

LEY Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA REGULACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES*

Manuel Álvarez de la Rosa

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de La Laguna

RESUMEN

La negociación colectiva en materia de riesgos laborales ha de encontrar su espacio normativo entre las normas mínimas, imperativas y muchas de carácter técnico, y la necesidad de la empresa (o sector en el que se negocia) de adaptarse a sus riesgos concretos, a su evaluación y prevención. Ahora bien, la participación es un derecho de los trabajadores en materia de riesgos laborales pero no puede desnaturalizarse hasta el extremo de hacer al trabajador (o a los trabajadores organizados) corresponsables del deber de prevención de riesgos.

PALABRAS CLAVE: Negociación colectiva, riesgos laborales, deber de prevención y participación de los trabajadores.

ABSTRACT

«Law and collective bargaining in regulating the prevention of labour risks». The collective bargaining agreements in the field of prevention of labour risks need to find their place between the imperative public norms (often technical norms), and the legal duty of the employers to protect, evaluate and prevent their employees from those risks. Notwithstanding, this collective participation of the employees in the adoption of measures against labour risks can not transfer this duty related to the labour risks from the employers to the employees.

KEY WORDS: Collective bargaining agreements, labour risks prevention, duty and participation in labour risks prevention.

I. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El trabajador al prestar sus servicios profesionales compromete su persona y su propia integridad física. El trabajo, el lugar de trabajo y la propia organización del empresario son o pueden ser fuentes inequívocas de males físicos o psíquicos que afecten a todos o a alguno de los trabajadores. Es un deber, como se verá, de los poderes públicos cuidar, con la prevención, de la seguridad y salud laborales; es también una obligación del empresario e, igualmente, un derecho del trabajador y,



en otra medida, una fuente que le genera obligaciones de inexcusable cumplimiento. En la lenta evolución, social y legislativa, de aceptar la prevención y reparación de los daños causados a los trabajadores por la propia actividad profesional, ha sido determinante la confluencia de la intervención de los poderes públicos con las reivindicaciones sostenidas de los sujetos sindicales. La presencia de los poderes públicos ha evolucionado desde la posición de articular normas que dispongan el aseguramiento de los riesgos o las precauciones y tipos de máquinas a emplear, hasta predominar una política preventiva de salud laboral dentro de un cuadro de valores, exigidos por la sociedad, de más seguridad, mayor calidad del ambiente en general y del de trabajo en concreto. La actividad sindical en esta materia no es, desde luego, de las primeras en surgir y solo lentamente va configurándose como derecho a recibir información o a ser consultados. Evoluciona, sin embargo, en cuanto comienza a formar parte del contenido de la negociación colectiva que, limitando los poderes del empresario, fija unas condiciones generales de trabajo en paulatina corrección y mejora.

La prevención de riesgos y la protección preventiva de la salud integral del trabajador son funciones inexcusables de los poderes públicos, construidas a partir del mandato constitucional, contenido en principios rectores (arts. 40.2 CE, *los poderes públicos han de velar por la seguridad e higiene al trabajo*; 43.1 CE, *derecho a la protección de la salud*; 45 CE, *derecho al medio ambiente adecuado*, especificado en el lugar de trabajo) presididos todos ellos por el *derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral* (art. 15 CE) que obligan tanto al legislador ordinario como al poder ejecutivo. Como función de los poderes públicos, la seguridad e higiene en el trabajo adopta en el derecho español las dos formas usuales: como deber exigible a los poderes públicos (arts. 5 y 7 LPRL) y como conductas fijadas en las normas y exigible a los empresarios y, en otra medida, a los propios trabajadores y hoy concretada en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, cuyo artículo 2 establece que tiene por objeto promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo. Es, por tanto, una función pública que exige precisas actuaciones de los poderes públicos: las normas sobre seguridad e higiene y salud en el trabajo constituyen legislación laboral y, de este modo, competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de las competencias de ejecución de las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7, CE y disposición adicional tercera. 1, LPRL y STC 195/1996). Es también un conjunto de exigencias que se imponen normativamente al empresario desde el momento en que suscribe contrato de trabajo (arts. 4.2, d; 5. b LET y 14.1 LPRL).

