevanza de las actividades técnicas y sanitarias, en este caso tal vez no ocurra debido al deseo de abrir la materia (tanto en lo relativo a esta modalidad como en cuanto hace al servicio propio) al ámbito de la negociación colectiva[199]. En efecto, la cuestión es objeto de una mención de enorme alcance en la disposición adicional séptima RSP, donde se señala, por cuanto aquí importa, que la negociación colectiva o los acuerdos sobre materias concretas del art. 83.3

[197] Sobre la acreditación del requisito de formación, STSJ Cantabria 21 mayo 2004 (Recurso 772/2003).

[198] Sin embargo, de conformidad con los datos aportados por la Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 (disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015), en el 22,2% de centros de trabajo organizados mediante trabajador designado, éste no contaba con ninguna formación/experiencia previa en materia preventiva en el momento de su nombramiento; respecto a la formación proporcionada tras el mismo, la respuesta es ninguna en el 10,2% de centros de trabajo con trabajador designado (también es cierto que en gran parte de los casos la formación se omitió respecto a operarios que al menos contaban con experiencia previa) y menos de 30 horas en el 26,7% de los casos.

[199] LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: "La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención", *Actualidad Laboral*, núm. 37, 1997, pág. 916.

ET podrán establecer "criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, del número de trabajadores designados, en su caso, por el empresario para llevar a cabo actividades de prevención y del tiempo y los medios de que dispongan para el desempeño de su actividad, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y de su distribución en la misma". Semejante previsión permitirá adaptar la normativa a las necesidades concretas de cada organización productiva, circunstancia necesaria en tanto que las imprecisiones de la norma así lo aconsejan.

Con todo, la exigencia de suficiencia numérica es posiblemente uno de los principales caballos de batalla, no en vano, de conformidad con los datos procedentes de la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas, en 2009 el 77% de centros de trabajo que había organizado la prevención mediante esta modalidad, en realidad contaba con un único trabajador designado; porcentaje que asciende al 80,4% en el caso de considerar únicamente los centros con menos de 50 empleados[200].

Los trabajadores designados podrán dedicarse en exclusiva a la prevención, pero no necesariamente, pues ninguna exigencia existe en tal sentido en la norma, al contrario de lo que ocurre con los empleados integrantes del servicio de prevención propio, en tanto éste, en virtud del art. 15.1 RSP, "constituirá una unidad organizativa específica y sus integrantes dedicarán de forma exclusiva su actividad en la empresa a la finalidad del mismo". En el caso analizado, en cambio, es posible que se produzcan hipótesis de polivalencia funcional[201], lo que, por desgracia, puede provocar que la prevención quede sumamente relegada, máxime cuando exista un único designado.

[200] Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

[201] MERCADER UGUINA, J.R.: "El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 1997, pág. 92.

Tanto si se designa a trabajadores ya pertenecientes a la empresa, como si se procede a una nueva contratación a tal fin, la designación debe ser objeto de consulta con los representantes de los trabajadores, pues así lo exige el art. 33.1.b) LPRL. La previsión no puede causar sorpresa, pues se sitúa en línea con el carácter participativo que tanto la DM como la LPRL pretenden que sirva de inspiración a los diferentes sistemas de prevención de riesgos laborales.

Los trabajadores designados colaborarán entre sí y, en su caso, con los servicios de prevención (art. 30.2 LPRL). La referencia primera alude a una colaboración interna que se antoja escasamente importante en la práctica, dada la tendencia a designar a un único trabajador, sobre todo en las PYMES; la segunda, en cambio, alcanza gran trascendencia desde el momento en que por regla general la designación de trabajadores constituye una modalidad organizativa combinada con el recurso a un servicio externo.

Para la realización de la actividad de prevención, el empresario deberá facilitar a los trabajadores designados el acceso a la información y documentación a que se refieren los arts. 18 y 23 LPRL (art. 30.3 LPRL), atinente aquella a los riesgos y medidas preventivas y de protección correspondientes (incluidas las de emergencia) y ésta al plan de prevención, la evaluación de riesgos, la planificación preventiva, la práctica de la vigilancia de la salud o la relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado una incapacidad laboral superior a un día de trabajo. Se trata de una exigencia curiosa desde el momento en que los trabajadores designados serán probablemente los generadores de dicha información y documentación, en su condición de técnicos encargados de llevar a cabo, por delegación empresarial y en virtud de su especial cualificación técnica, las diversas funciones preventivas. Por otra parte y en lógica correspondencia, deberán guardar sigilo profesional sobre la información relativa a la empresa a la que tuvieran acceso como consecuencia del desempeño de sus funciones (art. 30.4 LPRL).

Los trabajadores designados tienen la garantía de independencia técnica y no podrán sufrir ningún perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de

los riesgos profesionales en la empresa, tal y como sienta el art. 30.4 LPRL, que, acto seguido, apunta como "en ejercicio de esta función, dichos trabajadores contarán, en particular, con las garantías que para los representantes de los trabajadores establecen" los arts. 56.4 y 68. a), b) y c) ET; aquellas alcanzan también a los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio, incluido el mancomunado[202].

En consecuencia, resultarán de aplicación las siguientes prerrogativas: apertura de expediente contradictorio por faltas graves o muy graves[203] (con el interrogante respecto a si debe darse audiencia al resto de técnicos o a los representantes unitarios[204]); prioridad de permanencia en la empresa o centro en casos de suspensión o extinción por causas económicas o tecnológicas (la estricta remisión al art. 68.b ET plantea dudas respecto a la operatividad en casos de traslado, por ejemplo); derecho a no ser despedido ni sancionado por el ejercicio de sus funciones[205], ni dentro del año siguiente a la revocación del nombramiento (salvo, claro está, lo referido a sanciones disciplinarias por causas ajenas a la función ejercida)[206]; prohibición de discriminación en su promoción económica y profesional; en fin, para los supuestos de despido declarado improcedente, readmisión o indemnización a opción del trabajador designado[207].

[202] STSJ Madrid 9 julio 2012 (Recurso 1844/2012).

[203] STSJ Cantabria 29 junio 2010 (Recurso 534/2010).

[204] A favor de la segunda opción, FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Capítulo IV. Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Evolución y Régimen Jurídico)*, Granada (Comares), 2009, pág. 124.

[205] "La garantía de indemnidad que prevén los arts. 30.4 de la Ley 30/95 y 68.c) del ET, prohibiendo toda medida empresarial perjudicial que sea represalia por la actividad de prevención, no puede considerarse, sin más, como una garantía constitucionalizada; sin embargo, en sentido amplio y favorable al derecho a la no discriminación, podría equipararse a las represalias por actividades sindicales o representativas", STSJ Andalucía/Sevilla 3 marzo 2000 (Recurso 4373/1999).

[206] ATS 13 mayo 2004 (Recurso 2332/2003).

[207] Derecho de opción confirmado por los Tribunales en diversas ocasiones, por ejemplo en SSTSJ Cataluña 28 de mayo de 2002 (Recurso 255/2002) y Valencia 6 de marzo de 2002 (Recurso 3432/2001).

Además de reconocer que el establecimiento de estas garantías denota cierta desconfianza hacia la labor preventiva de los empresarios[208], para algunos autores resulta "excesivo igualar las garantías de esta clase de trabajadores de relación laboral común, con los representantes legales y sindicales de los mismos. Tanto estos últimos, como los representantes específicos…, actúan velando por la defensa de los intereses de los trabajadores frente al empresario, en tanto que designados y componentes de los servicios de prevención [también sujetos a tutela] actúan en nombre y por cuenta del empresario y constituyen el necesario medio instrumental para cumplir obligaciones empresariales"[209].

Dicha censura, no tiene en cuenta, sin embargo, que lo que verdaderamente se protege "no son los representantes del empresario en la prevención, sino los técnicos encargados de la prevención"[210], ya que, en definitiva, de lo que se trata es de amparar su independencia frente al poder empresarial[211]. No cabe duda de la eventual existencia de conflictos cuando el empresario se muestra reacio a acatar sus obligaciones preventivas de manera rigurosa y, sobre todo, en aquellas ocasiones en las que las recomendaciones o mandatos del técnico comportan inversiones o costes económicos de cierta envergadura. La compleja posición del técnico de prevención salta a la vista: es cierto que recibe órdenes de su empleador[212], pero también lo es que, con independencia de aquéllas, debe velar por el cumplimiento de la legalidad preventiva en la empresa, contando sus acciones

[208] CORDERO GONZÁLEZ, L.: "La protección frente al despido disciplinario de los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio", *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1998, págs. 69 y ss.

[209] FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "El contenido de la Ley de prevención de riesgos laborales: puntos críticos", cit., págs. 826 y ss.

[210] LARRAZÁBAL ASTIÁRRAGA, E. y URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: "Garantías de los trabajadores designados para las labores preventivas", *Lan Harremanak*, núm. 30, 2014, pág. 124.

[211] BLASCO MAYOR, A.: "La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales", cit., pág. 916.

[212] VOGEL, L.: "Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012", en AA.VV.: *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS), 2006, pág. 15.

con potencial para ocasionar sanciones y perjuicios económicos importantes tanto a la empresa como a sí mismo.

Bajo este planteamiento, "la especial protección que se le otorga lo es con el fin de que pueda realizar sus funciones sin temor a poder ser represaliado por la empresa vistos los conflictos que pueden surgir por razón del ámbito en el que se mueve la relación laboral"[213].Además, la tutela de estos técnicos constituye una exigencia comunitaria, en tanto el art. 7.2 DM sienta expresamente que "los trabajadores designados no podrán sufrir un perjuicio derivado de sus actividades de protección y de sus actividades de prevención de los riesgos profesionales".

Así las cosas, y dejando al margen los problemas planteados por la técnica remisiva seguida por el legislador, su decisión tuitiva merece una valoración positiva[214] aunque pueda desencadenar consecuencias peculiares, incluso paradójicas: en primer lugar, la tutela puede alcanzar a altos cargos de la empresa, pues la norma no efectúa salvedad alguna en este sentido[215]; en segundo término, quedan fuera de la protección los recursos preventivos previstos en el art. 32 *bis* LPRL cuando no sean miembros del servicio de prevención propio o trabajadores designados[216]; en fin, los miembros del comité de seguridad y salud que se integran en el mismo en representación del empresario, en principio no cuentan con protección (al contrario que los delegados de prevención), pero

[213] STSJ Asturias 26 julio 2013 (Recurso 1058/2013).

[214] LARRAZABAL ASTIARRAGA, E. y URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: "Garantías de los trabajadores designados para las labores preventivas", cit., págs. 120 y ss. o CORDERO SAAVEDRA, L.: "Las garantías y responsabilidades de los técnicos en prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 5, 1998, págs. 429 y ss. En los Tribunales, SSTSJ Asturias 20 de diciembre de 2013 (Recurso 1868/2013) y Castilla y León/Valladolid 25 de febrero de 2015 (Recurso 3/2015).

[215] STSJ Andalucía /Sevilla 3 marzo 2000 (Recurso 4373/1999).

[216] STSJ Andalucía/Sevilla 10 mayo 2012 (Recurso 1994/2011).

pueden alcanzarla por la vía aquí analizada, es decir, como trabajadores designados para el desempeño de funciones preventivas[217].

2.1.3.- Servicios de prevención

La organización técnica y sanitaria en materia preventiva por antonomasia viene dada por los servicios de prevención, definidos en el art. 31.2 LPRL como "el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados". Así, el art. 31.3 LPRL remarca que "deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente" y en lo referente al diseño, implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que permita la integración de la seguridad y la salud en la empresa; a la evaluación de los factores de peligro en los términos previstos en el art. 16 LPRL; a la planificación de la actividad preventiva y la determinación de las prioridades en la adopción de las medidas establecidas y el control de su eficacia; a la información y formación de los trabajadores; a la prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia; y, en fin, a la vigilancia de la salud de los empleados.

En su configuración se involucran profesionales de toda índole y ramas (técnicos de distinto nivel en los términos del Capítulo VI RSP), incluido personal específico para la vigilancia de la salud, donde solo confluyen técnicos sanitarios con formación específica en salud laboral; la acción de todos ellos permite al órgano o entidad estar en disposición de proporcionar respuesta a todas y cada una de las circunstancias que se dan en el periplo

[217] SSTSJ Andalucía/Sevilla 3 marzo 2000 (Recurso 4373/1999) y Cantabria 29 junio 2010 (Recurso 534/2010);defendiendo que la opción se interprete restrictivamente AGUILERA IZQUIERDO, R.: "Sobre las garantías de los trabajadores que ejercen funciones preventivas", *Aranzadi Social*, núm. 16, 2000, págs. 2994 y ss.

preventivo empresarial[218]. Dicha circunstancia dimana del propio art. 31.4 LPRL que refiere el obligado carácter multidisciplinar del servicio y exige que los medios con los que cuente sean "apropiados para cumplir sus funciones", para lo cual "la formación, especialización, dedicación y número de componentes de estos servicios, así como sus recursos técnicos, deberán ser suficientes y adecuados a las actividades preventivas a desarrollar", atendiendo tanto al tamaño de la organización productiva, como a los tipos de riesgos a los que puedan encontrarse expuestos los trabajadores y a su distribución dentro de la empresa.

La opción para acudir a esta modalidad preventiva solo es forzosa en los supuestos de que la designación de trabajadores sea insuficiente en función del tamaño de la empresa, de los riesgos existentes o de la peligrosidad de las actividades, tal y como obliga el art. 31.1 LPRL, que remite al RSP la especificación de las circunstancias que conducen a tal obligatoriedad. En cualquier caso, al margen de las hipótesis donde el recurso al servicio de prevención es obligado, cualquier empresa puede optar por esta variable de forma voluntaria, sea como cauce organizativo exclusivo, sea con carácter complementario[219]. A la postre, el servicio de prevención es la modalidad adoptada por casi el 82% de las empresas; sobre todo el externo, que, según se avanzó, es la opción seguida (única o combinada) por casi en el 73% de las elecciones[220], pese a las dudas que tal elección despierta respecto a la voluntad empresarial de integrar la prevención en la gestión cotidiana de su empresa y de permitir la implicación ordinaria del personal.

[218] MERCADER UGUINA, J.R.: "El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada", cit., págs. 94-95.

[219] SAN 12 julio 2004 (Recurso 31/2004).

[220] Frente al 9,1% de empresas que han optado por el servicio propio, Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

A) Servicios propios "ordinarios"

El servicio de prevención propio, que conforma "una unidad organizativa específica" cuyos "integrantes dedicarán de forma exclusiva su actividad en la empresa a la finalidad del mismo" (art. 15.1 RSP), constituyen una fórmula más técnica y profesional y con una dotación preventiva muy superior a lo establecido para la designación de trabajadores o la asunción personal del empresario, no en vano los requisitos para su constitución, tanto humanos como materiales, son en gran medida asimilables a los servicios ajenos, no tanto por exigencia legal o reglamentaria, como a resultas de la *praxis* y de la actuación inspectora.

En efecto, de conformidad con el art. 15 RSP, "los servicios de prevención propios deberán contar con las instalaciones y los medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades preventivas que vayan a desarrollar en la empresa", teniendo en cuenta que cuando su ámbito de actuación abarque más de un centro de trabajo, deberá tenerse en cuenta la situación de todos ellos respecto a la del servicio a fin de asegurar su adecuación a los riesgos existentes. Al menos, según exige la norma, habrá de disponer de dos de las especialidades o disciplinas preventivas (de las cuatro previstas en el art. 34 RSP: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología Aplicada y Medicina del Trabajo[221]), desarrolladas por expertos con la capacitación requerida para las funciones a desempeñar, según lo establecido en el Capítulo VI RSP; es decir, técnicos superiores en prevención de riesgos laborales que deberán actuar de forma coordinada ("con arreglo a protocolos u otros medios existentes que establezcan los objetivos, los procedimientos y las competencias en cada caso"), en particular en relación con las funciones relativas al diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y

[221] Casi todos los servicios tienen la especialidad de Seguridad en el Trabajo y un porcentaje muy elevado Ergonomía y Psicosociología Aplicada; le siguen en frecuencia Higiene Industrial y Medicina del Trabajo; el problema es que, según datos de 2009, en el 10,1% de servicios propios tan sólo está representada una especialidad, por lo que se incumple el requisito legal de contar al menos con dos, Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

evaluación de los riesgos, los planes de prevención y los planes de formación de los trabajadores[222]. Asimismo, el servicio "habrá de contar con el personal necesario que tenga la capacitación requerida para desarrollar las funciones de los niveles básico e intermedio previstas en el citado Capítulo VI". Finalmente, la norma deja clara la especificidad que dentro del servicio presenta la actividad sanitaria, pues, de existir, "contará para el desarrollo de su función dentro del servicio de prevención con la estructura y medios adecuados a su naturaleza específica y la confidencialidad de los datos médicos personales, debiendo cumplir los requisitos establecidos en la normativa sanitaria de aplicación", así como la correspondiente a la protección de datos[223].

La mayor concreción de estas exigencias se residencia en la negociación colectiva (o los acuerdos sobre materias concretas del art. 83.3 ET), no en vano la disposición adicional séptima del RSP, según ya se indicó, puede establecer "criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios".

Al final, y dada la generalizada pasividad de los negociadores en lo relativo a la organización preventiva[224], el nivel de rigor y exigencia viene determinado por la acción

[222] Analizadas en 2009 las empresas de 250 trabajadores en adelante, resultó que al menos un 18% de los servicios propios actuantes no contaba con ninguna persona que desempeñara funciones de nivel superior, Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

[223] Para cubrir la especialidad de Medicina del Trabajo, el servicio de prevención interno precisa, obligatoriamente, de dos personas, pues "los servicios de prevención que desarrollen funciones de vigilancia y control de la salud de los trabajadores deberán contar con un médico especialista en Medicina del Trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa, sin perjuicio de la participación de otros profesionales sanitarios con competencia técnica, formación y capacidad acreditada" (art. 37.3.a RSP). Al respecto, STSJ Aragón 2 marzo 2005 (Recurso 98/2005).

[224] Ello se vincula con el hecho de que la completa regulación legal "excusa una referencia expresa al asunto" [QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "Capítulo III: Organización de la prevención", en AA.VV. (FERNANDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir. y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo), 2006, pág.78], razón última de "los todavía muy pobres resultados de la negociación colectiva en este ámbito, salvo muy contados ejemplos: banal, anodina, falta de

de la Inspección de Trabajo, que incluso cuenta con una guía de control y actuación sobre servicios de prevención propios donde desarrolla todos los *ítems* que configuran el ámbito organizacional del mismo, a modo de modelo de evaluación de requerimientos técnicos y normativos, prueba evidente del alto grado de exigencia a este tipo de organizaciones preventivas[225].

Así pues, el servicio de prevención resulta una organización preventiva unitaria, en la que la formación y especialidad de sus componentes --dedicados exclusivamente a esta tarea, a diferencia de los trabajadores designados *ad hoc*-- han de ser suficientemente adecuadas a las actividades que sea necesario realizar en la empresa, lo que permite la incorporación de profesionales de la más heterogénea cualificación, tales como psicólogos industriales, químicos, pedagogos, etc., los cuales quedan sujetos al deber de sigilo del art. 30.4 LPRL y gozan de las mismas prerrogativas que los trabajadores designados, por mor de la protección que dispensa el art. 30.4 LPRL, aplicable a unos y otros dada la necesidad de respetar los términos de la DM, que no prevé la diferencia entre estas dos modalidades de organización, pero sí la obligatoria salvaguarda de la independencia de los empleados ocupados en las tareas preventivas[226].

Si bien es cierto que los servicios propios son "el paradigma de modelo de organización en las empresas", en tanto que el nivel de exigencia para su constitución es

imaginación y repetitiva con las consignas legales, fundamentalmente de las más retóricas y declarativas", GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 18 o, en análogos términos, MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: "Obligaciones de seguridad y salud y negociación colectiva", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, págs. 133-134; GONZÁLEZ ORTEGA, S. y CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: "La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, págs. 49 y ss. o RAMOS QUINTANA, M.I.: "El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre", cit., pág. 14.

[225] ITSS: *Guía de actuación inspectora en servicios de prevención propios o mancomunados*, disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Riesgos_laboral/4.2_GUIA_Serv_Prevencion_Propios.pdf. Última consulta: 17 julio 2015).

[226] En este sentido STSJ Cantabria 2 abril 2003 (Recurso 409/2003).

alto y cuentan con ventajas derivadas del amplio conocimiento de la actividad y su proximidad (su posición es óptima --no tanto en el caso del servicio mancomunado, sobre el que se volverá inmediatamente-- de cara a lograr el objetivo de integración de la prevención, al constituirse en la propia empresa y con trabajadores de la misma), los puntos críticos vienen determinados por el coste más elevado que suponen para las organizaciones tanto a nivel técnico como económico[227]. De ahí que no sea una modalidad que las organizaciones suelan asumir de forma voluntaria, quedando prácticamente circunscrita a aquéllas obligadas en virtud del art. 14 RSP[228]: de más de 500 trabajadores[229], o con más de 249 y que desarrollen actividades de las incluidas en el Anexo I RSP; a estos efectos, dado que la modalidad elegida se implantará para el conjunto de la unidad productiva, y no necesariamente para cada uno de los centros de trabajo en que se subdivida, debe de computarse la plantilla total, sin perjuicio de tener en cuenta la localización y dispersión de las diferentes sedes a los efectos lo dispuesto en el art. 15.3 RSP[230]. La obligación puede recaer, empero, sobre cualquier otra, pues la Autoridad Laboral puede imponerla al amparo de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad, si bien la norma permite que el empresario opte,

[227] DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: "Organización de la prevención en la empresa", cit., pág. 145.

[228] El art. 30.1 LPRL enumera con carácter general las posibilidades que se ofrecen a las empresas para organizar la prevención, pero ello no significa que todo empresario pueda optar entre tales alternativas, pues la LPRL delega en su desarrollo reglamentario la regulación de los supuestos en que algunas empresas deberán contar necesariamente con servicio propio [STS 3 de noviembre 2005 (Recurso 154/2004)]. Sobre los servicios propios en el ámbito de las Administraciones Públicas, STS 24 abril 2001 (Recurso 3145/2000).

En alguna ocasión, se ha entrado a valorar la posible implicación penal de la inexistencia de servicios de prevención propios, a pesar de su obligatoriedad, así ATSJ Valencia 3 junio 2002 (Recurso 16/2002).

[229] En la medida en que no llegan al 70% el porcentaje de empresas con más de 500 trabajadores que se han dotado de servicio propio, salta a la vista que más del 30% de ellas está incumpliendo la obligación reglamentaria, Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

[230] El módulo de referencia es la entidad productiva en su globalidad, no el centro de trabajo, algo esencial para determinar el número de trabajadores a partir del cual la constitución del servicio resulta obligatoria, STSJ País Vasco 17 diciembre 2002 (Recurso 2413/2002).

en tal caso, por el concierto con una entidad especializada ajena de conformidad con lo dispuesto en el art. 16 RSP. Fuera de esos supuestos no cabe exigir la referida modalidad, salvo que otra cosa disponga la negociación colectiva[231], aún cuando, como se indicó con anterioridad, la preocupación de los interlocutores no parece descender en la mayoría de las ocasiones a esta cuestión.

Por su parte, la posibilidad de cumplir la obligación legal de constituir un servicio propio reservando parte de las funciones para su concierto con un servicio externo, ha sido rechazada en alguna ocasión por el Tribunal Supremo[232]. En tanto la exteriorización parcial adultera en buena medida el alcance del mandato, la decisión debe ser valorada de forma positiva; sin embargo, choca con la regulación reglamentaria, que, al permitir la constitución con solo dos especialidades preventivas, implícitamente reconoce la opción por externalizar el resto, justificando "la sustitución acausal de la prevención interna por la externa"[233].

B) Servicios propios mancomunados

El servicio mancomunado es configurado en el art. 21 RSP como variable del servicio propio "ordinario", pero que acaba situándose a medio camino entre éste y el ajeno. Su creación solo resulta factible, previa consulta con los representantes de los trabajadores de cada una de las afectadas y debate en el seno del comité de seguridad y

[231] Sobre las posibilidades de actuación de la negociación colectiva en este ámbito, GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La organización de la prevención por el empresario: los servicios de prevención", *Temas Laborales*, núm. 50, 1999, pág. 43 o MERCADER UGUINA, J.R y MUÑOZ RUIZ, A.B.: "El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 14, 2002, pág. 73.

[232] STS 3 noviembre 2005 (Recurso 154/2004).

[233] LUQUE PARRA, M.: "Nulidad de la decisión de Repsol de externalizar sus servicios de prevención de riesgos laborales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de tres de noviembre de 2005", *IUSLabor*, núm. 2, 2006, en http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2006-2/SegSalud.ManuelLuque.pdf. Última consulta: 22 de julio de 2015.

salud, entre empresas donde concurra alguna de las circunstancias siguientes[234]: bien que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del servicio en los términos previstos en el art. 15.3 RSP (relativo a la ubicación del servicio); bien que pertenezcan a un mismo sector productivo o grupo empresarial o desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada, siempre y cuando la posibilidad se contemple en la negociación colectiva o acuerdo sobre materias concretas o, en su defecto, por decisión de las empresas afectadas[235].Como restricción, el art. 21.1 *in fine* RSP señala que "las empresas que tengan obligación legal de disponer de servicio de prevención propio no podrán formar parte de los servicios de prevención mancomunados constituidos para empresas de un determinado sector, aunque sí de los constituidos para empresas del mismo grupo".

El servicio mancomunado, desde la perspectiva jurídica, tiene el carácter de servicio de prevención propio, aunque habrá de contar, al menos, con tres especialidades preventivas y al menos con un técnico por cada una de ellas, merced a la remisión al art. 18 RSP respecto a medios materiales y humanos. Sin embargo, desde un punto de vista funcional se aproxima más a uno ajeno, pues sus actividades se realizan para que sean compartidas por dos o más empresas asociadas (les está permitido hacerlo con personalidad jurídica propia o no) expresamente para esta finalidad[236]; además, el art. 21.3 RSP establece como requisito para su constitución que disponga como mínimo de los recursos humanos y materiales exigidos para los servicios ajenos.

[234] "Excepción a la regla general concebida en términos de gran amplitud y generosidad", FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "En torno a los servicios de prevención mancomunados", *Revista del INSHT*, núm. 6, 2000, págs. 23 y ss.

[235]Así, en numerosos convenios colectivos se establece dicha posibilidad; entre otros, D.A. 4ª, CC Grupo de Empresas Vips, 2011-2015, (BOE 287, 29 de noviembre de 2011); art. 90, CC Iberdrola Grupo. 2011-2014 (BOE 159, 5 julio 2011); o art. 57 CC Iberdrola Ingeniería y Construcción, S.A.U. 2010-2012 (BOE 162, 5 julio 2010), que prevé "la constitución de un Servicio de Prevención propio, concertando con el Servicio de Prevención Mancomunado de Iberdrola o con entidades externas acreditadas y con capacidad suficiente las especialidades que este no pueda asumir".

[236] STSJ Cantabria 23 noviembre 2004 (Recurso 955/204).

Así las cosas, lo cierto es que no cabe pasar por alto las reticencias que desde 1997 despertaron estos entes mancomunados, habida cuenta el riesgo de un uso inadecuado de la fórmula, bajo la cual se podrían camuflar servicios de prevención externos que de esta forma eludirían la exigencia de acreditación[237].Tal vez por ello la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 planteó someterlos a los mismos criterios de eficacia y calidad previstos para los ajenos y contempló la sumisión de su constitución, salvo si decidida en la negociación colectiva, a la previa comunicación a la Autoridad Laboral, a la cual correspondería formular los oportunos requerimientos sobre dotación humana y material, tal y como ha resultado ser tras la reforma al RSP efectuada por RD 337/2010, de 19 de marzo.

Lo cierto es que la habilitación del art. 21 RSP, en realidad, "trata de posibilitar el acceso de la mayoría de las empresas al modo de organizar la prevención más garantista y de favorecer la posición de muchas de las empresas que, estando obligadas a constituir un servicio de prevención propio, su cumplimiento sin modulación alguna les comportaría una importante afectación a su organización y gestión económica"[238]. No obstante, esta última justificación quedó mitigada al triunfar en la citada reforma de 2010 la pretensión manifestada por la Estrategia 2007-2012 cuando planteaba prohibir tal opción para quienes vengan obligados a dotarse de servicio interno (salvo en el supuesto de grupo de empresas); restará, con todo, su consideración como cauce destinado a facilitar la implantación voluntaria del instrumento con superior nivel tutelar, lo que no es óbice para reconocer que el servicio mancomunado desnaturaliza en cierto modo el concepto del propio, o interno, y, precisamente por tal motivo, desvirtúa sus ventajas "integrativas".

[237] DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: "Organización de la prevención en la empresa", cit., pág. 146.

[238] LUQUE PARRA, M.: "El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 103, 2001, pág. 85.

C) Servicios ajenos

El empresario deberá recurrir a una o varias entidades especializadas externas a la empresa --una vez más, previa consulta a los representantes de los trabajadores y consultas en el seno del comité de seguridad y salud-- cuando "no cuente con suficientes recursos propios para el desarrollo de la actividad preventiva" (art. 20 RSP). En concreto, será obligatorio cuando la designación de empleados sea insuficiente para la realización de la actividad de prevención y no concurran las circunstancias que determinan la obligación de constituir un servicio propio, cuando la Autoridad Laboral haya obligado a establecerlo a la vista de la siniestralidad y la empresa opte por la externalización, o, en fin, cuando se haya producido una asunción parcial por el propio empresario o por un servicio interno (art.16 RSP).

La exteriorización (total o parcial) de la prevención exige la suscripción de un concierto escrito en los términos establecidos en el art. 20 RSP[239] con una entidad especializada externa que cumpla los requisitos para actuar como servicio de prevención y haya obtenido la oportuna acreditación de la Autoridad Laboral en las cuatro especialidades preventivas. En realidad, dichas entidades están sujetas a un doble control administrativo, situación deducida del art. 31.5 LPRL, pues deben acreditarse ante la Administración Laboral a fin de comprobar su idoneidad previamente ante la Sanitaria, debiendo estar a lo marcado por el RD 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención. Los requisitos de funcionamiento precisos para obtener la acreditación de la Autoridad Laboral (única y válida para toda España), son especificados en los arts. 17.1 y 18 RSP y expuestos a continuación.

En primer lugar, han de contar con las instalaciones y los recursos materiales y humanos que les permitan desarrollar adecuadamente la actividad preventiva concertada,

[239] El art. 20 RSP "obliga a formalizar por escrito los conciertos de prevención ajenos, con el contenido que dicho precepto establece, sin que los acuerdos verbales tengan cabida con eficacia suficiente para su acreditación por sí misma", STSJ Murcia 24 febrero 2006 (Recurso 1820/2002).

teniendo en cuenta el tipo, extensión y frecuencia de los servicios preventivos que han de prestar, el tipo de actividad desarrollada por los trabajadores de las empresas y la ubicación y tamaño de los centros en los que dicha prestación ha de ser desarrollada, de acuerdo con lo establecido por la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, que detalla igualmente el procedimiento a seguir para obtener la acreditación.

El personal debe contar con la cualificación precisa para el desempeño de las funciones de nivel superior, en número no inferior a un experto por cada una de las especialidades o disciplinas preventivas de Medicina del Trabajo (al menos un médico especialista en medicina del trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa), Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicosociología Aplicada; asimismo, debe existir el personal "de apoyo" necesario con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de los niveles básico e intermedio en atención a las características de las empresas cubiertas por el servicio[240]. En cualquier caso, la actividad sanitaria ha de contar con la estructura y medios adecuados a su naturaleza específica y a la confidencialidad de los datos médicos personales.

Por cuanto hace a las cuestiones materiales, se exige tener las instalaciones e instrumentación necesarias para realizar las pruebas, reconocimientos, mediciones, análisis y evaluaciones habituales en la práctica de las especialidades citadas, así como para el desarrollo de las actividades formativas y divulgativas básicas.

[240] En el momento actual el sector cuenta con Convenio Colectivo específico publicado en el BOE de 11 de septiembre de 2008, declarado de aplicación a las empresas acreditadas como servicios de prevención ajenos en los términos del art. 31 LPRL y que presten dichos servicios al amparo de la suscripción de los regulados en el art. 20 RSP, teniendo en cuenta que en cuantas se desarrollen otras actividades junto con las de prevención, el convenio sólo será aplicable a los trabajadores que se dediquen a estas últimas tareas con carácter preeminente; quedan excluidas las labores de formación, asesoría y consultoría no relacionadas con las previstas en el art. 31 LPRL y las vinculadas a la auditoría en materia preventiva. Siguiendo lo referido por la STS de 22 de diciembre de 2014 (Recurso 264/2014), deben de mantenerse las condiciones laborales regidas en dicho convenio puesto que forman parte de la sinalagmática relación contractual establecida entre las partes.

A pesar de todo lo anterior, el art. 19.2 RSP permite a los servicios externos subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad, así como disponer mediante arrendamiento o negocio similar de instalaciones y medios materiales que estimen necesarios para prestar el servicio en condiciones y con un tiempo de respuesta adecuado, sin perjuicio de la obligación de contar con carácter permanente con los recursos instrumentales mínimos a que se refiere el art. 18 RSP.

En segundo término, estas entidades deberán constituir una garantía que cubra su eventual responsabilidad. En este sentido, el RSP se muestra menos específico que el art. 31.5 LPRL, donde se alude, concretamente a la suscripción de "una póliza de seguro que cubra su responsabilidad en la cuantía que se determine reglamentariamente y sin que aquella constituya el límite de la responsabilidad del servicio". Así la cuestión queda clarificada en el art. 23.f) RSP, el cual especifica que la solicitud de acreditación debe venir acompañada del "compromiso de tener suscrita una póliza de seguro o garantía financiera equivalente que cubra su responsabilidad, por una cuantía mínima de 1.750.000 euros, efectiva en el momento en que la entidad empiece a prestar servicios", importe de la cobertura que "será anualmente actualizado en función de la evolución del índice de precios al consumo". Dicha garantía estará libre de franquicias y sublímites, según indica la TIN/2504/2010.

En tercer y último lugar, dada la trascendencia que el legislador otorga a estas entidades, se les prohíbe mantener con las empresas concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo distintas a las propias de su actuación como servicio de prevención que puedan afectar a su independencia e influir en el resultado de sus actividades. El RSP contempla como salvedad en su art. 22 la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (actualmente Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social) como servicios de prevención; previsión que, sin embargo, debe entenderse desfasada y derogada desde que la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, reformara el art. 32 LPRL para prohibir a dichas entidades

realizar tales funciones. Se zanja pues una situación polémica que perduraba desde el año 1995 y que provocó que las organizaciones ajenas que más habitualmente desplegaban las labores de prevención fueran precisamente dichas Mutuas, que, merced a la habilitación de la versión original del art. 32 LPRL[241], asumían el tratamiento integral de los riesgos profesionales, más allá de la colaboración en la gestión de las contingencias profesionales de la Seguridad Social[242].

No cabe duda de que las Mutuas, durante años convertidas en el "brazo de la empresa en materia de salud y seguridad laboral"[243], tuvieron una entrada en el sector preventivo "con el pie derecho"[244], en tanto en cuanto el empresario asociado a una Mutua en lo relativo a Seguridad Social, habitualmente y por pura comodidad, concertaba con ella también la prevención en vez de recurrir a otra entidad ajena, sin olvidar igualmente la ventaja derivada de la disposición transitoria segunda de la LPRL, en cuya virtud se presumía que las Mutuas cumplían los requisitos para actuar como servicio de prevención, desconocidos hasta la aprobación del RSP. Además, desde un prisma económico gozaban también de un punto inicial ventajoso, pues gestionaban recursos afectados a los fines de las Mutuas. Sin negar los problemas que tal situación implicaba (sobre todo en lo atinente a la gestión de recursos públicos, que llevó a intentos para separar ambas funciones, tampoco debe dejar de reconocerse su "importante capacidad para llegar a las pequeñas y medianas empresas, que de no haberse habilitado [a aquellas] se habrían quedado probablemente al

[241] Donde se refrenda una práctica que venía de antiguo, SÁNCHEZ FIERRO, J.: "Mutuas de Accidentes de Trabajo: aportación presente y futura a la prevención de riesgos laborales", *Tribuna Social*, núm. 73, 1997, pág. 25.

