

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 21/91 de 17 de junio, previa tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y de conformidad con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 19 de octubre de 1994 el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

El día 26 de septiembre del año en curso el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó, en nombre del Gobierno y a los efectos previstos en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo Económico y Social emitiera, en el plazo de diez días, Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

La oportunidad de la normativa objeto del presente Dictamen encuentra su primera y fundamental justificación en el mandato contenido en el artículo 40.2 de la Constitución, que encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, lo que hace preciso desarrollar una eficaz política de prevención de riesgos.

Por otro lado, en el contexto europeo del que España forma parte, y ya desde la creación de la CEE en 1957, la atención que se ha venido prestando a la Seguridad e Higiene en el trabajo en el ámbito de la acción legislativa comunitaria ha sido constante, constituyendo una parte inherente de la llamada dimensión social del Mercado Único.

El propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su artículo 118.a), redactado por el Acta única europea imponía al Consejo la obligación de establecer, mediante Directivas, las disposiciones mínimas para promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, con el fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Hasta el momento, tal acción normativa del Consejo sobre la materia se ha traducido en la adopción de 43 Directivas.

La incorporación de España a la CEE, el 1 de enero de 1986, reclama la necesaria adaptación a nuestro Derecho interno de tales Directivas, tarea de la que se ocupa el Anteproyecto objeto del presente Dictamen. Asimismo, la ratificación por España, el 26 de julio de 1985 del Convenio 155 de la OIT, sobre Seguridad y Salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, exige llevar a término una política de seguridad y salud de los trabajadores, acorde con la normativa internacional.

En la línea de la necesaria armonización que se articula legalmente en el Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales, destaca la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio, conocida como Directiva Marco, por contener el marco jurídico general de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, al que deberán ajustarse las legislaciones de los Estados miembros, y cuya transposición a nuestro ordenamiento constituye uno de los objetivos prioritarios de este Anteproyecto.

No obstante, y como señala acertadamente la Exposición de Motivos del Anteproyecto, la demanda de un nuevo planteamiento normativo no deriva únicamente del mandato constitucional y de los compromisos internacionales.

El carácter preconstitucional de parte de nuestra normativa y la dispersión de que adolece, hacen que resulte aconsejable proceder a su unificación. Al mismo tiempo, la aparición de nuevas situaciones de riesgo, unida a la existencia de supuestos no contemplados por la regulación anterior, plantean la necesidad de su inclusión en las nuevas disposiciones.

II. ESTRUCTURA

El Anteproyecto trata, pues, de garantizar un nivel de protección adecuado, fundamentalmente mediante la prevención de riesgos y a través de la articulación de mecanismos, garantías y responsabilidades en distintos ámbitos de la relación laboral. La normativa en su conjunto se estructura en siete Capítulos, nueve Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y una Disposición Final:

- El Capítulo I, denominado "Objeto, ámbito de aplicación y definiciones", determina el carácter mínimo indisponible de la normativa sobre prevención de riesgos, el objeto de la Ley, su ámbito de aplicación y las definiciones de determinados conceptos regulados en el texto.
- El Capítulo II regula los objetivos, normas reglamentarias, y actuaciones de las Administraciones Laborales en materia de prevención de riesgos. Al efecto, contempla la cooperación entre las distintas Administraciones y la participación de empresarios y trabajadores en la formulación de las políticas de prevención por medio de sus organizaciones más representativas. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano de nueva creación, es el cauce a través del que se lleva a efecto la participación de tales organizaciones.
- En el Capítulo III se desarrollan los derechos de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, y las correlativas obligaciones empresariales orientadas a garantizar el respeto a los mismos.

- El Capítulo IV se refiere a los Servicios de Prevención que serán objeto de desarrollo reglamentario, tratándose de conjugar las necesidades preventivas con las circunstancias de la empresa y los medios más idóneos para llevar a efecto la prevención.
- En el Capítulo V se regula la consulta y participación de los trabajadores en la seguridad y salud en el trabajo, a través de los Delegados de Prevención, así como la colaboración de éstos con el empresario mediante consultas regulares y periódicas, tendentes a lograr la eficacia necesaria en sus actuaciones.
- El Capítulo VI hace referencia a las obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores a fin de garantizar los máximos niveles de seguridad para los usuarios, en la línea de la normativa comunitaria en materia de Mercado Interior.
- Finalmente, el Capítulo VII contempla las responsabilidades y sanciones derivadas del incumplimiento de la norma, tipificando las infracciones y el consiguiente procedimiento sancionador.

Las Disposiciones Adicionales contemplan diversas previsiones de reordenación orgánica, fijación de plazos y otros aspectos clarificadores del régimen de aplicación de la normativa propuesta. Cabe destacar la Disposición Adicional Quinta, por la que se prevé la creación de una Fundación con el objetivo de promoción de actividades dirigidas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

La Disposición Transitoria garantiza el mantenimiento de los derechos y órganos en materia de representación previstos, en la medida en que resulten compatibles con lo preceptuado en el Anteproyecto.

Por último, la Disposición Derogatoria fija las normas que se derogan expresamente y aquellas que en parte se mantienen vigentes, como es el caso del Título II de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de

9 de marzo de 1971, en tanto no se dicten las normas reglamentarias previstas en el artículo 6.

III. CONTENIDO

La normativa contenida en el Anteproyecto objeto de Dictamen responde a la necesidad de configurar una regulación unitaria de la protección de la salud de los trabajadores en nuestro país, al tiempo que se lleva a cabo la necesaria adaptación al Derecho español de las Directivas comunitarias sobre la materia.

Es básicamente el principio de prevención el que inspira la mayoría de las medidas propuestas, partiendo de la constatación práctica de que una gran parte de la siniestralidad laboral que se produce tiene su origen en la falta de conocimiento tanto de los riesgos inherentes al medio de trabajo, como de su alcance real y de las formas de evitación de los mismos. De ahí que una de las líneas básicas del Anteproyecto sea el fomento de la formación e información sobre estos aspectos en la empresa, adaptadas a las peculiaridades del centro de trabajo, de las personas que en él realizan su prestación laboral, y de la actividad concreta que desarrollan.

El Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales define un marco legal que recoge los principios e instrumentos de actuación básicos de la política de prevención que se pretende implantar. Gran parte de su contenido habrá de ser, por tanto, objeto de desarrollo reglamentario, sirviendo al mismo tiempo de soporte básico a la negociación colectiva. Por otro lado, se trata de un conjunto normativo que rebasa el carácter estrictamente laboral, puesto que extiende su aplicación al ámbito de las Administraciones Públicas, al regular aspectos fundamentales del régimen estatutario de los funcionarios públicos, al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18 de la Constitución, así como a las Cooperativas, para las que se propone regular su especificidad.