De la propia función del Derecho del Trabajo como integrador del conflicto se deduce la necesaria intervención del Estado para marcar las pautas y reglas de comportamiento básicas en que han de desenvolverse las relaciones laborales. La

* Ponencia presentada al III Congreso Internacional sobre Prevención de Riesgos de Trabajo y Responsabilidad Social, organizado por la Subsecretaría de Trabajo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires los días 4 y 5 de octubre de 2012.

presencia del Estado en la regulación del conflicto que produce el trabajo asalariado es de tal intensidad que comienza por plasmarse, de forma reconocible y evidente, en el propio texto constitucional y luego se concreta en normas legales. En este panorama, el reconocimiento de la autonomía contractual privada queda fuertemente limitado por el sometimiento a la Constitución y a las prescripciones legales. Dentro de estas, aparecen, en esta materia, normas imperativas que exhiben la voluntad del legislador de no admitir otra regulación que la contenida en la ley aplicable. A tal tipo de normas suelen llamarse de derecho necesario absoluto pues no admiten el despliegue de la autonomía de la voluntad (ni individual ni colectiva): suponen una indisponibilidad que impide a los sujetos desvincularse de la norma. Carácter de esta naturaleza lo tienen las normas del Estado sobre prevención de riesgos laborales. Las normas de derecho necesario, ya en su categoría de absolutas como en la de mejorables por otra convencional, tienen en común su imperatividad y cuando se aprueban y publican inciden inexorablemente no solo sobre las legales anteriores (derogación por sucesión cronológica) sino sobre las normas convencionales («las normas dictadas por el Estado con el carácter de derecho necesario penetran, por imperio de la ley, en las normas paccionadas ya creadas», SSTS 9-3-1992, A. 1629 y 17-7-2000, A. 7411).

El derecho subjetivo del trabajador «a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene» (art. 4.2, d, LET), se concreta en el derecho del trabajador «a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene» (art. 19 LET) y en el correlativo deber del empresario de «protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales» (art. 14.1 LPRL). Es, pues, un derecho de naturaleza indisponible e irrenunciable y, como probaré, de carácter participativo. Son cuatro los planos en los que ha de estudiarse la salud laboral: la intervención pública; los deberes del empresario (y obligaciones del trabajador); la planificación empresarial de la prevención y la actividad sindical. En estos planos se entrecruzan las normas heterónomas y las convencionales.

II. LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Que los poderes públicos han de velar por la seguridad e higiene en el trabajo» [art. 40.2 CE], es uno de los principios rectores de la política social y económica del Estado social y democrático de derecho (art. 53.3 CE), y cristaliza en el derecho de los trabajadores a la hora de prestar sus servicios, «a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene» [art. 4.2 d) LET], a una «protección eficaz» en materia de «seguridad e higiene» (art. 19.1 LET) o de «seguridad y salud en el trabajo» (art. 14.1 LPRL). También, por otra parte, en el derecho de los trabajadores autónomos, en el ejercicio de su actividad profesional, a «su integridad física y a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo» [art. 4.3 e) LETA]. La Constitución proclama, antes que nada, el derecho fundamental de todos «a la vida y a la integridad física y moral» (art. 15 CE), que proyecta naturalmente su eficacia a cualesquiera ámbitos de actuación del ser humano, la actividad laboral entre ellas.



El derecho a la vida (art. 15 CE: «*todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral*») es un mandato de protección suficiente de aquellos bienes de la personalidad, dirigido al legislador, y que debe presidir e informar toda su actuación, incluso el régimen legal de resarcimiento por los daños que a los mismos se le hubiese infringido (STC 5/2002). La integridad física ha de ser considerada como inviolabilidad de la persona contra ataques dirigidos a lesionar su cuerpo o espíritu y también contra toda clase de intervención de esos bienes que carezcan del consentimiento de su titular (SSTC 120/1990 y 215/1994).

El contenido del *derecho de los trabajadores* a una *protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo* se articula jurídicamente, por su parte, a partir del *correlativo deber* del empresario [también de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio] de protección de aquellos frente a los riesgos laborales (art. 14.1 LPRL). En su cumplimiento, el empresario deberá «garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo». Se trata, en consecuencia, de un deber general y completo («al deber general de prevención» se refiere el art. 15.1 LPRL). Se configura como una obligación de medios, no de resultado de carácter permanente y de adaptación variable y no compensable con las obligaciones impuestas a otros sujetos, al propio trabajador de modo señalado.