[242] Sobre la actuación preventiva de las Mutuas, STSJ País Vasco 3 diciembre 2002 (Recurso 2310/2002).

[243] RODRIGO CENCILLO, F.: "Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, pág. 79.

[244] MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)", *Relaciones Laborales*, núm. 18, 2005, pág. 88.

margen de la profesionalización de las actividades auspiciadas por la LPRL"[245], merced a la dificultad de contar con expertos en plantilla.

Se trata, en todo caso, de reflexiones puramente históricas desde la entrada en vigor de la versión del art. 32 LPRL resultante de la reforma de 2014, que taxativamente deja a las Mutuas al margen de este atractivo sector de mercado hasta entonces dominado por ellas[246], dadas las dificultades que para competir en igualdad de condiciones encontraban los servicios de prevención acreditados a partir del año 1997 y que configuraron el mundo de la prevención privada (al menos hasta la reforma del RSP de 2010) a modo de "pequeñas islas" muy alejadas de una configuración como estructuras complejas.

En efecto, aunque las Mutuas han llevado a cabo un importante papel a lo largo del histórico preventivo y hasta tiempos recientes, el 1 de enero de 2015, tras un proceso que ha suscitado críticas y opiniones dispares, entró en vigor la nueva Ley de Mutuas (Ley 35/2014), que obliga a éstas a vender sus servicios de prevención de riesgos laborales con el fin de que se ciñan a sus funciones como entidades colaboradoras de la Seguridad Social. Así, antes del 31 de marzo de 2015 las Mutuas realizaron propuestas de venta, estableciendo el 30 de junio como fecha límite para la venta de la totalidad de las participaciones en dichas sociedades, superada la cual las no vendidas entrarían en vías de disolución. La referida medida ha dado lugar a que en el mundo de la prevención hayan

[245] RODRIGO CENCILLO, F.: "Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social", cit., pág. 86.

[246] De hecho, la lucha por dominar dicho segmento ha sido encarnizada, como ha reconocido incluso el Tribunal Supremo en su STS 4 de marzo de 2014 (Recurso 1995/2011), donde admite que los servicios de prevención ajenos, especializados en prevención de riesgos, "han soportado desde su creación la competencia desleal de las Mutuas", para continuar manifestando que "el mercado creado por las prácticas preventivas está perjudicando gravemente a la propia prevención de riesgos en las empresas, con la lógica consecuencia de una desfavorable evolución de la siniestralidad". La sentencia refiere que entre las prácticas de competencia desleal e intrusismo denunciadas se encontraban "utilizar para su estructura recursos propios de la Seguridad Social;... utilizar para su funcionamiento recursos con cargo a cuotas;... utilizar información privilegiada de las empresas;... ofertar tarifas por debajo del coste real" y otras análogas. En dicha sentencia, el Alto Tribunal concluye que los argumentos de las Mutuas no bastan para evitar "la calificación de la conducta precedente como desleal frente a las empresas que operaban en el mismo sector liberalizado sin utilizar los recursos de la Seguridad Social".

entrado otros operadores provenientes de sectores similares o adyacentes; por ejemplo, del sector médico.

Vistos los requisitos que la norma establece para actuar como servicio externo, resulta claro que la garantía de su suficiencia inicial (y del mantenimiento de la misma) viene dada por el trámite primero de acreditación (y por la supervisión posterior), cuya superación pasa por cumplimentar los trámites establecidos en el Capítulo IV RSP y especificados en su Orden de desarrollo. A lo largo del *iter* allí descrito, y dado lo genérico de las disposiciones reglamentarias, "se puede decir que la pieza básica del procedimiento de acreditación es la solicitud de la propia entidad que pretende acreditarse, ya que esa solicitud debe ir acompañada de un proyecto en el que las genéricas prescripciones legales deben acotarse con mucha más precisión"; se convierte así en un "traje a medida, pues ella misma autodeterminará qué ha de hacer, para quién y cómo", aun cuando corresponda a las autoridades pertinentes comprobar que "el proyecto es lógico, coherente y adecuado, y si lo es concederá la acreditación"[247].

Todo lo expuesto permite efectuar la pertinente valoración de los servicios ajenos, comenzando por reconocer que a ellos pueden hacerse extensivas las virtudes predicadas en los propios en cuanto hace al aspecto organizativo, tanto en términos cualitativos como cuantitativos; incrementadas, además, por el control de la Autoridad Laboral. También procede poner de manifiesto que para el empresario esta alternativa ofrece indudables alicientes: podrá contar con técnicos en las diversas ramas preventivas experimentados en la práctica de las tareas asumidas, y disfrutará de ellos sin necesidad de incorporarlos a su plantilla (con la consiguiente reducción de costes) y sin "soportar" las garantías del art. 30.4 LPRL; la externalización parcial ofrece la posibilidad de descentralizar las actividades

[247] RODRIGO CENCILLO, F.: "Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social", cit., págs. 87-88. A este respecto, pueden resultar útiles los criterios contenidos en INSHT: *Guía técnica para la mejora de la eficacia y calidad de las actuaciones de los servicios de prevención ajenos. Criterios de calidad del servicio*, 2012, que, en cumplimiento de lo establecido en la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, pretende ordenar e interrelacionar las actuaciones que deben desarrollar tales servicios, precisar los requisitos legales aplicables a cada una de esas actuaciones y establecer principios de buena práctica.

más peligrosas o con peores datos de siniestralidad[248]; la empresa se ahorrará el tener que sufrir la fiscalización de las auditorías de su sistema preventivo (que solo le afectarán de forma muy limitada y tangencial en el supuesto regulado en el art. 31 *bis* RSP), pues su suficiencia se extrae de la acreditación de la Autoridad Laboral y de la autorización de la Administración Sanitaria previa la concurrencia de no pocas exigencias.

No puede extrañar, pues, que esta modalidad organizativa haya sido la alternativa seguida por la mayoría los empresarios españoles[249], y es precisamente este dato el que justifica la primera crítica al modelo, consistente en que la opción significa que la gran mayoría ha "delegado la prevención a otros sujetos económicos que actúan en el mercado", siendo relegada a una tarea residual o subordinada frente a las de producción y gestión[250]. De hecho, aparte del error estratégico y metodológico de tal visión[251], "la frecuencia extrema con que el empresario español opta por… exteriorizar la actividad preventiva ha supuesto que, en buena medida,… aparezca como una obligación del servicio de prevención ajeno con el que se concierta o contrata y no del empleador, conforme al claro diseño legal"[252].

[248] Con las ventajas que ello reporta, NAROCKI FLAMINGAN, C.: "Si la prevención es rentable ¿Por qué no lo han descubierto los empresarios?, una revisión de propuestas para políticas en salud laboral", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, pág. 116.

[249]Casi el 73% de empresas han optado por el servicio ajeno; de hecho, el 58,3% de las empresas lo han configurado como su única modalidad de organización preventiva, Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009 disponible en http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

[250] MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: "La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva 'de' y 'en' la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núms. 281/282, 2006, pág. 76.

[251] DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: "Organización de la prevención en la empresa", cit., pág. 134.

[252] MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: "La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva 'de' y 'en' la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)", cit., págs. 75 y 79.

Y pese a que el art. 19.2 RSP insista en que las entidades especializadas "contribuirán a la efectividad de la integración de las actividades de prevención en el conjunto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma", no cabe duda, entre otros motivos, de que su carácter externo, la falta de habitualidad de la presencia de los recursos preventivos en la empresa o la actuación para varios empresarios reducirán el alcance efectivo de la integración.

2.2.- Los "nuevos roles" en la acción preventiva empresarial

La reforma de la LPRL operada en 2003 abrió las puertas a la implantación de nuevos papeles en el juego de la prevención, concretamente, los recursos preventivos presentes, regulados en el art. 32 *bis*, y los coordinadores de prevención, contemplados en el RD 171/2004, que complementa a un art. 24 LPRL al que la citada reforma añadió una llamada al desarrollo reglamentario a través del cual trasladar a la generalidad de los sectores productivos pautas de coordinación que, hasta la fecha, únicamente existían en la construcción (RD 1627/1997, de 24 de octubre).

2.2.1.- La presencia de recursos preventivos

Con el objetivo de compensar los excesos externalizadores mostrados por los empresarios españoles en lo relativo a la prevención de riesgos laborales, así como la consecuente escasa presencia de técnicos de prevención en los centros de trabajo[253], la LPRL, desde la reforma llevada a cabo en 2003, establece la presencia preceptiva de los

[253] La reforma responde "a la no garantía de presencia de tales recursos en operaciones o actividades que precisan de la comprobación de una aplicación rigurosa de las medidas deducidas y emanadas de la evaluación de riesgos y contempladas en la planificación de la actividad preventiva para controlar que no se producen desviaciones con respecto a lo previsto", NTP 994: *El recurso preventivo*, cit.

llamados "recursos preventivos" en aquellos casos en los cuales los riesgos laborales pueden llegar a adquirir una especial intensidad[254].

Esta figura no constituye un nuevo sistema preventivo sino un mecanismo de apoyo del ya existente y, pese a su carácter novedoso, cuenta con el antecedente dado por el vigilante de seguridad que se contemplaba en el art. 9 de la OGSHT[255]. Su valoración global se mueve entre dos extremos, pues, si bien es cierto que merece un juicio positivo como instrumento que puede ayudar (al menos en teoría y en el plano teleológico) a integrar la prevención en la actividad de las empresas[256] y a implicar en superior medida al personal, por otra parte, y en el debe "aparte de las dificultades prácticas que genera…,

[254] La reforma de la LPRL efectuada por Ley 54/2003 crea una figura "con la que se pretende paliar uno de los déficits constatados en la aplicación de la primera, consecuencia del hecho de haberse producido en muchas empresas un proceso de externalización de la actividad preventiva, de modo que ésta no se lleva a cabo con los propios medios de la empresa, sino a través de otras alternativas previstas en la propia ley, como son los servicios de prevención ajenos o los servicios de prevención mancomunados. Ello ha traído como consecuencia una escasa presencia en los centros de trabajo de los técnicos de dichos servicios de prevención, más allá de la necesaria para llevar a cabo la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva, la realización de cursos de formación y, en su caso, de los exámenes para la vigilancia de la salud";a sí se pronuncia el Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, relativo a la presencia de recursos preventivos en las empresas, centros y lugares de trabajo, disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Criterios_tecnicos/CT_83-2010.pdf. Última consulta: 21 de julio de 2015.

[255] PÉREZ CAPITÁN, L.: "Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales", *Justicia Laboral*, núm. 16, 2003, pág. 18. El recurso preventivo presente "no deja de ser nada más que un 'vigilante de seguridad', un 'policía' que tiene como finalidad velar por el cumplimiento de las medidas preventivas y comprobar su eficacia", GALVÁN DE GRANDA, J.L.: "Consideraciones críticas del Reglamento sobre concurrencia de actividades empresariales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 3, 2005, pág. 12.

[256] LANZADERA ARENCIBIA, E.: "Comentarios a la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 252, 2004, pág. 140. *Contra*, por entender que "vienen a romper esta concepción integradora de la prevención, configurándose como añadidos o agregados a la gestión preventiva", GALVÁN DE GRANDA, J.L.: "Consideraciones críticas del Reglamento sobre concurrencia de actividades empresariales", cit., págs. 12-13.

existe una gran confusión entre las atribuciones de los servicios de prevención y los recursos preventivos presentes"[257].

A partir del régimen jurídico vigente, "no es exigible con carácter general al empleador que mantenga en el lugar de trabajo a una persona dedicada a actividades preventivas, sino que bastará para cubrir esa responsabilidad u obligación con que se garantice tal presencia en muy contadas situaciones. Configurada de este modo, los supuestos típicos legalmente seleccionados… evidencian un claro giro en la política preventiva, apostando más por el carácter discriminado de la misma, en la línea de ciertos planes de choque y de alerta especial"[258]. Así pues, el empresario puede servirse de la presencia de recursos preventivos en el centro de trabajo cuando lo considere conveniente, pero tal presencia devendrá obligatoria únicamente en los supuestos recogidos en el art. 32 *bis* LPRL), desarrollado en el art. 22 *bis* RSP[259]:

a) Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo, siendo la evaluación de riesgos (inicial o sucesivas) el instrumento a través del cual deben de poder detectarse cuáles son esos peligros susceptibles de

[257] GARCÍA VIÑA, J.: "Primeras aproximaciones a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 5, 2003, págs. 1407 y ss.

[258] MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: "La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva de y en la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)", cit., pág. 79.

[259] El desarrollo reglamentario, introducido en el RSP por RD 604/2006, resulta de gran trascendencia, dada la generalidad del precepto legal, denunciada, entre otros, por PÉREZ CAPITÁN, L.: "Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 19.

Un listado no exhaustivo de circunstancias potencialmente conducentes a la aplicación del art. 32 *bis* LPRL en GOY VERGARA, A.E.: "Presencia en el centro de trabajo de recursos preventivos: listado indicativo de actividades, operaciones y procesos que requieren la presencia de recursos preventivos en el centro de trabajo", *PW Magazine: Prevention world magazine*, núm. 13, 2006, págs. 24y ss.

agravación o modificación y la planificación preventiva la que determine la forma de llevar a cabo la presencia de recursos preventivos[260].

La imprecisión del tenor provoca alguna dificultad práctica, dimanante de la indeterminación en cuanto a quién y cómo constatar la optimización o no de los referidos métodos de trabajo[261]. Como ha apuntado la doctrina, la necesidad de la presencia precisa de una actuación empresarial, en tanto es ella la que debe identificar la situación, por lo que, en la práctica, "la obligatoriedad o no quedará supeditada al mecanismo preventivo que se adopte para controlarla"[262].

b) Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales, remisión que debe entenderse efectuada al art. 22 *bis*.1.b) RSP, donde se alude a trabajos con riesgos especialmente graves de caída desde altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados o el entorno del puesto de trabajo[263]; trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento; actividades en las que se utilicen máquinas que carezcan de declaración CE de conformidad por ser su fecha de comercialización anterior a la exigencia de tal declaración con carácter obligatorio cuando la protección del trabajador no esté suficientemente garantizada; trabajos en espacios confinados o trabajos

[260] Con todo, es preciso tener en cuenta que aunque la situación no esté prevista en la evaluación a veces es necesario recurrir a la presencia, por lo que "a la vista de las circunstancias del caso concreto puede resultar de nula operatividad el que esté o no previsto documentalmente", ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, 4ª ed., Valladolid (Lex Nova), 2010, pág. 168.

[261] GIL PLANA, J.: "La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, pág. 46.

[262] ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., pág. 167.

[263] "No debe entenderse en el sentido de que cualquier riesgo de altura (riesgo superior a dos metros) deba motivar la presencia de un recurso preventivo, dado que en ese caso el legislador hubiera utilizado la expresión riesgo de altura y no riesgos especialmente graves de caída desde altura", Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

con riesgo de ahogamiento por inmersión, excepción hecha de los trabajos en inmersión con equipo subacuático[264].

En cualquier caso, también aquí la evaluación de riesgos resulta crucial, no en vano le corresponde identificar los trabajos o tareas integrantes del puesto de trabajo ligados a tales actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales; posteriormente, la planificación habrá de especificar el modo de llevar a efecto la presencia reclamada por la norma, de lo que se deduce que en esta segunda hipótesis de presunta obligatoriedad la misma tampoco es originaria, pues precisa de la previa valoración empresarial[265].

c) Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas[266], supuesto en el cual, además de cumplir el requerimiento[267], el empresario ha de revisar inmediatamente la evaluación cuando ésta no

[264] La incorporación de esta lista en el art. 22 *bis* RSP pone fin a las dudas que la interpretación del art. 32 *bis* LPRL había despertado respecto a cuales eran las actividades peligrosas o con riesgos especiales y que habían conducido a algunos autores a defender que era de aplicación el Anexo I RSP, FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "Sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Actualidad Laboral*, núm. 13, 2004, pág. 1574 y ss.

[265] ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., págs. 167-168.

[266] Respecto a esta tercera hipótesis, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social había adoptado el Criterio Técnico 39/2004 con el fin de establecer una serie de pautas de actuación en relación a las circunstancias que, a título enunciativo y no exhaustivo, pudieran dar lugar al requerimiento de la Inspección de Trabajo. Dicho Criterio Técnico reconocía su carácter transitorio, hasta el desarrollo reglamentario de las actividades o procesos considerados como peligrosos o con riesgos especiales; desarrollo reglamentario que se llevó a cabo por el RD 604/2006, por lo que no puede extrañar que ya haya visto la luz un nuevo Criterio Técnico 83/2010, que deroga el de 2004 y cambia de planteamiento, en tanto, conforme el mismo reconoce, "se dicta con la finalidad de garantizar una actuación inspectora homogénea en relación a los tres supuestos motivados de la presencia de un recurso preventivo, así como para dar respuesta a determinadas cuestiones y consultas… que han ido surgiendo en relación con esta figura preventiva desde que se introdujo"; ello no obstante, también ofrece una referencia concreta a las distintas hipótesis en las cuales la Inspección va a requerir la presencia.

[267] En este caso la presencia es impuesta por la Administración, resultando obligatoria para la empresa "sin necesidad de su previo pronunciamiento sobre la cuestión", ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., pág. 168.

contemple las situaciones de riesgo localizadas y de modificar la planificación de la actividad preventiva si no incluye la necesidad de la presencia de los recursos preventivos. Es otra de las cuestiones que en la práctica reporta no poca problemática por su gran indeterminación[268], en tanto queda al criterio del funcionario actuante el establecimiento de la medida, que difícilmente podrá ser rebatida por el empresario, pudiendo situarle en una situación de indefensión material[269].

En los referidos supuestos en los que es preceptiva la presencia de recursos preventivos, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que la justifique, estos se personifican en sujetos que deben contar con "la capacidad suficiente, disponer de los medios necesarios y ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas" (art. 32 *bis* 3 LPRL); capacidad la indicada que, dado el silencio legal, guardará la debida conexión con las funciones a desempeñar, por lo que podrá ir del nivel básico al superior. En cualquier caso, el empresario asignará la presencia a uno o varios trabajadores designados para el desempeño de funciones de prevención, a uno o varios miembros del servicio propio o ajeno concertado, teniendo en cuenta que si la presencia es realizada por diferentes recursos preventivos éstos habrán de colaborar entre sí (art. 32 *bis* 2 LPRL)[270].

Por consiguiente, y en principio, la asignación conecta claramente con la modalidad organizativa de la prevención seleccionada, no obstante lo cual "en el supuesto de que la empresa cuente con un modelo interno de organización preventiva (trabajadores designados o servicio de prevención propio), no hay impedimento legal para que dicha

[268] FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "Sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", cit., pág. 1574 y ss. o, en análogo sentido, PÉREZ CAPITÁN, L.: "Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 20.

[269] GIL PLANA, J.: "La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico", cit., pág. 47.

[270] No se permite que el empresario que ha asumido personalmente la prevención se asigne la presencia a sí mismo, GIL PLANA, J.: "La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico", cit., pág. 48 o LUQUE PARRA, M.: "Recursos preventivos: una conceptuación compleja a la luz de las últimas reformas normativas", *IUSLabor*, núm. 1, 2007 (http://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2007-2/SeguridadSalud.pdf). Última consulta: 21 de julio de 2015.

empresa efectúe un concierto específico con un servicio de prevención ajeno para que un miembro del mismo asuma las funciones de recurso preventivo"; del mismo modo que "tampoco hay impedimento legal para que se concierte esta actividad preventiva específica con un servicio de prevención ajeno que sea distinto a aquél con el que tenga contratada la realización de la actividad preventiva habitual y permanente"[271].

Además, el art. 32 *bis* 4 LPRL añade una última posibilidad de máxima trascendencia a los efectos de este estudio, en tanto permite que el empresario pueda "asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos [en los que se reclama la presencia] y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones de nivel básico"[272]; referencia esta última que no es óbice para afirmar que en atención a las circunstancias presentes puede ser exigible una formación superior[273].

Con la previsión del art. 32 *bis* 4 LPRL se abre así el paso a la actuación en este ámbito de operarios que, sin ser necesariamente expertos prevencionistas o técnicos intermedios o superiores (aunque pueden serlo), dominan el proceso productivo originario de la situación de riesgo y están en condiciones de ejercer una función de control, como

[271] Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pronunciándose en sentido contrario a lo defendido por ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., pág. 170.

[272] Cuando el empresario asigna la presencia a un trabajador designado o un miembro del servicio de prevención propio, y siempre que se cumplan los requisitos de cualificación, el asignado está obligado a aceptar la asignación; cuando se trata de otro trabajador, la respuesta debe deducirse del deber de obediencia respecto de las órdenes dictadas en el ejercicio de las funciones directivas del empleador, de modo que "siempre y cuando el trabajador cuente con la capacitación y la formación que requiera la labor asignada… la asignación de las nuevas funciones formaría parte del *ius variandi* que se reconoce al empresario en la relación laboral, como facultad de modalizar la prestación del trabajador", sin perjuicio de los límites que al respecto impone la normativa laboral, Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

[273] Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

prevencionistas *ad hoc*[274] y al modo de los antiguos vigilantes de seguridad, sobre la correcta aplicación de las medidas procedentes, sin estar integrados en la estructura organizativa de la prevención adoptada por el empresario, no obstante lo cual deberán mantener con ésta la necesaria colaboración[275]. He aquí otra situación más en la que el papel del trabajador se ve fortalecido y considerado como una parte --no solo integrante; fundamental, de hecho-- del entramado preventivo, algo en sí positivo pero que no está exento de riesgos[276], entre los que destaca la hipotética posibilidad de que "todos los trabajadores acaben convertidos en vigilantes de sí mismos"[277], diluyéndose, al menos en apariencia, la responsabilidad empresarial.

Sea cual sea la opción del empresario, éste deberá facilitar a sus trabajadores los datos necesarios para la identificación de aquellas personas a las que se haya asignado la presencia. Evidentemente, estas últimas también deberán ser conscientes de su

[274] LUQUE PARRA, M.: "Recursos preventivos: una conceptuación compleja a la luz de las últimas reformas normativas", cit.

[275] Designar a trabajadores que no sean recurso preventivo "responde claramente a uno de los motivos de integración de la prevención en la propia dinámica de la empresa", ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., pág. 169 o, en análogo sentido, GÓMEZ ETXEBARRÍA, G.: "Integración de la actividad preventiva y presencia de recursos preventivos", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 30, 2006, págs. 54 y ss. o LANZADERA ARENCIBIA, E.: "Comentarios a la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", cit., pág. 137.

[276] Critica la opción por su ausencia de límites, que puede acabar por convertir la excepción en regla general, PÉREZ CAPITÁN, L.: "Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 21.

[277] No "hay *a priori* un obstáculo legal o reglamentario que impida que a todos los trabajadores de la empresa se les dé la formación y cualificación necesaria para poder desarrollar tal función, de modo que se asigne de forma expresa la presencia a todos ellos o a un colectivo numéricamente significativo. No obstante lo anterior, y sin perjuicio de que toda acción formativa en materia de prevención de riesgos laborales ha de ser siempre bien recibida, no puede olvidarse de que dicha designación indiscriminada y generalizada carece de sentido y desvirtuaría esta figura preventiva, porque el empresario habría convertido a todos los trabajadores en vigilantes de sí mismos, sin que ninguno tuviera la responsabilidad concreta que correspondería al trabajador al que el empresario asigna las funciones presenciales, lo que obviamente no es pretendido por la LPRL ni por el RD 39/97"; además, el art. 22 *bis* 2 RSP establece que la evaluación de riesgos debe identificar en cuales es necesaria la presencia y que la planificación debe indicar cómo se llevará a cabo tal presencia, "lo que reduce bastante la opción anterior de designación y asignación generalizadas", Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

nombramiento y conocer en qué momentos deben cumplir con las funciones para las que han sido designados[278], así como cuál debe ser su ubicación en el centro de trabajo, pues ésta "deberá permitirles el cumplimiento de sus funciones propias, debiendo tratarse de un emplazamiento seguro que no suponga un factor adicional de riesgo, ni para tales personas ni para los trabajadores de la empresa, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia" (art. 22 *bis* 3 RSP).

En cualquier caso, la presencia es una medida preventiva meramente complementaria y no exime al empresario del cumplimiento de las restantes obligaciones que integran su deber de protección de los trabajadores (art. 22 *bis* 4 y 10 RSP)[279]. Su finalidad es la de vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas en relación con los riesgos derivados de la situación determinante de su necesidad a fin de lograr un adecuado control de los mismos; tal vigilancia incluye la comprobación de la eficacia de las actividades preventivas previstas en la planificación y su adecuación a los riesgos que pretenden prevenirse o a la aparición de riesgos no previstos y derivados de la situación de la que emana la necesidad de que existan recursos preventivos presentes[280]. Tal y como ha afirmado la mejor doctrina, el art. 32 *bis* LPRL introduce una variación significativa en la forma de organizar la prevención en la empresa, en tanto, según se adelantó, no sólo amplía la tipología de prevencionistas, sino que atribuye a la nueva figura una función de

[278] NTP 994: *El recurso preventivo*, INSHT, 2013.

[279] "Esta figura preventiva es una medida más con la que cuenta el empresario y no podrá ser utilizada para sustituir aquellas medidas de protección que sean preceptivas, con el pretexto de que la actividad está sujeta a supervisión y control", Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

[280] El recurso preventivo deberá estar presente durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su necesidad, pero ello no es óbice con una posible simultaneidad entre su función de vigilancia y una actividad productiva distinta asociada a que él mismo participa activamente en las tareas a vigilar, siempre que dicha labor de vigilancia no se vea menoscabada, NTP 994: *El recurso preventivo*, cit.

vigilancia del cumplimiento de la actividad preventiva que hasta entonces la norma no contemplaba[281].

En cualquier caso, cuando a resultas de la vigilancia se detecte un cumplimiento deficiente de las actividades preventivas, las personas a las que se asignó la presencia harán indicaciones para el correcto e inmediato cumplimiento de aquellas y pondrán tal circunstancia en conocimiento del empresario para que adopte las medidas precisas para corregir las deficiencias observadas y aún no subsanadas. Y si mediante la vigilancia detecta su ausencia, su insuficiencia o su falta de adecuación de las medidas preventivas, deberán comunicarlo al empresario, quien "procederá de manera inmediata a la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias y a la modificación de la planificación de la actividad preventiva y, en su caso, de la evaluación de riesgos" (art. 22 *bis* 5-6 RSP)[282].

Cuando varias empresas desarrollen su actividad en el mismo centro de trabajo y realicen operaciones concurrentes o actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales, la obligación de designación surge para todas las entidades que las realicen ("aquellas cuya actividad aporta o genera riesgo que motiva la presencia de un recurso preventivo"[283]), de modo que cada una de ellas podría estar obligada al nombramiento, lo que conduce a exigir la oportuna colaboración entre todos los recursos preventivos. Sea como fuere, es preciso tener presente que estas hipótesis son, en puridad, supuestos de concurrencia a incluir en el ámbito aplicativo del RD 171/2004, de 30 de enero, que, en desarrollo del art. 24 LPRL, exige que los empresarios con trabajadores en un mismo centro de trabajo actúen coordinadamente en pro de la creación de un entorno laboral seguro; por tanto, la regulación del RSP debe ponerse en conexión con aquella norma

[281] LUQUE PARRA, M.: "Recursos preventivos: una conceptuación compleja a la luz de las últimas reformas normativas", cit.

[282] La norma no atribuye al recurso presente competencia para decidir la paralización de trabajos, pero sí es factible que la empresa se la otorgue, NTP 994: *El recurso preventivo*, INSHT, 2013.

[283] Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

reglamentaria cuyo art. 11 incluye como posible medio de coordinación "la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de las empresas concurrentes", sin perjuicio de las funciones que en su caso desarrolle (de existir) el coordinador de prevención.

De forma específica, y para el sector de la construcción, se establece una regulación singular en la materia, cuya razón de ser se sitúa en las peculiaridades propias de dicha rama productiva. Según indica la disposición adicional decimocuarta de la LPRL, la presencia de recursos preventivos será de aplicación en el ámbito de las obras reguladas en el RD 1627/1997, sin perjuicio de las obligaciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, con las siguientes particularidades[284]: primero, la preceptiva presencia de recursos preventivos se aplicará a cada contratista; segundo, la presencia será necesaria cuando, durante la obra, se desarrollen trabajos de construcción con riesgos especiales, tal y como se definen en el RD 1627/1997 (art. 2.b y Anexo II RD 1627/1997), a salvo de otras actividades que pudieran desencadenar la misma exigencia por vía reglamentaria o requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y, tercero, se confía a los recursos preventivos en este sector la función de vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de seguridad y salud en el trabajo y comprobar la eficacia de las mismas. El plan de seguridad y salud será el encargado de determinar la forma de llevar a cabo la presencia teniendo en cuenta que, de conformidad con la disposición adicional única RD 1627/1997, cuando como resultado de la vigilancia se observen incumplimientos, las personas que asumen aquélla deberán dar las instrucciones necesarias para el correcto e inmediato cumplimiento de las actividades preventivas y poner tales circunstancias en conocimiento del empresario, que ha de adoptar de manera inmediata las medidas necesarias para corregir las deficiencias y modificar convenientemente el citado plan.

[284] Al respecto, entre otros, ALEGRE NUENO, M.: "La presencia del recurso preventivo en las obras de la construcción", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 97, 2012, págs. 46 y ss. o PARAMIO PARAMIO, A.: *Problemática de la subcontratación en la construcción*, Valladolid (Lex Nova), 2009, págs. 293 y ss.

2.2.2.- Los coordinadores de las actividades preventivas

En el afán por crear un entorno laboral seguro, y consciente de las dificultades específicas que en este sentido plantea la convivencia de diversos empresarios en un mismo centro de trabajo[285], la Ley 54/2003 procedió a añadir un apartado 6 al art. 24 LPRL, cuya función no es otra que efectuar una llamada al reglamento para el desarrollo del precepto, relativo a la obligación de coordinación entre aquellos empresarios "concurrentes". Para dar respuesta al llamamiento se dictó el RD 171/2004, de 30 de enero, cuyo art. 11 contempla una relación no exhaustiva de medios de coordinación, listando una serie de medidas entre las cuales procede hacer mención a dos que a los efectos que aquí importan son especialmente interesantes: por una parte, "la presencia en el centro de los recursos preventivos de las empresas concurrentes"; por otra, "la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas", que vendrán a sumarse al elenco de actores de la prevención (sin sustituir a trabajadores designados o servicios de prevención, con los que deberán colaborar conforme exige el art. 13.3 RD 171/2004), lo que en opinión de algunos produce confusión y diluye en cierta medida la responsabilidad de la coordinación que recae sobre los empresarios[286].

[285] Causa de superior riesgo para los trabajadores, según confirman, entre otros, MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002, pág. 130, DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, pág. 50, o MIÑARRO YANINI, M.: *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, Madrid (INSHT), 2002, págs. 509 y ss. Entre los pronunciamientos judiciales, por todas, STSJ Extremadura 2 diciembre 2004 (Recurso 624/2004).

"Hay que contemplar los riesgos del centro y de su actividad, los de los trabajos efectuados por cada una de las empresas contratadas o subcontratadas, más los generados por la concurrencia de las mismas. Además, hay que tener en cuenta que en los centros de trabajo suelen concurrir empresas de diferente tamaño, con diferente sistema de organización de la prevención e incluso enfoques divergentes de la cultura y gestión de la prevención, lo que supone una mayor complejidad y dificultad a la hora de velar por la seguridad y salud de todos los trabajadores presentes en estos centros", NTP 918: *Coordinación de actividades empresariales (I)*, INSHT, 2011.

[286] Así, RIVEIRA RICO, J.Mª.: "Coordinación eficaz en prevención de riesgos laborales. Una propuesta de desarrollo", *Prevención, trabajo y salud*, núm. 26, 2003, págs. 4 y ss.

La presencia de recursos preventivos será preceptiva en los supuestos ya puestos de manifiesto y contemplados en el art. 32 *bis* LPRL; ahora bien, al margen de tales hipótesis, podrá ser establecida de forma voluntaria por el empresario que opera en solitario en el centro de trabajo o, como prevé el RD 171/2004, como cauce de coordinación entre empresarios concurrentes[287]. Sea como fuere, en virtud del art. 13.1 RD 171/2004, el nombramiento de coordinadores resultará medio preferente (sin perjuicio de la obligatoria presencia, en su caso, de recursos preventivos[288]) "cuando concurran dos o más de las siguientes condiciones" (aunque la propia norma establece que de existir razones técnicas u organizativas justificadas tal alternativa puede ser sustituida por otra modalidad): en primer lugar, cuando una de las organizaciones productivas realice en el centro de trabajo "actividades o procesos reglamentariamente considerados como peligrosos o con riesgos especiales, que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores de las demás empresas presentes" (los establecidos en el Anexo I RSP, tal y como establece su disposición adicional decimoprimera); en segundo término, "cuando exista una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo actividades que puedan generar riesgos calificados como graves o muy graves"; en tercer lugar, "cuando exista una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo, sucesiva o simultáneamente, actividades incompatibles entre sí desde la perspectiva de la seguridad y salud de los trabajadores"; en fin, "cuando exista una especial complejidad para la coordinación de las actividades preventivas como consecuencia del número de empresas y trabajadores concurrentes, del tipo de actividades desarrolladas y de las características del centro de trabajo".

La designación del coordinador o los coordinadores corresponde al titular del centro cuyos empleados operen en el mismo, pudiendo nombrar, sin perjuicio de las limitaciones vinculadas a la capacidad (el art. 14.4 RD 171/2004 reclama, al menos,

[287] NTP 919: *Coordinación de actividades empresariales (II)*, cit.

[288] GIL PLANA, J.: "La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico", cit., págs. 47-48, quien detecta problemas para la interpretación armónica de las regulaciones aplicables a la presencia y a los coordinadores.

formación preventiva de nivel intermedio), a alguna de las siguientes: primero, uno o varios trabajadores designados para el desarrollo de las actividades preventivas por el empresario titular o por los demás concurrentes; segundo, uno o varios miembros, bien del servicio de prevención propio de la empresa titular del centro o de las demás presentes, bien del ajeno concertado por alguna de ellas; tercero, uno o varios empleados de la titular o de las otras que, sin formar parte del servicio propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios para las actividades en las cuales el recurso a la designación de coordinadores de prevención resulte preferente[289], así como cualquier otro trabajador de la titular que, por su posición en la estructura jerárquica de la entidad y las funciones técnicas que desempeñe en relación con el proceso o los procesos de producción desarrollados en el centro, esté capacitado para la coordinación; por último, una o más personas de empresas dedicadas a la coordinación de actividades preventivas que cumplan los requisitos de competencia, conocimiento y cualificación precisos.

La posibilidad de que la coordinación de la prevención sea encargada a empleados de la titular o de otra de las entidades concurrentes que no formen parte de la estructura preventiva de ninguna de ellas muestra, nuevamente, el intento por aprovechar el potencial ofrecido por los recursos humanos de la empresa, incrementando su papel activo en la tarea de "hacer prevención" y mejorando los niveles de integración preventiva, sin perjuicio de reconocer la posible existencia de riesgos ya puestos de manifiesto al analizar la presencia de recursos preventivos.