El contenido del Anteproyecto, siguiendo el orden de los Capítulos de los que consta, se resume en los puntos que figuran a continuación:

1. El alcance, objeto y carácter de derecho necesario de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, junto a la definición de determinados conceptos básicos a efectos de esta Ley y de las normas que la desarrollen ("prevención", "riesgo laboral", "daños derivados del trabajo", etc.) se determinan en el Capítulo I. En el mismo se contiene el ámbito de aplicación de la norma, que, como ya se ha mencionado, incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral como a los socios trabajadores, socios de trabajo y personal civil con una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, a excepción de determinadas actividades de policía y protección civil, pero exigiendo la adaptación a estas disposiciones de las actividades desarrolladas en los establecimientos penitenciarios, cuyas características hagan necesaria una regulación especial.
2. El objetivo primordial de la política de prevención de riesgos consiste en 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 medio de trabajo. A tal fin se encaminan los dos principios básicos de actuación contemplados, entre otras previsiones, en el Capítulo II del Anteproyecto:
 - El principio de cooperación y asistencia entre las distintas Administraciones Públicas que actúan en materia preventiva.
 - La necesaria participación institucional de empresarios y trabajadores por medio de sus organizaciones más representativas en la planificación, programación, organización y control de la gestión de la política de prevención que desarrollen las Administraciones Públicas competentes.

Con el fin de articular la aplicación de ambos principios en la formulación y puesta en práctica de las políticas en materia preventiva, se crea la *Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo*, órgano asesor y de participación de las Comunidades Autónomas, de la Administración General del Estado y de los empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones más representativas. La Secretaría General de la Comisión la ejercerá el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al cual se atribuye, como

órgano técnico especializado de la Administración General del Estado, la misión de analizar y estudiar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como su promoción y mejora.

La vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales correrá a cargo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, concretándose en el texto legal algunas de sus funciones primordiales.

3. Las disposiciones contenidas en el Capítulo III parten del reconocimiento genérico del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, del que deriva toda una serie de derechos concretos enumerados en el texto y entre los que, por su magnitud o por la innovación que suponen, cabe destacar los siguientes:

- La posibilidad de paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente a instancias del trabajador o de sus representantes.
- Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en relación a los riesgos para su seguridad y salud en el trabajo, las medidas y actividades de protección y prevención aplicables en caso de aparición de tales riesgos, así como las medidas adoptadas para casos de emergencia
- El derecho de cada trabajador a recibir una formación en materia preventiva teórica y práctica, suficiente, adecuada y centrada en su puesto específico.
- Protección específica de la maternidad que se concreta en el derecho al cambio de puesto de trabajo por otro compatible con el estado de la mujer embarazada, previa consulta con los representantes de los trabajadores. Se introduce además el derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación del parto, previa justificación de la necesidad de su realización en tiempo de trabajo.

- En materia de protección de los menores, además de la exigencia de una evaluación personalizada de riesgos antes de su incorporación al puesto de trabajo, se faculta al Gobierno para que establezca las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos.
- Se garantiza a los trabajadores sujetos a relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal, el mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que a los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios. Incluso, cuando así se determine, el derecho a la vigilancia periódica de su estado de salud deberá ser prolongado más allá del término de la relación laboral.

Al trabajador se le exigen por su parte, determinadas obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, que se concretan esencialmente en el cumplimiento de las medidas de prevención que en su caso sean adoptadas, así como en el deber de información y cooperación necesarios para la evitación o puesta en conocimiento de los riesgos.

Entre las obligaciones que se establecen para el empresario, además de las que implícitamente lleva consigo la garantía de los derechos reconocidos al trabajador, cabe mencionar el deber que se impone en el art.23 a las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras y servicios correspondientes a la propia actividad de aquellas y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo, de vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales.

4. Una de las principales aportaciones que en el Anteproyecto se exige al empresario en cumplimiento de su deber de prevención de riesgos profesionales es la constitución de *Servicios de Prevención* en la empresa. Su puesta en marcha se regula en el capítulo IV, estableciéndose además que los trabajadores designados por aquél para el desempeño de tal puesto deberán disponer del tiempo y los medios precisos para ello. Estos trabajadores disfrutarán, a tenor de lo previsto en el art.29 del Anteproyecto, de las

garantías previstas para los representantes de los trabajadores en las letras a),b) y c) del art.68 y el apartado 4 del art.56 del Estatuto de los Trabajadores.

Para las empresas de menos de seis trabajadores se prevé la posibilidad de que sea el propio empresario el que asuma las funciones del Servicio de Prevención, si tuviera la capacidad y la disponibilidad necesaria para ello.

El empresario podrá recurrir también a otros Servicios de Prevención propios o ajenos a la empresa, cuando la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente. En este sentido, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán desarrollar estas funciones para las empresas a ellas asociadas.

5. En el marco de los derechos de consulta y participación de los trabajadores, en el Capítulo V del Anteproyecto se regulan distintos mecanismos en que aquéllos se instrumentan en materia de seguridad y salud en el trabajo. Lo más relevante en este terreno es sin duda, la aparición de dos nuevas figuras:
 - Los *Delegados de Prevención*. Serán designados por y entre los representantes del personal de aquellas empresas que cuenten con seis o más trabajadores. Se les dota de determinadas funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo, así como de ciertas facultades y garantías que se determinan en los artículos 35 y siguientes.
 - El *Comité de Seguridad y Salud*. Se trata de un órgano paritario y colegiado de participación, formado por los Delegados de Prevención, de una parte, y por el empresario y/o sus representantes por otra. Se constituirá en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores, y será consultado regular y periódicamente sobre las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos.
6. En el Capítulo VI se regulan las obligaciones de fabricantes, importadores y suministradores, en orden a garantizar que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo que se comercialicen, se realicen con el mayor grado de seguridad posible.

7. Las responsabilidades y sanciones derivadas del incumplimiento de las distintas disposiciones que integran el Anteproyecto se regulan en el Capítulo VII. Se tipifican las conductas infractoras, al tiempo que se clasifican las faltas en leves, graves y muy graves en función de la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado. Atendiendo a dicha calificación de las faltas, se establece en el art. 48 un baremo de sanciones pecuniarias. Se regulan asimismo las competencias de la Inspección de Trabajo en materia de infracciones y sanciones, así como la prohibición de contratar con la Administración a las personas que hayan sido condenadas por sentencia firme por delitos contra la seguridad y salud en el trabajo.
8. La Disposición Adicional Quinta viene a ordenar la creación de una *Fundación*, bajo el patronato de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuya finalidad primordial será la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dotará a la Fundación de un patrimonio con cargo a los excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
9. Por último, la Disposición Transitoria garantiza el mantenimiento en el ejercicio de sus funciones de los órganos de representación de los trabajadores previstos en los Convenios Colectivos vigentes que desempeñen funciones de prevención de riesgos laborales, siempre que no se opongan a lo dispuesto en el Anteproyecto y salvo que se acuerde su sustitución por lo dispuesto en él.