El deber de protección del empresario se expande desde qué medidas ha de adoptarse a cómo organizar la prevención y a quiénes hacer partícipe de la misma. La intervención normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo (hoy ya con un concepto más comprensivo y protector, el de seguridad y salud laborales) acompaña desde su nacimiento el Derecho del Trabajo y de esa evolución quedan vigentes un sinnúmero de disposiciones (además de los Convenios de la OIT ratificados por España) que encierran normas técnicas y medidas sanitarias sobre trabajos, máquinas o instalaciones específicas (ambiente de trabajo, ejecución de las obras públicas o privadas; trabajo con agentes cancerígenos; iluminación) que aparecen en disposiciones legales o reglamentarias dispersas y, frecuentemente, en las reglamentaciones u ordenanzas que han perdido o van perdiendo vigencia. Los poderes públicos apoyan su función en los principios rectores enunciados en los artículos 40.2, 43.1 y 45 CE (deber del Estado de velar y proteger el medio ambiente y la salud de todos los ciudadanos y de los trabajadores en razón de su propio trabajo). Los referidos principios rectores se plasman en, al menos, tres manifestaciones: un derecho del trabajador frente al empresario (arts. 4.2 y 19.1 LET y 14 LPRL); en un derecho a la protección y prevención frente a los riesgos laborales (arts. 30 y 31 LPRL) y en un derecho a la protección integral de la salud del trabajador (art. 21 Ley 14/1986, General de Sanidad). Se manifiesta el cumplimiento por los poderes públicos de la función descrita en un doble plano: la intervención normativa y la administrativa.

El bien jurídicamente protegido, el fundamento del derecho subjetivo atribuido a los trabajadores frente al empresario, es el derecho a la salud en la vertiente tanto de evitar los accidentes como aumentar, en el más alto grado posible, el bienestar físico y psíquico de los trabajadores.



III. EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

La protección de la salud y la seguridad de los trabajadores asalariados fue objetivo manifestado en los primeros actos políticos comunitarios; estuvo presente en la CEEA (1951, art. 45 del Tratado de París); en el EURATOM (1957, arts. 30 a 39 del Tratado EURATOM); en la CEE (1957, art. 235 del Tratado de Roma) y, con fuerza, a partir de la primera modificación profunda del Tratado de Roma en el Acta Única Europea de 1987 (art. 118. A, sobre salud, seguridad e higiene en el lugar de trabajo) en el que se estatuye mayoría cualificada, no unanimidad, para la aprobación de Directivas en esta materia y, como consecuencia, se aprobó, durante la presidencia española de 1989, la Directiva Marco de Seguridad 89/391, de 12 de junio de 1989, que fija pautas para proveer a la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores asalariados en sus lugares de trabajo.

La Directiva Marco fija un régimen jurídico común a cualquier ámbito de trabajo y ordena elaborar otra serie de directivas específicas relativas a lugares de trabajo (art. 16.1) y, así, se han dictado diecinueve directivas sobre protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos en: máquinas, aparatos, instrumentos o instalaciones utilizadas en el trabajo; equipos de protección individual; manipulación manual de cargas; equipos con pantallas de visualización; la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo; la exposición a agentes biológicos; atmósferas explosivas; frente a riesgos derivados de las radiaciones ionizantes; disposiciones mínimas de seguridad en obras de construcción temporal o móviles; en materia de señalización de seguridad; medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de la trabajadora embarazada; actividades extractivas por sondeos y minas a cielo abierto; seguridad en buques de pesca ; sobre agentes químicos durante el trabajo; sobre agentes físicos, vibraciones y ruido. Hay, al margen de las anteriores, directivas que se refieren concretamente a la específica situación de la salud laboral de los trabajadores con contrato de duración determinada o en empresas de trabajo temporal. La Unión Europea ha creado, como organismo encargado de fomentar las políticas de mejora del medio de trabajo para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, la Agencia Europea para la seguridad y la salud en el trabajo (Reglamento CE 2062/1994, de 18 de julio, DOCE del 20-8-1994; la sede de esta Agencia está en Bilbao, Decisión de 29-10-1993, sobre fijación de las sedes de determinados organismos y servicios de la Comunidad, DOCE 30-11-1993). Aún más, por acuerdo del Parlamento Europeo (20-11-2007) se ha adoptado una estrategia comunitaria que desde el año 2007 al 2012 tiene como objetivo mejorar la salud y la seguridad en el trabajo.



IV. EL CONTENIDO DE LA LEY 31/1995, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Interesa ahora destacar el importante papel normativo de la LPRL que entró en vigor el 11 de febrero de 1996 (el sistema sancionador de infracciones, sanciones y responsabilidades en los arts. 11, 12, 13 y 42 LISOS). La LPRL se dicta para dar cumplimiento a los principios rectores señalados, para armonizar la legislación española con la de la Unión Europea, transponiendo la Directiva 89/391 CE, y para dotar al sistema de relaciones laborales de un texto único que ya ha sufrido importantes modificaciones por las Leyes 54/2003, de 12 de diciembre, y 25/2009, de 22 de diciembre, con el doble propósito de mejorar la integración de la prevención en la actividad empresarial, con especial cuidado de las dificultades de las pequeñas y medianas empresas, y el sistema de responsabilidades¹.