Las personas encargadas de la coordinación deben estar presentes en el centro de trabajo durante el tiempo preciso para el desarrollo de sus funciones, consistentes en favorecer el cumplimiento de los objetivos previstos en el art. 3 RD 171/2004 (aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva del art. 15 LPRL,

[289] "Trabajadores distintos de los encargados específicamente de la prevención en cualquiera de las empresas concurrentes", AGUILERA IZQUIERDO, R.: "El desarrollo reglamentario del art. 24 de la LPRL: la coordinación de actividades empresariales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004, pág. 285.

aplicación correcta de los métodos de trabajo, control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo y adecuación entre los riesgos existentes que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y las medidas aplicadas para su prevención), servir de cauce para el intercambio de las informaciones que deben fluir entre las empresas concurrentes de conformidad con la propianorma reglamentaria y cualesquiera otras encomendadas por el empresario titular del centro. A tal fin, están facultadas para conocer las citadas informaciones y cualquier otra documentación de carácter preventivo necesaria para su desempeño, acceder a cualquier zona del centro de trabajo, impartir las instrucciones necesarias o proponer la adopción de medidas preventivas (art. 14 RD 171/2004).

En cualquier caso, cuando los recursos preventivos de la empresa deban estar presentes en el centro (en los términos descritos), el sujeto o sujetos a los que se asigne la presencia regulada en el art. 32 *bis* LPRL podrán asumir, al tiempo, las labores de coordinación, teniendo en cuenta que tal posibilidad sólo se reconoce si aquéllos son trabajadores designados por el titular o por otro de los empresarios, integrantes del servicio de prevención propio o ajeno de cualquiera de las empresas o trabajadores con conocimiento, cualificación y experiencia para asumir la coordinación y siempre que la doble condición sea compatible con el desarrollo de todas las funciones encomendadas (art. 13.4 RD 171/2004); asimismo, habrán de cumplirse los requisitos de cualificación precisos para el desempeño de ambos roles[290].

En fin, y una vez más, la construcción cuenta con reglas específicas que, de hecho, se adelantaron en el tiempo, pues se contemplan fundamentalmente en el RD 1627/1997, donde se fijan sus propias pautas a seguir y se establecen dos figuras de coordinación singulares: el coordinador de seguridad y salud en fase de proyecto y el coordinador de seguridad y salud en fase de ejecución de la obra.

[290] La NTP 994: *El recurso preventivo*, cit., recuerda que “se deben tener en consideración las distintas exigencias en materia de formación preventiva para una y otra figura”.

2.3.- Las auditorías reglamentarias del sistema preventivo empresarial

La modalidad preventiva incide en el día a día de la gestión y programación en las organizaciones, pero en todo caso siempre debe velarse para que el organigrama a tal fin diseñado se fusione en el sistema integral integral en la empresa convirtiéndose en fiel baluarte de las declaraciones de intenciones que se marcan en la política preventiva. En este contexto, la auditoría reglamentaria regulada en los arts. 30.6 LPRL y 29 a 33 *bis* RSP constituye un mecanismo con gran potencial, pues permite determinar no solo el grado de compromiso y de cumplimiento normativo, sino que además significa otra forma de participación de los trabajadores en el complejo entramado preventivo de las unidades productivas, conforme postula el art. 30.2 RSP. La auditoría no se centra exclusivamente -- como parecía según su redacción anterior-- en el análisis de los parámetros legales y cumplimientos "formales" de la seguridad y salud, sino que incorpora el mandato expreso del legislador de "valorar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa" de modo que, en defecto de ésta, el empresario deberá adoptar las medidas necesarias para subsanar aquellas deficiencias que los resultados de la auditoría hayan puesto de manifiesto y que supongan incumplimientos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales[291], incluida la indicada falta de integración, siendo por tanto un mecanismo de "ayuda" que permite corregir los aspectos que se desvíen delos estándares y optimizar el sistema preventivo como parte del todo integral que la gestión empresarial implica[292].

Sin embargo, la auditoría es una figura menos habitual o conocida desde el sector empresarial, máxime en las estructuras de pequeñas dimensiones, en tanto que para ellas

[291] OBISPOTRIANA, C.:"La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo", *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007,pág.30

[292] DE SALAS NESTARES, C.: "Desarrollo práctico de las auditorías de los sistemas de prevención de riesgos laborales", *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, Tomo I, 2004. Recurso disponible en http://aranzadi.aranzadidigital.es.ezproxy.uned.es/maf/app/document?docguid=Ib2ba7e6090d211db8726010000000000&srguid=i0ad6007a000001513f88b2131614bc21&src=withinResuts&spos=1&epos=1&displayid=&publicacion=&clasificationMagazines=&fechacomun=&numeropub-tiponum=#)

no es obligatorio merced a la posibilidad abierta por el art. 29.3 RSP, en cuya virtud las organizaciones de hasta cincuenta trabajadores cuyas actividades no estén incluidas en el Anexo I RSP "que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y en las que la eficacia del sistema preventivo resulte evidente sin necesidad de recurrir a una auditoría por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas, se considerará que han cumplido la obligación de la auditoría cuando cumplimenten y remitan a la Autoridad Laboral una notificación sobre la concurrencia de las condiciones que no hacen necesario recurrir a la misma".

Semejante previsión constituye una "pirueta jurídica" que permite dejar fuera del ámbito de actuación de la auditoría a buena parte de las organizaciones del tejido empresarial español[293]; si a ello se añade que también quedan al margen de estas auditorías cuantas hayan optado por exteriorizar por completo la prevención mediante el concierto de todas las actividades con una entidad externa[294] (no si se organiza mediante servicio mancomunado, pues jurídicamente no deja de ser propio[295])se deduce con facilidad que, al final, tan interesante instrumento acaba siendo sumamente marginal salvo decisión voluntaria de la empresa en sentido contrario[296]. Con todo, las virtudes de esta herramienta de gestión de cara al perfeccionamiento y mejora del sistema preventivo sirven de justificación para su fomento; a tal fin, el art. 33 *bis*3 RSP establece que aquellas que decidan someterse voluntariamente a tales revisiones (siempre y cuando se respeten unos mínimos en cuanto a método, contenido, informe, etc.) serán tenidas en cuenta en los programas públicos, entre los que se incluye la concesión de incentivos, de igual forma que sucede con las certificaciones de OHSAS 18001.

[293] MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *La auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales en la empresa*, cit., págs. 60-62.

[294] Esta exclusión genera no poca controversia, según recoge de forma magnífica LUQUE PARRA, M: "La auditoría de los servicios de prevención", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 195, 1999, págs. 19-30.

[295] SSTSJ Madrid 14 junio 2004 (Recurso 1287/2001), 22 julio 2004 (Recurso 1285/2001) o 10 marzo 2005 (Recurso 150/2002) y Murcia 16 mayo 2008 (Recurso 626/2007).

[296] MARTÍNEZBARROSO, Mª.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs.13 y ss.

Para las obligadas, la primera auditoría debe llevarse a cabo dentro de los doce meses siguientes a aquel momento en que se disponga de la planificación de la actividad preventiva[297]. A partir de ese momento, el plazo general para repetirla es de cuatro años[298], que se reducen a dos en el supuesto de realización actividades especialmente peligrosas incluidas en el Anexo I RSP; en uno y otro caso, los plazos se ven ampliados en dos años más si la modalidad organizativa ha sido acordada con la representación especializada de los trabajadores en la empresa (art. 30.4 RSP). De igual forma, y sin someterse a plazo concreto, puede ser requerida por la Autoridad Laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, a la vista de los datos de siniestralidad de la compañía o sector o bien de otras circunstancias que pongan de manifiesto la necesidad de revisar los resultados de la última auditoría.

En la medida en que "la auditoría es un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora" (art. 30.1 RSP), consistirá en un análisis sistemático, documentado y objetivo que incluirá, al menos, los elementos siguientes: a) verificación de que se ha realizado la evaluación inicial de riesgos así como de las periódicas, analizando sus resultados; b) comprobación de la actividad preventiva, que debe ajustarse a la legalidad y guardar coherencia con los resultados de la evaluación de riesgos y con la métrica del resto de las acciones preventivas llevadas a cabo en el seno de la organización; c) chequeo sobre la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para la realización de la actividad preventiva en consonancia con los recursos de los que disponga el empresario[299]; d) sobre

[297] NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.Mª.: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.ªed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 80-82.

[298] STSJ Murcia 15 septiembre 2006 (Recurso 2018/2002).

[299] El auditor verificará el resultado obtenido en aras a que se produzca tal adecuación, NTP 982: *Análisis coste beneficio en la acción preventiva (I): bases conceptuales*, cit.

la base de todo lo anterior, valoración del grado de integración preventiva en la organización, lo que constituye bajo el diseño vigente una de las piedras angulares sobre las que debe pivotar la auditoría. Como ha apuntado la mejor doctrina, la evaluación del sistema se lleva a cabo, no sobre un paraguas estático, sino de forma más profunda sobre los *modus operandi* en la organización[300].

La auditoría debe de ser llevada a cabo por entidades acreditadas como tales ante la Autoridad Laboral (art. 30.7 LPRL), personas físicas o jurídicas cualificadas que cuenten con medios suficientes y que no mantengan con la empresa auditada vínculos comerciales o de cualquier otro tipo que pudiese mermar su objetividad[301], no pudiendo tampoco ocuparse en actividades de coordinación preventiva o actuar como servicio de prevención externo (art. 32 RSP).

En el plano metodológico, no se dispone de un criterio generalizado a la hora de su realización, circunstancia por la cual el auditor goza de un alto grado de liberalidad, si bien el art. 30.3 RSP exige que se sigan las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse. Como parámetro generalizado y a falta de cualquier otro específico, el INSHT tiene editado un documento-guía para la elaboración de las auditorías que le corresponde realizar en la Administración General del Estado pero que puede ser utilizado por cualquier auditor como orientación[302]; también podría ser utilizado igualmente lo referido en OHSAS 18001 en la parte de afectación que pueda confluir con la LPRL o

[300] GIRELA MOLINA, B.: "Actividades administrativas de ordenación y control en prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.): *Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*, Granada (Comares), 2009, pág.524.

[301] Lo que se pretende es preservar la independencia de quienes asuman la función de verificar el sistema de prevención de riesgos laborales, pues de esta manera se garantiza una mayor objetividad en relación a la expresada función, asegurando la separación económica, financiera o comercial con la empresa auditada [STSJ Andalucía/Sevilla 15 octubre 2014 (Recurso 63/2014)]. De hecho, el precepto es riguroso, en tanto no exige que dichas relaciones afecten a la independencia o influyan en el resultado de sus actividades, sino que "puedan afectar o influir", STSJ Madrid 6 junio 2012 (Recurso 419/2011).

[302] INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

cualquier otro que respete criterios de objetividad y ofrezca parámetros respetuosos con la legalidad y sus exigencias[303].

En cualquier caso, y sea cual sea el procedimiento elegido, al menos deberá comprender un análisis de la documentación relativa al plan, la evaluación, la planificación y cuanta información sobre la organización y actividades de la empresa sea necesaria; un análisis de campo (fundamental para reunir una imagen fiel de la situación de la empresa más allá de la visión documental y por tanto más cercana a la realidad) dirigido a verificar que los documentos reflejan con exactitud la realidad preventiva de la empresa; una evaluación de la adecuación del sistema de prevención a la normativa; en fin, unas conclusiones sobre su eficacia (art. 30.2 RSP). Por ello se deduce que la auditoría es algo más que una simple verificación documental y que debe de prestar especial atención a que lo "escrito" se corresponda con la realidad, tanto por la observación del auditor como por lo aportado por los trabajadores y sus representantes y los daños a la salud que hayan podido sufrirse[304].

También es imprescindible que el auditor recabe información de los representantes del personal sobre los diferentes elementos constitutivos de la auditoría (art. 30.5 RSP)[305] y tenga presentes los datos referidos por los recursos humanos de la organización (art. 30.3 RSP), no en vano deben ser considerados como sujetos activos también en este proceso. Además debe considerar, como fundamento lógico y básico de la integración, el papel que desarrollan las personas dentro de la organización, esto es, su grado de concienciación, formación e información, cumplimiento en materia de consultas, así como su evaluación y control, fiel reflejo de los aspectos fundamentales que la LPRL insiste en señalar como aspectos clave, no en vano ya el art.18.2 LPRL obliga al empresario a consultar a los

[303] *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante (Generalitat Valenciana), pág.2, disponible en http://www.coepa.es/prevencion/guias/_pdf/15_Auditoria.pdf. Última consulta: 12 julio 2015.

[304] INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2002.

[305] STSJ Navarra 29 diciembre 2009 (Recurso 134/2009).

trabajadores y permitir su participación en las cuestiones referidas a la seguridad y salud laboral. Desde esta perspectiva no puede sorprender la traslación de este espíritu al ámbito de las auditorías, cuyo carácter necesariamente participado se consagra en los preceptos citados.

Por tanto, la involucración de los efectivos humanos en el proceso es de vital importancia, tal y como ya advierte el INSHT, por cuanto, como elementos integrantes de la estructura, son los actores principales del sistema preventivo, y, por ende, el contar con la información precisa en la materia redunda en conocimiento y por ello en efectividad y transparencia[306], de forma que si no se cuenta con su apoyo y colaboración la implantación de cualquier medida se aboca a un resultado incierto. De igual modo, son los baluartes de la ejecución del trabajo[307] y por ello conocen perfectamente los riesgos que comporta[308]; teniendo esto presente, la experiencia acumulada de los efectivos de la empresa y su canal de distribución entre todos ellos redunda en una mejor calidad de ejecución de las tareas y en una reducción del nivel de riesgo, a la postre, la esencia y razón de ser de todo el conglomerado normativo en materia de seguridad y salud. En definitiva, apartar a los destinatarios de las actividades preventivas de su análisis y no tener en cuenta su experiencia contribuye a una deficiente implantación del sistema preventivo a la par que constituye una trasgresión normativa (art. 18 LPRL y art. 30 RSP), que puede ocasionar una mayor accidentabilidad y con ello el fracaso de la prevención.

En fin, el corolario del proceso de auditoría, esto es, el informe, debe de contener sus resultados y permanecer a disposición de la Autoridad Laboral competente y de los representantes de los trabajadores (art. 31.1 RSP).Habrá de reflejar todo lo actuado, resultando importante poner de manifiesto tanto los puntos fuertes del sistema como

[306] NTP 810: *Transparencia y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2008.

[307]CASTELLÁ, T. *et alii*: *Organización del trabajo, salud y riesgos psicosociales. Guía para la intervención sindical del delegado y delegada de prevención*, Madrid (ISTAS), 2006, pág. 20.

[308] NTP 576: *Integración de sistemas de gestión: prevención de riesgos laborales, calidad y medio ambiente*, INSHT, 2001.

cuantos aspectos exijan un esfuerzo complementario; en todo caso, su contenido mínimo es el referido en el art. 31.2 RSP, a saber: identificación de la persona o entidad auditora y del equipo auditor; identificación de la empresa auditada; objeto y alcance de la auditoría; fecha; documentación que ha servido de base a la auditoría, incluida la información recibida de los representantes del personal; descripción sintetizada de la metodología y, en su caso, identificación de las normas técnicas utilizadas; descripción de los elementos auditados y resultado de la auditoría respecto a cada uno; conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención y sobre el cumplimiento por el empresario de las obligaciones preventivas, y firma del responsable de la persona o entidad auditora. Aunque nada dice la norma sobre la inclusión de aspectos de mejora, resulta conveniente adherirlos al informe en tanto que son elementos que redundan en mayor eficacia del sistema[309].

El contenido del informe no puede ser alterado o falseado (art. 31.3 RSP) y obliga a la empresa a adoptar medidas para subsanar las deficiencias reveladas y que supongan incumplimientos de la legislación preventiva (art. 31.4 RSP); circunstancia por la cual, la empresa, con la colaboración de los representantes del personal, debe de llevar a cabo un plan de corrección de las no conformidades detectadas en el proceso[310], pues, además de las consecuencias que pudiese tener para la seguridad y salud de sus operarios, podría ser objeto de actuaciones inspectoras y, en su caso, de la correspondiente responsabilidad[311].

[309] *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008, pág. 23.

[310] Se recomienda que se detallen, se califiquen, y se vaya informando al empresario según se vayan detectando a los efectos de proceder a su corrección, INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales regulada en el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

[311] *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008, pág. 228.

VI.- LOS TRABAJADORES COMO TITULARES DE DERECHOS COLECTIVOS DE PARTICIPACIÓN EN LA EMPRESA.

El sistema democrático de relaciones laborales, por cuanto hace a la seguridad y a la salud, supone un canal de comunicación bidireccional a través del cual, de un lado, se trasmite información en la materia a los trabajadores y/o sus representantes por parte del empresario, y, de otro, opera como cauce proactivo de trasmisión de mejoras y sugerencias por parte de aquéllos de cara a la consecución de un entorno laboral seguro y sano, lo cual constituye el verdadero espíritu de la norma preventiva.

De este modo, el derecho de participación, recogido con carácter general en el ET, encuentra reflejo específico para el concreto ámbito de la prevención de riesgos laborales en la LPRL, instrumento que crea dos nuevos órganos de intervención de los trabajadores en las decisiones de la empresa que afectan a estas cuestiones, como son los delegados de prevención y el comité de seguridad y salud, medida con la cual se da cumplimiento a lo dispuesto en los arts. 10 y 11 DM y 19 Convenio 155 OIT, con carácter de "mínimo indisponible" y, por ende, ampliable o mejorable a través de la negociación colectiva.

1.-Noción y alcance del derecho de participación en materia preventiva

La participación del personal en la empresa opera como "concepto que abarca toda forma de intervención activa de los trabajadores en la gestión empresarial, en las opciones y decisiones que se adopten en la empresa de la que forman parte integrante y que les pudiera afectar directa o indirectamente"[312]; intervención que, por cuanto aquí importa, aparece referida a la seguridad y la salud laboral.

La LPRL confiere especial relieve a esta participación, instituyéndola como principio general de prevención (art. 2 LPRL) y como derecho de los trabajadores (art. 34

[312] GARRIDO PÉREZ, E.: "La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997, pág. 35.

LPRL), en ocasiones referido a ellos y en otras a sus representantes[313]. Esta importancia es reconocida también por la negociación colectiva, que se hace eco de la materia en numerosas ocasiones, si bien en la mayoría de los supuestos limitándose a trasponer los parámetros de la ley sin aportar mayor especificación o matiz en cuanto al alcance del derecho, delimitado por el mentado art. 34.1 LPRL.

Atendiendo al diseño legal, en el marco del genérico derecho a la protección eficaz de los trabajadores consagrado en el art. 14.1.4º LPRL se integra su derecho "a participar en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo" (art. 34.1 LPRL), el cual, a su vez, aparece configurado en torno a tres pilares: información, consulta y participación.

El primero de ellos, como mera información pasiva a los trabajadores o sus representantes, conforma el "umbral inferior de participación", por lo que su mayor importancia deriva de su condición de sustento ineludible para otras fórmulas más complejas[314].Se extiende, al menos, a lo establecido en el art. 18.1 LPRL, que exige al empresario adoptar las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias en relación con los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como a cada tipo de puesto de trabajo o función), las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a los mismos y las medidas de emergencia adoptadas; información que será facilitada a través de los representantes (de haberlos), sin perjuicio del deber de informar "directamente a cada trabajador de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos". Pero el deber de información alcanza también a la que debe ser proporcionada a

[313] GARRIDO PÉREZ, E.: "Consulta y participación de los trabajadores en materia de salud laboral", *Actualidad Laboral*, núm. 30, 2000, págs. 213-214.

[314] VALDÉS DAL-RÉ, F: "La participación de los trabajadores en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Tribuna Social*, núm. 73, 1997, pág. 32 o AGRA VIFORCOS, B.: "Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León", *Revista de investigación económica y social de Castilla y León - CES*, Monográfico anual 2006, pág. 20.

los representantes en tal condición, en los términos pautados por los arts. 36.2 y 39.2 LPRL, relativos, el primero, a las facultades de los delegados de prevención, y, el segundo, a las del comité de seguridad y salud.

Por cuanto hace al derecho de consulta, se configura por encima del anterior, siendo además más participativo (por mor de su carácter de información activa), aunque su alcance continúa siendo limitado por cuanto la opinión de la plantilla no es vinculante. Se lleva a cabo a través de los representantes unitarios y/o los delegados de prevención (incluso de forma acumulativa), como mínimo en los supuestos en los que dicha consulta es exigida por el art. 33.1 LPRL: la planificación y la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la seguridad y la salud de los trabajadores, derivadas de la elección de los equipos, la determinación y la adecuación de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo; la organización y desarrollo de las actividades de protección de la salud y prevención de los riesgos profesionales, incluida la designación de los trabajadores encargados de dichas actividades o el recurso a un servicio de prevención externo; la designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia; los procedimientos de información y documentación a que se refieren los arts.18.1 y 23.1 LPRL; el proyecto y la organización de la formación en materia preventiva, y, a modo de cláusula general, cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud de los trabajadores[315].

En tercer y último lugar, se contempla el derecho de participación, que constituye así tanto género como especie (junto con información y consulta) y se vincula esencialmente con la constitución de órganos de representación, su actuación, la inclusión en los mismos…, no en vano el propio art. 34.1.2º LPRL especifica que aquella

[315] ROMERAL HERNÁNDEZ, J.: "Comentarios al Capítulo V de la LPRL: Consulta y participación de los trabajadores (arts. 33 a 37)", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. y otros, Coords.): *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2010, pág. 675 o QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "Derechos de información y consulta en materia de prevención de riesgos laborales. ¿Participación de los trabajadores en la empresa?", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo (Universidad de Valladolid)*, núm. 10, 2009, pág. 148.

(conformada básicamente como información y consulta[316]) se "canalizará a través de sus representantes y de la representación que se regula en este Capítulo", circunstancia ésta que otorga una gran relevancia en materia preventiva a la representación colectiva del personal[317], ya sean los órganos genéricos, ya los especializados. También se integra en la misma el contenido del art. 18.2.pfo.2º LPRL, en cuya virtud "los trabajadores tendrán derecho a efectuar propuestas al empresario, así como a los órganos de participación y representación previstos en el Capítulo V de esta Ley, dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud en la empresa".

2.-Ejercicio indirecto de los derechos de participación: la representación de los trabajadores en materia preventiva

En lógica correspondencia con los rasgos que caracterizan el modelo español de relaciones industriales, el derecho de participación de los trabajadores en materia preventiva se arbitra, por regla general, a través de la representación. Los órganos diseñados al respecto son plurales, al punto de provocar incluso solapamientos.

2.1.- La representación unitaria y sindical

En la regulación legal referida a las competencias de información, consulta y participación sobre riesgos y medidas preventivas, se conjugó la necesidad dimanante del dictado de la DM (que exigía la creación de órganos con funciones específicas en la materia) con los condicionantes previos que provenían fundamentalmente del ET[318], y así

[316] AGRA VIFORCOS, B.: "Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León", cit., pág. 21.

[317]AGUT GARCÍA, C.; RUANO ALBERTOS, S. y YANINI BAEZA, J.: "Los derechos de información y consulta de los trabajadores. La representación de los trabajadores para la prevención de riesgos laborales. El comité de seguridad y salud", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Coord.): *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Castellón de la Plana (Universidad Jaume I), 1997, pág. 179.

[318] En efecto, "la regulación legal del sistema de participación y representación de los trabajadores venía condicionada previamente por la existencia de dos presupuestos básicos que la Ley

la LPRL se remite a los representantes de los trabajadores, en general, en diversos artículos (así, arts. 18, 33.2 o 34.1 LPRL); es más, el propio art. 34.2 LPRL entiende por representantes de los trabajadores a los comités de empresa, a los delegados de personal, y a los representantes sindicales, correspondiéndoles la defensa de los intereses de los trabajadores en esta materia preventiva en los términos que respectivamente les reconocen el ET, la LOLS y la normativa aplicable a funcionarios[319].

En consecuencia, y conforme ya se adelantó, éstos desplegarán las competencias que corresponda según su normativa reguladora en materia de información, consulta, negociación, vigilancia, control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes. El Tribunal Constitucional ha sido claro al respecto al señalar que "las competencias de los comités de seguridad y salud, así como las de los delegados de prevención, no agotan las formas de participación de los trabajadores en esta materia, puesto que el art. 34.2 [LPRL] reserva al doble canal de representación en la empresa que existe en nuestro sistema de relaciones laborales la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo" de conformidad con su propia normativa, preservando así sus concretas esferas de actuación[320].

Cabe afirmar, pues, que la determinación de competencias en la materia ofrece una triple vertiente donde, junto a las previsiones de la LPRL, el ET otorga a los comités de empresa y delegados de personal amplias competencias de información, consulta y participación y la LOLS, en empresas que superan el umbral de doscientos cincuenta trabajadores, contempla que los delegados sindicales accedan a la misma información y

en forma alguna podría desconocer"; a saber, las exigencias comunitarias y la regulación interna, QUESADA SEGURA, R: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 24.

[319]La defensa de los intereses en materia de seguridad y salud corresponde en la empresa a los delegados de personal, los comités de empresa, las juntas de personal y los representantes sindicales; en cambio, "no hay norma que reconozca a los sindicatos el derecho a participar en esa actividad, SSAN 5 junio 1998 (Recurso 65/1998) y 1 de febrero 1999 (Recurso 187/1998) y STS 6 mayo 1998 (Recurso 3301/1997).

[320] ATCo 98/2000, de 6 de abril (Recurso 4076/1998).

documentación que el empresario ponga a disposición de los comités de empresa, además de poder asistir a las reuniones de éstos y de los comités de seguridad y salud, que se integran por los delegados de prevención (órgano de segundo grado dimanante de la representación unitaria) y un número igual de miembros en representación de la empresa[321].

Así, y por mor de lo anterior, en el ámbito preventivo la realidad llama a la diversidad de instancias en materia representativa, añadiendo la LPRL figuras específicas que encuentran acomodo en la DM y que han de convivir con otras anteriores menos instituidas en una línea de colaboración que las primeras, si bien todas ellas resultan imprescindibles en tanto que "la seguridad en el trabajo es un elemento de las condiciones de la prestación de la actividad laboral difícilmente escindible del resto de las condiciones de trabajo y del conjunto de decisiones adoptado por la empresa"[322].

Al final, el panorama resulta hasta cierto punto confuso, dada la creación de nuevos mecanismos participativas llamadas a incardinarse en el seno del "complejo modelo de representación de los trabajadores vigente en nuestro ordenamiento, que el ET configuraba sobre la base del doble canal de representación --el unitario y sindical--", con la dificultad añadida por el hecho de que su Título II atribuya a un mismo órgano representativo (comités de empresa o delegados de personal) funciones reivindicativas y participativas[323], con un marcado predominio de las primeras[324], pero con presencia también de las

[321] Parece que por cuanto se refiere al papel de la representación sindical en la materia, tiene lugar "una aproximación displicente y segundona, donde se permite al pobre acercarse a recoger las migajas de la mesa del opulento", OJEDA AVILÉS, A.: "La representación unitaria: el *faux ami*", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 58, 2005, pág. 353.

[322] CRUZ VILLALÓN, J.: "La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales", *Temas Laborales*, núm. 26, 1993, pág. 18.

[323] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit. pág. 24.

[324] DE LA VILLA GIL, L.E.: "Acción obrera y sindicato en la empresa española", en AA.VV.: *El Derecho del Trabajo de España*, Tomo I., Madrid (Instituto de Estudios Sociales), 1981, págs. 647 y ss.

segundas, acercándose en este punto a las instancias específicamente preventivas, previstas más para la colaboración que para la confrontación.

La referida amalgama de órganos representativos genera en ocasiones un evidente solapamiento; así, por ejemplo, algunas funciones que corresponden a los delegados de prevención presentan "cierto parecido con las competencias en materia de seguridad e higiene" de los representantes unitarios, aun cuando ampliadas[325]. Con ello se suscita la disputa sobre quién debe, en última instancia, ejercer las labores participativas en materia preventiva, pudiendo encontrar sectores doctrinales que apuestan por la especialización (delegados de prevención y comité de seguridad y salud) mientras que otros lo hacen por la complementariedad, sin olvidar a los que optan por la "complicidad" de ambas estructuras organizativas[326]. Sea como fuere, a menudo el problema quedará circunscrito al marco de lo teórico, dada la íntima conexión de la representación especializada con la unitaria de la que, bajo el diseño legal y si el convenio no dice otra cosa, procede.

2.2.- Los delegados de prevención

El delegado de prevención es el representante de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 35.1 LPRL)[327], sin perjuicio del modelo propio preexistente, y subsistente, en ámbitos sectoriales específicos, como el minero[328].

[325] SALCEDO BELTRÁN, Mª. C.: "Las competencias y facultades de los delegados de prevención", *Tribuna Social*, núm. 77, 1997, pág. 48.

[326] GARCÍA MIGUÉLEZ, M.P.: "La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León*, núm. 8, 2009, págs. 128-129.

[327] Como ocurre con la representación unitaria, estos delegados de prevención no derivan de la libertad sindical, al contrario de cuanto sucede con los representantes sindicales, SSTSJ Cantabria 4 mayo 2005 (Recurso 434/2005) y 8 agosto 2001 (Recurso 697/2001) o Canarias/Las Palmas 26 julio 2002 (Recurso 930/2002).

[328] La disposición derogatoria única de la LPRL mantiene en vigor el Capítulo IV del RD 3255/1983, de 21 diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, en el que se contempla un modelo propio y específico de representación en materia de salud en el sector, como son los delegados

Las competencias de los delegados, cuyo ejercicio obviamente debe venir presidido por las reglas de la buena fe[329], aparecen reguladas en el art. 36.1 LPRL, partiendo de la existencia o no del comité de seguridad y salud (pues en caso negativosuman sus competencias), así como del eventual incremento vía negociación colectiva[330].

El elenco es importante, pues, aunque "no van más allá de acentuar funciones de colaboración… sin que ello incida en el núcleo cerrado del poder de dirección y organización que sigue correspondiendo y con exclusividad al empresario", lo cierto es que "esta nueva dimensión de las competencias más participativas encomendadas a un segmento especializado de la representación unitaria supone un grado de participación mayor en cuanto, sin poner en discusión la titularidad exclusiva del empresario en la dirección y organización de la empresa, va a suponer… un límite a su ejercicio, al reconocerse a los trabajadores a través de sus representantes la capacidad de manifestarse y de intervenir en materia de protección y seguridad y salud en la empresa de forma más acusada que en otras"[331].

Como contrapartida, las facultades para el efectivo ejercicio de tales competencias, se detallan, sin perjuicio de otras alusiones a lo largo del articulado y en las normas de desarrollo, en el art. 36.2 LPRL, distinguiendo claramente entre el acceso a determinadas informaciones y las funciones de vigilancia y control. Se trata éste de un ámbito abierto a la mejora, no obstante lo cual la mayor parte de los convenios colectivos se remiten a lo

mineros de seguridad y el comité de seguridad y salud y por tanto órgano específico preventivo en el sector minero.

[329] Cuya quiebra podría habilitar, incluso, la sanción disciplinaria, tal y como recuerda la STSJ Madrid 23 enero 2002 (Recurso 5428/2001).

[330] En este sentido, el art. 29.2 a) CC Marco Estatal de Servicios de Atención a las Personas Dependientes y Desarrollo de la promoción de la Autonomía Personal 2012-2013 (BOE 119, 18 mayo 2012) establece que los delegados de prevención, además de las previstas en el art. 36 LPRL, también tendrán las competencias que emanen de las decisiones del comité central de seguridad y salud y las que se acuerden en el reglamento del propio comité.

[331] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 49.

establecido en la LPRL[332], por lo que resultaría deseable un mayor esfuerzo por concretar y completar cuanto en la Ley es recogido de forma muy general.

El número de los delegados viene determinado por el de trabajadores, sirviendo para su cálculo los parámetros referidos en el art. 35.3 LPRL, lo que implica introducir una nueva diferenciación entre empresas, en tanto que en una parte de las mismas no existirán delegados y en otras actuarán en el seno de estructuras unitarias complejas y con un alto grado de implicación en materia preventiva. En todo caso, la escala legal admite la *reformatio in melius* (art. 35.2 LPRL), elevando la *ratio* --algo escasa-- de representantes/representados[333].

En efecto, aquí ya se manifiesta la circunstancia de que las empresas que cuenten con centros de menos de seis trabajadores, salvo regulación convencional, no contarán con esta modalidad participativa, y en los supuestos de plantillas entre seis y diez, dicha posibilidad queda en manos de la voluntad mayoritaria de los empleados, mientras que de ahí hasta treinta el delegado de personal asumirá la doble condición y, hasta cincuenta, elegirán aquel de los tres existentes ostentará ambos roles; por tanto, resulta notorio que, tan solo existirán delegados de prevención donde exista representación unitaria. En el supuesto contrario, en las empresas con comité de empresa se conformará una instancia

[332]En algunas ocasiones la negociación colectiva procede a ampliar las facultades legales respecto a materias concretas; así, art. 67 CC de las Uniones Temporales de Empresas de Globalia Handling (Groundforce), 2007-2008 (BOE 35, 9 febrero 2007), en cuanto hace a la revisión de las prendas y equipos de seguridad utilizados, así como el cumplimiento de sus fines.

[333] En este sentido, el art. 102 CC de la madera 2012-2013 (BOE 285, 27 noviembre 2012) establece que en los centros de trabajo con más de 30 trabajadores se constituirá un Comité de Seguridad y Salud del cual formarán parte 2 delegados de prevención; el art. 22 CC de recuperación de residuos y materias primas secundarias 2010 (BOE 68, 21 marzo 2011) establece un delegado de prevención por cada fracción de 25 trabajadores hasta 100, a partir de cuya cifra se estará a lo dispuesto en la LPRL; el art. 44 CC Fertiberia 2013-2014 (BOE 197, 17 agosto 2013) refiere que en los centros de trabajo de 101 a 400 trabajadores, corresponderán 4 delegados de prevención; el art. 66.3 CC de la Industria Química 2007-2009 (BOE 207, 29 agosto 2007) modifica el tramo de 50 a 100 trabajadores en el que el número de delegados de prevención será de tres; el art. 65 CC de Perfumería y Afines 2012-2013 (BOE 242, 8 octubre 2012) señala 3 delegados para el tramo de 50 a 500 trabajadores. Más atípico, el art. 65 CC de Estaciones de Servicio 2010-2015 (BOE 237, 3 octubre 2013) señala que en todas las estaciones de servicio habrá un delegado de prevención.

especializada con un número plural de integrantes, un comité de seguridad y salud que, junto con todos los protagonistas citados, convivirá también y en su caso (de alcanzarse el umbral de 250 trabajadores) con los delegados sindicales LOLS.

Por otra parte, cabe destacar el escaso acierto a la hora de fijar el módulo cuantitativo de estos representantes de los trabajadores especializados en materia preventiva, en tanto parecería más lógico un mayor ámbito de maniobra que permitiera adaptar su número en función de la idiosincrasia, condiciones y riesgo de la empresa, más que tener en cuenta criterios estrictamente aritméticos[334]. El único descargo de esa rigidez viene determinado por el deseo de configurar un órgano especializado de dimensiones reducidas a fin de mejorar su operatividad.

Si bien su designación es, en principio, por y entre los representantes unitarios (art. 35.1 LPRL)[335], dejando al margen a los sindicales[336], la propia LPRL posibilita el establecimiento de otros sistemas de elección[337], con el único límite de que la legitimación pasiva corresponda a los representantes del personal o a los trabajadores mismos[338],

[334] MELLA MÉNDEZ, L.: "Los delegados de prevención: algunos puntos críticos", *Aranzadi Social*, núm. 6, 2003, pág. 65.