IV.-OBSERVACIONES AL TEXTO DEL ANTEPROYECTO

a) De carácter general

Con carácter general y considerando en su globalidad la normativa objeto de Dictamen, el Consejo Económico y Social valora positivamente la iniciativa del Gobierno de abordar la elaboración de una norma, largo tiempo reclamada,

que ha de constituir el marco legal necesario para el desarrollo de la política de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

Si bien determinados aspectos o matices deben ser objeto de reflexión y examen, el Consejo estima que el Anteproyecto supone una mejora considerable de la normativa actual, cumpliendo con los compromisos internacionales en relación con la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a la legislación comunitaria, en especial en lo que se refiere a la transposición de la Directiva 89/391/CEE del Consejo de 12 de junio de 1989. Al mismo tiempo, el texto se adecúa a los objetivos definidos en el Convenio 155 de la OIT, ratificado por España, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente en el trabajo, además de intentar unificar la dispersa normativa en la materia, en su mayoría preconstitucional.

Las innovaciones tecnológicas y los modernos procesos productivos, con la correspondiente incidencia en el diseño de los nuevos puestos de trabajo, así como los riesgos inherentes a los mismos hacen necesario garantizar un mayor grado de protección de la seguridad, la higiene y la salud de los trabajadores. En este sentido, los mecanismos de aplicación de la política de prevención de riesgos laborales que se introducen vienen a responder en líneas generales a las exigencias y objetivos prioritarios de la normativa comunitaria en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo, siendo la regulación de los mismos satisfactoria y coherente con las líneas básicas del Anteproyecto.

El Consejo considera que la promoción en prevención de riesgos laborales constituye el instrumento más adecuado a medio plazo para la garantía de la seguridad y la salud de los trabajadores. Estima por ello que, manteniendo el contenido de la Ley, debiera prestarse la máxima atención a la misma, tanto por parte de las organizaciones de trabajadores y empresarios, como de los poderes públicos. Sin perjuicio del aseguramiento de los derechos y del ejercicio eficaz del poder sancionador, es preciso crear y generalizar un ambiente empresarial y laboral favorable a la mejora permanente de los

niveles de salud y seguridad, y ello requiere el uso coordinado de multitud de técnicas y medios.

Sería desable, pues, asegurarse el apoyo público, singularmente para las actividades de mejora. El cumplimiento de la Ley debe exigirse a todos, si bien apoyando mediante subvenciones, desgravaciones, puesta a disposición de instrumentos públicos, u otros medios, las actividades empresariales que conlleven mejoras en la seguridad o salud, que investiguen o fomenten nuevas formas de protección más útiles, que reduzcan significativamente los riesgos inevitables o que promuevan estructuras eficaces de promoción. El Consejo se atreve a solicitar del Gobierno y del resto de los poderes públicos que den entrada en la Ley a fórmulas de este tipo que considere especialmente útiles para la mejora de la situación.

Sin perjuicio de las observaciones que se realizarán más adelante con respecto a aspectos concretos del articulado, el Consejo aprecia la corrección en el diseño técnico del Anteproyecto, por lo que supone de refuerzo de la seguridad jurídica . Exponentes de ello son la acertada fijación en el art. 6 de las materias que han de ser objeto de desarrollo reglamentario, así como la adecuación a los principios de tipicidad y proporcionalidad que se desprende de la redacción del capítulo de Infracciones y Sanciones.

Asimismo, el Anteproyecto contempla con equilibrio el necesario diálogo y la participación de los empresarios y trabajadores y /o sus representantes, en materia de prevención de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, como garantes de un mejor nivel de protección, lo que sin duda servirá de base para el desarrollo de la negociación colectiva sobre la materia.

El Consejo considera acertados todos aquellos aspectos de la regulación del Anteproyecto tendentes a hacer efectiva la coordinación de las Administraciones Laboral, Sanitaria y de Industria en cuanto a la elaboración de las normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y vigilancia epidemiológica de los riesgos laborales.

Finalmente, y dentro de estas consideraciones generales, debe también valorarse positivamente la enumeración que se hace en la Disposición adicional tercera de los artículos que se consideran legislación básica en el sentido del artículo 149.1.18ª de nuestra Constitución, así como la configuración de la Ley como legislación laboral conforme al artículo 149.1.7ª de dicho texto.

b).- Al articulado

Art. 3.- Ambito de aplicación

En el punto 1 de este artículo, se establece el ámbito de la Ley, recogiendo en el mismo a las Cooperativas de Trabajo Asociado cuyos miembros tienen la condición de socios trabajadores.

No obstante, la Ley 3/87 General de Cooperativas prevé la existencia de socios trabajadores en las de Explotación Comunitaria de la Tierra, por lo que el Consejo considera conveniente incorporar junto a las Cooperativas de Trabajo Asociado, a esta otra clase de Cooperativas.

Por otro lado, sería necesario advertir que -como ocurre con las Administraciones Públicas pero por otras razones- también el trabajo cooperativizado, requiere alguna especialidad normativa; por ello debería añadirse como frase de cierre, después de los términos "sus socios de trabajo", la siguiente frase: **"...también reguladas en esta Ley, con las peculiaridades derivadas de su normativa correspondiente"**.

Asimismo, el CES considera acertada la ampliación de los conceptos de empresario y trabajador que se realiza en el segundo párrafo del número 1 de este artículo, si bien, estima necesario, precisar estos mismos términos para el caso de las Cooperativas, para lo que se propone añadir como párrafo 3 del número 1 el siguiente texto:

"Igualmente, cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos estos términos, respectivamente, a los socios trabajadores y socios de trabajo y a la Entidad para la que prestan sus servicios, salvo que esta Ley o sus normas de desarrollo se refieran al Consejo Rector o al representante legal de aquellas".

Por otro lado el CES considera que el contenido del primer párrafo del art. 3.2 del Anteproyecto resulta muy confuso, ya que no determina en qué medida la Ley es aplicable a las actividades de policía, seguridad y salvamento; por ello se estima que debería revisarse la redacción del precepto en el sentido de declarar la plena aplicabilidad de la Ley a las actividades específicas referidas, si bien con las peculiaridades que se deriven de su legislación específica.