El objetivo de la LPRL es el de «promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo» (art. 2.1 LPRL). En cumplimiento de ese objetivo, la LPRL, configura un deber de protección del empresario que, en consecuencia, «deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo» (art. 14.2 LPRL).

A los objetivos descritos se asocia inescindiblemente un régimen sancionador y un sistema de responsabilidades, de tal forma que la intervención de los poderes públicos sería ineficaz sin la función controladora de la Inspección de Trabajo (la función inspectora incluye la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos laborales, como de lo regulado en convenio colectivo). La Inspección puede proponer sanciones por incumplimientos (arts. 11, 12 y 13 LISOS) fundadas en las infracciones tipificadas en los artículos 46, 47 y 48 LPRL, y tiene la potestad exorbitante de paralización o suspensión inmediata de los trabajos que, incumpliendo normas de seguridad e higiene, impliquen grave riesgo para los trabajadores que los ejecutan (arts. 44 LPRL, 7.10 LISOS y 11 RD 928/1998)². Por otra parte, si concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones

¹ En el año 1997 se da un importante paso en el cumplimiento del desarrollo reglamentario de la LPRL (arts. 6 y 24 LPRL): RD 39/1997, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, ya modificado por los RRDD 780/1998, 604/2006, 298/2009 y 337/2010. La cantidad de normas reglamentarias, doce años después, es en verdad impresionante.

² La Ley 54/2003 regula el reforzamiento de la vigilancia y del control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, atribuyendo nuevos cometidos a los funcionarios públicos que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgo laborales. En especial, el deber de colaboración con la Inspección de Trabajo, de tal manera que cuando aquellos funcionarios detecten irregularidades en materia de prevención de riesgos laborales, puedan dar lugar a actas de infracción extendidas por la Inspección de Trabajo sin necesidad de que esta realice obligatoriamente una visita posterior de comprobación (el RD 689/2005, de 10 de junio, reglamenta la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales). El artículo 40.2 LISOS ordena que se hagan públicas las sanciones administrativas firmes por infracciones muy graves en materia de



referidas a seguridad y salud en el trabajo, el Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencia ejecutiva en la materia pueden acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía (la suspensión de la actividad o el cierre del establecimiento será por un plazo máximo de cinco años, arts. 31 y 36 Ley 2/1992, de 16 de julio, de Industria).

Serán responsables en materia de prevención de riesgos laborales, el empresario referido a sus trabajadores (incluido el empresario titular del centro de trabajo por su añadida obligación de coordinar la seguridad con otras empresas concurrentes en la actividad), los promotores y propietarios de obras (actividades de coordinación, art. 12.24 LPRL, redacción Ley 54/2003), y los empresarios de empresas de trabajo temporal si no acreditan que han informado de los riesgos a sus trabajadores en misión en la empresa usuaria.

Las responsabilidades empresariales así legalmente establecidas son solidarias y no pueden ser eludidas por pactos entre ellas, siendo nulos y sin efecto los que se produzcan (art. 42.3 LISOS, redacción Ley 54/2003).

El deber de prevención como obligación empresarial de origen contractual rompe con la vieja idea de que la responsabilidad del empleador termina en la obligación legal de relación con la Seguridad Social (afiliación y alta, art. 103.3 LGSS) y entra en una dimensión nueva que nada tiene ya que ver con la reparación formulada por la Seguridad Social. La inclusión del deber de prevención en lo contractual conduce a analizar la conducta del empresario. Pues bien, en este trabajo se tratará del carácter participativo de los trabajadores (y sus estructuras colectivas) en el conjunto normativo que construye el deber de prevención de riesgos laborales y que con tal carácter se integra en el contrato de trabajo. Queda al margen, de esta forma, toda referencia a la normativa de Seguridad Social. Me refiero a las materias concernientes a afiliación, alta y cotización en las que no hay participación de la negociación colectiva. Haré, sin embargo, referencia a las mejoras que la negociación colectiva puede introducir en las prestaciones de la Seguridad Social, incluso con elementos de aseguramiento de derecho privado por vía de la propia negociación.