[335] Así pues la designación de los delegados de prevención se realiza por y entre los representantes del personal y determina la coincidencia entre el colegio de electores y elegibles, que es "único y el mismo" [VALDÉS DAL-RÉ, F.: "Los derechos de participación en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *Seguridad y Salud en el Trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales* Madrid (Editorial La Ley-Actualidad), 1997, pág. 88], consagrando un "sistema abiertamente endogámico", PURCALLA BONILLA, M.A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, R.: "Notas sobre la figura del Delegado de Prevención", cit., pág. 80 o, en los Tribunales, SSTSJ Murcia 16 julio 1997 (Recurso 780/1997) y 7 octubre 2002 (Recurso 924/2002) o Asturias 14 diciembre 2012 (Recurso 2400/2012).

[336] ATCo 98/2000, de 6 de abril (Recurso 4015/1996).

[337] Exigiendo convenio estatutario, SAN 25 septiembre 1998 (Recurso 106/1998).

[338] Este límite ha conducido a algunos autores a dudar de la legalidad de los convenios que la atribuyen a los delegados sindicales, GONZÁLEZ LABRADA, M.: "Salud laboral", en AA.VV. (GOÑI SEIN, J.L., Dir.): *Análisis y propuestas de modernización de la negociación colectiva en Navarra*, Pamplona (Universidad Pública de Navarra), 2004, pág. 239. En este sentido la STSJ Madrid 19 septiembre 1996 (Recurso 4443/1996) establece que la legitimación no puede ampliarse para permitir que "personas ajenas a los trabajadores intervengan en tal designación, tales como órganos sindicales,

existiendo en la práctica convenios colectivos que permiten el acceso a la figura de delegado de prevención a cualquier empleado en activo que cuente con formación y capacidad para ello, siendo, en la práctica totalidad de los casos, a propuesta de la representación unitaria[339], salvo excepciones en las cuales esta facultad se traslada a la mayoría de la plantilla de la empresa. Sin embargo, y pese a la generosa habilitación legal que abre la posibilidad de fomentar una participación activa del personal en la elección de sus representantes en materia preventiva, lo cierto es que "sólo un 35% de los convenios contemplan sistemas de designación de delegados de prevención distintos a los previstos legalmente"[340].

La opción legal favorable a otorgar el protagonismo a la representación unitaria, secundada en gran medida por la negociación colectiva, viene avalada por numerosos argumentos[341]: en primer lugar, la vinculación es evidente, sobre todo en centros con menos de cincuenta trabajadores; en segundo término, la disposición adicional cuarta LPRL aporta una solución específica para entidades productivas sin personal suficiente para elegir delegados de personal o comité de empresa, permitiendo a los trabajadores designar, por mayoría, a un trabajador que asuma tales funciones; en fin, el art. 38 LPRL permite, según se apuntará, a los delegados sindicales acudir con voz pero sin voto a las reuniones del comité de seguridad y salud, dejando de manifiesto que no son miembros de

empresarios, etc…", por lo que se declaraba nulo el art. 36 del CC para las empresas Mayoristas e Importadores de Productos Químicos Industriales y de Droguería, Perfumería y Anexos 1993-1996 (BOE 197, 18 agosto 1993), por prever que el nombramiento de los delegados de seguridad (figura anterior a la LPRL) correspondía por partes iguales al comité de empresa y a la propia empresa.

[339] Aún en el supuesto de empresas que no sobrepasen los 30 trabajadores, los pactos establecidos en la negociación colectiva que faculten --en este supuesto-- a que el delegado de personal designe al delegado de prevención, son válidos, así STSJ Cataluña 3 febrero 2000 (Recurso 8126/1999), encontrando su acomodo legal en el art. 35.4 LPRL, y por tanto dentro de los límites de aquél.

[340] "Y aproximadamente tres de cada cuatro no prevén el crédito horario mensual para los delegados de prevención", GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: "La negociación colectiva en la crisis. Cuánto y sobre que se negocia", *Revista de Información Laboral*, núm. 2, 2015, págs. 273 y ss.

[341] BALLESTER LAGUNA, F.: "Cuestiones de legalidad y de constitucionalidad implicadas en la designación de los delegados de prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 18, 2002, págs. 74-75.

pleno derecho. No obstante, la fuerte sindicalización de la representación unitaria acaba por abrir las puertas a una participación indirecta del sindicato[342].

Como cuestión adicional procede aludir el sistema de designación. A tal efecto, y dado el silencio legal, surgen dos planteamientos distintos: de un lado, la opción por el criterio de la proporcionalidad, que llevaría a designar delegados de prevención en la misma proporción de las candidaturas electorales presentes en el comité de empresa, a fin de que aquellas organizaciones con representación no queden excluidas de la representación especializada y, además, estén presentes en atención a su cuota de poder en aquél; de otro, la opción por el criterio mayoritario, de acuerdo con el cual serían nombrados delegados de prevención los elegidos por la mayoría del comité, posibilitando de este modo la exclusión de alguna de las candidaturas representadas en su seno, algo que se sitúa en la línea de la normal actuación del comité como órgano colegiado que adopta sus decisiones por mayoría.

Tal y como se acaba de indicar, la LPRL no predetermina la cuestión, pues nada indica al respecto. Cabría pensar, pues, en la aplicación de la regla de proporcionalidad en atención a la implantación en el órgano de representación unitaria, por tratarse de la regla habitual y tradicional en el sistema español en orden a no quebrantar la libertad sindical eventualmente en juego. No obstante, el escaso número de delegados dificulta en grado sumo la traducción de este criterio en el ámbito analizado[343]. Este argumento, junto al silencio legal y la naturaleza de las competencias correspondientes a delegados de prevención y al comité de seguridad y salud, conduce a negar la obligatoriedad de tal sistema de reparto y a permitir la operatividad de la regla de la mayoría[344], que podrá

[342] FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "Representación y participación especializada de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", *Documentación Laboral*, núm. 62, 2000, pág. 108.

[343] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 47.

[344] En SSTS 15 junio 1998 (Recurso 4863/1997) y 14 junio 1999 (Recurso 3997/1998) o en SSTSJ Castilla-La Mancha 14 diciembre 2000 (Recurso 4388/1996) y Extremadura 10 diciembre 2004 (Recurso 661/2004) se aboga por la suficiencia del criterio mayoritario por entender que se trata más de

provocar que una opción sindical se vea excluida del órgano especializado sin que ello signifique quebranto al art. 28.1 CE.

Ahora bien, la respuesta será justamente la contraria cuando el reglamento del propio comité de empresa opte por exigir el criterio de proporcionalidad[345], cuando lo haga el convenio colectivo aplicable[346] o cuando éste, sin hacerlo expresamente, proceda a adjudicar a aquéllas instancias participativas competencias de carácter negociador o decisorio, pues en tal caso la exclusión de determinados sindicatos representados en el comité de empresa sí puede comprometer la libertad sindical[347].

un órgano técnico que uno de representación de personal. Como excepción a este criterio plenamente consolidado, la STSJ Murcia 7 octubre 2002 (Recurso 924/2002), en defecto de regulación en la negociación colectiva específica, opta por el criterio proporcional, señalando que "de admitirse el de mayoría se dejarían fuera del comité, y de la representación específica en materia de salud laboral, a un amplio segmento de la representación legal de los trabajadores".

Entre los convenios colectivos que imponen expresamente el nombramiento de los delegados de prevención por el criterio mayoritario, CC Grupo de Empresas VIPS 2011-2015 (BOE 287, 29 noviembre 2011).

[345] Es más, la exigencia de proporcionalidad podría proceder, incluso, del propio reglamento del comité de empresa, STSJ Castilla-La Mancha 30 abril 2002 (Recurso 393/2002).

[346] Con independencia de las tesis marcadas por la jurisprudencia a favor de la primacía del criterio mayoritario, nada obsta para que pueda fijarse por convenio colectivo otro sistema de designación de delegados de prevención dentro del comité de empresa, en cuyo caso es admisible la conformación de un criterio como el de proporcionalidad sin que se conculque la normativa vigente, SSTSJ País Vasco 10 mayo 2005 (Recurso 849/2005) y 7 octubre 2003 (Recurso 8/2003)] Optan por tal criterio, entre otros, CC Neumáticos Michelín España Portugal SA (Centros de Trabajo de Burgos, Tres Cantos/Coslada -Madrid-, Santa Perpetua de la Mogoda -Barcelona- y Seseña -Toledo-2011-2014 (BOE 37, 13 febrero 2012); CC Fertiberia 2013-2014 (BOE 197, 17 agosto 2013); CC Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S.A 2008-2009 (BOE 289, 1 diciembre 2009).

[347] STS 14 junio 1999 (Recurso 3997/1998) o SSTSJ Andalucía/Málaga 11 febrero 2000 (Recurso 2273/1999); Aragón 15 febrero 2000 (Recurso 4/2000); Galicia 7 abril 2000 (Recurso 5245/1999); Murcia 17 abril 2000 (Recurso 1574/1999); País Vasco 20 mayo 2000 (Recurso 874/2000); Andalucía/Sevilla 23 junio 2004 (Recurso 1586/2002); Madrid 14 febrero 2001 (Recurso 5495/2000); Cataluña 12 mayo 2000 (924/1999);Castilla-La Mancha 30 abril 2002 (Recurso 393/2002) o País Vasco 10 mayo 2005 (Recurso 2470/2005); por citar solo una muestra de una lista mucho más extensa.

Sea cual sea el sistema de designación seguido, el nombramiento trae aparejada la titularidad de las garantías previstas por el art. 68 ET[348] (así como las de los arts. 56.4 o 40.5 ET, a pesar del olvido legal[349]), tal y como recuerda el art. 37.1 LRPL en reiteración justificada por la posible previsión convencional habilitando la designación de quienes no sean representantes unitarios y no disfruten de tales prebendas[350]. En efecto, y entroncando con cuestiones ya aludidas, como límite a la actuación del convenio "la única condición -- lógica por otra parte-- es que sean designados por los trabajadores o sus representantes y que puedan ejercer eficazmente sus competencias, sin que la norma imponga ninguna otra condición para tales sistemas de creación convencional, por lo que lógicamente debe admitirse que cabe sean designados como delegados de prevención o como miembros de los nuevos órganos, cualquier trabajador, siempre que el sistema haya sido establecido convencionalmente; no otra explicación tiene la previsión del art. 37 que otorga a los delegados de prevención las mismas garantías que el art. 68 ET da a los representantes de personal, y el artículo resultaría superfluo y redundante si necesariamente el delegado de prevención hubiera de ser representante legal, pues en ese caso ya dispondría, por esta originaria condición, de dichas garantías"[351].

Por cuanto hace al crédito horario, el art. 37.1 LPRL establece que el tiempo utilizado por los delegados de prevención para el desempeño de las funciones a ellos atribuidas será considerado como de ejercicio de funciones de representación a efectos de la utilización del crédito de horas mensuales, sin perjuicio de lo cual el tiempo dedicado a

[348] Sin perjuicio de ello, el ejercicio de la representación (art. 68.c ET) es el marco que permite la operatividad de las garantías, y su extralimitación abusiva justifica la sanción e incluso el despido de los delegados de prevención, así STSJ Cantabria 17 enero 2002 (Recurso 937/2000).

[349] Apuntando una respuesta favorable respecto a la operatividad del art. 56.4 ET, SSTSJ Andalucía/Sevilla 15 noviembre 2002 (Recurso 3062/2002) o Madrid 17 junio 2003 (Recurso 1378/2003) o. En la doctrina, abogando por la equiparación de garantías, entre otros, ROMERAL HERNÁNDEZ, J.: *El delegado de prevención*, cit., pág. 299 o BARREIRO GONZÁLEZ, G.: "Notas sobre la identificación de los delegados de prevención", *Diario La Ley*, núm. 6652, 15 febrero 2007, pág. 6.

[350] STSJ Cataluña 7 marzo 2001 (Recurso 8352/2000).

[351] STSJ Cataluña 7 marzo 2001 (Recurso 8352/2000). En sintonía con la anterior, STSJ Andalucía/Málaga 16 junio 2000 (Recurso 483/2000).

las reuniones del comité de seguridad y salud, y cualquier otra convocada por el empresario en materia de prevención de riesgos laborales, equivaldría a tiempo de trabajo efectivo, sin imputación al citado crédito horario[352]; otro tanto ocurre con el dedicado a acompañar a los técnicos en las evaluaciones y a los Inspectores de Trabajo en sus visitas, o en los casos en que los delegados de prevención se presenten aún fuera de su jornada de trabajo para conocer las circunstancias en que se hayan producido daños a la salud de los trabajadores. En resumen, el crédito no se duplica (salvo previsión distinta en convenio), pero por vía indirecta tiene lugar una más que necesaria y justificada ampliación.

Por otra parte, el art. 37.2 LPRL recoge el derecho de los delegados a recibir formación en materia preventiva facilitada por el empresario, de forma gratuita y computando el tiempo dedicado a la misma como de trabajo efectivo (por ello, si el aprendizaje coincide con la jornada laboral da lugar a permiso compensatorio equivalente[353]), previsión que, pese a su imprecisión respecto al contenido, resulta esencial teniendo en cuenta que la LPRL no exige que los nombrados cuenten con titulación especial o con un determinado nivel de conocimiento de la materia preventiva. El mismo precepto exige proporcionarles los medios necesarios para el ejercicio de sus funciones, lo cual "permite entender que, en principio, serán todos aquellos (materiales o personales) que contribuyan a ello, independientemente del uso de aquellos otros reconocidos legalmente a los representantes de los trabajadores"[354].

En fin, el art. 37.3 LPRL establece la apuntada obligación de guardar el debido sigilo profesional con relación a la información a la que tengan acceso como consecuencia de su actuación en la empresa, situación que en virtud de lo establecido en el art. 65.2 ET

[352] En este sentido, STSJ País Vasco 27 febrero 2001 (Recurso 2960/2000), que establece el derecho de un delegado de prevención a disfrutar del descanso compensatorio correspondiente a las sesiones del comité de seguridad y salud laboral celebradas en jornada de descanso. En la misma línea, STSJ Cataluña 16 octubre 2014 (Recurso 4179/2014).

[353] STS 18 abril 2002 (Recurso 2362/2001) y SAN 21 noviembre 2006 (Recurso 128/2006).

[354] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 76.

deberá de mantener aun después de dejar el cargo. Así pues, no es posible la utilización de cualquier documento preventivo entregado a aquéllos para fines distintos de los que motiven su entrega, si bien no constituye una afirmación rotunda, pues siempre puede quedar matizada en caso de colisión con el derecho de información[355]. Es más, puede y debe "ceder ante la prevalencia de la necesidad de garantizar la observancia de la legislación --laboral, de seguridad y de salud…-- en el centro de trabajo; en este sentido, el ejercicio de labores de control del cumplimiento de la legislación en el interior de la empresa puede fundamentar denuncias o demandas judiciales ante el empresario, lo que supone que la prohibición de utilizar la documentación no puede jugar para impedir a los representantes [aportarla] cuando de lo que se trata sea del ejercicio de acciones administrativas o judiciales"[356].

2.3.- El comité de seguridad y salud

Otra de las fórmulas de implicación del personal en el seno de la empresa en lo relativo a la prevención de riesgos laborales viene dada por el comité de seguridad y salud (heredero del antiguo comité de seguridad e higiene), órgano de participación equilibrada cuya función primordial consiste en facilitar el intercambio de puntos de vista en aras a la implantación y mantenimiento de una eficaz política preventiva[357], tal y como se deduce del art. 38 LPRL, por lo que, al menos en teoría, puede llegar a ser "el órgano más importante de canalización de la participación de los trabajadores en materia preventiva"[358]

[355] STCo 227/2006, de 17 julio (Recurso 4881/2002) y de forma más específica, STSJ Canarias/Santa Cruz de Tenerife 7 noviembre 2007 (Recurso 641/2007).

[356] QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 79.

[357] En la norma es clara la importancia otorgada a esta modalidad participativa de los trabajadores, "ya que la DM califica como principio general la participación equilibrada de los empresarios y los trabajadores en la prevención de los riesgos laborales", según señala la STJCE de 22 de mayo de 2003, asunto C-441/2001, Comisión Contra Países Bajos (TJCE 112), CAMAS RODAS, F.: "La participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 47, 2003, pág. 270.

[358] GONZALEZ SÁNCHEZ, J.J.: *Seguridad e Higiene en el trabajo: formación histórica y fundamentos*, Madrid (CES), 1997, pág. 302.

con independencia del carácter vinculante o no de sus decisiones. En efecto, y dada su conformación paritaria por representantes de los trabajadores y de la empresa, "lo importante es… su capacidad de acción conjunta…, integrarse como órgano unitario en donde es posible el debate, el intercambio de información, la elaboración de políticas de prevención, de planes y de propuestas… la capacidad, en suma, que va más allá de la mera consulta, de constituirse en órgano auténtico de participación. Queda a la autonomía de los comités el lograr una mayor incidencia e importancia en el ejercicio de sus competencias"[359].

Su constitución deviene obligatoria en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con cincuenta o más trabajadores (teniendo en cuenta la escala establecida en el art. 35 LPRL para la designación de los delegados de prevención, habrá comité donde existan al menos dos delegados), aunque la negociación colectiva, que en la mayoría de las ocasiones se remite a la Ley, en algunos casos reduce el número de trabajadores necesarios para la constitución del precitado órgano hasta dejarlo en algún caso en treinta[360].

Además, es preciso tener presente que, dado que la intención legal parece ser en principio que, que el comité exista allí donde esté prevista la presencia de comité de empresa, habrán de aplicarse las reglas del art. 63.2 ET para la eventual implantación de comités de seguridad y salud conjuntos, pues, aunque la LPRL no lo prevé, así lo exige el Tribunal Supremo a partir de una aplicación analógica de cuanto al respecto contempla el ET para empresas con centros de trabajo cuyo censo no alcanza los cincuenta trabajadores individualmente pero sí sumados los ubicados en la misma provincia o municipios limítrofes[361]. Ahora bien, preciso es tener en cuenta que lo apuntado sólo alcanzará virtualidad si la negociación colectiva omite toda regulación al respecto, pues si mediante

[359] QUESADA SEGURA, R.: La *autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., págs. 92-93.

[360] En este sentido, fijando el número de treinta, art. 102 CC Madera 2012 (BOE 285, 27 noviembre 2012), o art. 72 CC del sector de derivados del cemento 2013-2014 (BOE 76, 28 marzo 2014).

[361] STS 2 diciembre 1997 (Recurso 1087/1997).

acuerdo se determina la creación de otros instrumentos de participación diferentes, procederá estar a lo convenido y no a la regla del art. 63 ET, que deviene así subsidiaria[362].

En cuanto a su composición, ésta se conforma por todos los delegados de prevención y un número igual de representantes designados por el empresario[363]; es, por tanto y *ex* art. 38 LPRL, un órgano de participación colegiado, paritario y, como habrá ocasión de comprobar, consultivo. Por su parte, el art. 38.2 LPRL establece la posibilidad de que participen con voz pero sin voto en sus reuniones, los delegados sindicales y los responsables técnicos de la prevención en la empresa que no sean miembros en los términos expuestos; en las mismas condiciones podrán participar trabajadores con una especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones a debatir, así como técnicos en prevención ajenos a la empresa, siempre y cuando así lo solicite alguna de las representaciones en el comité y sin justificar el motivo de dicha solicitud. La previsión deja claro el carácter abierto del órgano y la voluntad de permitir que cualquiera que pueda aportar algo sea escuchado.

La LPRL resulta muy parca sobre su funcionamiento, en tanto le encomienda la elaboración de su propio reglamento. Únicamente exige en su art. 38.3 reuniones trimestrales (ordinarias) y cuando lo reclame alguna de las representaciones en el mismo (extraordinarias). No obstante lo anterior, no es infrecuente encontrarse en la negociación colectiva otras pautas de periodicidad, estableciendo, incluso, su carácter mensual[364].

[362] STS 22 diciembre 2008 (Recurso 17/2008) o SAN 3 junio 2014 (Procedimiento 112/2013).

[363] Por cuanto hace al régimen jurídico de cada una de las representaciones, no es equivalente, tanto en cuanto los delegados de prevención disfrutan de las garantías del art. 68 ET, mientras nada menta la ley para los trabajadores designados por el empresario para integrarse en el comité, quienes por tanto sólo podrán acceder a ellas si simultáneamente asumen funciones preventivas *ex* art. 30.4 LPRL, SSTSJ Andalucía/Sevilla 3 marzo 2000 (Recurso 4373/1999) y 19 diciembre 2000 (Recurso 3685/2002).

[364] Así se contempla en el art. 35 CC Neumáticos Michelín España Portugal SA (Centros de Trabajo de Burgos, Tres Cantos/Coslada -Madrid-, Santa Perpetua de la Mogoda -Barcelona- y Seseña -Toledo-) 2012 (BOE 37, 13 febrero 2012) y art. 72 CC del sector de derivados del cemento 2013-2014 (BOE 76, 28 marzo 2014), el cual establece que: “las reuniones del comité de seguridad y salud se

El art. 39.1 PRL atribuye al órgano de participación equilibrada dos clases de competencias, de participación y de promoción de iniciativas. Por cuanto hace a las primeras, guardan relación con la gestión, elaboración y puesta en marcha de las actuaciones dimanantes de los planes y programas preventivos de la empresa (así, con carácter previo a su activación, colaborará y conocerá todo lo referido a planificación del trabajo, introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de protección y prevención y formación en la materia, así como sobre la modalidad preventiva adoptada en la empresa); respecto a las segundas, pivotan sobre los métodos y procedimientos para una efectiva prevención de los riesgos, proponiendo a la empresa la mejora de las condiciones o la corrección de las deficiencias existentes[365].

Para el desarrollo de tales competencias, el órgano cuenta con una serie de facultades de cariz informativo desgranadas en el art. 39.1 LPRL y "cuyo desempeño no va a suponer ningún conflicto con el empresario, ya que no implican una intervención excesiva en su actividad productiva"[366], máxime teniendo en cuenta que su posible mejora

realizarán mensualmente y de forma excepcional ante hechos graves en el plazo de 24 horas a solicitud de cualquiera de las partes que lo constituyen".

[365] En algunos convenios colectivos se adicionan otros aspectos nuevos, como por ejemplo el estudio y gestión de prendas de trabajo de protección [art. 15 CC Fuchs Lubricantes, SA 2013-2014 (BOE 137 8 junio 2012) y art. 52 CC Gallina Blanca, SA 2011-2012 (BOE 207, 29 agosto 2012)] o la elección de la Mutua de Accidentes de Trabajo o el servicio de prevención de riesgos laborales. como ocurre con el art. 134 CC Estatal para las Industrias Extractivas, Industrias del vidrio, industrias Cerámicas y para las del Comercio Exclusivista de los mismos materiales 2014-2016 (BOE 136, 5 junio 2014) cuando señala que "en la contratación de la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la decisión será colegiada entre la empresa y el comité de seguridad y salud o los delegados, delegadas de prevención". Con todo, las referencias más habituales en este sentido refieren exclusivamente labores participativas y no decisorias, como muestra el art. 66.7.7.5 CC Industria Química 2013-2014 (BOE 85, 9 abril 2013) conforme al cual "la dirección de la empresa notificará por escrito a los delegados de prevención, examinándose en el comité de seguridad y salud, en una reunión convocada al efecto, con una antelación mínima de 15 días, los cambios que puedan producirse en la elección de Mutua así como sobre la decisión de ceder la gestión de las contingencias comunes a las mismas a efectos de que puedan emitir el correspondiente informe, que no tendrá carácter vinculante".

[366] SALCEDO BELTRÁN, M.C.: "Las competencias y facultades de los delegados de prevención", cit., págs. 54-55. Si bien el empresario cuenta con la obligación "permanente, dinámica y de tracto sucesivo" de informar y hacer partícipe al comité de seguridad y salud de todas las cuestiones que se circunscriben a la seguridad y salud", AGUILAR DEL CASTILLO, M.C.: "El comité de seguridad y salud como órgano de participación de los trabajadores en la negociación colectiva", en

vía convenio no ha encontrado con carácter general gran reflejo en la negociación, que suele trascribir casi literalmente los términos legales, salvo supuestos muy puntuales de ampliación.

La norma prevé, en fin, el eventual establecimiento de un comité intercentros en su art. 38.3 LPRL (paralelo al art. 63.3 ET, pero dotado de superior grado de flexibilidad), posibilidad existente para las empresas con un número plural de centros de trabajo dotados de comité de seguridad y salud, haciendo depender tal facultad del acuerdo entre la entidad productiva y los trabajadores, en el cual se establezcan, también, las funciones que le atribuyen y que vendrán referidas al conjunto de centros que integren la organización empresarial correspondiente. Nada menta la ley tampoco respecto a los miembros o la fórmula de designación, de forma tal que procederá estar a lo pactado o lo incluido en el convenio colectivo, en su caso. Su existencia resulta conveniente, pues es en este ámbito "donde se podrá unificar la política preventiva que se acuerde en la empresa, las decisiones y las actuaciones al respecto y donde se racionalizará el ejercicio del poder de decisión empresarial, haciendo más efectiva la participación de los trabajadores a través de sus representantes. Superándose, en suma, los inconvenientes y limitaciones de una representación parcelada"[367]. En la práctica, a través de la negociación colectiva que recoge la figura se les otorga funciones mediadoras[368] y de canalización de las funciones otorgadas a los comités de seguridad y salud que afecten a la totalidad de la empresa[369],

AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ DOCAMPO, B., Coords.): *Participación y acción sindical en la empresa*, Albacete (Bomarzo), 2013, pág. 120.

[367] QUESADA SEGURA, R.: La *autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., págs. 85-89.

[368] "Las competencias y facultades serán las mismas que se regulan en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para los delegados de prevención y comités de seguridad y salud, referidas a los temas específicos de ámbito general de la empresa, y no a los propios de los centros. Complementariamente podrán analizar e intermediar en las posibles discrepancias que puedan surgir en los comités de seguridad y salud de los centros de trabajo", art. 44 CC Fertiberia, 2013-2014 (BOE 197, 17 agosto 2013).

[369] "El propio comité intercentros de seguridad y salud deberá velar porque las funciones no se solapen o entren en competencia con las que correspondan a los comités de seguridad y salud de los centros de trabajo, que en última instancia son autónomos respecto a lo establecido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales… los comités de seguridad y salud de los centros de trabajo,

confirmando la lógica de la existencia de este elemento aglutinador del conjunto de la compañía.

3.-El papel de la negociación colectiva

Cuando de seguridad y salud se trata, cabe hablar de una "disciplina cuya regulación está sobredimensionada"[370], en tanto el reglamento es "invocado en sobredosis remisiva por la LPRL"[371]. En lógica correspondencia, la LPRL es bastante parca en lo que hace referencia a la negociación colectiva; incluye pocas remisiones o llamadas al convenio (en su sentido más amplio), a pesar de lo cual no deja de ser un marco idóneo de regulación de cuestiones que versan sobre la prevención de riesgos, en general, y sobre la participación y representación del personal, en particular, por lo que resulta especialmente importante "romper con la tendencia manifestada hasta ahora de reproducción de la norma y asumir un carácter más innovador en la regulación de la prevención"[372], en tanto en cuanto queda recorrido para dotar a las figuras preventivas descritas de mayor calado y concreción.

La realidad muestra cómo, sin perjuicio de reconocer las significativas diferencias entre los convenios sectoriales nacionales y los de ámbito inferior[373], lo habitual es (sobre

requerirán la intervención del comité intercentros de seguridad y salud cuando hayan agotado las actuaciones que permite su propia gestión, y siempre que se trate de asuntos que se refieran a las competencias citadas para el comité intercentros o que pudieran ser de tipo general para toda la empresa, previo a ir a la autoridad laboral u otras instancias", art. 202 Iberia SA (Líneas Aéreas de España) (Personal de Tierra) 2013-2017 (BOE 124, 22 mayo 2014).

[370] AA.VV.: "La seguridad y salud laboral", en *El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y Perspectivas*, Madrid (MTAS), 2003, pág. 478.

[371] PURCALLA BONILLA, M.A. y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, R.: "Notas sobre la figura del Delegado de Prevención", cit., pág. 65.

[372] GOÑI SEIN, J.L.: "Las funciones del convenio colectivo en el desarrollo de la prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GRAU PINEDA, M.C., Coord.): *Salud en el trabajo y riesgos emergentes*, Albacete (Bomarzo), 2013, pág. 55.

[373] AA.VV. (RIVERO LAMAS, J., Dir.): "La negociación colectiva en el sector de hostelería", *Colección de Informes Jurídicos y Estudios, Serie Relaciones laborales (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales)*, núm. 25, 1999, pág. 197.

todo en estos últimos) que no asuman todavía la importancia que tiene a la materia preventiva, por lo que no suelen prestarle mayor atención o incurren en extrañas conexiones con otros aspectos carentes de conexión con la seguridad y salud[374]. Tampoco es extraño que la autonomía colectiva se limite a trasladar los parámetros generales referidos en la LPRL, sin ningún tipo de aportación al respecto, dejando por tanto carentes de contenido las posibilidades de innovación y de adaptación herramienta de canalización de la idiosincrasia de las relaciones laborales aplicadas al ámbito de actuación de dicha norma convencional[375]. Es cierto que comienza a ser frecuente la inclusión de los principios esenciales que inspiran la acción preventiva y su planificación, así como alusiones a las posibles situaciones de emergencia, a la formación e información de los trabajadores o a la colaboración activa de todo el personal a través de la participación e información[376]; de hecho, el 84,4% de los convenios colectivos estatales contienen alguna referencia a este campo, porcentaje que desciende hasta el 73% en el caso de los de ámbito empresarial[377]. Pero los datos no reflejan una realidad en la que, como norma general, el convenio no aporta singularidad alguna respecto al contenido de la LPRL, y en numerosos casos se dedica a copiarla de forma literal[378].

La carencia de profundidad es especialmente trascendente en lo relativo a participación y representación, pues, pese al indicado exceso reglamentista y al reducido

[374] MENDOZA NAVAS, N.: *Prevención de riesgos laborales; la regulación convencional*, cit., págs. 25-44.

[375] MERINO SEGOVIA, A.: "Negociación colectiva y prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 379.

[376] MENDOZA NAVAS, N.: "III Convenio colectivo estatal de la madera", en AA.VV: *La salud laboral y el medio ambiente*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 302.

[377] CC.OO.: *La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva. Estudio sobre la Comunidad de Madrid*, Madrid (Ediciones GPS), 2005, pág. 15.

[378] De esta realidad puede deducirse que todavía falta conocimiento y formación en los negociadores, lo que impide explotar la posibilidad de adaptar la norma preventiva a la idiosincrasia de la empresa y de su actividad y riesgo, GARCÍA BLASCO, J. y DEL VAL TENA, A.L.:" La negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Tratado de prevención de riesgos laborales. Teoría y práctica*, Madrid (Tecnos), 2015, pág. 681.

espacio de maniobra otorgado a los interlocutores sociales, "también es una realidad que los espacios que expresa o tácitamente se dejan a la negociación colectiva son importantísimos y por ello se debe llamar la atención a los negociadores para que no obvien convencionalmente esta materia ni en el nivel sectorial ni en el empresarial"[379]. En efecto, no cabe pasar por alto que lo relativo a participación y representación de los trabajadores en materia de seguridad y salud se alza como uno de los ámbitos donde la apertura a la negociación es superior, al permitir que se alteren aspectos de la estructura representativa específica. De hecho, el legislador no sólo permite mejorar los umbrales mínimos de la LPRL (en cuanto a número de representantes, volumen de plantilla a considerar para constituir órganos, competencias y facultades…), sino incluso introducir regulaciones alternativas o crear, *ex novo*, instancias no reguladas por aquél, en tanto el art. 35.4.pfo.2º LPRL permite otorgar las competencias reconocidas a los delegados de prevención a órganos distintos de origen convencional, teniendo en cuenta que "podrán asumir, en los términos y conforme a las modalidades que se acuerden, competencias generales respecto del conjunto de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo, en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales".

Los ejemplos donde tal facultad es llevada a efecto son innumerables, creando órganos específicos de representación en centros sin la de origen legal por su insuficiente dimensión, implantando vías para aglutinar a los delegados de prevención de los diversos centros de una misma empresa... La gran variedad de hipótesis dificulta la sistematización, pudiendo aludir delegados de prevención territoriales, comité central, estatal o regional de seguridad y salud, delegados sectoriales, etc.[380]A este respecto conviene no olvidar

[379] AA.VV.: "La seguridad y salud laboral", en *El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y Perspectivas*, cit., pág. 478.

[380] Así, el art. 41 CC Orange Espagne SAU SA 2014-2015 (BOE 203, 21 agosto 2014) contempla la figura de un comité central de prevención de riesgos laborales destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones generales de la empresa en materia de prevención de riesgos donde la dirección de la empresa se obliga a consultar la adopción de las decisiones establecidas en el art. 33 LPRL, el art. 30 CC Grupo Liberty (Liberty Seguros Cia. de Seguros y Reaseguros, SA y Génesis Seguros Generales, SA de Seguros y Reaseguros) 2007-2010 (BOE 212, 4 septiembre 2007)

tampoco la disposición adicional primera LPRL, que consagra una regla referida a "los órganos específicos de representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales que, en su caso, hubieran sido previstos en los convenios colectivos" vigentes a la entrada en vigor de la Ley, señalando que, siempre y cuando el régimen de competencias, facultades y garantías respete el contenido mínimo legal, "podrán continuar en el ejercicio de sus facultades, en sustitución de los delegados de prevención, salvo que por el órgano de representación legal de los trabajadores se decida la designación de estos delegados conforme al procedimiento del art. 35 LPRL"[381].

Sea como fuere, la posible creación de órganos de participación y representación vía convenio o acuerdo, incluido el intercentros que pueda existir, no significa autorizar a suprimir ninguno de aquéllos comités de seguridad y salud que corresponde constituir conforme al art. 38.2 LPRL o a dar carácter facultativo a cualquier otro extremo del régimen jurídico del sistema de participación y consulta de los trabajadores en materia preventiva[382].

Con todo, en los casos de creación convencional de nuevas instancias representativas, la principal fuente de conflictividad deriva de la actuación conjunta de las normas sobre designación de miembros y del elenco competencial atribuido a esos órganos. La cuestión ya ha sido apuntada: cuando las funciones encomendadas excedan de las de mera ejecución, estudio o asesoramiento para alcanzar a otras de naturaleza negocial o decisoria, la exclusión de determinadas organizaciones sindicales implicará un atentado a la libertad sindical. Procede retomar en este punto la interpretación defendida respecto al

crea la figura del comité estatal de seguridad y salud que convive con el comité de seguridad y salud y con tratamiento funcional análogo, si acaso restando operatividad uno al otro; en fin el art. 175 CC Bridgestone Hispania, SA -Fábricas- 2013-2015 (BOE 53, 3 marzo 2014) contempla la inclusión del llamado delegado de medioambiente con funciones inherentes a la materia; en fin, por no seguir el art. 57.2 CC Transformación agraria (TRAGSA) 1996 (BOE 254, 21 octubre 1996) crea comités regionales de seguridad y salud; etc.

[381] Se trata de evitar que las experiencias positivas previas, avanzadas y adaptadas a las necesidades del sector productivo al cual deban aplicarse, desaparezcan, QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 99.

[382] STSJ País Vasco 8 julio 2008 (Recurso 1/2008).

derecho a pertenecer al comité de seguridad y salud, en tanto idéntico criterio debe seguirse para cualesquiera otras comisiones creadas en el seno del comité de empresa, así como para los órganos de representación en prevención surgidos de la negociación colectiva. Se trata de una doctrina plenamente consolidada en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional[383] y del Tribunal Supremo[384].

[383] Entre muchas, SSTCo 73/1984 de 27 de junio (Recurso 683/1983); 39/1986, de 31 de marzo (Recursos 342 y 486/1985); 184/1991, de 30 de septiembre (Recurso 862/1989); 213/1991, de 11 de noviembre (Recurso 57/1990) o 107/2000, de 5 de mayo (3076/1995).