Art. 10.- Actuaciones de las Administraciones Sanitarias

Más que la referencia que se hace en dicho artículo a la Ley General de Sanidad se deberían especificar en este Anteproyecto de Ley las funciones concretas de las Administraciones Sanitarias, al objeto de tener en el mismo texto claramente especificadas las actuaciones de cada órgano de la Administración.

Art. 13.5.- Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

En relación al procedimiento de adopción de decisiones en el seno de la Comisión y al objeto de evitar posibles interpretaciones erróneas, el Consejo considera conveniente que se precise en este artículo qué tipo de mayoría es la exigida para la toma de acuerdos.

Art. 14.- Derecho a la protección frente a los riesgos laborales

En la redacción de este precepto el Consejo entiende que debería precisarse el derecho a la protección frente a los riesgos laborales para todos los trabajadores y no solamente aquellos para los que es de aplicación el Estatuto

de los Trabajadores, por lo que considera conveniente incorporar un primer párrafo del siguiente tenor:

"1.- Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de Seguridad y Salud en el trabajo de conformidad con lo establecido en los artículos 40.2 y 53.3 de la Constitución Española".

Art. 18.- Formación de los trabajadores

El artículo 18 garantiza que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva, indicándose que deberá impartirse mediante medios propios, sin que su coste pueda recaer en ningún caso sobre los trabajadores. Por esta razón, el Consejo, en rigurosa coherencia con el Fondo de Educación y Promoción, exigido por Ley exclusivamente a las Cooperativas y que, tanto según la legislación estatal como según la autonómica, tiene una finalidad formativa y promocional plenamente acorde con el espíritu y el propósito de este artículo, propone incluir al final del precepto el siguiente inciso:

"Tratándose de Cooperativas dicho coste podrá ser sufragado con cargo al Fondo de Educación y Promoción equivalente."

Art. 20.- Riesgo grave e inminente

1. En el apartado b) del número 1 de este artículo se establece la obligación del empresario de adoptar las medidas y dar instrucciones necesarias para que en caso de peligro grave e inminente los trabajadores puedan interrumpir su actividad e incluso, en caso necesario, abandonar el lugar de trabajo no pudiendo exigírseles la reanudación de la actividad mientras persista el peligro. A dicha obligación empresarial se corresponde el derecho de los trabajadores, previsto en el número dos de este mismo precepto.

No obstante, el Consejo considera necesario que se haga referencia en este punto a las situaciones debidamente justificadas que deberían quedar

exceptuadas de la aplicación de lo previsto en este apartado. Tal es el caso de aquellos trabajadores que, como parte de sus funciones, deben asegurar la menor incidencia posible de las consecuencias que de los riesgos se deriven para terceros (lo que técnicamente se denomina "parada segura", en el ámbito de las instalaciones nucleares, químicas, etc.).

2. En relación con el párrafo segundo del número 3 de este mismo artículo, el Consejo considera que resulta esencial incorporar una proposición normativa que prevea una situación no contemplada en el Anteproyecto de Ley que nos ocupa, a saber: la de aquellas Cooperativas en las que todos los prestadores del esfuerzo productivo personal son socios trabajadores o socios de trabajo. En este caso - como es sabido - no podría haber representantes legales de los trabajadores, en el sentido previsto por la legislación laboral, dado que no hay trabajadores por cuenta ajena. Por ello para resolver el problema habría que acudir a la figura de los Delegados de Prevención. A tal fin, se sugiere incorporar, al final de dicho párrafo, la siguiente precisión:

"...o cuando se trate de Cooperativas con socios trabajadores o socios de trabajo."

3. En el número 4 de este mismo precepto, por idénticas razones a las señaladas para el número 3, debería comenzar del siguiente modo:

"Los trabajadores, sus representantes o, en el caso de las Sociedades Cooperativas, los Delegados de Prevención."

Art. 21.- Vigilancia de la salud

En el número 1 del párrafo segundo, el Consejo estima que hay que prever qué órgano deberá informar en el caso de reconocimientos forzosos (por las razones que el Anteproyecto de Ley menciona) a los socios trabajadores y a los socios de trabajo, supuestos ambos en los que no existen representantes de los trabajadores. Por esta razón, el Consejo considera conveniente incorporar como frase final del segundo párrafo la siguiente:

" Cuando se trate de Cooperativas que no tengan trabajadores por cuenta ajena, o que teniéndolos estén formadas por socios trabajadores o por socios de trabajo, aquel informe será emitido -respecto a dichos socios- por los Interventores o por el órgano que señalen la legislación autonómica sobre Cooperativas o los Estatutos Sociales."

Art. 27.- Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en Empresas de trabajo temporal.

Número 1.

Con objeto de precisar con mayor exactitud el nivel de protección para los socios trabajadores y socios de trabajo de las cooperativas, que presten sus servicios en alguno de los supuestos previstos en el número 1 de este artículo, el Consejo considera conveniente complementar el párrafo tercero con la siguiente adición normativa:

"...y a las análogas que puedan darse con socios trabajadores y socios de trabajo de Cooperativas".

Número 3.- Derecho del trabajador a la prolongación de la vigilancia periódica de su estado de salud más allá del término de la relación laboral.

En la redacción de este precepto, debería precisarse el alcance y la justificación de la obligación del empresario de garantizar la vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores una vez finalizada la relación laboral. Si bien el efecto inmediato y fundamental de la extinción del contrato de trabajo es la correlativa extinción de los deberes recíprocos que constituyen su objeto, en ocasiones subsisten determinadas obligaciones accesorias que encuentran su origen en la ya finalizada relación de trabajo. Tal sería el supuesto de la previsión contenida en el número 3 del artículo 27, cuya redacción resulta no obstante demasiado genérica, en opinión de este Consejo.

Habría que precisar en el texto que tal prolongación sólo se justifica en la medida en que se trate de garantizar la vigilancia de la salud del trabajador en determinados supuestos específicos en los que éste, con ocasión de la actividad laboral desempeñada, haya estado sometido a un riesgo cuyos efectos no se manifiesten de inmediato o se prolonguen en el tiempo.

Se propone la siguiente redacción:

"En los supuestos en que la naturaleza de los riesgos implícitos a la actividad laboral lo aconseje y en los supuestos en que así se establezca reglamentariamente, tal derecho deberá ser prolongado más allá del término de la relación laboral del trabajador".

Por otro lado, debería precisarse -y situarse en el lugar sistemáticamente adecuado- una previsión semejante a la contenida en este precepto para aquellos supuestos de contratación, que aún careciendo del carácter temporal, justifiquen la permanencia de este deber de vigilancia, por lo que habrá que estar a la permanencia o no del riesgo.

Art. 28.- Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos.