V. EL PAPEL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El derecho, en sus más amplias manifestaciones, a la seguridad y salud en el trabajo tiene un apoyo constitucional, se despliega en un amplio y complicado abanico de normas legales y reglamentarias con honda influencia en ellas de los Tratados de la OIT y de las directivas comunitarias, y, finalmente, tiene un carác-

prevención de riesgos (el procedimiento de la publicidad en RD 597/2007). Sobre las cuantías de las posibles sanciones pecuniarias, art. 48, 1, 2 y 3, LISOS (redacción de la Ley 38/2007).



ter marcadamente participativo. Las normas, y la colaboración de la negociación colectiva, configuran el derecho a la seguridad y salud laboral como una esfera en la que han de participar (colaborar) los propios trabajadores. Estos tienen derecho a intervenir, controlar y vigilar la actividad preventiva del empresario. Así, derecho de información acerca de los riesgos y su evaluación y de los protocolos de emergencia adoptados (art. 18.1 LPRL); derecho a ser consultados y permitirles la participación en todo lo que afecte a la seguridad e higiene (art. 18.2 LPRL), en especial en lo referido a la planificación y organización de la prevención (art. 33 LPRL). Desde la perspectiva de organización en los lugares de trabajo, se plasma en las funciones de una figura de representación unitaria (no sindical) de los trabajadores, los delegados de prevención (art. 36 LPRL). La negociación colectiva ofrece a la prevención de riesgos laborales la posibilidad de ordenarla de forma dinámica y cercana al lugar en que pueda producirse el daño.

La participación es, pues, un derecho de los trabajadores, pero no puede desnaturalizarse hasta el extremo de hacer al trabajador (o a los trabajadores organizados) corresponsables del deber de prevención de riesgos. Siempre y en todo caso, el empresario *realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa. Las obligaciones del trabajador «observar las medidas de seguridad e higiene»* deber laboral básico, art. 5, b, LET, o la atribución de funciones preventivas a trabajadores o a servicios de prevención, propios o ajenos, no eximen al empresario del cumplimiento de su deber de prevención (art. 14.2 y 4 LPRL)

En el plano colectivo, la seguridad y la salud laborales están construidas legalmente de forma participada (*«los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo»*, art. 34.1 LPRL). Quienes tienen la representación específica en materia de prevención de riesgos en el trabajo son los denominados delegados de prevención (arts. 35 y siguientes LPRL). De esta forma, en las empresas que cuentan con cincuenta o más trabajadores se constituirá el Comité de Seguridad y Salud como órgano paritario formado por los delegados de prevención, de una parte, y por el empresario (o su representante, art. 38.1 y 2 LPRL), de otra.

La construcción normativa y su desarrollo reglamentario oscila, a veces de forma brusca, entre la precisión de lo ordenado (se prohíbe una determinada materia, se fija un tiempo máximo de exposición, se estructura una organización preventiva con lujo de detalles) y el uso de conceptos jurídicos indeterminados, algunos de enorme imprecisión, que necesitan ser luego concretados en normas inferiores o, preferiblemente, en la actividad negociadora: la noción de riesgo, el alcance de la formación en materia preventiva, el contenido del plan de prevención. De esta estructura normativa se deduce el papel sobresaliente que puede tener la negociación colectiva que aporta en esta realidad dos caracteres que le son sustanciales: su carácter sectorial y su adaptación (incluso temporal) a la realidad de la empresa o del sector de referencia. Este papel de los convenios es el querido por la norma que exige su presencia con el carácter de suplementario (art. 11 LPRL), mejorando y desarrollando las normas mínimas e indisponibles (art. 2.2 LPRL). Sin embargo, es inútil, cuando no contraproducente, repetir en los convenios colectivos de forma



mimética los preceptos generales contenidos en las normas heterónomas. La negociación colectiva debe aportar derechos, controles, vigilancia y no ser una especie de panel publicitario de las normas heterónomas.

No ha de olvidarse, por otra parte, la resistencia empresarial a compartir aspectos de la prevención de riesgos a los que considera como elementos sustanciales de su poder de dirección de la empresa y a los que observa como posible alteración de los costes económicos de la producción de sus bienes y servicios y, a resultas de ello, como una pérdida de competitividad. Aun así, la negociación colectiva constituye la fórmula óptima para extender la cultura de la prevención a empresarios y trabajadores.