[384] SSTS 11 julio 2000 (Recurso 3314/1999), 30 abril y junio 2001 (Recursos 2887/2000 y 4627/2000, respectivamente), 13 marzo 2002 (Recurso 1196/2001) o 10 octubre 2004 (Recurso 176/2003).

VII.- EL TRABAJADOR AUTÓNOMO EN LA ORGANIZACIONES EMPRESARIALES Y EN LOS SISTEMAS DE GESTIÓN

El discurso precedente, centrado en el trabajador asalariado (destinatario natural y primigenio de la normativa preventiva), ha omitido la consideración del autónomo, en tanto que su condición presuntamente independiente le configura como elemento externo a la organización empresarial y ajeno a los mecanismos de participación previstos para los subordinados. Ello no obstante, lo cierto es que, en este planteamiento de seguridad integrada resulta esencial tomar en consideración también el papel a desempeñar por estos terceros, pues sus actos podrán incidir también en el éxito o fracaso del objetivo de garantizar entornos de trabajo seguros.

Como necesario punto de partida, es preciso traer a colación el peso que representan los autónomos sobre el total de la población activa[385], que resulta ser de gran importancia merced a la tendencia de las organizaciones empresariales hacia una creciente externalización de los servicios, dimanante de una concurrencia de aspectos, entre los que cabe destacar, desde una reducción de costes a una mejora de la actividad desarrollada, ocasionada por una alta especialización que redunda en un aporte de valor añadido a aquélla actividad principal.

[385] Según los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social a diciembre de 2014, el número de trabajadores autónomos representaba una cifra de 3.152.921 trabajadores, de los cuales el 4,5% trabajan en el sector de industria, el 12,20% en agricultura, el 10,40% en construcción y el 72,80% en servicios. Dicha cifra representa un incremento del 2,48% con respecto a los datos de diciembre de 2013, que tiene que ver con el cambio de tendencia hacia la autocontratación debido a la dificultad para acceder al mercado laboral dependiente. Datos extraídos de http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/index.htm. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

En el ámbito europeo los trabajadores autónomos representaban al 3º Trimestre de 2014 un total de 23.783.400, de los cuales 2.067.000 (8,69% del total) corresponden a España, que aparece en 5º lugar por debajo del Reino Unido, Italia, Alemania y Polonia, tal y como pone de manifiesto el informe Eurostat de dicho trimestre y año, disponible en (http://upta.es/images/Estadistica/2014/Eurostat/UPTA_Informe_Eurostat_III_TRIM_2014.pdf. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

A resultas de ello, el autónomo ha alcanzado un papel protagonista como motor y uno de los especiales valedores de este nuevo "sistema" que, desde luego, se asemeja poco a la idea tradicional que se tiene de quien presta sus servicios por cuenta propia, máxime teniendo en cuenta la amalgama de relaciones contractuales que proliferan actualmente y que afectan a este colectivo, dificultando en numerosas ocasiones la labor de determinar si en el caso concreto el trabajador es en realidad autónomo o, por el contrario, dependiente[386].

En efecto, la condición de trabajador por cuenta propia parece clara en los casos de autónomos totalmente independientes. Sin embargo, existen otras variables, entre las cuales las mayores dificultades identificativas han venido conectadas con las formas de trabajo donde conviven notas propias del trabajo autónomo y por cuenta ajena, como ocurre en el caso de los económicamente dependientes; se trata de "zonas grises" en donde el problema gira en torno a los criterios utilizados para definir el trabajo subordinado[387] y que es preciso delimitar respecto de los denominados falsos autónomos, figura "laboralizable judicialmente por tratarse de una relación subordinada disfrazada de trabajo autónomo para esquivar las obligaciones impuestas por la legislación laboral"[388], incluida, por cuanto aquí importa, la normativa de seguridad y salud en el trabajo.

Sea como fuere, cabe adelantar que el panorama preventivo por cuanto hace al trabajo autónomo en modo alguno resulta positivo, pues las últimas encuestas publicadas ponen de manifiesto la falta de cultura preventiva y su deficiente conocimiento de la legislación en materia de seguridad y salud. Esta situación reclama ajustes y cambios para

[386] "Es significativa al respecto la existencia de las denominadas 'zonas grises' o fronterizas, expresión concerniente a aquellas prestaciones de trabajo cuya naturaleza resulta especialmente difícil de calificar como laboral o extralaboral", así STCo 227/1998, de 26 de noviembre.

[387] PERULLI A.: *Trabajo económicamente dependiente (trabajo parasubordinado)*, en http://www.europarl.europa.eu/hearings/20030619/empl/study_es.pdf. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

[388] GARCÍA SALAS, A.I.: "La regulación del trabajo autónomo dependiente ¿un proceso aún sin concluir?", en AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J. y PUMAR BELTRAN, J., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 301.

lograr una mayor sensibilización de este colectivo (que, no se olvide, también es miembro del universo empresarial), evitando la ignorancia de las obligaciones legales o el cumplimiento meramente formal de las mismas con el fin único de evitar las infracciones y el consiguiente coste económico.

El objetivo, empero, no es fácil de alcanzar, en tanto supone implementar un cambio de mentalidad en un colectivo que tradicionalmente ha quedado al margen de las políticas en la materia y que, todavía hoy, se siente desamparado, no en vano el legislador únicamente parece acordarse del autónomo para incrementar el elenco de obligaciones que le competen (como garante de la seguridad de otros con los que interactúa en el desarrollo de su actividad), pero no para considerarle sujeto acreedor de seguridad y salud en el trabajo.

1.- El trabajador autónomo en materia de seguridad y salud en el trabajo

Con independencia de la naturaleza jurídica del servicio desarrollado por el autónomo, resulta claro que, como el trabajador asalariado, aquél se ve afectado por los riesgos derivados de su ocupación, por lo que parece necesaria también la prevención de riesgos respecto a sus actividades, centradas a menudo en los sectores altamente peligrosos de la construcción[389], la actividad agrícola[390], la pesca y el transporte. Además, cada vez es más frecuente que unos y otros realicen idénticas actividades y en los mismos centros de trabajo, haciéndose imposible, en la práctica, deslindar los riesgos derivados de ambas realidades jurídicas y planteando la necesidad de integrar al autónomo dentro del marco normativo general, incluso en la misma medida que el trabajador por cuenta ajena, o al

[389] A pesar de la importancia de la actividad autónoma en actividades de construcción, el Convenio 167 OIT deja pasar por alto el tratamiento a la figura, haciendo mención exclusivamente a la obligación de los empleadores y los trabajadores autónomos de "asegurar las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo".

[390] A diferencia del anterior, en este caso el Convenio 184 OIT (Recomendación 192), ya refiere que los miembros deberían prever la extensión progresiva de la protección a este tipo de trabajadores autónomos en el sector agrícola.

menos reforzar el acercamiento y, en algunos puntos, alcanzar la plena homologación, tanto en el seno de la Unión Europea como de sus Estados miembros.

Con todo, de sobra es conocida la enorme dificultad --por no decir imposibilidad en no pocos casos-- de trasladar a la prestación por cuenta propia el esquema resultante de la LPRL, centrado en una bilateralidad donde el titular de los poderes empresariales asume una deuda de seguridad para con quienes, en situación de subordinación, generan los frutos que aquél asume *ab initio*[391]; poco que ver con la situación de quien, en principio, organiza y controla su propia actividad y, por ende, los peligros derivados de ésta[392], aunque existen propuestas doctrinales que consideran que "las medidas de seguridad en el trabajo responden a unas finalidades en las que cabe prescindir de la forma jurídica en la que el trabajo se presta"[393], por lo que deberían alcanzar plenamente al autónomo[394]. En esta línea se sitúa también la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, que invitó a los Estados miembros a fomentar la seguridad y salud de los autónomos, sobre todo en consideración a los riesgos característicos de ciertos sectores o a las particularidades de su relación con las empresas contratantes.

Pese a las buenas intenciones, debe admitirse que una respuesta uniforme no resulta factible, pues la gran diversidad de hipótesis conduce a resultados diferentes. Por ello, es preciso colacionar las distintas submodalidades que bajo el epígrafe de trabajo autónomo

[391] MERCADER UGUINA, J.R.: "Trabajo autónomo y prevención de riesgos laborales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, pág. 9 o GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: El *deber de seguridad y salud en el trabajo: un estudio sobre su naturaleza jurídica*, Madrid (CES), 1999, pág. 256.

[392] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, pág. 14; SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A.: "La seguridad y salud de los trabajadores autónomos en la construcción", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, pág. 57 o MARTÍNEZ BARROSO, Mª. R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, Madrid (CEF), 2006, págs. 202-203.

[393] RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M: "La huida del derecho del trabajo", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1992, pág. 92.

[394] MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: "Prevención de riesgos laborales y sistema de responsabilidad por accidente en el trabajo autónomo", *Revista de Derecho Social*, núm. 43, 2008, pág. 122.

se integran, lo que afecta en mayor o menor medida el encaje obligacional que en materia preventiva se pueda dar en el seno de la empresa. Sin embargo, la opción de la LPRL dista de ofrecer un marco satisfactorio y que permita el optimismo, pues no recoge tal pluralidad y ofrece un cuadro homogéneo, asumiendo el pobre tratamiento de la DM[395], cuyas referencias al autónomo son escasas, imprecisas y de "aplicación circunstanciada"[396].

El primer escollo deriva del art. 3 LPRL, por cuanto refiere su aplicabilidad a las relaciones laborales y a las administrativas o estatutarias, "sin perjuicio… de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos". El tenor legal ha motivado una ardua polémica y ha generado diversas lecturas sobre su significado último: desde la afirmación de una peculiar inclusión, donde la dicción lleva a la consideración de no protección directa al colectivo, aunque de la LPRL se deriven derechos y obligaciones para ellos[397], hasta su consideración de exclusión con excepciones, análoga a la contemplada en la Disposición Final 1ª ET, en cuya virtud "el trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos que por precepto legal se disponga expresamente". Sea como fuere, la doctrina es unánime al calificar el tenor del precepto como "evanescente", "relativa", "débil", "confusa", "genérica", "imprecisa", "anómala" o "vaporosa"[398].

Dicho lo anterior, y ante la amalgama de aspectos y adjetivos referidos, es menester proceder a efectuar una evaluación del texto de referencia, de cuyo análisis se puede concluir la imposibilidad de acomodar la figura del autónomo bajo el marco de la LPRL

[395] De igual forma en Derecho Comparado, como afirman MERCADER UGUINA, J.R.: "Trabajo autónomo y prevención de riesgos laborales", cit., pág. 11 o GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: "Trabajadores autónomos y seguridad y salud en el trabajo: una perspectiva de Derecho Comparado", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, págs. 89 y ss.

[396] GARCÍA MURCIA, J.: "Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo", *Relaciones Laborales*, núm. 7-8, 2000, pág. 142.

[397] GARCÍA VALVERDE, M.D.: "El ámbito de aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009, pág. 154.

[398] Por todos, PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "El trabajo autónomo y las propuestas de fundación del derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, núm. 7/8, 2000, pág. 54.

proporcionándole un tratamiento parejo al que confiere al asalariado, y a la par la prácticamente nula inclusión de la figura en la precitada norma, con las únicas excepciones referidas en sus arts. 15.5 y 24.

De conformidad con el primero de los preceptos aludidos, "podrán concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo, la empresa respecto de sus trabajadores, los trabajadores autónomos respecto a ellos mismos y las sociedades cooperativas respecto a sus socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal". El segundo, por su parte, regula, contando con el desarrollo proporcionado por el RD 171/2004, de 30 de enero, los deberes de cooperación, información e instrucción aplicables a los empresarios en supuestos de concurrencia de trabajadores de dos o más empresas en un mismo centro de trabajo, que también "serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo"; algo que hoy se asume con normalidad por los distintos operadores de la prevención[399], pero que, sin embargo, tardó en alcanzar eficacia práctica, toda vez que hasta la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, sus incumplimientos no eran susceptibles de sanción administrativa, pues el autónomo ni era considerado responsable en la materia ni su conducta era tipificada como infracción.

Así y en virtud de lo expuesto, salta a la vista que la norma básica en el ámbito de la seguridad y salud laboral en el trabajo marca una serie de directrices obligatorias cuyo interés consiste más bien en prevenir los efectos nocivos del autónomo sobre los trabajadores con dependencia laboral que la protección en sentido estricto del trabajador por cuenta propia[400]. A partir de lo apuntado, procede concluir cómo, pese a que la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo (LETA), reconozca el derecho

[399] Asumiendo la lógica de un criterio locativo seleccionado una vez constatado el hecho de que tal convivencia significa para los trabajadores en conjunto un mayor índice de riesgos, MIÑARRO YANINI, M.: *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, cit., págs. 509 y ss.

[400] GARCÍA MURCIA, J.: "Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo", cit., pág. 142 y LAHERA FORTEZA, J.: "Prevención de riesgos laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el RD 171/2004", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, pág. 94.

del autónomo a su seguridad y salud en el trabajo, bajo la regulación de la materia contenida en la LPRL no se ha producido con carácter general su efectiva inclusión (salvo, claro está, en su condición de empleadores, obligados respecto a su personal), resultando únicos responsables de su propia protección[401]. A lo sumo, el art. 3 LPRL habilita una extensión selectiva de algunos mecanismos de tutela diseñados, a modo de especie o salvedad al ámbito natural de la cobertura legal[402].

Al final, a partir de la normativa preventiva diseñada bajo las pautas de la LPRL, el único contexto donde el autónomo es considerado es en el regulado en el art. 24 LPRL, referente a la concurrencia de actividades (incluso en el régimen jurídico más actual diseñado por la LETA); es decir, supuestos en los cuales interactúa con empleados de otras empresas, de forma que las tareas de unos y otros, así como las medidas respectivamente adoptadas, repercuten sobre el resto de los presentes[403].

Sea como fuere, el planteamiento se reproduce en el art. 8 LETA, único de la norma destinado a la prevención de riesgos laborales y por mor del cual, primero, el autónomo podrá interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo cuando considere que existe un riesgo grave e inminente para su vida o salud (derecho de autotutela innegable incluso si la norma guardara silencio al respecto); segundo, le son aplicables los deberes de cooperación, información e instrucción del art. 24.1 y 2 LPRL cuando preste servicios en los centros de la empresa cliente o en centros de trabajo concurriendo con trabajadores de otras empresas; tercero, si realiza su prestación en el centro de trabajo de su cliente, siendo la obra o servicio de la propia actividad, éste viene está obligado a vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales; y cuarto, en caso de utilizar máquinas, equipos, productos, materiales o útiles proporcionados por la empresa cliente, aunque no

[401] NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, Albacete (Bomarzo), 2006, pág. 78.

[402] GARCÍA MURCIA, J.: "Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo", cit., pág. 42.

[403] MORENO MÁRQUEZ, M.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 130.

preste la actividad en sus centros de trabajo, será aquélla la que asuma las obligaciones del art. 41.1 LPRL.

Como cabe comprobar fácilmente, poco nuevo aporta la norma, pues la única previsión verdaderamente original es la obligación de vigilancia referida, que, conforme se indicará, viene a cubrir la omisión detectada tanto en el art. 24.5 LPRL como en el RD 171/2004. Con esta salvedad, la LETA se limita a reproducir reglas ya existentes, no define de forma acabada la situación preventiva de los autónomos y ni siquiera ofrece una respuesta singular para los trabajadores autónomos económicamente dependientes (TRADE), ámbito donde, dada la cercanía al trabajo subordinado, la labor, sin duda, era más sencilla.

De lo expuesto se deduce que, al margen de los supuestos de concurrencia de empresarios en un mismo centro de trabajo, el trabajador autónomo es amo y señor de su actividad y, por tanto, sujeto totalmente activo en el diseño de su política preventiva, pues, si no tiene empleados a su servicio, en principio ninguna obligación se le impone respecto a su propia protección, y, si los tiene, es sujeto obligado respecto a sus trabajadores, sobre los que, como empleador, detenta un poder de dirección que le otorga la titularidad de la toma de decisiones, sin perjuicio de los derechos de información, consulta y participación atribuidos a su personal.

En los casos de concurrencia de empresarios y/o trabajadores autónomos en un mismo centro de trabajo la cuestión es algo más compleja. Lo afirmado respecto al autónomo con empleados es extensible, sin perjuicio de la mínima merma en su autonomía que implican el deber de coordinación o la obligación de acatar las instrucciones del titular del centro de trabajo respecto a riesgos y medidas preventivas existentes en el mismo. En el caso de ausencia de empleados, su total libertad en materia preventiva desaparece cuando, debido a la concurrencia, puede hacer peligrar la seguridad y salud de otros autónomos o de trabajadores asalariados de terceros; por este motivo, ya no queda a su voluntad la decisión respecto a la seguridad y salud en el trabajo, pues la norma (la

genérica o la específica de la construcción) le marcan una serie de obligaciones, unas pautas de actuación que seguirá con mayor o menor libertad dependiendo de su condición o no de empresario principal, titular del centro de trabajo o de mero concurrente, pero también de su peso específico (económico, por volumen de plantilla, por ser su actividad estratégica…) en relación con el resto de los citados, pudiendo ser artífice máximo de la política preventiva o mero sujeto pasivo receptor de lo decidido por otros operadores económicos.

Estas reglas de orden resultan extensivas, incluso y conforme ya se adelantó, a los TRADE, definidos como "aquellos que realizan una actividad económica o profesional a título lucrativo y de forma habitual, personal, directa y predominante para una persona física o jurídica, denominada cliente, del que dependen económicamente por percibir de él, al menos, el 75 % de sus ingresos por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales" (art. 11 LETA). De esta definición se deduce que se trata de autónomos a todos los efectos, con la única especialidad de que obtienen de una sola fuente la gran mayoría de sus ingresos; en otras palabras, y en tanto deben concurrir el resto de requisitos enumerados de manera acumulativa en el art. 11.2 LETA, se distinguen dos grandes aspectos: el económico, en cuanto a que de forma "predominante trabajan para un solo cliente", y el jurídico, pues no existen otras distinciones con al resto de los trabajadores por cuenta propia.

Su innegable parecido al trabajador por cuenta ajena no obsta para que el legislador les someta al mismo tratamiento que al autónomo independiente en lo relativo a la prevención de riesgos laborales[404]. Es más, no sólo se prescinde de la asimilación al asalariado en materia preventiva, sino que el reconocimiento de la singularidad del TRADE tampoco se traduce en el establecimiento de un régimen jurídico singular en la LETA en lo referente a seguridad y salud, pues su art. 8 no hace distingos a este respeto, por lo que, de nuevo, el interés legal se circunscribe también en este caso a la concurrencia

[404] HERNANDEZ PRIETO, J.A.: "La desnaturalización del trabajador autónomo", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo (Universidad de Valladolid)*, núm. 11, 2010, págs. 177 y ss.

de empresarios, en tanto, más allá de lo dicho, la única referencia a mayores se contiene en el art. 4.3.a) RD 197/2009, de 23 de febrero, por el que se desarrolla el Estatuto del Trabajo Autónomo en materia del TRADE y su registro y se crea el Registro Estatal de asociaciones profesionales de trabajadores autónomos, el cual establece que "las partes podrán incluir en el contrato cualquier otra estipulación que consideren oportuna y sea conforme a derecho. En particular, en el contrato se podrá estipular:... d) La manera en que las partes mejorarán la efectividad de la prevención de riesgos laborales, más allá del derecho del trabajador autónomo económicamente dependiente a su integridad física y a la protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, así como su formación preventiva de conformidad con el artículo 8 del Estatuto del Trabajador Autónomo".

Carácter meramente facultativo que contrasta con la imperatividad de incluir los extremos listados en el art. 4.2 LETA y cuyo resultado final es que el régimen jurídico obligatorio en materia de prevención de riesgos laborales de los TRADE será el mismo que el de cualquier otro trabajador autónomo, salvo que las partes hayan estimado oportuno incluir cualquier otra cláusula en el contrato que refuerce su protección jurídica; algo, sin duda, deseable[405].

2.- El autónomo concurrente con otros empresarios

En la medida en que los supuestos de concurrencia de empresarios en un mismo centro de trabajo son los únicos en los que la norma ha considerado a los autónomos dignos de atención, es menester atender, siquiera brevemente, a la duplicidad de regímenes jurídicos existentes, el aplicable a la generalidad de sectores y el relativo a la construcción, actividad que cuenta con una regulación pionera que ha servido de orientación y pauta.

[405] Al respecto PRIOR GARCÍA, I.K.: "España: El estatuto del trabajador autónomo: puntos críticos", *Actualidad Jurídica (Uría & Menéndez)*, núm. 18septiembre 2007. Disponible en http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1803/documento/articuloUM.pdf?id=3184. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

El repaso a los RRDD 1627/1997 y 171/2004 permitirá confirmar la conclusión primera ya puesta de manifiesto, cual es la complejidad de construir un régimen cabal y coherente sobre la situación preventiva de los autónomos, dada tanto su condición mixta, que fuerza a considerarlos simultáneamente deudores y acreedores de seguridad y dificulta su encaje, sin matiz, en los márgenes de la LPRL, como la pluralidad de variantes que ofrece una figura en cuyo seno quedan incardinados desde quienes actúan con total independencia, hasta los calificados como autónomos dependientes, indudablemente más cercanos al asalariado y, por tanto, más fácilmente reconducibles a la LPRL.

2.1.- Regla general

La primera situación a analizar, viene dada por la generalidad aplicable a todos los sectores salvo la construcción, derivada del art. 24 LPRL (desarrollado por RD 171/2004), merced a su apartado 5, respecto de todos los autónomos que concurran en un mismo centro de trabajo con trabajadores de otras empresas, con independencia de la modalidad de trabajador por cuenta propia de que se trate, su grado de dependencia/independencia o el hecho de contar o no con asalariados a su servicio.

Merced al mentado precepto, "los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 [les] serán de aplicación". Tan sucinta referencia no especifica con claridad si respecto a estas obligaciones son sujetos protegidos o responsables[406], procediendo atender al desarrollo reglamentario para aquilatar el sentido de la norma arrojando las tres posibles situaciones siguientes.

La obligación característica en los supuestos de concurrencia es la de cooperar horizontalmente en la aplicación de la norma[407], para lo cual los empresarios deben

[406] Dualidad lógica, pues en este contexto el autónomo es fuente de riesgo y persona susceptible de daño; por extenso, MORENO MÁRQUEZ, M.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 23.

[407] Sobre cómo interpretar la "cooperación", entre otras, STS 13 abril 2010 (Recurso 3593/2008) o SSTSJ Castilla y León/Valladolid 28 octubre 2003 (Recurso 1571/2003) o Extremadura 2 diciembre 2004 (Recurso 624/2004).

cumplir ciertos deberes de información y comunicación mutua y establecer los medios de coordinación necesarios (art. 24.1 LPRL). Conforme indica el art. 4.1.2 RD 171/2004, tal imposición alcanza también a los trabajadores autónomos en presencia, siendo, por tanto, considerados como cualesquiera otros empresarios, forzados a coordinarse y a suministrar determinados datos[408] y destinatarios de los proporcionados por el resto. Con ello, sin duda, podrán organizar de forma más adecuada su propia seguridad, inserta todavía, y sin embargo, en el marco de la autotutela, pues no se les impone actuar en uno u otro sentido en atención a los datos recibidos[409]; tanto es así que se encuentran fuera de la cobertura, entre otros, del recargo de prestaciones, lo que determina su no asimilación en forma alguna a los trabajadores dependientes a tales efectos[410].

El titular del centro o persona con capacidad para ponerlo a disposición y gestionarlo asume responsabilidades y facultades adicionales merced al tenor del art. 24.2 LPRL. A él corresponde la iniciativa para el establecimiento de los medios de coordinación, designa a quienes deben ocuparse de la misma y puede ampliar sus funciones; además, ha de informar y dar instrucciones a los empresarios sobre los riesgos existentes, las medidas de protección y prevención correspondientes y las de emergencia. Los receptores de las instrucciones han de cumplirlas, y poner éstas y los demás datos en conocimiento de sus respectivos empleados, así como tenerlas en cuenta a la hora de cumplir sus obligaciones de evaluación y planificación.

Lo anterior alcanza también, conforme ya se indicó, a los trabajadores autónomos en los términos explicitados en el art. 9.4 RD 171/2004. En consecuencia, si son titulares del centro, adoptarán el elenco obligacional que acompaña a tal condición[411]; si no lo son,

[408] DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", cit., págs. 49-50.

[409] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", cit., págs. 23-24.

[410] STSJ Madrid 15 septiembre 2010 (Recurso 2618/2010).

[411] NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 80. Respecto a la evaluación y planificación, entendiendo que solo si

serán receptores de la información e instrucciones procedentes de su titular, debiendo acatarlo y, en su caso, trasladarlo a sus propios empleados; además, ello no empece que, por la propia idiosincrasia de la actividad desarrollada deba igualmente conocer los riesgos inherentes a tal actividad y que son ajenos a los de la/s empresa/s para las que pueda realizarla[412]. Sea como fuere, la imposición de obligaciones en esta órbita (señaladamente la de acatar las instrucciones del titular) permite colegir que cabría la responsabilidad por daños y perjuicios por incumplimiento preventivo, en su caso[413].

Cuando concurran empresas vinculadas por relación de contratación o subcontratación, la principal, además de las obligaciones citadas (incluidas las del titular, de serlo), deberá vigilar el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud por parte de los contratistas o subcontratistas de obras y servicios correspondientes a su propia actividad si desarrolladas en el centro de trabajo. En este punto, ni el art. 24.5 LPRL, ni el RD 171/2004 efectúan mención alguna a los autónomos (sin perjuicio de que si en ellos se da la circunstancia de ser empresario principal deban asumir el citado deber de vigilancia[414]) permitiendo concluir que solo de ser contratista será vigilado[415]. No obstante, la LETA permite alcanzar una conclusión bien diferente respecto a esta cuestión, no en vano y según ya se adelantó, el cliente está obligado a vigilar el cumplimiento de la normativa preventiva por parte de los autónomos que realizan su prestación en el centro de trabajo de aquél, de cumplirse el clásico requisito de ser la obra o servicio contratada de la propia actividad.

ostentan la condición de empleador, pues en caso contrario prima su libertad respecto al nivel de seguridad que desea para sí, DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", cit., pág. 52 o MARTÍNEZ BARROSO, M.R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, cit., pág. 219.

[412] STSJ Aragón 11 febrero 2008 (Recurso 60/2008).

[413] ATS 28 septiembre 2011 (Recurso 37/2011).

[414] NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 80.

[415] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", cit., pág. 25 o CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: "Las responsabilidades de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos profesionales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006, pág. 77.

2.2.- El sector de la construcción

Frente a la regla general, el RD 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, puede afectar a los autónomos en el presente asunto desde dos posiciones jurídicas. De un lado, cuantos tengan empleados alcanzan el estatus de contratistas o subcontratistas y, por ende, deudores de seguridad, careciendo en tal caso de mayor trascendencia el dato de que él mismo sea también trabajador sujeto a idénticos riesgos[416], de otro, se diseña un régimen jurídico para el autónomo de la construcción sin asalariados a su servicio, el cual queda expuesto a continuación.

El tratamiento preventivo del autónomo resulta más minucioso en este que en el anterior supuesto, lo que deriva de la peculiar situación del sector productivo al que se refiere. La norma recoge buena parte de los principios ya ideados en la especial y los hace extensivos a otras ramas productivas[417], al tiempo que "completa" a su predecesora, señalando su disposición adicional primera que las obras del RD 1627/1997 "se regirán por lo establecido en el citado real decreto", para, acto seguido, indicar cuales son las figuras, obligaciones o previsiones propias de la construcción equivalentes a las contenidas en el RD 171/2004[418]. Así las cosas, y para el sector referido, los efectos extendidos por el reglamento de desarrollo del art. 24 LPRL han resultado sin duda muy limitados, puesto que la mayoría de los supuestos aducidos se encontraban ya contemplados en aquella regulación particular.

[416] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", cit., págs. 17-18 o, del mismo autor, "El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos", *Temas Laborales*, núm. 81, 2005, pág. 168.

[417] Incluso a las obras "menores", para las que el régimen jurídico preexistente no era suficientemente clarificador, SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A.: "La seguridad y salud de los trabajadores autónomos en la construcción", cit., pág. 67.

[418] LLANO SÁNCHEZ, M.: "El Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales en materia de coordinación de actividades empresariales", *Actualidad Laboral*, núm. 13, 2004, págs. 1545 y ss.

Por cuanto hace al tratamiento del trabajador por cuenta propia, y dejando a un lado tanto los problemas en materia de responsabilidad administrativa[419], como hipótesis puntuales (contratación directa por el promotor, convertido así en contratista), los aspectos más destacados de su régimen jurídico pueden ser extraídos del elenco de obligaciones directamente a él dirigidas(art. 12 RD 1627/1997), donde sí cabe apreciarlo, al menos en una primera impresión, como destinatario de tutela frente a los riesgos creados por terceros o derivados de sus propias decisiones, y ello como sigue.

En primer lugar, el autónomo concurrente debe aplicar los principios de la acción preventiva del art. 15 LPRL (algunos, por su propia índole, imposibles de cumplir por un trabajador por cuenta propia), en particular en el desarrollo de las tareas y actividades del art. 10 RD 1627/1997, lo cual demuestra que lo verdaderamente importante es la conexión entre sus actos y los del resto de trabajadores y no tanto la protección de su salud[420], motivo por el que vuelve a incidirse en la necesaria "cooperación" entre los empresarios y quienes prestan servicios por cuenta propia[421].

[419] Sobre las dificultades para su sanción, excepto en lo relativo a coordinación y equipos de trabajo y de protección individual, DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", cit., pág. 55, nota 33; GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de Riesgos Laborales", cit., pág. 29; GARCÍA GUTIÉRREZ, M.L.: "Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004, págs. 109 y ss.; SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A.: *Seguridad y salud en las obras de construcción*, Madrid (La Ley), 2001, págs. 96 y ss.; CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: "Las responsabilidades de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales", cit., pág. 81; MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "Tema 23", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Coord.): *Derecho sancionador público del trabajo*, Madrid (Colex), 2001, pág. 341 o GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: "¿Deberes públicos de origen convencional?", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 97, 1999, págs. 705 y ss.

[420] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", cit., pág. 28.

[421] Así "la información al resto de concurrentes no sólo será respecto a los riesgos asociados a sus actividades, sino también a los del lugar de trabajo. Este deber de información puede, en ocasiones, ampliarse al deber de vigilancia en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, por parte de las empresas a las que se contrate o subcontrate una obra o servicio", y que afectaría de igual forma a los trabajadores autónomos, *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, INSHT, 2009.

En segundo término, ha de cumplir las disposiciones mínimas establecidas en el Anexo I; utilizar equipos de trabajo ajustados a lo dispuesto en el RD 1215/1997, y elegir y utilizar los equipos de protección individual en los términos del RD 773/1997. Tales medidas actúan directamente en pro de su seguridad, aun cuando también reporten beneficios para otros.

Como tercera precisión, queda sujeto a los deberes que para los trabajadores contempla el art. 29 LPRL, Previsión difícil de trasladar al empleo autónomo pues en la LPRL tales obligaciones están subordinadas a la previa actuación de un empresario, deudor de seguridad respecto a sus subordinados, y cuentan para su imposición con el mecanismo coercitivo dado por el poder disciplinario[422].

En cuarto lugar viene obligado a ajustar su actuación a lo fijado en el art. 24 LPRL, participando, en particular, en cualquier medida de actuación compartida establecida al efecto; igualmente, ha de atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador o la dirección facultativa, quienes pueden servirse del libro de incidencias, al cual tienen acceso los autónomos, para dejar constancia de los defectos a subsanar. Otra vez, por tanto, se produce la equiparación a la figura empresarial.

Y en fin, debe cumplir lo establecido en el plan de seguridad y salud del contratista (pues ha de conocerlo y aplicarlo; de hecho, puede presentar sugerencias y alternativas para su mejora, correspondiendo al coordinador su aplicación), entroncando, de este modo, con la obligación de contratistas y subcontratistas de informarle y proporcionarle instrucciones sobre las medidas a adoptar (art. 11 RD 1627/1997) que, como manifestación de coordinación vertical, constituye una leve tentativa de considerarlo como sujeto protegido[423]. Importancia crucial alcanza en este punto el art. 11.2 RD 1627/1997, al prever la responsabilidad de contratistas y subcontratistas respecto a la ejecución correcta

[422] MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, cit., pág. 215, aunque en pág. 233 se muestra más optimista.

[423] GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", cit., pág. 28.

de las medidas fijadas en el mentado plan en lo relativo a las obligaciones que les corresponden a ellos o a los autónomos a ellos vinculados; es decir, responderán por incumplimientos de éstos, aun cuando el infractor sea el único afectado por su acto, lo que implica un traslado del riesgo propio a partir del cual sí cabe apreciar cierta consideración del trabajador independiente como acreedor de tutela[424].

Para concluir, solo resta dejar constancia de la importancia otorgada al trabajo no subordinado en la regulación incorporada a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, relativa a la subcontratación en el sector analizado. También en ella se otorga valor prioritario a la independencia del autónomo, permitiendo apreciar de forma clara la gran dificultad de acomodar su doble naturaleza empresario/trabajador.

[424] DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", cit., pág. 55.

VIII.- LA FORMACIÓN COMO ELEMENTO INDISPENSABLE PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES Y PARA LA GESTIÓN INTEGRADA

Resulta evidente que el trabajador tiene un campo de actuación en el diseño, implantación y vigilancia del sistema preventivo empresarial potencialmente amplio; al menos mucho más que el simple papel de sujeto pasivo destinatario de mandatos empresariales en cuya conformación y planteamiento nada puede influir. También es un hecho que, sin embargo, la realidad dista todavía del *desideratum* de prevención integrada en el sistema general de gestión empresarial y, por tanto, la operatividad práctica de las posibilidades de participación del personal queda lejos de alcanzar niveles óptimos.

Alterar esta situación reclama, sin duda, cambios de mentalidad, tal y como se ha avanzado en las páginas precedentes. Pero no sólo por parte del empresario, de cara a otorgar a la prevención el papel que le corresponde en el seno de la organización (porque lo manda la Ley, porque están en juego la vida y la integridad y porque le conviene desde el punto de vista de la productividad y la competitividad), sino también de los propios trabajadores, entre los cuales también se detecta una gran falta de cultura preventiva a partir de la cual su preocupación por las cuestiones de seguridad y salud no pasa de anecdótica en la mayoría de las ocasiones y su deseo de implicarse activamente es, para la generalidad, mínimo o inexistente. Es más, incluso en aquellos casos en las cuales puede existir una voluntad latente en tal sentido, uno y otros pueden encontrarse con insuficientes recursos formativos para ello.

Sobre la cuestión se ha pronunciado recientemente el INSHT, y aunque se trate de una reflexión general resulta fácilmente extrapolable a la gestión preventiva, afirmando como “la implicación de los trabajadores en el proyecto empresarial y en las actividades que desarrollan es una situación supuestamente pretendida por muchas organizaciones, las cuales desarrollan instrumentos de gestión en sus actuaciones para aunar esfuerzos y facilitar el sentimiento de pertenencia al grupo. Los avances tecnológicos han comportado

que se requiera que las personas realicen cada vez más funciones analíticas y auto gestoras de sus actividades ya que los trabajos rutinarios pueden ser fácilmente automatizados. Incluso quienes están ligados a actividades de producción directa y a la prestación de servicios, por sencillos que estos sean, deberían poder efectuar aportes para mejorar la calidad y eficacia de su trabajo, junto a la posible reducción de costes. Las personas deben ser contempladas por el bien de la organización como resolutivas de problemas y fuente esencial de inquietudes, entre las que deberían estar las acciones de mejora, y no como meras ejecutoras de tareas de poca o nula iniciativa que tanto abundan y que tanta frustración generan. Todos los trabajadores deberían aportar valor en base a lo que saben, a la información que reciben y a la que pueden proporcionar. Por tanto, invertir en el conocimiento de cada miembro de la organización es crítico para el buen funcionamiento de la misma, más en la era de la información y de la globalización en la que estamos"[425].