En el número 4 de este artículo, se establece que el coste de las medidas relativas a la seguridad y salud, no deberán recaer sobre los trabajadores, ahora bien, en las Entidades Cooperativas es claro que existe una autogestión del trabajo y, puesto que la política retributiva la deciden los propios socios (ya que no hay ajeneidad, ni relación laboral), no debería impedirse que sea el propio colectivo social laborante el que decida si prefiere asumir un cierto sacrificio (siempre parcial) de sus rentas societarias en beneficio de una mayor, y mejor, seguridad y calidad en las condiciones de trabajo.

Por esta razón el Consejo considera conveniente incluir en este número la siguiente indicación:

"No obstante, en el caso de Cooperativas integradas por socios trabajadores o que cuenten con socios de trabajo, la Asamblea General podrá decidir sobre la posibilidad, cuantía y forma de costear aquellas medidas con cargo a los mencionados socios."

Art. 29.- Protección y prevención de riesgos profesionales

En el art. 29 del Anteproyecto se prevé que, en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales el empresario podrá designar a varios trabajadores para ocuparse de tal actividad, constituir un Servicio de Prevención o concertar dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa. En las empresas de menos de 6 trabajadores, tales funciones podrán ser asumidas por el propio empresario, siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria. El Consejo debe señalar que esta última posibilidad no siempre será la más adecuada, puesto que la mayor o menor presencia de riesgos laborales no necesariamente guarda proporcionalidad con el tamaño de la plantilla o del centro de trabajo. En todo caso considera que para las Cooperativas, las funciones asignadas al empresario, deben ser asumidas por el miembro del Consejo Rector que designe este órgano o por el responsable que proceda según la legislación autonómica sobre tales Sociedades.

Asimismo, el Consejo estima que los Servicios de Prevención, ya sean internos, ya concertados, se configuran como un eficaz instrumento de la política de protección y prevención de riesgos en el trabajo, adaptable a la variedad de situaciones y características que la realidad laboral presenta hoy en día. En relación con la actuación de dichos Servicios de Prevención, la Ley debería prever el régimen de información, consulta y participación de los representantes de los trabajadores.

Por ello, y en atención sobre todo a la ya mencionada situación específica de las pequeñas empresas, el Consejo considera deseable que se produzca una generalización progresiva de la implantación de estos servicios de prevención a todas las empresas. Un planteamiento realista de tal universalización,

implicaría sin duda su aplicación gradual por etapas y la consideración de las necesidades reales de los distintos tipos de empresa en los modos de puesta en vigor de tales servicios, tomando en consideración la naturaleza y combinación de los distintos factores de riesgo que pudieran, en su caso, existir en la actividad correspondiente. En la sistematización de los plazos de implantación de tal sistema, que habrían de regularse en las normas de desarrollo de la Ley, debería tenerse en cuenta la necesidad de que fuera el propio mercado el que, en el correspondiente intervalo de tiempo, generara la oferta de servicios de prevención que satisfagan la demanda.

Es especialmente en las empresas de reducido tamaño en las que el esfuerzo en la potenciación de la política de prevención debería ser mayor, lo que obviamente no puede llevarse a cabo eficazmente por la vía de la coerción, sino fundamentalmente a través de los mencionados instrumentos y programas de promoción. No obstante, es innegable que el adecuado control por parte de los órganos competentes de la aplicación de la normativa legal de Seguridad e Higiene en el trabajo, contribuye sin duda a su efectivo cumplimiento. Por ello el CES estima conveniente instar a que se impulse la actuación de la Inspección de Trabajo, procediendo a dotarla de los instrumentos y mecanismos necesarios para reforzar el desempeño de sus funciones, y especialmente su acceso a la pequeña empresa. La elaboración de un "mapa o catálogo de riesgos laborales", por sectores o ramas de actividad y por tipos de empresa, contribuiría a facilitar esta tarea.

Art. 31.- Actuación preventiva de las Mutuas de Trabajo y Accidentes Profesionales

En relación con los servicios de prevención que pueden prestar las Mutuas, el Consejo considera que debe reconocerse el derecho de participación a las Organizaciones sindicales y patronales en términos análogos a los que prevé el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado para 1995 con carácter general para las actividades de estos Organismos.

Art. 32.- Consulta de los trabajadores

Teniendo en cuenta que en las Cooperativas en las que no haya asalariados, no existe la figura del representante de los trabajadores, en opinión del Consejo, y con objeto de garantizar el régimen de consultas previsto en esta norma, debería completarse añadiendo el siguiente párrafo, como final del número 2:

"Cuando se trate de Cooperativas con socios trabajadores o socios de trabajo, la consulta a éstos se dirigirá a los Interventores o al órgano que señalen, en su caso, la legislación estatal, autonómica o los Estatutos sociales."

Art. 33.- Derechos de participación y de representación

El Consejo considera necesario realizar una serie de matizaciones que, de no incluirse, impedirían aplicar la figura del Delegado de Prevención a las sociedades que cooperativizan el trabajo en las que, si sólo trabajan los socios, no existen -por definición- representantes de los trabajadores. Con objeto de adaptar la figura del Delegado de Prevención a las Cooperativas, se propone añadir a continuación del párrafo 2 del número 2 (conforme a la propuesta de redacción que se realiza al art. 34 en este Dictamen), lo siguiente:

"En el caso de las Cooperativas se estará a lo dispuesto en el último párrafo del Art. 34, apartado 2."

Asimismo, debería incluirse un nuevo apartado número cuatro del siguiente tenor:

"4. Cuando se trate de Cooperativas, el derecho de participación regulado en este Capítulo, se ejercerá, en su caso, en la forma prevista en los artículos 32.2 y 34.1 y 2 de la presente Ley."

Art. 34.- Delegados de Prevención

El Consejo entiende que en consideración a las peculiaridades de las Sociedades Cooperativas y con objeto de que el procedimiento de designación de los Delegados de Prevención se ajuste correctamente a las mismas, propone que en el número 2, después de su párrafo actual, debería añadirse:

"Cuando se trate de cooperativas en las que no haya asalariados, dichas sociedades regularán el procedimiento para elegir a los socios trabajadores o socios de trabajo que serán Delegados de Prevención, aplicando la escala anterior. Si en la Cooperativa hubiese asalariados y socios de alguna de las clases mencionadas se aplicará también la referida escala, computándose ambos grupos de prestadores de trabajo; en este caso los Delegados de Prevención serán elegidos por y entre los miembros de una Junta especial paritaria formada por socios que trabajan y por representantes del personal laboral. En cualquier caso, si la Cooperativa tuviese un Consejero Laboral éste será el primer Delegado de Prevención."