Los convenios colectivos son normas que regulan las relaciones laborales, pero subordinados a la Constitución (SSTC 177/1988 y 51/2003) y a las disposiciones legales y reglamentarias del Estado (arts. 3.1, 85.1 y 90.5 LET). El ámbito de libertad de contenido tiene, pues, el límite del respeto a la Constitución y a las leyes («dentro del respeto a las leyes», art. 85.1 LET; la primacía de la Ley sobre el convenio, STS 17-7-2000, A. 7411). Las reformas legales del Estatuto de los trabajadores no han alterado la inicial estructura de las relaciones entre Ley y convenio colectivo aunque sí ha supuesto, en especial a partir de la Ley 11/1994, un nuevo reparto de las materias objeto de regulación por uno u otro tipo de norma. Ha variado, pues, la relación funcional y, sin duda, no las bases institucionales o técnicas de dicha relación. Puede, con las anteriores observaciones, someterse a esquema la relación ley-convenio colectivo:

- a) *Relaciones de exclusión*, supuestos de ámbitos reservados, ya por la Constitución ya por la propia ley, a normas de este rango: reserva de ley y normas de derecho necesario absoluto; creación de zonas de disposiciones inderogables, inalterables e indisponibles. Hay, desde esta perspectiva, un espacio o territorio normativo al que no podrá acceder el convenio colectivo y, en especial, se refiere a la estructura de las obligaciones empresariales: prevención frente a reparación; evaluación y atenuación de los riesgos; adaptación a las exigencias técnicas no subordinadas a razones económicas.
- b) *Relaciones de complementariedad*, significan la existencia de un margen de colaboración internormativa que oscila, en razón a la presencia de la ley, desde la retirada de la regulación legal, dejando un espacio a rellenar por el convenio colectivo, hasta mantener alguna regulación que será completada por la norma convencional. Algunos aspectos de la prevención de riesgos relativos a la formación de los Delegados de prevención y a su crédito horario es buen ejemplo de esta colaboración Ley-comercio.
- c) *Relaciones de suplementariedad*: ámbito en el que la regulación legal marca un mínimo mejorable por convenio colectivo en favor del trabajador (derogación *in melius*). Ejemplos de esta clásica relación: artículos 34.1 LET (duración máxima de la jornada, mejorable por convenio colectivo); 38.1 LET (duración mínima de las vacaciones anuales); 35.1 LET (valor mínimo de la hora extraordinaria); art. 49.1, c, indemnización mínima, mejorable por convenio, en la extinción de los contratos temporales; normas sobre



acción sindical o representatividad en la medida en que convencionalmente son mejoradas (STSJ Andalucía 31-10-1997, A. de 1998, 4094) . En este caso, en materia de prevención de riesgos constituyen ejemplos claros de esta relación de suplementariedad las normas de carácter mínimo e indisponible, mejoradas y desarrolladas por convenio colectivo, y se referirán, esencialmente, a procedimientos para alcanzar la tutela óptima posible, en particular las técnicas instrumentales de formación, información, evaluación, vigilancia y control de prevención de riesgos. También pueden referirse a la organización colectiva que refuerce la presencia de los trabajadores con incremento de sus facultades en la planificación de la prevención de riesgos. Incluso la creación por el convenio de órganos específicos que asuman las competencias reconocidas legalmente a los Delegados de Prevención y que, en su actuación, alcancen al conjunto de centros de trabajo de la empresa (art. 35.4 LPRL).

d) *Relaciones de subsidiariedad*: ámbito de libre actuación del convenio, limitándose la norma legal a fijar, con carácter dispositivo, una regulación que se aplicará a falta de pacto colectivo. Ejemplos en los artículos 14.1 LET (duración del período de prueba); 15.1, b, LET (duración máxima del contrato eventual); 29.1 LET (redacción de un nuevo recibo de salario). En la regulación de la prevención de riesgos laborales es posible encontrar dos ejemplos: uno, en el establecimiento negociado de un sistema de designación de Delegados de Prevención, con el límite de garantizar «que la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propios trabajadores» (art. 35.4 LPRL); otro, en la constitución de servicios de prevención mancomunados entre empresas que pertenezcan al mismo sector productivo, al mismo grupo empresarial o área geográfica limitada, siempre que esta mancomunidad garantice la operatividad y eficacia del servicio de prevención (art. 21.1 Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por RD 39/1997).

Se deduce del anterior esquema relacional que los convenios colectivos ocupan un lugar concreto en el ordenamiento; esto significa que, en primer lugar, deben respetar la Constitución, especialmente su cuadro de derechos fundamentales y que, además, se insertan en el sistema de fuentes, subordinados a las normas de mayor rango, en virtud del respeto al principio de jerarquía (con citas de otras anteriores, STC 92/1994); y, por último, que los convenios colectivos no son inmunes a la derogación y pueden ser alterados por una ley posterior (SSTC 210/1990 y 62/2001) y por un reglamento legalmente dictado. No existe en el plano constitucional ninguna reserva de contenido material en favor del convenio y con exclusión de la Ley.