1.- La importancia de la formación para crear entornos laborales seguros

A tenor de lo expuesto, parece evidente que la formación se alza en elemento nuclear de cara a satisfacer los ambiciosos objetivos de la LPRL. No puede haber integración de la prevención en la empresa si no hay implicación de todos sus miembros humanos, pero éstos no querrán, no podrán o no sabrán actuar si no cuentan, de un lado, con una sensibilización preventiva suficiente y, de otro, con una adecuada formación en el ámbito de la seguridad y la salud laboral.

Respecto a lo primero, ya la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 dejó clara su importancia al señalar que "la Estrategia debe servir para movilizar a la sociedad española y hacerla aún más sensible y comprometida con la prevención de riesgos laborales, contribuyendo de esta manera a desarrollar y consolidar una cultura de la prevención de riesgos laborales. La sociedad no puede permanecer impasible ante las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades

[425] NTP 1013: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (I): bases metodológicas*, INSHT, 2014.

profesionales que se producen cada día en nuestro país. La Estrategia aspira, en fin, a transformar los valores, las actitudes y los comportamientos de todos los sujetos implicados en la prevención de riesgos laborales (el Gobierno, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las empresas, los trabajadores, las entidades dedicadas a la prevención), en suma, de toda la sociedad, en relación con la prevención de riesgos laborales. Las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades profesionales no son, no deben ser, tolerables. Los riesgos en el trabajo se pueden evitar o, cuando menos, controlar”[426].

Por cuanto hace a la formación (pero también parcialmente en pro de la sensibilización), las vías para satisfacer los objetivos son varias y entre ellas destacan las siguientes: la formación preventiva en todos los niveles de enseñanza (incluso en la que se desarrolla al margen del sistema educativo), para crear ciudadanos concienciados en la materia de seguridad y salud; la formación de los trabajadores en la empresa a cargo del empresario para transmitir los conocimientos necesarios en el marco de su concreta actividad productiva y de las específicas circunstancias de la organización en que se integra, y, en fin, la formación de profesionales técnicos para ayudar a llevar a efecto la prevención integrada.

La importancia de la formación también se recogió abiertamente en la Estrategia española 2007-2012, en cuyo objetivo 6 (“potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales”) incorporó una introducción donde se establecía que “la formación es uno de los pilares esenciales de esta Estrategia, pues para consolidar una auténtica cultura de la prevención es necesario tomar conciencia de que la prevención no comienza en el ámbito laboral, sino en etapas anteriores, en especial en el sistema educativo. Por un lado, el mercado laboral español necesita trabajadores cualificados y parte de esa cualificación debe consistir en una sólida formación en materia de prevención de riesgos laborales, no

[426]Disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Estrategia_Seguridad_Salud/estrategia_2007_2012.pdf. Pág. 12 y ss. Última consulta: 15 de julio de 2015.

sólo desde el punto de vista teórico sino también desde la práctica efectiva de la misma. Por otra parte, el sistema educativo debe proporcionar profesionales adecuados en capacidad y suficientes en número para el desempeño de funciones preventivas en las empresas".

En el marco de este objetivo, se plantearon diversas actuaciones, entre las cuales procede apuntar la elaboración de un "Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales, que ordenará de manera racional las acciones" a seguir en la materia "incluyendo medidas diferenciadas para la formación en materia preventiva para trabajadores (artículo 19 LPRL) y para los recursos preventivos (propios o ajenos) que desempeñan funciones de nivel básico, intermedio o superior y para los trabajadores autónomos, así como planes específicos para empresarios, directivos, delegados de prevención y coordinadores de seguridad". A tal fin, la propia Estrategia contemplaba crear en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo un grupo de trabajo sobre formación en materia de seguridad y salud en el trabajo (como efectivamente ocurrió el 25 de febrero de 2008), que fue el encargado de elaborar el mentado Plan, cuyo texto final fue aprobado en los plenarios de la Comisión de 9 de diciembre de 2010 y 21 de junio de 2011[427].

Parece claro que, como expresamente afirmó en 2013 el Balance final de la Estrategia española 2007-2012, "la cultura de la prevención se aprende", por lo que "es necesario integrarla en el día a día de la actividad, escolar y laboral, como un auténtico 'estilo de vida'. Se trata de abordar la prevención de riesgos laborales de forma transversal en la política educativa, como mecanismo fundamental para potenciar la concienciación y sensibilización de la sociedad en la prevención de riesgos laborales". Para ello se elaboró, precisamente, el citado Plan nacional, que "incluye 11 capítulos que abarcan la integración

[427] Plan Nacional de formación en prevención de riesgos laborales, disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Noticias/Noticias_INSHT/2011/ficheros/PlanNacionalFormaci%C3%B3nPRL.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

de la prevención en el sistema educativo y la formación para el empleo, la formación de profesionales de la prevención y la formación en prevención de colectivos específicos”[428].

A este respecto, la reciente Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 reconoce lo avanzado señalando que “la formación en prevención de riesgos laborales es una asignatura en la que se ha avanzado mucho en los últimos años, con un reflejo directo en el mayor número de trabajadores formados y en el aumento de la sensibilización de la sociedad”. También apunta, sin embargo, como, “además de la cantidad, debemos asegurarnos de que la formación que se imparte en los distintos ámbitos tiene la calidad exigible”; asimismo, reconoce algunos déficits, al afirmar que “persiste la necesidad de impulsar la integración de la formación en prevención de riesgos laborales en el sistema educativo, actualizar y adecuar contenidos, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, y promover la formación de colectivos que requieren un conocimiento específico en materia de prevención de riesgos laborales para el buen desempeño de sus actividades”[429].

2.- Ámbitos de actuación formativa

Tal y como se ha podido deducir, la formación e información en materia de seguridad y salud es una faceta imprescindible y básica en aras a la consecución de los objetivos preventivos marcados y su máxima de disminuir los riesgos laborales[430]. Solo con la adecuada concienciación y un conocimiento exacto de los riesgos y las medidas de

[428]Balance final de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 disponible enhttp://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/Balance%20FINAL%20EESST.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

[429]Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 en http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

[430] Así ZIMMERMANN, M.: “Influencia de la formación en la percepción de las causas de los riesgos de accidente de trabajo”, *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 21, 2002, pág. 6, concluye como la causa fundamental de siniestralidad laboral el exceso de confianza en concurrencia con una deficiente formación preventiva.

lucha frente a los mismos, se podrá llegar a los umbrales de éxito que la cultura preventiva intenta alcanzar desde la LPRL hasta el momento actual pero que, pese a los esfuerzos del legislador, parece no culminarse de forma eficaz.

Las actuaciones habidas y sobre las que procede incidir se sitúan en los ámbitos a continuación expuestos.

2.1.- La formación preventiva en el sistema educativo

El deseo del legislador de optar por una visión proactiva de la prevención, en el convencimiento de que cumplir la normativa por conciencia antes que por miedo a la sanción es la opción más satisfactoria, se refleja en la propia Exposición de Motivos de la LPRL cuando establece que "el propósito de fomentar una auténtica cultura preventiva, mediante la promoción de la mejora de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos, involucra a la sociedad en su conjunto y constituye uno de los objetivos básicos y de efectos más trascendentes para el futuro de los perseguidos por la presente Ley". En íntima conexión con lo apuntado, el art. 5.2 LPRL sienta que, a fin de mejorar la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, "las Administraciones públicas promoverán la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza y de manera especial en la oferta educativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales, así como la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de riesgos laborales"[431].

Con todo, la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, en el diagnóstico de la situación en 2007 consideraba que "las políticas activas desarrolladas por los poderes públicos (sensibilización y concienciación, información, investigación, formación, incentivación económica) han sido débiles y dispersas, lo que ha dado lugar a la

[431] Un análisis de cómo a lo largo del sistema educativo español (desde primaria hasta la universidad) se implanta (o no) una cultura preventiva, MARÍN ANDRÉS, F. y MARÍN ANDRÉS, M.A.: "La formación en prevención de riesgos laborales en el sistema educativo", *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 45, 2008, págs. 42-45.

falta de generalización de una cultura de la prevención de riesgos laborales". Por ello no extraña que en su objetivo 4 incluyera, entre otros y por cuanto aquí importa, el de "desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española", en cuyo seno incorporó una actuación 4.2 del tenor siguiente: "la política educativa debe desempeñar un papel muy activo en la concienciación y sensibilización de la sociedad en la prevención de riesgos laborales. Con esa finalidad, se impulsará, de manera sostenida en el tiempo, el tratamiento de la prevención de riesgos laborales en los diferentes niveles del sistema educativo (enseñanza primaria, enseñanza secundaria y bachillerato), prestándose especial atención a la formación del profesorado y al diseño de materiales didácticos adecuados"[432]. Especialmente importante era su objetivo 6 ("potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales"), que proponía las siguientes líneas de actuación al respecto:

En la educación obligatoria, la Estrategia preveía elaborar "medidas concretas para potenciar la incorporación de esta materia en los programas oficiales ya desde la Educación Infantil, así como la elaboración de guías para el profesor y formación teórica y práctica de docentes". Sobre esta cuestión volverá en 2010-2011 el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales, que hace un recorrido por los contenidos incorporados en aquel momento a la educación infantil, educación primaria y educación secundaria, tanto obligatoria, como --preciso es apuntarlo-- bachillerato. Tras este repaso asumió una serie de medidas a seguir (también recogidas en el Balance final de la Estrategia española 2007-2012); entre otras, la elaboración por el INSHT de una Guía para la introducción de la prevención de riesgos laborales como material transversal dirigida a profesores de educación infantil[433] (complementaria a las ya existentes para primaria[434] y secundaria[435], entre otras[436]) y mejorar la formación del profesorado en la materia[437].

[432]Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 puede consultarse en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Estrategia_Seguridad_Salud/estrategia_2007_2012.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

[433] Ya cumplido mediante INSHT: *La seguridad y la salud como materia de enseñanza en la educación infantil. Guía para el profesorado*, Madrid (INSHT), 2013.

Procede ser extremadamente cuidadoso en este ámbito, pues las primeras fases del proceso educativo resultan esenciales, no en vano permiten interiorizar conocimientos y adquirir hábitos que el individuo portará toda la vida y que trasladará, claro está, a su trabajo[438]. Por ello la formación preventiva no debe esperar a la empresa y debe iniciarse en la escuela[439], lo que torna a la Administración educativa en protagonista principal[440]. Desde un punto de vista legal en la educación infantil cabe atender al RD 1630/2006, de 29 de diciembre, por el que se establecen las enseñanzas mínimas del segundo ciclo de educación infantil[441], en esta etapa la adquisición de hábitos de salud e higiene se

[434] INSHT: *La seguridad y la salud en el trabajo como materia transversal. Guía para el profesorado de enseñanza primaria*, 4ª ed., Madrid (INSHT), 2006.

[435] INSHT: *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal. Guía para el profesorado de enseñanza secundaria*, 3ª ed., Madrid (INSHT), 2006.

[436] Por ejemplo, INSHT: *Erga Tebeo*. *La enseñanza de la prevención en la escuela primaria. Metodología y herramientas*, 2002 o INSHT: "Notas prácticas. Material didáctico para educación infantil y juvenil sobre prevención de riesgos laborales", *ERGA-Noticias*, núm. 95, 2006, pág. 4, disponible el primero en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/ErgaTebeo/Ficheros/A.pdf y el segundo en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/FichasNotasPracticas/Ficheros/np_enot_95.pdf). Última consulta: 17 de junio de 2015.

[437] Al respecto, BURGOS GARCÍA, A. y LLACUNA MORERA, J.: "La formación inicial universitaria de maestros/as de educación infantil y primaria en PRL", *Nota Técnica de Prevención núm. 920 (INSHT)*, 2011, pág. 1.

[438] La Educación infantil, primaria y secundaria obligatoria son ideales para lograr que los estudiantes desarrollen los "reflejos preventivos esenciales", LLACUNA MORERA, J.: "Todo lo que siempre deseó saber sobre la 'Cultura de Prevención' y no se atrevió a preguntar", *Revista andaluza de relaciones laborales*, núm. 7, 1999, págs. 23-48.

[439] En este sentido, BURGOS GARCÍA, A.: "Prevención de riesgos laborales en los centros educativos: análisis de los sistemas de formación", *Revista de educación*, núm. 361, 2013, págs. 37-64 y BURGOS GARCÍA, A.: *Formación y prevención de riesgos laborales: bases para la adquisición de una cultura preventiva en los centros educativos*, Tesis Doctoral (Universidad de Granada), 2007, pág. 48, disponible en http://0-hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/17116788.pdf). Última consulta: 15 de junio de 2015.

[440] BURGOS GARCÍA, A.: "¿Cómo integrar la seguridad y salud en la educación? elementos clave para enseñar prevención en los centros escolares", *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 14, núm. 2, 2010, pág. 275.

[441] INSHT: *La seguridad y la salud como materia de enseñanza en la educación infantil. Guía para el profesorado*, Madrid (INSHT), 2013, pág. 9, disponible en: http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN

considera muy importante, lo que permite una teórica formación preventiva inicial, en la educación primaria se articula en torno al currículo básico contemplado en el RD 126/2014, de 28 de febrero, donde no se incluye expresamente la prevención, no obstante lo cual la materia puede fácilmente reconducirse a algunos de los objetivos y áreas previstos. Para el currículo de la educación secundaria obligatoria y bachillerato rige el RD 1105/2014, de 26 de diciembre, donde el encaje más natural se encuentra en los estudios de iniciación a la actividad emprendedora y empresarial, que incluye la materia preventiva[442].

En la formación profesional reglada se planteaba, de un lado, profundizar "en la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en la totalidad de los títulos…, modernizando el tratamiento de los contenidos preventivos y dedicando una atención reforzada a aquellos que no son de rama industrial (administrativos, sanitarios, agroalimentarios...)"; de otro, mejorar "la capacitación del profesorado para impartir los contenidos preventivos de las diferentes titulaciones". Conforme se indicará posteriormente, el ámbito de la formación profesional reglada es el único respecto al cual cabe considerar plenamente cumplidos los objetivos (reiterados en el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales), tanto porque bajo el modelo vigente todos los títulos incorporan formación preventiva de nivel básico, como porque hace años que existe un título específico para la formación de técnicos intermedios en prevención de riegos profesionales. Baste, para comprobar el fuerte componente preventivo de esta etapa educativa, revisar el contenido de los RRDD 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, y

%20CATALOGO/FORMACION/2013%20educacion%20infantil/inicio%20educacion%20infantil.pdf. Última consulta: 28 de mayo de 2015.

[442] CASTELLANOS ALBA, J.C.: *La prevención de riesgos laborales como materia transversal en la educación secundaria obligatoria (ESO) y en el bachillerato*, Valencia (INVASSAT), 2014, disponible en http://www.invassat.gva.es/documents/161660384/161741827/CASTELLANOS+ALBA++Juan+Carlos++2014+.+La+prevencion+de+riesgos+laborales+como+materia+transversal+en+la+educacion+secundaria+obligatoria++ESO++y+en+el+bachillerato/116fbeed-0d76-4957-8d76-a148b3e79310. Última consulta: 16 de junio de 2015.

127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo.

En la formación universitaria se planteaba perfeccionar "la integración de los contenidos preventivos en los 'currícula' de las titulaciones universitarias más directamente relacionados con la seguridad y salud en el trabajo". En relación con esto, el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos laborales reconoció que "la integración de la prevención en los planes de estudio de los títulos universitarios es claramente insuficiente, muy variable y, en cualquier caso, no se ha abordado de manera sistemática con el objetivo de capacitar al alumno para que desarrolle su actividad profesional considerando la seguridad y la salud de los trabajadores y aplicando los principios de la prevención de los riesgos laborales"; precisamente por ello proponía una serie de medidas que, sin embargo, no se pueden considerar plenamente exitosas aun en la actualidad. El otro objetivo de la Estrategia 2007-2012 respecto a la formación universitaria, sin embargo, ha corrido mejor suerte, toda vez que su pretensión de promover que la formación de técnicos superiores se residencie en la universidad como cauce único ha sido satisfecha (así lo reconoce el Balance final de la Estrategia española 2007-2012) conforme se indicará en el apartado destinado a analizar la formación de tales técnicos.

En materia de formación para el empleo la Estrategia 2007-2012 planteaba avanzar en la transversalidad de la materia preventiva, en articular ofertas formativas para la formación preventiva de trabajadores y desempleados y en la formación de los trabajadores para el desempeño de funciones preventivas en los distintos niveles más adelante analizados, cuestiones todas ellas recogidas también en el posterior Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales. Las actuaciones en este sentido habrán de seguir lo pautado en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral (procedente del Real Decreto-Ley 4/2015, de 22 de marzo), y, de momento, en el RD 395/2007, de 23 de marzo

(transitoriamente en vigor), que de manera especifica contempla la formación en prevención de riesgos laborales.

Pese a lo ambicioso del proyecto educativo en materia preventiva planeado en la Estrategia 2007-2012, parte de los objetivos no han sido cumplidos, por lo que el objetivo 2 de la Estrategia 2015-2020 ("potenciar actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales"), incluye un apartado sobre "educación y formación" donde establece, una vez más, que "la integración de la seguridad y salud en el trabajo en la educación es una necesidad prioritaria para consolidar una auténtica cultura preventiva" y que "es necesario tomar conciencia de que la prevención no comienza en el ámbito laboral, sino en las etapas anteriores, en particular en el sistema educativo". Los avances existentes al respecto, sobre todo con la aprobación del Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales "no deben constituir un final de trayecto, sino una etapa más del camino por recorrer", máxime teniendo en cuenta que "las competencias educativas residen en las Comunidades Autónomas y el desarrollo de algunas de las medidas de dicho Plan ha venido mostrando disparidades dependiendo de los territorios", lo que "debe ser objeto de un riguroso análisis, como paso previo al desarrollo de un plan de acción armonizado".

Sea como fuere, continúa, "la integración de la formación en prevención de riesgos laborales en el sistema educativo, en la formación infantil, primaria, secundaria, profesional reglada y la formación universitaria, requiere un apoyo y una asistencia especial, a fin de conseguir profesionales cuya formación, además de garantizar la calidad de su trabajo, les permita realizarlo con las máximas garantías de seguridad. Asimismo, para garantizar una adecuada aplicación de la prevención de riesgos laborales en las empresas, es importante avanzar en la mejora de la calidad de la formación, fomentando la actualización y adecuación de los programas y contenidos formativos a la realidad del entorno laboral".

En consonancia con todo lo expuesto, la Estrategia 2015-2020 propone consolidar la integración de la formación en prevención de riesgos laborales en las diferentes etapas del sistema educativo, lo que se concreta en acciones como impulsar el desarrollo de las medidas contempladas en el Plan Nacional de Formación y evaluar sus resultados, proponer y adoptar medidas complementarias orientadas a la integración de la formación en el sistema educativo, implantar programas de sensibilización en educación primaria, secundaria y bachillerato, e incorporar la asignatura de prevención, como transversal, en aquellos grados universitarios cuyos profesionales asumen, por la naturaleza del grado, competencias propias en materia de prevención de riesgos laborales[443].

2.2.- El derecho de los trabajadores a recibir formación preventiva en la empresa

El deber de formación sigue siendo elemento imprescindible para el desarrollo de una cultura preventiva y uno de los componentes más importantes de la deuda empresarial en la materia, no obstante lo cual también en este ámbito el diagnóstico de la Estrategia 2007-2012 resultó negativo, al establecer que "la formación de profesionales y trabajadores son cuestiones que pueden y deben mejorarse".

Pese a ello, es claro que dentro del elenco de obligaciones empresariales en materia de seguridad y salud en el trabajo, ocupa un lugar destacado el deber de instruir a sus trabajadores al respecto. De hecho, ya el art. 19.4 ET alude a la cuestión y la LPRL se ocupa de ella incluso en su Exposición de Motivos, donde señala que formación e información aparecen "dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos, de manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan".

[443] La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020 puede consultarse en http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Ya en su articulado, el art. 14.1 LPRL, cuando recoge el genérico derecho de los trabajadores y enumera algunas manifestaciones específicas, señala entre ellas, precisamente, la formación; en efecto, en virtud del mentado precepto, "los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo", integrado, entre otros por "los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud" (arts. 14.1, pfos.1º y 4º LPRL).

El envés de tales prerrogativas viene dado por el deber genérico empresarial de proteger a los trabajadores frente a los riesgos laborales (art. 14.1.pfo. 2º LPRL) y específicamente de formación (art. 14.2, pfo. 1º LPRL) lo que permite concluir que para conseguir el éxito pretendido, más que un cumplimiento "formal", se precisa un cambio o nueva concepción, de forma tal que la misma constituya como una herramienta eficaz de gestión empresarial[444]. Su concreta regulación en el art. 19 LPRL ofrece el panorama expuesto a continuación.

Como regla inicial "en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva" (art. 19.1 LPRL); algo más adelante, el art. 19.1.pfo.2º, especifica que "deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador". Cuando así se pronuncia, la norma ofrece unas leves pautas respecto a su contenido que, sin embargo (y salvo referencias puntuales en los reglamentos relativos a algunos riesgos), queda indeterminada.

[444] JIMÉNEZ GARCÍA, J. y ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C: "La labor formativa en el marco del derecho a la seguridad e higiene", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, Granada (Universidad de Granada), 1996, pág. 640. En este sentido, NTP 559: *Sistema de gestión preventiva: procedimiento de control de la información y formación preventiva*, cit.

En primer lugar, se trata de formación específicamente preventiva, tal y como reclama la norma para dejar claro que cuenta con un rango diferencial con respecto a otros tipos.

En segundo término, alude a la formación de cada trabajador, exigiendo que se centre específicamente en su puesto o función, pero sin establecer mayor detalle salvo, de un lado, una nueva referencia en el art. 37.2 LPRL, que se ocupa de la formación de los delegados de prevención para sentar que el empresario habrá de proporcionarles la formación en materia preventiva que resulte necesaria para el ejercicio de sus funciones, y, de otro, la previsión del art. 28.2.pfo.2º LPRL respecto a los trabajadores temporales o contratados mediante una empresa de trabajo temporal (singularmente expuestos al riesgo laboral), respecto a los cuales habrá de adecuarse "a las características del puesto de trabajo a cubrir teniendo en cuenta su cualificación y experiencia profesional y los riesgos a los que vayan a estar expuestos".

Ahora bien, aunque la norma vincula la formación con el puesto o función, ello no debe ser óbice para tener en cuenta también los riesgos de otros puestos ajenos que puedan afectar al trabajador; asimismo, será preciso considerar las características del propio sujeto. En otras palabras, el matiz introducido por el art. 28.2.pfo.2º LPRL para temporales y cedidos debería considerarse aplicable a todo empleado.

Como tercera precisión, ha de ser suficiente y adecuada, conceptos sumamente indeterminados que reclaman de una actuación convencional destinada a especificar cuál será la que merezca tal calificación en atención a las distintas funciones a desarrollar.

En fin, debe incluir tanto la teórica como la práctica, lo que también plantea problemas de ambigüedad, de modo que respecto a los contenidos de una y otra índole el papel de los interlocutores sociales resulta de nuevo conveniente. Sea como fuere, es éste uno de los aspectos esenciales a tener en cuenta, en tanto en cuanto se pretende la

capacitación "preventiva" de los trabajadores de la empresa y para ello ambas vertientes resultan imprescindibles.

Como segundo mandato ineludible, la obligación debe cumplirse con independencia de la modalidad de contratación y de la duración del contrato, según resalta el art. 19.1 LPRL. Ahora bien, respecto a los temporales o a los cedidos por una empresa de trabajo temporal es preciso tener en cuenta el matiz ya apuntado del art. 28.2.2º LPRL; además, para estos últimos, tampoco cabe olvidar cómo el art. 28.5 LPRL, con desarrollo en el RD 216/1999, de 5 de febrero, tras adjudicar el grueso de la deuda preventiva a la usuaria, encomienda a la cedente, entre otras, la obligación formativa de los trabajadores.

Se diseña a partir de este punto un régimen jurídico singular en el que para entender cumplido el deber bastará con que la empresa de trabajo temporal compruebe que, efectivamente, el trabajador cuenta con dicha formación y, sólo al observar que no es así, vendrá obligada a proporcionársela. Ofreciendo así un privilegio que conecta con la función misma de estas empresas[445] pero que acaba por perjudicar a uno de los colectivos de trabajadores más vulnerables a los riesgos laborales[446].

Ello, no obstante, y según ya se indicó, en caso de comprobar la ausencia de formación, la empresa, en virtud del mentado art. 3.3 RD 216/1999, "deberá facilitar previamente dicha formación al trabajador, con medios propios o concertados, durante el tiempo necesario, que formará parte de la duración del contrato de puesta a disposición pero será previo, en todo caso, a la prestación efectiva de los servicios". Ello no obstante, "si resultase necesario un especial adiestramiento en materia preventiva en el puesto de

[445]Proporcionar a sus clientes los trabajadores que demandan sin demoras, CRUZ VILLALÓN, J.: "El marco jurídico de las ETT", en AA.VV. (ALARCÓN CARACUEL, M.R., Coord.): *La reforma laboral de 1994*, Madrid (Marcial Pons), 1994, pág. 94; CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Empresas de trabajo temporal y contrato de trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, págs. 455 y 455 o MIÑARRO YANINI, M.: "La formación en materia preventiva de los trabajadores de empresas de trabajo temporal", *Tribuna Social*, núm. 126, 2001, pág. 20.

[446] FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Artículo 28", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y otros, Dirs.): *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Granada (Comares), 2004, pág. 286.

trabajo, esta parte de la formación podrá realizarse por la empresa de trabajo temporal en la propia empresa usuaria, antes del comienzo efectivo del trabajo". En fin, "esta formación podrá también ser impartida por la empresa usuaria, con cargo a la empresa de trabajo temporal, previo acuerdo escrito entre ambas empresas".

El papel de la usuaria no se limita, empero, a la eventual impartición de la formación *supra* señalada, pues el propio RD 216/1999 le obliga a "recabar la información necesaria de la empresa de trabajo temporal para asegurarse de que el trabajador puesto a su disposición… cuenta con la formación necesaria… en relación con la prevención de los riesgos a los que pueda estar expuesto, en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en sus disposiciones de desarrollo" (art. 4.1.b RD 2316/1999), no pudiendo permitir la prestación de servicios de un trabajador hasta que no tenga constancia de ello (art. 4.2 RD 216/1999).

La tercera manifestación de la obligación viene dada por la necesidad de impartirse en el momento de la contratación del trabajador, pero también "cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo (art. 19.1.pfo 1º LPRL); a lo que se añade la previsión de su siguiente párrafo, de conformidad con la cual deberá "adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario". Tenor que resulta idéntico al contenido en el art. 37.2 LPRL respecto a la formación de los delegados de prevención.

Así pues, aunque en principio la norma sólo alude a su necesaria reiteración cuando concurran alteraciones funcionales o cambien las tecnologías o los equipos de trabajo, poco después también exige una adaptación a los riesgos y reclama repeticiones periódicas; se trata, pues, de un deber de tracto sucesivo que se prolonga durante toda la vida del nexo laboral. Es lógico, en tanto la empresa es un órgano vivo y los planes de prevención y las correspondientes evaluaciones de riesgos laborales deben de cambiarse siempre que las

circunstancias varíen, de ahí que la formación deba de llevar ese mismo camino y adecuarse a los cambios que se vayan produciendo en la misma o en los puestos de trabajo.

Por cuanto hace al momento en que debe efectuarse, el art. 19.2 LPRL especifica que la formación "deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas pero con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma", lo que guarda conexión con la previsión del art. 19.2 LPRL en el sentido de que "su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores". En análogo sentido, el art. 37.2 LPRL, en referencia a la formación de los delegados de prevención, establece que "el tiempo dedicado a la formación será considerado como tiempo de trabajo a todos los efectos y su coste no podrá recaer en ningún caso sobre" ellos. En definitiva, procede concluir, por tanto, que si el empresario ofrece formación fuera del horario de trabajo y sin posible compensación del tiempo invertido, la asistencia a la misma no podría ser impuesta al trabajador, pues la norma deja claro que la instrucción preventiva no podrá implicar un plus de jornada[447].

En fin, su gratuidad deriva no solo del art. 19 LPRL, sino también por ser ésta una regla general aplicable a todas las medidas preventivas (art. 14.5 LPRL).

"Se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos" (art. 19.2 LPRL), previsión reiterada para los delegados de prevención en el art. 37.2 LPRL.

Nada establece la LPRL (sí algunas normas reglamentarias respecto a la exposición a unos pocos riesgos concretos) sobre cuál debe ser la prolongación de la formación por lo que resulta importante una intervención de los convenios colectivos, para determinar la cuestión estableciendo diferentes duraciones en atención a los diversos puestos de trabajo o funciones desempeñadas.

[447] CANO GALÁN, Y.: "La formación en prevención de riesgos laborales: su configuración como deber de los trabajadores", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 53, 2004, págs. 203 y ss.

La LPRL, sorprendentemente, no incorpora expresamente al elenco de obligaciones de los trabajadores la de seguir la formación preventiva[448], no obstante lo cual debe entenderse incorporado al contenido contractual cuyo incumplimiento podrá traerá aparejada la correspondiente sanción disciplinaria, incluido, en su caso, el despido[449]. Conviene recordar que "sólo instituyendo el deber la formación en prevención, se conseguirá crear la cultura preventiva ampliamente reclamada y cumplir los objetivos generales previstos en la LPRL"[450].

A tenor de todo lo expuesto, salta a la vista que la LPRL deja gran parte del régimen jurídico aplicable a la formación en la indeterminación, posiblemente por el deseo de residenciar la cuestión (que debe adaptarse a la idiosincrasia de la empresa o el sector) en la negociación colectiva, tal y como se extrae del tenor de la disposición adicional séptima del RSP, la cual remite a aquella para establecer : "criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, del número de trabajadores designados, en su caso, por el empresario para llevar a cabo actividades de prevención y del tiempo y los medios de que dispongan para el desempeño de su actividad, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y de su distribución en la misma, así como en materia de planificación de la actividad preventiva y para la formación en materia preventiva de los trabajadores y de los delegados de prevención".

[448] SALA FRANCO, T.: "El deber empresarial de protección al trabajador en materia de seguridad y salud laboral", *Derecho y Salud*, Vol. 4, núm. 1, 1996, págs. 7 y ss.

[449] Sin embargo, son escasas las referencias en la negociación colectiva a las consecuencias disciplinarias de una negativa del trabajador a recibir las enseñanzas preventivas, MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: *La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva*, Madrid (Aranzadi), 2004, págs. 52 y ss.

[450] CANO GALÁN, Y.: "La formación en prevención de riesgos laborales: su configuración como deber de los trabajadores", cit., pág. 207.

Aun cuando cada vez son más los convenios que incorporaran la materia a su contenido[451], continúa constituyendo muestra paradigmática el V CC del sector de la construcción (BOE 64, de 15 de marzo de 2012)[452]. A la formación preventiva destina sus arts. 138 y ss., que otorgan un papel fundamental a la Fundación Laboral de la Construcción, órgano paritario del sector constituido por los firmantes del convenio y al servicio de los trabajadores y empresarios comprendidos en su ámbito de aplicación.

Los ciclos de formación de la Fundación constan de dos tipos de acciones en materia preventiva según especifica el art. 138. Uno primero denominado "Aula Permanente", que comprende formación inicial sobre los riesgos del sector y contiene los principios básicos y conceptos generales sobre la materia; igualmente,pretende conseguir una actitud de interés por la seguridad y salud. Según especifica el art. 139 este primer ciclo "es la acción formativa inicial mínima en materia de prevención de riesgos laborales específica del sector de la construcción cuyo objetivo principal es conseguir que los trabajadores adquieran los conocimientos necesarios para identificar tanto los riesgos laborales más frecuentes que se producen en las distintas fases de ejecución de una obra, como las medidas preventivas a implantar a fin de eliminar o minimizar dichos riesgos". Es, en fin, el art. 143 el que especifica el contenido formativo del "Aula permanente" y su duración, que se fija en 8 horas.

Por su parte el segundo ciclo parece destinado destinado a transmitir, además de la formación inicial, normas y conocimientos específicos en relación con el puesto de trabajo o el oficio, extremo en el que insiste el art. 140.Los arts. 144 y ss. se ocupan los contenidos y extensión de esta formación, estableciendo, de un lado, la formación correspondiente al personal directivo de la empresa (10 horas), a los responsables de obra y técnicos de

[451] NAVARRO NIETO, E.: "El tratamiento de la prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva", *Temas Laborales*, núm. 75, 2004, págs. 25 y ss.

[452] Respecto al éxito de la formación preventiva prevista en su predecesor, FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN: "La formación preventiva, la más demandada por los trabajadores de la construcción", *Prevención de riesgos, seguridad y salud laboral*, núm. 40, 2011, págs. 20 y ss.

ejecución (20 horas), mandos intermedios (20 horas), delegados de prevención (70 horas) y administrativos (20 horas); de otro, la formación mínima que corresponde por cada oficio, con una duración de 20 horas[453].

2.3.- La formación de técnicos en prevención

Junto a ciudadanos y trabajadores debidamente formados en materia de seguridad y salud laboral, la integración de la prevención en la empresa reclama también la presencia de técnicos capaces de orientar a empleadores y empleados, teniendo en cuenta que la función preventiva "debe ejercitarse… en el contexto de trabajo específico de cada empresa, lo cual requiere, la adaptación de las capacidades al entorno en el que se trabaja y precisa contar con los recursos necesarios para poder desarrollar dicha actividad con éxito"[454]. Es más, los profesionales "deberían actuar como líderes para influir en la organización y conseguir que los directivos incrementen su liderazgo asociándolo a procesos de cambio exitosos, conducidos con el debido apoyo"[455].

Para el estudio de los niveles profesionales de formación inherentes a la seguridad y salud en el trabajo debe de partirse del estudio de la LPRL, en tanto que dota de una especial relevancia a las capacidades y aptitudes que deben reunir los expertos que integren los servicios de prevención, así como a los aspectos formativos que deben ser tenidos en cuenta en este ámbito por aquellos que de una manera u otra forman parte del elenco humano integrante de la organización preventiva; así, aquellos tienen que cumplir

[453]La Resolución de 8 de junio de 2015, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Acta sobre aclaración del V Convenio colectivo general del sector de la construcción, establece que: "las partes firmantes del V Convenio General del Sector de la Construcción han aclarado que la formación por puesto de trabajo u oficio de 20 horas incluye también la formación de Aula Permanente o de 8 horas".

[454] MENÉNDEZ-VALDEZ, J. y MANZANO SANZ, F.: "La formación reglada en prevención de riesgos laborales", *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, Tomo I, 2004 (documento electrónico).

[455] "Es obvio que los prevencionistas habríamos de desarrollar tal competencia de liderazgo, no solo para que la PRL se implemente con efectividad ante la limitada cultura preventiva existente, sino también, para contribuir al desarrollo sostenible de las organizaciones", NTP 1025: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (I): bases conceptuales*, INSHT, 2014.

requisitos propios de su condición de tales, a saber, tienen que contar con la debida cualificación, conocimientos y habilidades "necesarias" para afrontar las tareas preventivas, cuyo desarrollo legal aparece detallado en el RSP.

Como punto de partida, una vez más, se sitúan las políticas públicas, partiendo de lo establecido en la parte final del art. 5.2 LPRL, según el cual "las Administraciones públicas promoverán la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza y de manera especial en la oferta educativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales, así como la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de riesgos laborales". Esta última referencia alude a los profesionales de la prevención, algo que queda claro a la luz del pfo. 2º del precepto: "en el ámbito de la Administración General del Estado se establecerá una colaboración permanente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas, así como la revisión permanente de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento". Una de dichas especialidades será la Medicina del Trabajo, cuya singularidad respecto al resto se detecta ya en el art. 10.c) LPRL cuando la formación del personal dedicado a la vigilancia de la salud se residencia en la Administración sanitaria.