Asimismo en el número 4, párrafo segundo, debería introducirse la siguiente modificación:

"... el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores o tratándose de las Cooperativas mencionadas en el apartado 2, por decisión de la Asamblea General o, en su caso, de la Junta especial señalada en dicho apartado podrá acordarse..."

Art. 36. Número 3.- Garantías y sigilo profesional de los Delegados de Prevención.

Teniendo en cuenta que el Estatuto de los Trabajadores -al que se remite el artículo 36.3 del Anteproyecto de Ley- no es aplicable a las relaciones societarias basadas en el vínculo cooperativo, es necesario incluir una norma que regule la obligación de secreto profesional de los socios trabajadores y socios de trabajo que sean elegidos Delegados de Prevención, ya que en caso contrario, ésta quedaría sin contenido. Para ello, el CES realiza la siguiente propuesta de redacción, a incorporar al final del número 3:

"Tratándose de Delegados de Prevención que sean socios trabajadores o socios de trabajo de una Cooperativa, la obligación mencionada tendrá el mismo alcance que la que incumbe a los miembros del Consejo Rector de dichas sociedades, según la legislación aplicable a las mismas:"

Art. 38.- Competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud

El Consejo estima que, de acuerdo con lo que se establece en relación con la participación de la representación de los trabajadores en la actuación en los Servicios de Prevención, se debería añadir al número 2 de este artículo un nuevo apartado que sería el d) con el siguiente texto:

"D) Conocer e informar la Memoria y programación anual del servicio de prevención."

Art. 41.1.- Responsabilidades y su incompatibilidad

1. El art. 41 del Anteproyecto viene a sustituir el Título III de la Ordenanza de Seguridad e Higiene en lo que se refiere a la fijación de las reglas generales de la responsabilidad ante el incumplimiento de las obligaciones de salud y seguridad en el trabajo. En la redacción que se ha dado al precepto, no se han incluido algunos elementos que podrían ayudar a delimitar mejor los contornos de esta figura. En concreto, se echa de menos la transcripción de las reglas previstas en los art.153 y 154 de dicha Ordenanza.

En el primero, se afirma que las responsabilidades empresariales de contenido económico recaerán directamente sobre el patrimonio individual o social de la empresa respectiva, "sin perjuicio de las acciones que, en consideración a dichas responsabilidades, pueda, en su caso, ejercitar la empresa contra cualquier otra persona", regla que se debería mantener en la nueva regulación, aun cuando se pueda deducir del sistema genérico de responsabilidad civil su existencia.

En este sentido, el art. 154 de la Ordenanza de Seguridad e Higiene prescribe que la responsabilidad empresarial por infracciones en materia de salud y seguridad en el trabajo "no excluirá la de las personas que trabajen a su servicio en funciones directivas, técnicas ejecutivas o subalternas, siempre que a cualquiera de ellas pueda serle imputada, por acción u omisión, la infracción cometida". Esta compatibilidad de responsabilidades, institucional-objetiva de la empresa como deudor de seguridad, que repercute sobre su patrimonio fundamentalmente, y la puramente individual, derivada de la acción del personal de la misma, parece oportuno mantenerla e incorporarla a la nueva Ley.

2. En el art. 41.2 se establece la responsabilidad solidaria entre contratistas y subcontratistas (traslación, entre otros preceptos, del art. 153, párrafo segundo de la Ordenanza de Seguridad e Higiene). Sin embargo, no se incorporan las peculiaridades de otras figuras de interposición, lo que parece conveniente en una Ley que aspira a ser la norma general en la materia. En particular, en los supuestos siguientes:

- La responsabilidad, principal y subsidiaria de la empresa usuaria de trabajo temporal que regula el art. 16 de la Ley 14/1994. Esta prescripción parece más necesaria desde el momento en que el Anteproyecto incorpora en el art. 27.5 ciertas obligaciones de las empresas de trabajo temporal en materia de condiciones de ejecución del trabajo, formación, vigilancia e información. Este precepto debería tener su correlato en materia de responsabilidad, aunque sea mediante el reenvío al citado art. 16 de la Ley 14/1994.

- El Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que acompañan a los Presupuestos Generales del Estado para 1995, establece una regla sobre grupo de empresas y su responsabilidad en materia de Seguridad Social. Esta misma norma debería incorporarse a este texto, para prefigurar reglas especiales de responsabilidad patrimonial compartida entre las empresas del grupo en materia de infracción de sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo.
3. Por último, se debería haber integrado en el texto del Anteproyecto lo preceptuado en el art. 41 de la Ley 8/88 de 7 de abril de Infracciones y Sanciones en el Orden Social sobre infracciones a las normas técnico jurídicas que incidan en las condiciones de trabajo, pero que carezcan de la calificación de normativa laboral en materia de seguridad y salud laborales. No hacerlo así es una incorrección técnica que impide derogar en su totalidad la subsección primera de la Sección Segunda del Capítulo VI de la Ley 8/88 de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, sin que se vea claramente cual es la razón de su permanencia aislada en la misma, en vez de incorporarla al Anteproyecto objeto de Dictamen.

Art. 47.5.- En relación con el art. 46.8

En opinión de este Consejo, debería precisarse en estos dos preceptos, o bien la descripción de la conducta infractora, o bien la aclaración de los criterios en función de los que ésta será calificada de grave o de muy grave, pues en ambos preceptos se tipifica el mismo supuesto: la transgresión de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores, acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud, y sobre las medidas preventivas aplicables.

Art. 46.11.- "Infracciones graves"; 47.3.7 y 9 "Infracciones muy graves"

El Consejo estima que, puesto que estos preceptos se incluyen en el capítulo de infracciones y sanciones, conviene utilizar con extremo rigor los términos

legales que se empleen en la tipificación de las conductas infractoras y en la tasación de las infracciones correspondientes. Por ello, y aunque la interpretación amplia de la referencia a la "*normativa*" implica necesariamente la inclusión de la regulación prevista en la negociación colectiva, debería corregirse la redacción de estos preceptos, utilizando la fórmula utilizada en el art.5 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, es decir, refiriéndose a "**normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos sobre prevención de riesgos laborales**".

Art. 50.- Prescripción de las infracciones

El Consejo considera necesario que en el contenido de este artículo se gradúe la prescripción de las infracciones en función de su calificación como leves, graves o muy graves.

Art. 53.- Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración

El art. 158 de la Ordenanza de Seguridad e Higiene preveía la inhabilitación de los directivos como sanción, si la reiteración y la gravedad de las acciones u omisiones en materia de salud laboral suponían constantes peligros para los trabajadores de una empresa. Derogado implícitamente por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, el Consejo considera que este tipo sancionador específico podía haberse incorporado al articulado del Anteproyecto, especialmente en lo que se refiere a empresas públicas o Administración Pública.