A partir de este esquema general de relación Ley-convenio colectivo, es sencillo concluir que, en materia de prevención de riesgos laborales, la intervención normativa estará presidida por el fuerte papel de la Ley que no solo estructura el deber de prevención en su vertiente de necesaria incorporación al sistema productivo sino que construye, con abundantes y minuciosos reglamentos, el armazón técnico de la prevención, incluidos los protocolos de seguridad.



VI. CONTENIDO GENÉRICO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La negociación colectiva en materia de riesgos laborales ha de encontrar su espacio, su territorio normativo, entre las normas mínimas, imperativas y muchas de carácter técnico, y la necesidad de adaptarse a la empresa (o sector en el que se negocia) a sus riesgos concretos, a su evaluación y prevención, y a la organización de la prevención acorde con la estructura productiva de cada empresa. Son, por otra parte, dos caminos, normalmente transitados y poco menos recomendables: repetir los textos legales en la negociación colectiva y formular planteamientos «defensivos», mejorando las prestaciones (subsidios o pensiones) o estableciendo seguros por invalidez permanente o muerte.

Con alguna frecuencia se constatan compromisos en los convenios colectivos que, ciertamente, son cláusulas obligacionales (art. 86 LET) que obligan, en estricto sentido, a las partes firmantes del convenio y no se introducen, como el resto del convenio, de forma automática en los contratos de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio. Típicos ejemplos son aquellos pactos que encierran la consecución de objetivos tales como: «mejorar la calidad de vida y medio ambiente de trabajo»; «potenciar las técnicas preventivas»; «aumentar la participación sindical».

Relativas a la materia de organización de la prevención en la empresa, hay cuestiones en las que el papel de la negociación colectiva es determinante: el sistema de elección de los Delegados de Prevención (o el mantenimiento de normas más favorables para ejercer los derechos de información, art. 35.4 y D. Transitoria 1ª, LPRL); organizar los servicios de prevención en grupo de empresas (art. 21 RSP). Es este campo, probablemente, el que más extendido se encuentra en la negociación colectiva sobre prevención de riesgos.

En cualquier caso, la representación unitaria tiene derecho de información («conocer trimestralmente al menos, las estadísticas sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias, los índices de siniestralidad, los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilizan», arts. 64.1.7 LET y 34.2 LPRL) y una facultad genérica de protesta y denuncia («vigilancia y control de las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo en la empresa», art. 64.1.8, b, LET).

Los delegados de prevención referidos o los representantes legales de los trabajadores son titulares de dos especiales derechos de enorme transcendencia en la marcha del proceso productivo. Tienen un derecho de alerta que se pone en marcha cuando hay una probabilidad cierta y grave de accidentes por omisión o infracción de normas de seguridad e higiene (arts. 21.3 y 36.1 d y 2, g, LPRL, que derogan materialmente el art. 19.5 LET). Los representantes alertan del peligro, la autoridad advierte o incluso paraliza el trabajo o actividad.

Los órganos internos o, en su caso, los representantes legales tienen aún otro derecho de grado superior al anterior, el derecho de abandonar o retirarse de una concreta situación de trabajo siempre que exista motivo razonable para pensar que presenta peligro grave e inminente para la vida y la salud. Es también posible la suspensión de actividades, cierre de empresa e instalaciones e inmovilización de



productos por las autoridades sanitarias «en caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud», (art. 26 Ley 14/1986, de 25 de abril, de Sanidad). Este derecho podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los delegados de prevención cuando no resulte posible reunir al órgano de representación del personal (art. 21.3 LPRL). El procedimiento establecido en el citado artículo 21 LPRL puede ser aclarado o adaptado al sector o empresa concreto pero, en lo esencial, es de insoslayable aplicación. Así, podrán pactarse la elaboración de planes de emergencia, las obligaciones de los mandos intermedios de paralizar el trabajo cuando no sea posible evitar el peligro; incluso, cuando el riesgo es probable pero no inminente, establecer un protocolo escrito de notificación a la empresa para que haga desaparecer el riesgo y, si no es atendida la petición, poner la situación en conocimiento de la autoridad laboral. De tales supuestos hay ejemplos en la negociación colectiva de los últimos diez años.

Cada trabajador, individualmente considerado, es, por su parte, titular del derecho a interrumpir la actividad y abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario, cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o salud (art. 21.2 LPRL).