La cuestión es objeto de atención detallada en el RSP, dedicando su Capítulo VI a regular lo que avanza en su Preámbulo. Así, el art. 34 RSP, clasifica las funciones preventivas en tres niveles (básico, intermedio y superior), reconduciendo el último a cuatro especialidades o disciplinas preventivas, como son las de Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, y Ergonomía y Psicosociología Aplicada. Para cada uno de aquellos tres, los arts. 35-37 RSP enuncian una serie de funciones que "serán las que orienten los distintos proyectos y programas formativos desarrollados para cada nivel", que "deberán ajustarse a los criterios generales y a los contenidos formativos mínimos que se establecen para cada nivel en los anexos III a VI" del propio RSP.

Con carácter general respecto a los proyectos y programas formativos de cualquiera de ellos, el anexo III establece que "las disciplinas preventivas que servirán de soporte técnico serán al menos las relacionadas con la Medicina del Trabajo, la Seguridad en el Trabajo, la Higiene Industrial y la Ergonomía y Psicosociología aplicada", que "el marco normativo en materia de prevención de riesgos laborales abarcará toda la legislación general, internacional, comunitaria y española, así como la normativa derivada específica para la aplicación de las técnicas preventivas, y su concreción y desarrollo en los convenios colectivos"; que "los objetivos formativos consistirán en adquirir los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo de las funciones de cada nivel"; que "la formación ha de ser integradora de las distintas disciplinas preventivas que doten a los programas de las características multidisciplinar e interdisciplinar"; que "los proyectos formativos se diseñarán con los criterios y la singularidad de cada promotor, y deberán establecer los objetivos generales y específicos, los contenidos, la articulación de las materias, la metodología concreta, las modalidades de evaluación, las recomendaciones temporales y los soportes y recursos técnicos"; en fin, que "los programas formativos, a propuesta de cada promotor, y de acuerdo con los proyectos y diseño curriculares, establecerán una concreción temporalizada de objetivos y contenidos, su desarrollo metodológico, las actividades didácticas y los criterios y parámetros de evaluación de los objetivos formulados en cada programa".

En definitiva la formación exigida, dependiendo del nivel (y a salvo de posible convalidación de formaciones posteriores *ex* disposición adicional quinta RSP) queda establecido en los términos que a continuación se exponen.

1.- Funciones de nivel básico.- Para su desempeño será preciso seguir alguna de las tres vías recogidas en el art. 35.2 RSP:

A) Poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo IV y cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a 50 horas en el caso de empresas que desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anexo I o de

30 horas en los demás supuestos y que incluye los siguientes apartados, conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo (10 horas), riesgos generales y su prevención (25 horas), riesgos específicos y su prevención en el sector correspondiente a la actividad de la empresa (5 horas), elementos básicos de gestión de la prevención de riesgos (5 horas) y primeros auxilios (5 horas). El segundo supuesto incluye idénticos epígrafes, pero con una duración respectiva de 7, 12, 5, 4 y 2 horas. En virtud del art. 35.3 RSP, se acreditará mediante certificación "emitida por un servicio de prevención o por una entidad pública o privada con capacidad para desarrollar actividades formativas específicas en esta materia".

B) Poseer una formación profesional o académica que capacite para llevar a cabo responsabilidades profesionales equivalentes o similares a las que precisan las actividades señaladas en el apartado anterior. Como señala el art. 35.2 RSP "los niveles de cualificación preexistentes deberán ser mejorados progresivamente, en el caso de que las actividades preventivas a realizar lo hicieran necesario, mediante una acción formativa de nivel básico en el marco de la formación continua". Conviene resaltar que bajo el actual diseño de la Formación Profesional, todos los titulados acreditan formación preventiva para el desempeño de funciones de nivel básico, tal y como reclamaba el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales.

C) Acreditar una experiencia no inferior a dos años en una empresa, institución o Administración Pública que lleve consigo el desempeño de niveles profesionales de responsabilidad equivalentes o similares a los que precisan las actividades señaladas en el apartado anterior. También en este caso los niveles de cualificación preexistentes deberán ser mejorados progresivamente en los términos señalados por el art. 35.2 RSP.

2.- Funciones de nivel intermedio.- En virtud del art. 36.2 RSP, "será preciso poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo V y cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a 300 horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado".

En virtud del aludido Anexo V, ese contenido mínimo del programa de formación, para el desempeño de las funciones de nivel intermedio incluye conceptos básicos sobre la seguridad y salud en el trabajo (20 horas), metodología de la prevención I (técnicas generales de análisis, evaluación y control de los riesgos, 170 horas), metodología de la prevención II (técnicas específicas de seguimiento y control de los riegos, 40 horas), metodología de la prevención III (promoción de la prevención, 20 horas) y organización y gestión de la prevención (50 horas).

Durante largo tiempo la acreditación de esta formación de nivel intermedio (también, la superior, según se comprobará), se remitió a los términos de la hoy derogada por el RD 337/2010[456],y a pesar de lo cual y, respecto a la formación de nivel intermedio había perdido eficacia práctica tras la puesta en marcha del ciclo formativo de técnico superior en prevención de riesgos laborales (así denominado porque se corresponde con un ciclo de grado superior, aunque sólo habilita para funciones de nivel intermedio), que se había establecido por RD 1161/2001, de 26 de octubre, y cuyo currículo viene precisado por RD 277/2003, de 7 de marzo.

Esta regulación establece unos contenidos mínimos con una duración de 2000 horas, además de requerir un nivel académico de bachiller para poder cursarlo, por lo que la carga formativa es muy superior a la exigida por el RSP. En todo caso, el título en sí constituye muestra de una nueva etapa en estudios de formación profesional, con un perfil, una clara identificación de las funciones inherentes a dicha titulación dentro del sistema laboral. Supone un importante avance con respecto al esquema --más academicista-- de épocas anteriores, pues pretende la identidad entre las enseñanzas recibidas por los alumnos con los requerimientos que a tal efecto se demandan en el mercado. En definitiva,

[456] BLANCO SILVA, F. y LÓPEZ DÍAZ, A.I.: “Novedades en la formación en prevención de riesgos laborales en España”, *Temas Laborales*, núm. 104, 2010, págs. 240 y ss.

constituye una vuelta más para la consecución de una verdadera integración de la prevención en la empresa[457].

Con todo, tras la aparente solución subsistieron los problemas puestos de manifiesto por la Estrategia española 2007-2012 cuando, en el marco de su objetivo de potenciar la formación en materia preventiva, incorporó como línea de actuación la de articular "soluciones, con carácter urgente, para atender el déficit de profesionales para el desempeño de funciones de nivel intermedio, incluidas las personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas a que se refiere el Real Decreto 171/2004, buscando fórmulas equilibradas basadas en la titulación de Formación Profesional como 'técnico superior de prevención de riesgos laborales profesionales', la obtención del 'certificado de profesionalidad de la ocupación de prevención de riesgos laborales' u otras posibles vías de capacitación basadas en una dilatada experiencia profesional. En estos dos últimos supuestos será exigible una evaluación acreditativa, por autoridad pública competente, para obtener la referida titulación intermedia".

Respecto a este inconveniente, el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos laborales conectó la valoración que hiciera la Estrategia con la transición entre el sistema de certificación de la disposición transitoria tercera del RSP yla implantación del citado título de formación profesional y determinó que la evolución desde 2007 hasta 2011 había sido satisfactoria, aportando las cifras correspondientes. Finalmente, puso en conexión estos datos con las *ratios* exigidas por la normativa (número de trabajadores que pueden ser atendidos por un técnico, teniendo en cuenta qué porcentaje pueden ser de nivel

[457] En este sentido, entre otros, JUAN PÉREZ, J. y MOYA MORENO, J.: "Conclusiones de la experiencia educativa de integración de las actividades prácticas del CFGS de prevención de riesgos profesionales en las del CFGS de mantenimiento de equipos industriales", *Universidad Politécnica de Valencia* (http://www.upv.es/cies/documentos/U0367603.pdf), quienes indican que "el motor de la formación profesional en cualquier ciclo formativo gira en torno a las actividades prácticas que se deben desarrollar para alcanzar una competencia profesional. Considerando el reciente traslado a la Formación Profesional (FP) reglada de la formación necesaria para obtener el título de Técnico Intermedio (TI) en PRL a nivel laboral mediante el CFGS de PRP, se ha extendido la duración de la formación requerida con carácter presencial obligatorio, por lo que se posibilita la realización de un gran número de actividades prácticas. Éstas facilitan al nuevo técnico una práctica necesaria que le aporta una gran competitividad en el mercado laboral frente a los demás técnicos". Última consulta: 15 de julio de 2015.

intermedio) para concluir que “no existe actualmente el déficit de técnicos intermedios a que alude la” Estrategia 2007-2012.

3.- Funciones de nivel superior.- Excepción hecha de las funciones de vigilancia y control de la salud (que deberán ser “desempeñadas por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada con arreglo a la normativa vigente y a lo establecido” en el art. 37.3 RSP), para ejercer este cometido “será preciso contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo VI, cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a seiscientas horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el Anexo citado” (art. 37.2 RSP).

El controvertido anexo VI RSP dispone que el programa formativo de nivel superior constará de tres partes, una primera parte obligatoria y común con un mínimo de 350 horas lectivas y que incluye formación relativa a fundamentos de las técnicas de mejora de las condiciones de trabajo (20 horas); técnicas de prevención de riesgos laborales relativas a seguridad en el trabajo (70 horas), higiene industrial (70 horas), medicina del trabajo (20 horas), ergonomía y psicosociología aplicada (40 horas); otras actuaciones en materia de prevención de riesgos, incluidas tanto formación como técnicas de comunicación, información y negociación (30 horas); gestión de la prevención de riesgos laborales (40 horas); técnicas afines (20 horas) y ámbito jurídico de la prevención (40 horas); una segunda parte consistente en una especialización optativa a elegir entre las siguientes tres opciones: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial o Ergonomía y Psicosociología Aplicada. Cada una con una duración mínima de 100 horas y versará prioritariamente en la profundización de los temas de la parte común correspondientes a la respectiva especialidad; y una tercera y última que conlleva la realización de un trabajo final o de actividades preventivas en un centro de trabajo acorde con la especialización por la que se haya optado, con una duración mínima equivalente a 150 horas.

Como ya se indicó anteriormente, la Estrategia española 2007-2012 consideró que la formación de profesionales podía y debía mejorarse, alusión que debía entenderse efectuada a este nivel superior; no en vano, respecto al nivel intermedio la cuestión ya había sido solucionada residenciando la cuestión en el marco de la formación profesional de grado superior. De hecho, una de las actuaciones que preveía era la de promover "la formación universitaria de postgrado en materia de prevención de riesgos laborales en el marco del proceso de Bolonia, como forma exclusiva de capacitar profesionales para el desempeño de funciones de nivel superior"; pretensión plenamente justificada en el año 2007, pues por aquel entonces seguía resultando operativo el sistema de acreditación de la disposición transitoria tercera del RSP, lo que se prolongó hasta que, como ya reconoció el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales, las Universidades fueron asumiendo esta formación, iniciando una evolución que se consolidó definitivamente con su derogación y la nueva redacción del art. 37.2 RSP, por el RD 337/2010, que continúa vigente.

Conviene señalar, empero, que el Plan Nacional proponía modificar el art. 37.2 RSP para incorporar la exigencia de que la formación específicamente preventiva fuera oficial. Su propuesta, que de momento no ha alcanzado éxito, aludía a estar en posesión de un título universitario oficial y acreditar la superación de una formación oficial impartida por una universidad de acuerdo con el programa formativo establecido en el anexo VI, en relación, al menos, con una de las especializaciones indicadas en la parte II de dicho anexo".

Además, encomendaba las acciones siguientes, en primer lugar, "el establecimiento de unos criterios comunes que faciliten y orienten la traslación del programa formativo (contenidos y duraciones) establecido en el anexo VI del RSP a los planes de estudios de los títulos que acrediten para el desempeño de las funciones de nivel superior, conforme a lo dispuesto en el art. 37.2 RSP". Como reconocía el propio Plan, "se trata de evitar que la aplicación de un requisito formativo concreto, establecido en dicho anexo, quede

mediatizada por la interpretación potencialmente dispar que pueda hacer del mismo cada Universidad.

En segundo término, "la toma en consideración, a la hora de elaborar dichos criterios, de los planteamientos del Grupo de trabajo sobre 'Educación y Formación' de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (a través de los cauces que se establezcan a tal efecto) y, en particular, de las siguientes recomendaciones siguientes. En primer lugar que las universidades establezcan criterios preferentes de admisión a la formación a que se refiere el anexo VI de Reglamento, en función de la rama de conocimiento a la que esté adscrito el correspondiente título oficial desde el que se accede. Que los planes de estudios se detallen de forma que se facilite el reconocimiento de créditos cuando elementos del programa formativo del anexo VI estén incluidos en los planes de estudio del título universitario oficial que se posea. Y en fin, que, a la hora de trasladar los contenidos del anexo VI del RSP a los planes de estudios, se analice la posible conveniencia de incrementar la formación mínima exigida en dicho anexo, en relación con temas predeterminados, teniendo en cuenta la evolución de la normativa y práctica preventiva"; de hecho, "se considera conveniente una revisión sistemática de sus contenidos para determinar qué temas podrían ser incorporados o ampliados a la hora de elaborar los planes de estudio de los títulos que acrediten para el desempeño de las funciones de nivel superior".

Un par de años después de la aprobación del Plan Nacional tuvo lugar un encuentro en el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo-INSHT (Barcelona) bajo el título "La Universidad y la formación superior en prevención de riesgos laborales" (días 26 y 27 de noviembre de 2013) del que surge un documento final cuyo contenido resulta sumamente revelador, pues vuelve a insistir en la conveniencia de que el Máster que habilita el trabajo de técnico superior sea oficial e impartido por la propia Universidad, que la profesión se regule como tal a todos los efectos y que se equiparen los planes docentes de las diferentes

titulaciones que se imparten en las Universidades españolas, que se modifique y actualice el Anexo VI RSP, etc.[458].

En último gran hito viene dado por la Estrategia española 2015-2020, que insiste en algo ya contemplado en el Plan Nacional para el nivel superior y lo extiende al básico y al intermedio, fijando como acción a seguir la de "actualizar los contenidos mínimos formativos recogidos en el Reglamento de los Servicios de Prevención para la obtención de las capacidades para ejercer las funciones de los diferentes niveles (básico, intermedio y superior), para su adaptación a las modificaciones normativas producidas desde su aprobación".

3.- El problema de la formación de los trabajadores autónomos

La Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, dentro de su objetivo destinado a la formación, y más concretamente de las actuaciones a desarrollar en el marco de la formación para el empleo, recogía una importante alusión a la promoción del acceso de los autónomos a esta formación preventiva. Se trata de una previsión que alcanza máxima trascendencia dada la inexistencia de una obligación empresarial de formación análoga a la que beneficia a los asalariados en el marco del contrato de trabajo por aplicación del art. 19 LPRL.

Sobre este asunto, el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales reconoció que "en cuanto a las obligaciones formativas del trabajador autónomo, merece resaltar que no existe norma que establezca tal obligación", pero, dadas las obligaciones y derechos que asumen merced al art. 24 LPRL, al RD 1627/1997 y a la LETA "sería conveniente que dichos trabajadores autónomos dispusieran de alguna preparación y/o herramienta formativa que les facilitase el adecuado cumplimiento de tales disposiciones"; a tal fin, el Plan consideraba necesario idear soluciones al respecto.

[458]Documento disponible en http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Formacion/Documentacion/Documento%20final%20grupo%20trabajo%20PRL.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

La cuestión, por tanto, parece quedar en manos de los poderes públicos, pero también de las asociaciones de autónomos y de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos, no en vano la disposición adicional duodécima de la LETA ya señalaba que "con la finalidad de reducir la siniestralidad y evitar la aparición de enfermedades profesionales en los respectivos sectores, las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos intersectoriales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas podrán realizar programas permanentes de información y formación correspondientes a dicho colectivo, promovidos por las Administraciones Públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales y de reparación de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales".

También es menester tener presente, como hace efectivamente el Plan citado, que el autónomo que dé empleo a uno o varios trabajadores asalariados podrá asumir personalmente la prevención (siempre y cuando se cumplan el resto de requisitos reglamentarios), para lo cual habrá de contar con formación adecuada, algo respecto a lo que ya se había manifestado la Estrategia española 2007-2012 reclamando que dicho Plan incorpore "acciones formativas que ayuden a los empresarios a obtener la formación necesaria para asumir y desarrollar la prevención".

En respuesta al mandato, el Plan recuerda al autónomo la posibilidad de acogerse al plan de asistencia pública al empresario y enumera como medidas a implementar las siguientes. Incluir en el portal del INSHT dedicado a formación en prevención de riesgos laborales, un apartado con información sobre esta materia para los trabajadores autónomos, haciendo referencia a los materiales formativos que se elaboren, así como a las vías de acceso a los mismos. Seguidamente proponer al INSHT y a las Comunidades Autónomas que elaboren, en colaboración con otras entidades técnicas competentes, micro-guías por sectores de actividad que identifiquen los riesgos propios del sector, hagan una valoración de los mismos y una propuesta de medidas preventivas y manuales especializados por profesiones y/o con grupos de riesgos similares. El contenido de estos materiales será de carácter transversal y específico a los riesgos que puedan estar presentes en el desarrollo de

la profesión. En tercer término, proponer a las Administraciones Públicas competentes, así como a las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y las organizaciones sindicales, que promuevan y, en su caso, faciliten formación preventiva, tanto específica de los riesgos del puesto de trabajo de acuerdo con los contenidos de las micro-guías, como de nivel básico en los términos previstos en el RSP. Y en fin, proponer a las autoridades competentes el estudio de la forma de acreditar la formación del trabajador autónomo mediante la fórmula que se considere más adecuada (un carnet profesional, un diploma, etc.).

IX.- CONCLUSIONES

PRIMERA.-La empresa actual requiere del entendimiento de cuantos parámetros la configuran, entre los cuales, especial papel despliegan sus recursos humanos, sin los cuales no es posible alcanzar el necesario y correcto enfoque.

Si aquélla no está en interacción con su ambiente, si no es capaz de adaptarse a las alteraciones en sus componentes, estructuras, procesos y demás partes internas para estar en sintonía con los continuos cambios sociales, no podrá ser eficiente en la consecución de uno de sus objetivos básicos, cual es el cumplimiento de su función social. Paradigma de lo anterior -por cuanto refiere a los medios humanos- es la extraordinaria importancia de las personas como miembros de la entidad productiva; por ende, ésta debe otorgar una transcendencia nuclear al logro de un alto nivel en la gestión de la prevención de riesgos laborales, al menos equivalente a la atribuida a otros factores que se consideran tradicionalmente fundamentales dentro de la actividad empresarial.

Las organizaciones que pretendan una gestión eficaz tienen que fomentar una cultura menos reactiva, no basada en la actuación *a posteriori*, y comprometerse con la integración de las actividades preventivas en su seno, habilitando la participación de todos los trabajadores, tanto los propios como los cedidos por una empresa de trabajo temporal o pertenecientes a una contrata.

Este posicionamiento responde al convencimiento de que sólo con estrategias amparadas en un compromiso continuo de mejora se pueden alcanzar elevadas cotas de eficacia en la gestión, especialmente en aspectos donde se exige una especial responsabilidad como es el de la prevención de riesgos. De ahí la importancia, no solo legal y teórica, sino también real y práctica, que debe otorgarse al trabajador en la organización, como elemento imprescindible para la consecución de los fines empresariales, sobre todo en aquellas organizaciones que pretendan ser competitivas.

En cualquier caso integrantes de ese sistema serían todas las personas, consejos de administración, cuadros directivos, técnicos, representantes de los trabajadores, operarios de la empresa (ya sean propios o ajenos) y, en definitiva, cuantos actores intervengan de alguna forma en el escenario de la actividad empresarial, cada cual según sus propios roles y con sus correspondientes derechos y responsabilidades.

A pesar de la crisis soportada en los últimos años, y que ha supuesto un freno exponencial al asentamiento de las políticas preventivas, lo cierto es que los esfuerzos llevados a cabo, aunque de forma desigual según - esencialmente - el tamaño de las organizaciones, concluye con un cambio social en el seno de la empresa fundamental, operado por los esfuerzos comunes, instado desde los poderes públicos y avalados por empresas y trabajadores, donde la formación preventiva juega un papel troncal fundamental como bastión de concienciación sobre la seguridad y salud.

SEGUNDA.-En relación con lo anterior, igualmente la falta de integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión ordinaria de la empresa avocará al fracaso, suponiendo incluso un incumplimiento de la LPRL.

Asimismo la organización debe huir de los encorsetamientos que impidan la suficiente flexibilidad para adaptarse a los continuos cambios, lo cual actúa como un motivo más para esa gestión integral y la consecución de la innovación y la competitividad como baluarte de futuro. Así, ya no resulta infrecuente que las empresas que cuenten, entre otras, con certificación en Ohsas (que no pretende suplantar el papel legal de las auditorias legales, sino complementarlo, en su caso), como marchamo representativo de su sistema de gestión preventivo, e incluso integrado con otros como calidad (ISO 9001) y medioambiente (ISO 14001), no en vano es en este ámbito donde, al menos desde el exterior, se permite acreditar el contar con una estructura organizada acorde a estándar.

Las políticas activas por parte de las Administraciones han impulsado la utilización de estas herramientas así como de las auditorias legales “voluntarias”, provocando que

España se encuentre en quinto lugar en número de certificaciones, y con ello avanzando a una implementación no solo legal y obligatoria sino voluntaria y de excelencia por cuanto hace a estos elementos de gestión.

No obstante no cabe olvidar el otro lado de la moneda, el que representa a una importante mayoría de organizaciones, sobretodo PYMES, que necesitan realizar un esfuerzo añadido para llevar a cabo un cumplimiento legal preventivo, paso previo a dotar a dichas empresas de un sistema de gestión que permita su reconocimiento y, sobre todo, por cuanto hace al caso que nos ocupa, de su participación en materia preventiva.

TERCERA.-En la gestión de la prevención predomina una visión instrumental y administrativa, sobre todo en las PYMES, segmento donde la seguridad y la salud tiene más la consideración de contrato de seguro (referido al concierto con una entidad ajena para la suscripción del servicio de prevención) que de una parte eficaz y necesaria en la misma; extremo éste auspiciado incluso desde la Autoridad Laboral, que en no pocas ocasiones ha orientado a ese tipo de empresas hacia tal sistema, si bien en los últimos tiempos sus esfuerzos van encaminados a la integración y al hecho de contar con recursos propios, sin perjuicio de su auxilio por entidades especializadas cuando la complejidad de las actuaciones preventivas a realizar así lo aconseje.

Invita a la reflexión la adaptación paulatina efectuada por parte del legislador, en aras a la recepción en esencia de la DM, motivada por las distintas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en cuanto al espíritu que debe de marcar la implantación práctica de la prevención en la empresa, y que no es otra sino la participación real de los trabajadores en las tareas de diseño, implantación y seguimiento, considerando como accesoria y subsidiaria la externalización.

En definitiva, es imprescindible en el seno de todas las organizaciones, para cumplir con las exigencias normativas y ser coherente con un sistema de gestión integral, contar con personal dedicado a las tareas preventivas y con formación y dedicación

adecuada para ello, sin perjuicio de recurrir al complemento de otras modalidades o figuras como los servicios ajenos o las auditoras de prevención para atender la complejidad que en muchos casos puede revestir una concreta actividad.

Es más, la implicación de la plantilla debe alcanzar a todos los trabajadores, aunque sea a distinto nivel y sólo algunos ostenten cualidades superiores como colaboradores necesarios "de" y "en" la empresa sin olvidar a cuantos desarrollan actividades en centros de trabajo ajenos, olvidados en no pocas ocasiones, sobre todo en aspectos como información, formación y participación; de igual forma debería extenderse incluso hasta los interlocutores sociales.

CUARTA.-Sobre el empresario pesa la obligación legal de proteger la salud de sus trabajadores, determinando su incumplimiento el nacimiento de las responsabilidades correspondientes. Pero tal imposición no debe quedar reducida a un mero documento o al concierto con una entidad externa.

No obstante el tamaño de las organizaciones productivas hace que al momento actual, aunque la pirámide se va invirtiendo, existan dos tipos de empresas y varias clases de trabajadores, "ordinarios" (concienciados) y pasivos o abiertamente reacios ante la prevención, todo ello sin perjuicio de cuantos asumen una colaboración necesaria como técnicos de prevención internos, coordinadores de seguridad, encargados y mandos intermedios o representantes.

QUINTA.-La LPRL ofrece distintas fórmulas para organizar la gestión en el seno de la empresa, las cuales, algunas más que otras, otorgan al trabajador un papel accesorio.

De hecho, en la actualidad, a pesar de los esfuerzos tanto institucionales como por parte de los agentes sociales, no es nada halagüeño el conocimiento que la plantilla laboral tiene sobre cuál es el utilizado en su empresa, siendo lo habitual la cobertura a través de un servicio de prevención ajeno, pues la formación preventiva de empresarios y trabajadores y el coste de los recursos necesarios obstaculiza en gran medida afrontar con medios propios

esas tareas, sobre todo en las PYMES, máxime teniendo en cuenta que la vigilancia de la salud queda vedada a cualquier otra modalidad distinta de aquella.

En definitiva, es patente la polaridad existente entre empresas con estructuras preventivas propias, más o menos complejas y sometidas a auditorias, y las demás, lo que se traduce igualmente en varios tipos de trabajadores, de primera y de segunda, todo ello en razón del tamaño de la organización donde prestan sus servicios.

SEXTA.- El derecho de participación constituye un elemento básico de intervención de los trabajadores en materia preventiva, potenciado por la remisión que la normativa efectúa a la negociación colectiva. Buena prueba de ello es la posibilidad de elegir como delegado de prevención a cualquier trabajador con formación adecuada, garantizando un efectivo ejercicio eficaz e interesado de sus funciones, ajeno al tradicional carácter instrumental y sindical, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a las coexistentes representaciones ordinarias, lo que, lejos de lo que pudiera parecer permite una mayor implicación de los empleados en aquellas empresas de pequeñas dimensiones que, por su tamaño, no disponen de órganos de representación específicos.

Por su parte, los comités de seguridad y salud, configurados como órgano de participación equilibrada, permite confluir los intereses de obreros y patronal, invita a optimizar las posibilidades de debate, negociación y consenso, apurando la concepción de la prevención como objetivo común cuya salvaguarda exige la colaboración de todos.

Adicionalmente, es reseñable la eventual creación *ex novo* por los interlocutores sociales de otras instancias representativas en función de las circunstancias de la organización, siendo un mecanismo a potenciar en aras a la efectiva integración preventiva en la gestión; sin duda será objeto de un profundo desarrollo cuando la prevención sea más madura tanto a nivel social como empresarial.

Sea como fuere, de nuevo en este apartado se observa una clara distinción entre trabajadores, ya que en las organizaciones de ciertas dimensiones cuentan con una

estructura participativa a distintos niveles que controla, tutela y completa la labor preventiva a la par que actúa como representante lógico de la globalidad de la plantilla, conviviendo con otros casos de ausencia de representación y sin casi posibilidades de participar en la materia preventiva en las empresas, perpetuando la dualidad apuntada para otras cuestiones.

SEPTIMA.-El tratamiento del trabajo autónomo merece uno de los mayores reproches de la normativa preventiva, pues la Ley los considera más cercanos al empleado por cuenta ajena, sin atender a su condición de peculiares integrantes de la unidad productiva dada su doble naturaleza.

Por si fuera poco, las distinciones entre trabajadores dependientes e independientes deben valorarse con la máxima prudencia. Es más, procede restar valor a la naturaleza jurídica del vínculo suscrito por el prestador de servicios y elevar a factor de primer rango los riesgos mismos de la actividad, que apenas varían en atención a dicho nexo. Bajo estos parámetros, es censurable que la exigencia de seguridad para una misma tarea sea diversa en función de la relación que une a quien la desarrolla con quien se beneficia de su utilidad económica, con independencia de que la existencia de subordinación sirva como criterio para imputar la responsabilidad al sujeto del que, en cada caso, dependa la decisión sobre la implantación de los mecanismos de protección.

Las evidentes dificultades para esa incorporación sin matices al marco legal preventivo del autónomo, no debe servir de excusa para eludir la necesaria aclaración de su régimen jurídico y el progresivo acercamiento a los estándares de tutela para negar la equiparación de los TRADE a los asalariados, cuando desarrollan idéntica actividad, a pesar de las difusas fronteras entre unos y otros (si es que existen) realmente.

OCTAVA.-Sin perjuicio de la formación teórica a nivel de técnico (básico, intermedio o superior, con sus distintas acepciones y situaciones), el aprendizaje del trabajador en general debe ser continuado, adaptado a los cambios e integrado en el

sistema de gestión de la compañía. Para ello, nada mejor que aquella sea realizada por el empresario, bien por medios internos, bien auxiliado por entidades ajenas. Esta es la forma más eficaz, huyendo de la rigidez de las acciones formativas habituales ajustadas a estándares que para nada tienen en cuenta el funcionamiento diario de la empresa, sus propias peculiaridades o sus riesgos específicos.

Por tanto la formación debe de ser diversificada en cuanto hace a su intensidad según las funciones del operario y su papel más o menos destacado en los asuntos atinentes a la seguridad y salud laboral. Así se debe apuntar algunas recomendaciones necesarias para la mejora de este ámbito, en un plano general, la prevención debe insertarse efectivamente en todos los niveles educativos (en algunos permanece ausente), a fin de favorecer la anhelada toma de conciencia social; en el marco de la empresa, los convenios deben concretar y desarrollar los etéreos contornos de un art. 19 LPRL que, al tiempo, ha de ser valorado por el empleador como una vía de enriquecimiento para su proyecto y no como una molestia o coste; en fin, el sistema de titulaciones académicas destinadas al adiestramiento de prevencionistas de diverso nivel debe clarificarse para ajustar la docencia a las exigencias del mercado, acotar los ámbitos funcionales de unos y otros y, sobre todo, engrosar las competencias y habilidades de los futuros profesionales.

X.- BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *El Derecho del Trabajo de España*, Tomo I, Madrid (Instituto de Estudios Sociales), 1981.

-- (APARICIO TOVAR, J. y BAYLOS GRAU, A., Dirs.): *Autoridad y democracia en la empresa*, Madrid (Trotta), 1992.

-- (ALARCÓN CARACUEL, M.R., Coord.): *La reforma laboral de 1994*, Madrid (Marcial Pons), 1994.

-- (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, Granada (Universidad de Granada), 1996.

-- (CASAS BAAMONDE, Mª.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley), 1997.

-- (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Coord.): *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Castellón de la Plana (Universidad Jaume I), 1997.

-- (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, Madrid (La Ley), 1999.

-- (RIVERO LAMAS, J., Dir.): "La negociación colectiva en el sector de hostelería", *Colección de Informes Jurídicos y Estudios, Serie Relaciones Laborales Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 25, 1999.

-- (SEMPERE NAVARRO, A.V., Coord.): *Derecho sancionador público del trabajo*, Madrid (Colex), 2001.

--"La seguridad y salud laboral", en *El estado actual de la negociación colectiva en España. Balance y Perspectivas*, Madrid (MTAS), 2003.

-- (GOÑI SEIN, J.L., Dir.): *Análisis y propuestas de modernización de la negociación colectiva en Navarra*, Pamplona (Universidad Pública de Navarra), 2004.

-- (RUIZ VIÑALS, C., Coord.): *La incidencia de las políticas sociolaborales en las fuentes del Derecho del Trabajo*, Barcelona (UOC), 2004.

-- AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. *et alii*, Dirs.): *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Granada (Comares), 2004.

-- (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.; BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord): *Compendio de doctrina legal en materia de prevención de riesgos laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2006.

-- (FERNANDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir. y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo), 2006.

-- (VIDA SORIA, J., Coord.)*: Manual para la formación en prevención de riesgos laborales: Programa formativo para el desempeño de las funciones de nivel básico*, Valladolid (Lex Nova), 2006.

-- (ESPESO SANTIAGO, A., Coord.): *Manual para la formación de técnicos de prevención de riesgos laborales: parte obligatoria y común del programa formativo de nivel superior*, Valladolid (Lex Nova), 2007.

-- *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3ª ed., Barcelona (Masson), 2007.

-- (ATEHORTUA HURTADO, F.A. Coord.): *Sistemas de Gestión Integral. Una sola gestión, un solo equipo*, Antioquia (Universidad de Antioquia), 2008.

--*Manual para la auditoría reglamentaria de prevención de riesgos laborales*, Bilbao (OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales), 2008.

-- (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., Dirs.): *Doctrina jurisprudencial en materia preventiva (Especial referencia a los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y Leon)*, León (Eolas), 2008.

-- *La salud laboral y el medio ambiente*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- (FRANCO GONZÁLEZ, J., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Evolución y Régimen Jurídico)*, Granada (Comares), 2009.

-- (GARRIGUES GIMENEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- (AGUSTÍ JULIÁ, J. y PUMAR BELTRÁN, J., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- (SEMPERE NAVARRO, A.V. *et alii*, Coords.): *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2010.

-- (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ DOCAMPO, B., Coords.): *Participación y acción sindical en la empresa*, Albacete (Bomarzo), 2013.

-- (GRAU PINEDA, M.C., Coord.): *Salud en el trabajo y riesgos emergentes*, Albacete (Bomarzo), 2013.

-- (MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Tratado de prevención de riesgos laborales. Teoría y práctica*, Madrid (Tecnos), 2015.

AGRA VIFORCOS, B.: "Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos de Castilla y León", *Revista de investigación económica y social de Castilla y León*, Monográfico nº 8, 2005.

--"Luces y sombras en la regulación de la organización preventiva en la empresa: ¿de verdad ayuda a la tan proclamada integración", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 34, 2008.

AGUILAR DEL CASTILLO, M.C.: "El comité de seguridad y salud como órgano de participación de los trabajadores en la negociación colectiva", en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ DOCAMPO, B., Coords.): *Participación y acción sindical en la empresa*, Albacete (Bomarzo), 2013.

AGUILERA IZQUIERDO, R.: "Sobre las garantías de los trabajadores que ejercen funciones preventivas", *Aranzadi Social*, núm. 16, 2000.

--"El desarrollo reglamentario del art. 24 de la LPRL: la coordinación de actividades empresariales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.

AGUT GARCÍA, C.: "La implicación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales en la empresa", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

-- RUANO ALBERTOS, S. y YANINI BAEZA, J.: "Los derechos de información y consulta de los trabajadores. La representación de los trabajadores para la prevención de riesgos laborales. El comité de seguridad y salud", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Coord.): *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Castellón de la Plana (Universidad Jaume I), 1997.

ALEGRE NUENO, M.: "La presencia del recurso preventivo en las obras de la construcción", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 97, 2012.

ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A.: "Integración de la gestión de los riesgos profesionales en la gestión de la empresa. Organización de la Prevención de riesgos laborales en las empresas y administraciones públicas", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Tratado de prevención de riesgos laborales. Teoría y práctica*, Madrid (Tecnos), 2015.

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: "El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley), 1997.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL: "La seguridad y salud laboral, un estímulo para el crecimiento y el empleo", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 70, diciembre 2012.

BALLESTER LAGUNA, F.: "Cuestiones de legalidad y de constitucionalidad implicadas en la designación de los delegados de prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 18, 2002.

BARREIRO GONZÁLEZ, G.: "Notas sobre la identificación de los delegados de prevención", *Diario La Ley*, núm. 6652, 2007.

BESTRATENBELLOVI, M.: "Innovación, condiciones de trabajo y productividad", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 63, 2011.