Disposición Adicional Quinta

El Consejo considera que la Fundación a que se refiere esta Disposición Adicional puede constituir un instrumento útil para la promoción de la seguridad y la salud en el trabajo. Como cauce de participación y responsabilidad de las organizaciones sindicales y empresariales, y de coordinación de los agentes que actúan en el ámbito de la producción con otras instancias de intervención en la materia, está llamada a desempeñar

funciones de indudable interés, especialmente mediante la extensión social de los principios preventivos.

Los genéricos términos con que se regula la Fundación -inevitables en los textos orgánicos de un Proyecto de Ley- no permiten un conocimiento exacto sobre su desarrollo. Algunos grupos del Consejo han manifestado sus dudas al respecto, si bien es obvio que serán los Estatutos de la Fundación los que concreten estos extremos. En principio, se estima adecuado el promover y favorecer su constitución, tratando de evitar la duplicación o sustitución de las competencias de otros órganos o instituciones -lo que convertiría su actuación en burocrática e ineficaz- y, en especial, la confusión entre funciones públicas y privadas. De forma singular debe garantizarse, en aquel desarrollo el más escrupuloso respeto al ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias en la materia. La base tripartita de la Fundación y los principios de cooperación con otras instituciones que se contienen en el texto del Anteproyecto son, en el momento actual, criterios adecuados para permitir su mejor desarrollo futuro.

Disposición Transitoria

La Disposición Transitoria establece que lo dispuesto en los artículos 35 y 36 del Anteproyecto en materia de competencias, facultades y garantías de los delegados de prevención ha de entenderse sin perjuicio del respeto a las disposiciones más favorables previstas en los *Convenios Colectivos* vigentes, cuando, en opinión de este Consejo, debería añadirse la mención a los *acuerdos de empresa*, puesto que estos también constituyen, en muchos casos, fuente de condiciones o derechos más favorables.

V.- CONCLUSIONES

1. El CES, sin perjuicio de las consideraciones realizadas en el cuerpo de este Dictamen, valora positivamente el intento del legislador de configurar una norma básica en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, realizando al mismo tiempo con corrección la necesaria transposición de la legislación comunitaria, y unificando una normativa hasta ahora dispersa y en parte preconstitucional.
2. En la medida en que la aplicación de esta Ley dependerá en gran parte de su desarrollo reglamentario y en su calidad de norma marco que ha de presidir la negociación colectiva, el Consejo estima positiva la regulación prevista en el Anteproyecto, siempre que se tomen en consideración las observaciones realizadas a lo largo de este Dictamen.

Madrid, 19 de octubre de 1994

El Secretario General

Angel Rodríguez Castedo

VºBº El Presidente del Consejo

Federico Durán López

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN COLECTIVAMENTE LOS CONSEJEROS DEL GRUPO SEGUNDO AL DICTAMEN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

La posición del Grupo Segundo en el Pleno del Consejo ha sido favorable al Dictamen porque los contenidos generales del Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales se ajustan al fin perseguido tanto por la Directiva 89/391 CEE del Consejo de las Comunidades Europeas, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo como por el Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por España, estableciendo los objetivos de la política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo.

No obstante, los consejeros integrantes del Grupo Segundo discrepan de algunos de los contenidos del Dictamen aprobado por el Consejo en su sesión plenaria de 19 de octubre de 1994, en los apartados y términos que, a continuación, se especifican:

PRIMERO:

En el comentario que se hace al artículo 41 del Anteproyecto de Ley, se expresa una opinión favorable a la incorporación al texto de dicho artículo de una referencia a los "Grupos de Empresa" basándose, para ello, en la presumible referencia que sobre tales grupos hacía el Anteproyecto de Ley de medidas Tributarias, sociales, de gestión financiera, del personal al servicio de las Administraciones Públicas y de organización (dictaminado en el Pleno de este Consejo, en sus aspectos laborales y de seguridad social) -conocido como "Ley de Acompañamiento" a la Ley de Presupuestos para 1995-. Sin embargo, con independencia de que tal Anteproyecto de Ley "de Acompañamiento" no contiene tal referencia, ello hubiera sido absolutamente inadecuado e incompatible con el marco jurídico vigente en los ámbitos mercantil, laboral, fiscal y con las

exigencias de una economía integrada en el ámbito europeo. En suma, la referencia a los grupos de empresa en el Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales resulta fuera de lugar.

SEGUNDO:

En el comentario que hace el Dictamen de la Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto de Ley, se efectúan argumentaciones que resultan insuficientes, ya que se omite hacer una consideración sobre las actividades que la Fundación, prevista en tal Disposición Adicional Quinta, dirija a la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el trabajo "en relación con la comprobación del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales", ya que el Dictamen, y el propio Anteproyectos, olvidan que la confirmación de la veracidad o exactitud de alguna cosa -que es en lo que consiste comprobar-, en este caso del cumplimiento de la normativa, sólo puede ser realizada por quienes estén facultados legal o reglamentariamente para ello, es decir, por un agente público y no meramente por sujetos privados que carecen de tal facultad o potestad, en su caso, y podrían advertir de lo que a su entender constituyera un incumplimiento, pero nunca confirmar la veracidad o la exactitud de un incumplimiento o de un cumplimiento de la normativa, cualquiera que fuera la materia objeto de la misma y menos de una tan eminentemente técnica como es la de prevención de riesgos laborales.

En consecuencia, los Consejeros del Grupo Segundo entienden debería suprimirse la expresión "comprobación" contenida en el apartado 3 a) de la citada Disposición Adicional Quinta del Anteproyecto de Ley, y sustituirse por otra más adecuada a los fines de la Fundación.

Madrid, 19 de Octubre de 1994

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA EL GRUPO PRIMERO (UGT, CC.OO., ELA Y CIG) EN RELACIÓN CON EL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Compartimos la valoración positiva del dictamen acerca de la conveniencia y oportunidad de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, norma desde hace tiempo reclamada por los sindicatos y exigida por la normativa de la Unión Europea, pero consideramos que el contenido del anteproyecto resulta insuficiente para abordar con mínimas garantías de éxito la compleja problemática que plantea la salud y prevención de riesgos laborales en nuestro país.