BLANCO SILVA, F. y LÓPEZ DÍAZ, A.I.: "Novedades en la formación en prevención de riesgos laborales en España", *Temas Laborales*, núm. 104, 2010.

BLASCO MAYOR, A.: "La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, Tomo V, 2001.

BLASCO PELLICER, A. y MORRO LÓPEZ, J.J.: "Puntos críticos en torno al recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo. Reflexiones en torno a la incidencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Tribuna Social*, núm. 60, 1995.

BURGOS GARCÍA, A.: "¿Cómo integrar la seguridad y salud en la educación? Elementos clave para enseñar prevención en los centros escolares", *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, Vol. 14, núm. 2, 2010.

--"Prevención de riesgos laborales en los centros educativos: análisis de los sistemas de formación", *Revista de educación*, núm. 361, 2013.

-- *Formación y prevención de riesgos laborales: bases para la adquisición de una cultura preventiva en los centros educativos*, Tesis Doctoral (Universidad de Granada), 2007, disponible en http://0-hera.ugr.es.adrastea.ugr.es/tesisugr/17116788.pdf).

CAEB: *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos*

laborales, Baleares, 2008.

CALVENTE MENÉNDEZ, J.: "Prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995): las responsabilidades administrativas y penales en materia de seguridad e higiene. Infracciones y sanciones", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 154, 1996.

CAMAS RODA, F.: *La normativa internacional comunitaria de seguridad y salud en el trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2003.

--"La participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 47, 2003.

CANO GALÁN, Y.: "La formación en prevención de riesgos laborales: su configuración como deber de los trabajadores", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 53, 2004.

CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: "Las responsabilidades de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

CASTELLÁ, T. *et alii*: *Organización del trabajo, salud y riesgos psicosociales. Guía para la intervención sindical del delegado y delegada de prevención*, Madrid (ISTAS), 2006.

CASTELLANOS ALBA, J.C.: *La prevención de riesgos laborales como materia transversal en la educación secundaria obligatoria (ESO) y en el bachillerato*, Valencia (INVASSAT), 2014.

CC.OO.: *La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva. Estudio sobre la Comunidad de Madrid*, Madrid (Ediciones GPS), 2005.

CEBRIÁN CARRILLO, A. y NUÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P.: *Lecciones del contrato de trabajo*, Madrid (Dykinson), 2014.

CHACARTEGUI JÁVEGA, C.: *Empresas de trabajo temporal y contrato de trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000.

COLINA ROBLEDO, M. y RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M.: *Una aproximación al Derecho Social Comunitario*, Madrid (Tecnos), 2000.

CONDE MARÍN, E: *La buena fe en el contrato de trabajo. Un estudio de la buena fe como elemento de integración del contrato de trabajo*, Madrid (La Ley), 2007.

CORDERO GONZÁLEZ, L.: "La protección frente al despido disciplinario de los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio", *Actualidad Laboral*, núm. 5, 1998.

CORDERO SAAVEDRA, L.: "Las garantías y responsabilidades de los técnicos en prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 5, 1998.

CRISTOBAL RONCERO, R.: "La protección de la seguridad y salud en el trabajo en el Derecho Social Comunitario", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.

CRUZ VILLALÓN, J.: "La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales", *Temas Laborales*, núm. 26, 1993,

--"El marco jurídico de las ETT", en AA.VV. (ALARCÓN CARACUEL, M.R., Coord.): *La reforma laboral de 1994*, Madrid (Marcial Pons), 1994.

-- y JOVER RAMÍREZ, C.: "La responsabilidad de Seguridad Social en materia de seguridad y salud laboral", *Temas Laborales*, núm. 50, 1999.

DE LA VILLA GIL, L.E.: "Acción obrera y sindicato en la empresa española", en AA.VV.: *El Derecho del Trabajo de España*, Tomo I., Madrid (Instituto de Estudios Sociales), 1981.

--"La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asunto Sociales*, núm. 32, 2001.

DE MONSERRAT, J. y PLANA, P.: "Organización de la prevención en la empresa", en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3ª ed., Barcelona (Masson), 2007.

DE SALAS NESTARES, C.: "Desarrollo práctico de las auditorías de los sistemas de prevención de riesgos laborales", *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, Tomo I, 2004.

DE SOTO RIOJA, S.: "Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

ELIZONDO SANCHÍS, A.: "Competencias, tareas y funciones de los mandos intermedios en el sector de la limpieza", *Seguridad y Salud en el Trabajo*, núm. 67, 2012.

ESPESO SANTIAGO, J.A.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, 4ª ed., Valladolid (Lex Nova), 2010.

FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: "Artículo 28", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. *et alii*, Dirs.): *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Granada (Comares), 2004.

--"Capítulo IV. Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (Evolución y Régimen Jurídico)*, Granada (Comares), 2009.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R.: "La posición jurídica del trabajador en el ámbito preventivo: deberes y contraprestación económica ante las situaciones de riesgo", en AA.VV.: *Compendio de doctrina legal en materia de prevención de riesgos laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2006.

FERNÁNDEZ MARCOS, L.: "El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos", *Actualidad Laboral*, núm. 3, 1995.

--"En torno a los servicios de prevención mancomunados", *Revista del INSHT*, núm. 6, 2000.

--"Representación y participación especializada de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", *Documentación Laboral*, núm. 62, 2000.

--"Sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Actualidad Laboral*, núm. 13, 2004.

FRANCO GONZÁLEZ, J.: "Seguridad y salud en el trabajo y prevención de riesgos laborales. Conceptos básicos", en AA.VV. (FRANCO GONZÁLEZ, J., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN: "La formación preventiva, la más demandada por los trabajadores de la construcción", *Prevención de riesgos, seguridad y salud laboral*, núm. 40, 2011.

GALIANA MORENO, J.M. y GARCÍA ROMERO, B.: "La participación y representación de los trabajadores en la empresa en el modelo normativo español", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 43, 2003.

GALVÁN DE GRANDA, J.L.: "Consideraciones críticas del Reglamento sobre concurrencia de actividades empresariales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 3, 2005.

GARCÍA BLASCO, J. y DEL VAL TENA, A.L.:"La negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L. y MOLINA NAVARRETE, C., Dirs.): *Tratado de prevención de riesgos laborales. Teoría y práctica*, Madrid (Tecnos), 2015.

GARCÍA GUTIÉRREZ, M.L.: "Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción. Su problemática", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004.

GARCÍA JIMÉNEZ, J.: "La protección de la salud laboral en la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 11, 2006.

GARCÍA MIGUÉLEZ, M.P.: "La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", *Pecunia: Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de León*, núm. 8, 2009.

GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud*, 3ª ed., Pamplona (Aranzadi), 2003.

--"Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo", *Relaciones Laborales*, núms. 7-8, 2000.

GARCÍA ORTEGA, J.: "Los servicios de prevención ajenos", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 4, 2005.

GARCÍA SALAS, A.I.: "La regulación del trabajo autónomo dependiente ¿un proceso aún sin concluir?, en AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J. y PUMAR BELTRÁN, J., Coords.): *El trabajo por cuenta ajena y sus fronteras*, Albacete (Bomarzo), 2009.

GARCÍA VALVERDE, M.D.: "El ámbito de aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

GARCÍA VIÑA, J.: "Primeras aproximaciones a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 5, 2003.

GARRIDO PÉREZ, E.: "Consulta y participación de los trabajadores en materia de salud laboral, *Actualidad Laboral*, núm. 30, 2000.

--"La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997.

GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: "El combinado Ley Ómnibus-RD 337/2010: un paso adelante (*ma non troppo*) para la racionalización de las modalidades de organización técnico-preventiva y la integración de la prevención en la gestión empresarial", *Revista de Derecho Social*, núm. 50, 2010.

GASALLA DAPENA, J.M.: "El cambio cultural y la razón de ser o no ser: la globalización como causa y efecto del cambio", *Relaciones Laborales*, núm. 13, 1998.

-- *La nueva dirección de personas. Marco paradójico del talento directivo*, Madrid (Pirámide), 2000.

GIL PLANA, J.: "La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.

GIMENO DÍAZ DE ATAURI, P.: "La negociación colectiva en la crisis. Cuánto y sobre que se negocia", *Revista de Información Laboral*, núm. 2, 2015.

GIRELA MOLINA, B.: "Actividades administrativas de ordenación y control en

prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.):*Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*,Granada (Comares), 2009.

GÓMEZ ABELLEIRA, F.J.: "Trabajadores autónomos y seguridad y salud en el trabajo: una perspectiva de Derecho Comparado", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

GÓMEZ ETXEBARRÍA, G.: "Integración de la actividad preventiva y presencia de recursos preventivos", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 30, 2006.

GONZÁLEZ LABRADA, M.: "Salud laboral", en AA.VV. (GOÑI SEIN, J.L., Dir.): *Análisis y propuestas de modernización de la negociación colectiva en Navarra*, Pamplona (Universidad Pública de Navarra), 2004.

GONZÁLEZ ORTEGA, S.: "La organización de la prevención por el empresario: los servicios de prevención", *Temas Laborales*, núm. 50, 1999.

--"El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos", *Temas Laborales*, núm. 81, 2005.

--"La diversidad de trabajadores autónomos y su repercusión en el ámbito de la prevención de riesgos laborales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

-- y CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: "La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999.

-- MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J.J.: *Seguridad e Higiene en el trabajo: formación histórica y fundamentos*, Madrid (CES), 1997.

GONZÁLEZ, P. *et alii*: "OPS: Una herramienta para implantar cultura de seguridad y salud en la empresa", *Gestión práctica de riesgos laborales*, núm. 22, 2005.

GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: "La política de prevención de riesgos laborales. Objetivos y agentes. El papel de las Administraciones Públicas", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, Mª.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997.

GOÑI SEIN, J.L.: "Las funciones del convenio colectivo en el desarrollo de la prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GRAU PINEDA, M.C., Coord.): *Salud en el trabajo y riesgos emergentes*, Albacete (Bomarzo), 2013.

GOY VERGARA, A.E.: "Presencia en el centro de trabajo de recursos preventivos: listado indicativo de actividades, operaciones y procesos que requieren la presencia de recursos preventivos en el centro de trabajo", *PWMagazine: Prevention world magazine*, núm. 13, 2006.

GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: El *deber de seguridad y salud en el trabajo: un estudio sobre su naturaleza jurídica*, Madrid (CES), 1999.

--"¿Deberes públicos de origen convencional?", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 97, 1999.

HERNANDEZ PRIETO, J.A.:" La desnaturalización del trabajador autónomo", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo (Universidad de Valladolid)*, núm. 11, 2010.

IGARTUA MIRÓ, M.T.: "El servicio de prevención propio y la externalización parcial de actividades (a propósito de la STS -Social- 3 noviembre 2005)", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 131, 2006.

INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2002.

-- *Erga Tebeo. La enseñanza de la prevención en la escuela primaria. Metodología y herramientas*, 2002.

-- *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

-- *Orientaciones para facilitar la integración de la prevención de los riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa*, 2005.

-- "Notas prácticas. Material didáctico para educación infantil y juvenil sobre prevención de riesgos laborales", *ERGA-Noticias*, núm. 95, 2006.

-- *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal. Guía para el profesorado de enseñanza secundaria*, 2006.

-- *La seguridad y la salud en el trabajo como materia transversal. Guía para el profesorado de enseñanza primaria*,2006.

-- *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, 2009.

-- *Guía técnica sobre señalización de seguridad y salud en el trabajo*, 2009.

-- *Directrices para la evaluación de riesgos y protección de la maternidad en el*

-- *Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a la utilización de equipos de trabajo*, 2011.

-- *Guía técnica para la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual*, 2012.

-- *Guía técnica para la mejora de la eficacia y calidad de las actuaciones de los servicios de prevención ajenos. Criterios de calidad del servicio*, 2012.

-- *Guía técnica "Simplificación documental"*,2012.

-- *Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de riesgos laborales en la empresa*, 2013.

-- *La seguridad y la salud como materia de enseñanza en la educación infantil. Guía para el profesorado*, 2013.

JEAMMAUD, A.: "Los derechos de información y participación en la empresa: la ciudadanía en la empresa", en AA.VV. (APARICIO TOVAR, J. y BAYLOS GRAU, A., Dirs.): *Autoridad y democracia en la empresa*, Madrid (Trotta), 1992.

JIMÉNEZ GARCÍA, J. y ESTÉVEZ GONZÁLEZ, C: "La labor formativa en el marco del derecho a la seguridad e higiene", en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Coord.): *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, Granada (Universidad de Granada), 1996.

JUAN PÉREZ, J. y MOYA MORENO, J.: "Conclusiones de la experiencia educativa de integración de las actividades prácticas del CFGS de prevención de riesgos profesionales en las del CFGS de mantenimiento de equipos industriales", disponible en http://www.upv.es/cies/documentos/U0367603.pdf.

LAHERA FORTEZA, J.: "Prevención de riesgos laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el RD 171/2004", *Documentación Laboral*, núm. 70, 2004.

--"El largo proceso de derogación de las ordenanzas laborales", en AA.VV. (VALDÉS DAL-RÉ, F. Coord.): *La reforma pactada de la legislación laboral y de seguridad social*, Valladolid (Lexnova), 1997.

LANZADERA ARENCIBIA, E.: "Comentarios a la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 252, 2004.

LARRAZÁBAL ASTIÁRRAGA, E. y URRUTIKOETXEA BARRUTIA, M.: "Garantías de los trabajadores designados para las labores preventivas", *Lan Harremanak*, núm. 30, 2014.

LAZATTI, S.: *El aporte humano en la empresa*, Buenos Aires (Macchi), 1999.

LLACUNA MORERA, J.: "Todo lo que siempre deseó saber sobre la 'Cultura de Prevención' y no se atrevió a preguntar", *Revista andaluza de relaciones laborales*, núm. 7, 1999.

LLANO SÁNCHEZ, M.: "El Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales en materia de coordinación de actividades empresariales", *Actualidad Laboral*, núm. 13, 2004.

LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: "La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención", *Actualidad Laboral*, núm. 37, 1997.

LOUSADA AROCHENA, J.F.: "La responsabilidad de los técnicos de prevención", *Revista de Derecho Social*, núm. 22, 2003.

LUQUE PARRA, M: "La auditoría de los servicios de prevención", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 195, 1999.

-- *La organización de la prevención en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001.

-- "El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 103, 2001.

--"Nulidad de la decisión de Repsol de externalizar sus servicios de prevención de riesgos laborales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de tres de noviembre de 2005", *IUSLabor*, núm. 2, 2006.

--"Recursos preventivos: una conceptuación compleja a la luz de las últimas reformas normativas", *IUSLabor*, núm. 1, 2007.

MARDARAS PLATAS, E.: "El mando y la promoción de la prevención", *Salud y Prevención (APA)*, núm. 178, 2006.

--*Complejidad y evolución de las relaciones de trabajo*, Barcelona (Aresta), 2011.

MARÍN ANDRÉS, F. y MARÍN ANDRÉS, M.A.: "La formación en prevención de riesgos laborales en el sistema educativo", *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, núm. 45, 2008.

MARTÍN JIMÉNEZ, R.: "Tema 23", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Coord.): *Derecho sancionador público del trabajo*, Madrid (Colex), 2001.

MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R.: *Régimen profesional, prevención de riesgos y derechos colectivos de los trabajadores autónomos*, Madrid (CEF), 2006.

--"El recargo de prestaciones económicas por infracción de normas de seguridad y salud en el trabajo", en AA.VV.: *Compendio de doctrinal legal en materia de prevención de riesgos laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2006.

--"Prevención de riesgos laborales y sistema de responsabilidad por accidente en el trabajo autónomo", *Revista de Derecho Social*, núm. 43, 2008.

-- y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares),2010.

MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: *La prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva*, Madrid (Aranzadi), 2004.

--"Obligaciones de seguridad y salud y negociación colectiva", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 53, 2004.

MELLA MÉNDEZ, L.: "Los delegados de prevención: algunos puntos críticos", *Aranzadi Social*, núm. 6, 2003.

MENDOZA NAVAS, N.: *Prevención de riesgos laborales: la regulación convencional*, Albacete (Bomarzo), 2007.

--"III Convenio colectivo estatal de la madera", en AA.VV: *La salud laboral y el medio ambiente*, Albacete (Bomarzo), 2009.

MENÉNDEZ-VALDEZ, J. y MANZANO SANZ, F.: "La formación reglada en prevención de riesgos laborales", *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, Tomo I, 2004.

MERCADER UGUINA, J.R.: "El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada", *Relaciones Laborales*, núm. 8, 1997.

--"Trabajo autónomo y prevención de riesgos laborales", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

-- y MUÑOZ RUIZ, A.B.: "El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales", *Aranzadi Social*, núm. 14, 2002.

-- y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: "Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)", *Relaciones Laborales*, núm. 18, 2005.

MERINO SEGOVIA, A.: "Negociación colectiva y prevención de riesgos laborales", en AA.VV. (GARRIGUES GIMÉNEZ, A., Dir.): *Derecho de la prevención de riesgos laborales*, Albacete (Bomarzo), 2009.

MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, F.J.: *El papel de la Administración Pública en la prevención de riesgos laborales*, Tesis Doctoral (Universidad de Castilla-La Mancha), disponible en https://ruidera.uclm.es/xmlui/bitstream/handle/10578/2262/TESIS%20Messia%20de%20la%20Cerda.pdf?sequence=1.

MIÑARRO YANINI, M.: "La formación en materia preventiva de los trabajadores de empresas de trabajo temporal", *Tribuna Social*, núm. 126, 2001.

-- *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, Madrid (INSHT), 2002.

MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: "La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva 'de' y 'en' la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núms. 281/282, 2006.

MOLINA NAVARRETE, C.: "Otra vez a vueltas con el problema de la configuración jurídica del recargo de prestaciones por omisión de las medidas sobre prevención de riesgos: la nueva 'modernidad' de una institución jurídica clásica", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 79, 1996.

MOLTÓ, J.I.: *La auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002.

MONEREO PÉREZ, J.L.: *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo*, Madrid (Civitas), 1992.

--"La Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núms. 56/57, 1993.

-- "La Constitución social del trabajo y su crisis", *Anuario de Filosofía del Derecho*, núm. XX, 2003.

MONTOYA MELGAR, A.: "El Reformismo Social en los orígenes del Derecho del Trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extraordinario, 2003.

--"Panorama de la responsabilidad del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 53, 2004.

-- GALIANA MORENO, J. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Derecho Social Europeo*, Madrid (Tecnos), 1994.

MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002.

MUÑOZ MOLINA, J.: "El recargo de prestaciones en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59, 2005.

NAROCKI FLAMINGAN, C.: "Si la prevención es rentable ¿Por qué no lo han descubierto los empresarios? una revisión de propuestas para políticas en salud laboral", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999.

NAVARRO NIETO, F.: "El tratamiento de la prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva", *Temas Laborales*, núm. 75, 2004.

-- *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, Albacete (Bomarzo), 2006.

NAVAS-PAREJO ALONSO, M: *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, Valladolid (Lex Nova-Thomson Reuters), 2012.

NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.ª: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2ªed., Madrid (Ecoiuris),2006.

NÚMEZ FERNÁNDEZ, A.B.: "Recargo de prestaciones por omisión de medidas de seguridad: su naturaleza e independencia de la indemnización de daños y perjuicios en caso de accidente de trabajo (Comentario a la STS -Sala de lo Social- de 21 de febrero de 2002)", *Tribuna Social*, núm. 155, 2003.

OBISPOTRIANA,C.:"La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo", *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007.

OJEDA AVILÉS, A.: "Responsabilidad aquiliana versus recargo de prestaciones: el argumento implícito de la paradoja asimétrica", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 2000.

--"La representación unitaria: el *faux ami*", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 58, 2005.

--*Salud en el trabajo y riesgos laborales emergentes*, Albacete (Bomarzo), 2013.

ONGALLO, C.: "Cinco claves para entender la comunicación interna", *Relaciones Laborales*, núm. 19, 1998.

OSALAN: *Estrategias nacionales de seguridad y salud en el trabajo. Análisis comparativo*, Bilbao (OSALAN. Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral), 2010.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: "El trabajo autónomo y las propuestas de fundación del Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, núm. 7/8, 2000.

--"La participación de los trabajadores en la empresa (Una revisión institucional)", en AA.VV.: *XVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Gobierno de la empresa y participación de los trabajadores: viejas y nuevas formas institucionales*, Madrid (MTAS), 2007.

PARAMIO PARAMIO, A.: "Las nuevas obligaciones en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su tipificación administrativa", *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 196, 1999.

--*Problemática de la subcontratación en la construcción*, Valladolid (Lex Nova), 2009.

PÉREZ ALENCART, A.: *El Derecho Comunitario Europeo de la seguridad y la salud en el trabajo*, Madrid (Tecnos), 1993.

PÉREZ CAPITÁN, L.: "Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales", *Justicia Laboral*, núm. 16, 2003.

PERULLI A.: *Trabajo económicamente dependiente (trabajo parasubordinado)*, disponible en http://www.europarl.europa.eu/hearings/20030619/empl/study_es.pdf.

PORTELL, M.: "El diseño de información preventiva", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 9, 2000.

PRIOR GARCÍA, I.K.: "España: el estatuto del trabajador autónomo: puntos críticos", *Actualidad Jurídica (Uría & Menéndez)*, núm. 18, septiembre 2007.

PURCALLA BONILLA, M.A.: *El recargo de prestaciones por incumplimiento de las normas de seguridad y salud laboral*, Granada (Comares), 2000.

-- y RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, R.: "Notas sobre la figura del Delegado de Prevención", *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997.

QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997.

QUIRÓS HIDALGO, J.G.: "Capítulo III: Organización de la prevención", en AA.VV. (FERNANDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir. y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo), 2006.

-- "Derechos de información y consulta en materia de prevención de riesgos laborales. ¿Participación de los trabajadores en la empresa?", *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo (Universidad de Valladolid)*, núm. 10, 2009.

RAMOS QUINTANA, M.I.: "El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2005.

REGUERO CELADA, J.: "La obligación empresarial de garantizar la seguridad y la salud en el trabajo de sus empleados", en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. y FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, J., Dirs.): *Doctrina jurisprudencial en materia preventiva (Especial referencia a los pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y Leon)*, León (Eolas Ediciones), 2008.

RIVEIRA RICO, J.Mª.: "Coordinación eficaz en prevención de riesgos laborales. Una propuesta de desarrollo", *Prevención, trabajo y salud*, núm. 26, 2003.

RODRIGO CENCILLO, F.: "Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social", *Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999.

RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M: La huida del derecho del trabajo", *Relaciones Laborales*, Tomo I, 1992.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: "Seguridad Social y Mercado Europeo", *Relaciones Laborales*, Vol. II, 1989.

--"Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales", *Relaciones Laborales*, núm. 1, 2005.

ROMERAL HERNÁNDEZ, J.: *El delegado de prevención*, Valladolid (Lex Nova), 2008.

--"Comentarios al Capítulo V de la LPRL: Consulta y participación de los trabajadores (arts. 33 a 37)", en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V. *et alii*, Coords.): *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2010.

SAARI, J.: "Política de Seguridad y Liderazgo", en AA.VV *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Madrid, 2001.

--"Gestión Eficaz de Cambios de Organización empresarial", *Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 29, 2004.

SALA FRANCO, T.: "El deber empresarial de protección al trabajador en materia de seguridad y salud laboral", *Derecho y Salud*, Vol. 4, núm. 1, 1996.

SALCEDO BELTRÁN, Mª. C.: "Las competencias y facultades de los delegados de prevención", *Tribuna Social*, núm. 77, 1997.

SÁNCHEZ AGESTA, L.: *Comentarios a la Constitución Española de 1978*,Madrid (Edersa), 2006.

SÁNCHEZ CERVERA, A.: "Los riesgos laborales a la cadena de mando", *Expansión*, 17 marzo 2007.

SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A.: "La seguridad y salud de los trabajadores autónomos en la construcción", *Revista Alcor de Mgo*, núm. 7, 2006.

--*Seguridad y salud en las obras de construcción*, Madrid (La Ley), 2001.

SÁNCHEZ FIERRO, J.: "Mutuas de Accidentes de Trabajo: aportación presente y futura a la prevención de riesgos laborales", *Tribuna Social*, núm. 73, 1997.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M.: *Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de la Unión Europea*, Madrid (Fundación Mapfre), 2000.

SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R.: *El recargo de prestaciones*, Pamplona (Aranzadi), 2001.

SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid (Civitas), 1996.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: "Los derechos de participación en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *Seguridad y Salud en el Trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales* Madrid (La Ley), 1997.

--"La participación de los trabajadores en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", *Tribuna Social*, núm. 73, 1997.

VARAS GARCIA, P.: "La reglamentación de trabajo y las ordenanzas laborales", *Cuadernos de relaciones laborales*, núm. 3, 1993.

VOGEL, L.: "Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012", en AA.VV.: *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS), 2006.

YZQUIERDO TOLSADA, M.: "Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 2009. Compatibilidad entre las prestaciones de la Seguridad Social y las indemnizaciones por accidente de trabajo. Naturaleza del recargo de prestaciones", en AA.VV.: *Comentarios a las sentencias de unificación de doctrina (civil y mercantil)*, Vol. 3º, Madrid (Dykinson), 2010.

ZIMMERMANN, M.: "Influencia de la formación en la percepción de las causas de los riesgos de accidente de trabajo", *Revista Prevención, Trabajo y Salud*, núm. 21, 2002.

XI.- WEBGRAFÍA

IV Acuerdo de Prevención de Riesgos Laborales Castilla y León 2012-2015, http://www.trabajoyprevencion.jcyl.es/web/jcyl/TrabajoYPrevencion/es/Plantilla100Detalle/1253860466245/_/1284213996775/Comunicacion?plantillaObligatoria=PlantillaContenidoNoticiaHome.

VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (2007), http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_VI_ENCT.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

"La Universidad y la formación superior en prevención de riesgos laborales" (días 26 y 27 de noviembre de 2013), http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Formacion/Documentacion/Documento%20final%20grupo%20trabajo%20PRL.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

Balance final de la Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/Balance%20FINAL%20EESST.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales, Alicante (Generalitat Valenciana), disponible en http://www.coepa.es/prevencion/guias/_pdf/15_Auditoria.pdf.

Criterio Técnico 83/2010 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, relativo a la presencia de recursos preventivos en las empresas, centros y lugares de trabajo, http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Criterios_tecnicos/CT_83-2010.pdf. Última consulta: 21 de julio de 2015.

Encuesta nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas 2009, http://www.insht.es/Observatorio/Contenidos/InformesPropios/Desarrollados/Ficheros/Informe_%20ENGE%202009.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012, http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Estrategia_Seguridad_Salud/estrategia_2007_2012.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2015.

Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2015-2020, http://insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el trabajo 2010-2013, http://www.oiss.org/IMG/pdf/EISST_mayo2010_-3.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Informe Eurostat del tercer trimestre de 2014, http://upta.es/images/Estadistica/2014/Eurostat/UPTA_Informe_Eurostat_III_TRIM_2014.pdf. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

ITSS: *Guía de actuación inspectora en servicios de prevención propios o mancomunados*, http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Riesgos_laboral/4.2_GUIA_Serv_Prevencion_Propios.pdf.

Manual de Oslo de directrices para la recogida e interpretación de información relativa a innovación, http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/palomas/Traduccion%20%20espanola%20del%20Manual%20de%20Oslo.pdf. Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Marco estratégico de la Unión europea en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-641_es.htm.Última consulta: 30 de septiembre de 2015.

Ministerio de Empleo y Seguridad Social, estadísticas sobre trabajadores autónomos, http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/index.htm. Última consulta: 20 de septiembre de 2015.

Plan Nacional de formación en prevención de riesgos laborales, http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Noticias/Noticias_INSHT/2011/ficheros/PlanNacionalFormaci%C3%B3nPRL.pdf. Última consulta: 2 de octubre de 2015.

XII.- NOTAS TÉCNICAS DE PREVENCIÓN

NTP 045: *Plan de emergencia contra incendios*, INSHT, 1983.

NTP 260: *Trabajo a turnos: efectos médico-patológicos*, INSHT, 1989.

NTP 310: *Trabajo nocturno y trabajo a turnos: alimentación*, INSHT, 1993.

NTP 361: *Planes de emergencia en lugares de pública concurrencia*, INSHT, 1994.

NTP 390: *La conducta humana ante situaciones de emergencia: análisis de proceso en la conducta individual*, INSHT, 1995.

NTP 395: *La conducta humana ante situaciones de emergencia: la conducta colectiva*, INSHT, 1995.

NTP 413: *Carga de trabajo y embarazo*, INSHT, 1996.

NTP 414: *Reproducción: fuentes de información*, INSHT, 1996.

NTP 442: *Investigación de accidentes-incidentes: procedimiento*, INSHT, 1997.

NTP 455: *Trabajo a turnos y nocturno: aspectos organizativos*, INSHT, 1997.

NTP 476: *El hostigamiento psicológico en el trabajo: mobbing*, INSHT, 1998.

NTP 484: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (I)*, INSHT, 1998.

NTP 485: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (II)*, INSHT, 1998.

NTP 489: *Violencia en el lugar de trabajo*, INSHT, 1998.

NTP 490: *Trabajadores minusválidos: diseño del puesto de trabajo*, INSHT, 1998.

NTP 491: *Actitudes y habilidades de los mandos frente al cambio*,INSHT, 1998.

NTP 502: *Trabajo a turnos: criterios para su análisis*, INSHT, 1998.

NTP 507: *Acoso sexual en el trabajo*, INSHT, 1999.

NTP 524: *Primeros auxilios: quemaduras*, INSHT, 1999.

NTP 537: *Gestión integral de riesgos y factor humano. Modelo simplificado de evaluación*, INSHT, 1999.

NTP 542: *Tóxicos para la reproducción femenina*, INSHT, 2000.

NTP 546: *Primeros auxilios: fracturas, luxaciones y esguinces*, INSHT, 2000.

NTP 558: *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2000.

NTP 559: *Sistema de gestión preventiva: procedimiento de control de la información y formación preventiva*, INSHT, 2000.

NTP 564: *Sistema de gestión preventiva: procedimiento en contratas*, INSHT, 2000.

NTP 565: *Sistema de gestión preventiva organización y definición de funciones preventivas*, INSHT, 2000.

NTP 576: *Integración de sistemas de gestión: prevención de riesgos laborales, calidad y medio ambiente*, INSHT, 2001.

NTP 581: *Gestión del cambio organizativo*, INSHT, 1999.

NTP 588: *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2000.

NTP 591: *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (III): registros documentales*, INSHT, 2001.

NTP 592: *La gestión integral de los accidentes de trabajo (I). Tratamiento documental e investigación de accidentes*, INSHT, 2001.

NTP 599: *Evaluación del riesgo de incendio: criterios*, INSHT, 2001.

NTP 612: *Protección y promoción de la salud reproductiva: funciones del personal sanitario del servicio de prevención*, INSHT, 2003.

NTP 640: *Indicadores para la valoración de intangibles en prevención*, INSHT, 2003.

NTP 664: *Lactancia materna y vuelta al trabajo*, INSHT, 2004.

NTP 745: *Nueva cultura de la empresa y condiciones de trabajo*, INSHT, 2007.

NTP 753: *Innovación y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2007.

NTP 785: *Ergomater: método para la evaluación de riesgos ergonómicos en trabajadoras embarazadas*, INSHT, 2007.

NTP 791: *Planes de emergencia interior en la industria química*, INSHT, 2008.

NTP 810: *Transparencia y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

NTP 818: *Norma Básica de Autoprotección*, INSHT, 2009.

NTP 823: *Sistema de análisis triangular del acoso (SATA): un método de análisis del acoso psicológico en el trabajo*, INSHT, 2009.

NTP 830: *Integración de la prevención y desarrollo de competencias*, INSHT, 2009.

NTP 831: *Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales (I)*, INSHT, 2009.

NTP 832: *Reglamento de seguridad contra incendios en establecimientos industriales (II)*, INSHT, 2009.

NTP 848: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

NTP 849: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (II). Plan de Empresa y Plan de PRL*, INSHT, 2009.

NTP 850: *Empresas de nueva creación y condiciones de trabajo (III). Implantación del Plan de Prevención*, INSHT, 2009.

NTP 854: *Acoso psicológico en el trabajo: definición*, INSHT, 2009.

NTP 884: *Evaluación de las condiciones de evacuación de los centros de trabajo*, INSHT, 2010.

NTP 888: *Señalización de emergencia en los centros de trabajo (I)*, INSHT, 2010.

NTP 889: *Señalización de emergencia en los centros de trabajo (II)*, INSHT, 2010.

NTP 891: *Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral (I)*, INSHT, 2011.

NTP 892: *Procedimiento de solución autónoma de los conflictos de violencia laboral (II)*, INSHT, 2011.

NTP 898: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (I)*, INSHT, 2011.

NTP 899: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (II)*, INSHT, 2011.

NTP 900: *Ohsas 18001. Sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo: implantación (III)*, INSHT, 2011.

NTP 914: *Embarazo, lactancia y trabajo: promoción de la salud*, INSHT, 2011.

NTP 915: *Embarazo, lactancia y trabajo: vigilancia de la salud*, INSHT, 2011.

NTP 918: *Coordinación de actividades empresariales (I)*, INSHT, 2011.

NTP 919: *Coordinación de actividades empresariales (II)*, INSHT, 2011.

NTP 920: *La formación inicial universitaria de maestros/as de educación infantil y primaria en PRL*, INSHT, 2011.

NTP 924: *Causas de accidentes: clasificación y codificación*, INSHT, 2011.

NTP 941: *Innovación y condiciones de trabajo (II): sistematizar el proceso productivo*, INSHT, 2012.

NTP 942: *Innovación y condiciones de trabajo (III): Instrumentos para la creatividad*, INSHT, 2012.

NTP 943: *Innovación y condiciones de trabajo (IV): creatividad en procesos*, INSHT, 2012.

NTP 959: *La vigilancia de la salud en la normativa de prevención de riesgos laborales*, INSHT, 2012.

NTP 961: *Concienciación de directivos en PRL (I): Fundamentos*, INSHT, 2013.

NTP 962: *Concienciación de directivos en PRL (II): Estrategias*, INSHT, 2013.

NTP 982: *Análisis coste beneficio en la acción preventiva (I): bases conceptuales*, INSHT, 2013.

NTP 983: *Análisis coste beneficio en la acción preventiva (II): estrategias de medición*, INSHT, 2013.

NTP 992: *Embarazo y lactancia natural: procedimiento para la prevención de riesgos en las empresas*, INSHT, 2013.

NTP 993: *Embarazo y lactancia natural: el papel de la empresa en la prestación por riesgo laboral*, INSHT, 2013.

NTP 994: *El recurso preventivo*, INSHT, 2013.

NTP 997: *Responsabilidad social de las empresas: modelo GRI G 4 (I)*, INSHT, 2014.

NTP 1000: *El futuro de la prevención*, INSHT, 2014.

NTP 1003: *Diseño de puestos ocupados por personas con discapacidad: principios básicos*, INSHT, 2014.

NTP 1004: *Diseño de puestos ocupados por personas con discapacidad: adaptación y accesibilidad*, INSHT, 2014.

NTP 1008: *Lugares excelentes para trabajar*, INSHT, 2014.

NTP 1013: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (I): bases metodológicas*, INSHT, 2014.

NTP 1014: *Cuadro de mando integral (CMI) y condiciones de trabajo (II): aplicación práctica*, INSHT, 2014.

NTP 1025: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (I): bases conceptuales*, INSHT, 2014.

NTP 1026: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (II): bases de actuación*, INSHT, 2014.

NTP 1027: *Liderazgo transformador y condiciones de trabajo (III): estrategias y caso práctico*, INSHT, 2014.

NTP 1031: *Gestión de proyectos de cambio: marco lógico (I)*, INSHT, 2015.