El dictamen del Consejo Económico y Social no apunta las importantes insuficiencias del anteproyecto de ley ni formula las observaciones que en este grupo consideramos esenciales, por lo que no ha podido merecer nuestro voto a favor. Nuestra postura se concreta en las consideraciones que a continuación se exponen:

Estimamos que el anteproyecto de ley debería prestar mayor atención a las empresas más pequeñas, es decir, a las que ocupan a menos de seis trabajadores, conjunto muy numeroso y disperso, al que los organismos competentes en materia de salud laboral llegan con mucha dificultad, y que, en consecuencia, requiere un esfuerzo especial, fundamentalmente en materia de formación de empresarios y trabajadores. Por ello consideramos criticable que precisamente estas empresas queden exentas de la obligación de establecer servicios de prevención y se excluya en ellas, además, la presencia de delegados de prevención, sin habilitarse, por otra parte, mecanismos o instrumentos que permitan compensar tales carencias.

Es evidente que el texto del anteproyecto de ley parece centrarse exclusivamente a las empresas de más de seis trabajadores, al exceptuar a las que no sobrepasen tal número de buena parte de las previsiones legales esenciales. No se tiene en cuenta que el riesgo no depende del tamaño de la empresa o del número de trabajadores que la misma ocupe. Tampoco se tiene en cuenta que tales empresas son las más numerosas y presentan, en términos absolutos, una siniestralidad importante (casi el 20% de los accidentes mortales tienen lugar en empresas de menos de seis trabajadores), lo que hace necesario darles la importancia y el apoyo que merecen y no considerarlas como algo residual o de menor entidad.

Advertimos asimismo sobre la ausencia en el anteproyecto de previsiones específicas en relación con los riesgos de carácter psíquico, que en numerosas actividades tienen mayor incidencia que los físicos, por lo que habría que dedicar mayor atención al aludido problema.

Consideramos, por otra parte, que el anteproyecto debería reconocer a los trabajadores mayores facultades en todos los órdenes, ya que la salud laboral debe configurarse como un derecho subjetivo del trabajador y no como una mera obligación del empresario, lo que exige que los afectados tengan una participación más intensa de la que el anteproyecto de ley les concede. En particular entendemos que habría de reconocerse a los delegados de prevención, en el artículo 35 del texto legal, la competencia expresa de participar con el empresario en la organización y gestión de los servicios de prevención concertados o constituidos por la empresa. Dada la enorme trascendencia de los Servicios de Prevención, auténtico eje del anteproyecto de ley e instrumento básico para la protección y prevención de riesgos, no parece razonable que sea el empresario quien tenga en exclusiva toda la competencia decisoria en cuanto concierne a tan crucial asunto. Por ello entendemos que los trabajadores, como destinatarios de la protección, deberían tener una mayor participación en la designación y organización de dicho servicio.

En este sentido estimamos también injustificable el hecho de que no se conceda crédito horario adicional a los delegados de prevención, con lo que se recarga a los representantes de los trabajadores obligándoles a acumular sus funciones representativas y de prevención con el mismo crédito, lo que obviamente supone un desequilibrio sobre la situación actual y viene a significar, en la práctica, una reducción en términos relativos del crédito horario vigente.

Debe resaltarse, por otra parte, que la protección de la salud y prevención de riesgos en el trabajo debe configurarse como un derecho subjetivo del trabajador frente al empresario y reclamable ante el orden jurisdiccional social, no bastando la configuración de la protección como mera obligación del empresario de carácter público sólo exigible por vía administrativa a través de los poderes públicos.

En lo concerniente a las actuaciones de las administraciones sanitarias (art. 10) estimamos que deberían aclararse y precisarse mejor en el anteproyecto de ley las competencias de dichas administraciones y conferirse a las mismas competencias más amplias.

Por lo que respecta a los principios de la acción preventiva (art.- 15), se introduce el criterio, en la elección de las medidas preventivas, de que no exista alternativa razonable más segura. Entendemos que la idea de razonabilidad como estándar de comportamiento del empresario es extraño a nuestro de derecho. Proviene del art. 4 del Convenio 155 de la OIT e implica el nivel más bajo, por lo que debería sustituirse por la noción más extendida en nuestra legislación de "alternativa posible más segura".

El derecho a abandonar el puesto de trabajo ante situaciones de peligro inminente (art. 20) debería comprender también expresamente, siguiendo el criterio sentado por la jurisprudencia en la materia, la desobediencia ante órdenes del empresario que supongan riesgo para la seguridad o la salud de los trabajadores.

En cuanto al art. 34, relativo a los Servicios de Prevención, consideramos que el anteproyecto de ley debería permitir en todo caso a los trabajadores de las empresas en las que no exista representación del personal la elección de un delegado de prevención, ya que éste puede ser un valioso enlace entre la empresa y las instituciones competentes en materia de prevención y salud en el trabajo y un colaborador muy útil en las labores de información y formación, además de un cauce para la mayor penetración de una conciencia en materia de seguridad y salud en el trabajo en las empresas más pequeñas, que en muchos casos permanecen ajenas a tan importante problemática. En este mismo sentido, y en coherencia con lo expuesto, debería modificarse la redacción de la Disposición Adicional 4ª.

Por idénticas razones, y a fin de posibilitar en la mayor medida posible el apoyo a la pequeña empresa, así como conseguir la más amplia cobertura en la actuación de los organismos competentes en la materia, habría de considerarse la figura del delegado de prevención de carácter territorial, cuyo número, demarcación y competencias se determinarían reglamentariamente.

La propuesta que formulamos trata de dar soluciones prácticas que permitan acercar la inmensa mayoría de las empresas a las instituciones competentes en la materia y facilitar la formación y apoyo necesarios. Ello se hace mediante el establecimiento de instrumentos que posibiliten la aproximación al mayor número de empresas, no tanto desde el punto de vista de la vigilancia y control como de la información, sensibilización y apoyo.

Fdo: José María García Callejo
Consejero Grupo I

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS REPRESENTANTES DE CIG Y ELA/STV AL DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE PREVENCION DE RIESGOS LABORALES.

Se propone sustituir el redactado de la Disposición Adicional Quinta (páginas 18 y 19) por el siguiente texto:

"A tenor del Anteproyecto, se atribuye a la Fundación el desempeño de actividades que han de configurarse como funciones; entre ellas, la de comprobación del cumplimiento de la normativa de prevención en todo el ámbito territorial del Estado español.

Ahora bien, es un hecho que la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas tienen reconocidas competencias de ejecución en sus Estatutos de Autonomía, en materia de relaciones laborales, que en determinados casos ya les han sido transferidas.

Por consiguiente, no sólo se produce una indeseable duplicidad o superposición de actividades y funciones, sino que también se invaden competencias de la Comunidad Autónoma.

Esta invasión de competencias se acrecienta por cuanto también les han sido transferidas competencias en materia de educación, sanidad e industria, con coordinación clara, y por tanto confluyentes, con las actividades de la Fundación.

Así pues, resulta que a través de un tercero interpuesto, la Fundación, el Estado vacía de contenido e invade competencias de las Comunidades Autónomas".