La protección a trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos (la mujer como madre, los menores, los que tengan determinadas características personales o biológicas, los discapacitados) aparecen en la negociación colectiva, en especial, en el pacto que regula la garantía del derecho a la movilidad funcional, con cambio de puesto de trabajo acorde a sus necesidades o al menor riesgo. También es frecuente cláusulas que exigen al empresario la necesaria evaluación del puesto de trabajo desde la perspectiva de la exposición en trabajo a riesgos que puedan influir negativamente a la salud y seguridad de la trabajadora, del feto o del trabajador.

Es también de frecuente aparición en la negociación colectiva la vigilancia de la salud y los reconocimientos médicos de los trabajadores (art. 22 LPRL, en relación con la obligación del empresario de garantizar la salud a través de la vigilancia médica periódica de sus trabajadores). Se acomoda el alcance de esa vigilancia a la realidad de los riesgos inherentes al trabajo (incluso el reconocimiento previo para evaluar la aptitud física del trabajador necesaria para desarrollar sus funciones laborales). Puede limitarse el derecho genérico del trabajador a someterse o no al reconocimiento, obligándole en supuestos que tengan que ver con la salud de los demás trabajadores o con la calidad y seguridad del proceso productivo y de su resultado (en relación, además, con el artículo 22.1 LPRL).

Hay, por otra parte, un conjunto de cláusulas que engloban prestaciones, unas autónomas y otras complementarias, del sistema protector de Seguridad Social. Se trata de aumentar la acción protectora como mecanismo reparador del daño sufrido por accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. Desde luego, estos pactos no tienen carácter «preventivo» pero sí mejoran la situación del trabajador que ha sufrido el siniestro. Son, en resumen, de variada naturaleza: planes de pensiones denominados de empleo, que se constituyen por convenio colectivo y que garantizan unas pensiones al margen (y compatibles) con el sistema de Seguridad Social; mejoras de las prestaciones (subsidios o pensiones) en situaciones de inca-



pacidad temporal o de incapacidad permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez; mejoras de las pensiones de viudedad u orfandad; pólizas de seguros de responsabilidad civil por el daño objetivo causado (muerte, invalidez permanente en grado de total, absoluta o gran invalidez; si la empresa no cubre el seguro al que se ha obligado, será responsable del abono de los capitales establecidos en el convenio para las referidas contingencias).

Otra importante parcela de intervención de los trabajadores en materia de salud laboral está acotada por los convenios colectivos en los que se negocie el ejercicio de los derechos en materia de seguridad e higiene. Por su carácter sectorial es difícil reconducir a sistema el contenido de esa negociación que normalmente versa sobre acondicionamiento de locales y lugares de trabajo; condiciones de máquinas, útiles de trabajo; prevención frente a trabajos de riesgos especiales; medios personales de protección.

Es relevante hacer notar que las normas de la Ley 31/1995 tienen el carácter de normas de derecho necesario mínimo indisponible «pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos» (art. 2.3 LPRL). A ello se han comprometido los firmantes (CEOE, CEPYME, CC.OO y UGT) del ANC 2012-2014 (BOE 6-2-2012). Este último pacto, producto del diálogo social, es heredero del AINC (2007) cuyo capítulo VII, «Seguridad y Salud en el Trabajo» que, además de continuar con las recomendaciones de pactos anteriores, quiso hacer hincapié en los reconocimientos médicos, en la formación en materia preventiva y, en especial, tanto sobre la implantación de órganos específicos sectoriales destinados a la promoción y vigilancia de la prevención de riesgos como sobre la implicación de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo.

VII. ANÁLISIS DE ALGUNOS CONVENIOS COLECTIVOS

El trabajo de campo de analizar un ingente número de convenios colectivos y sistematizar lo que contengan sobre prevención de riesgos laborales está ya sustancialmente realizado y consta en bibliografía de fácil acceso. El resultado no difiere de las líneas generales antes expuestas; aún más, los grandes temas señalados son los que se extraen de la masa de convenios analizados, unos con más presencia que otros, aunque no se haga constar la incidencia, mayor o menor, de cada cuestión en la negociación colectiva. He pretendido exclusivamente marcar las líneas posibles de tendencia y la colocación de cada cuestión en la siempre complicada relación ley-convenio colectivo. La cuestión en los últimos diez años no ha variado: a) la materia de prevención de riesgos en la negociación colectiva no refleja la continua preocupación que manifiestan los agentes sociales, en especial las dos grandes centrales sindicales (CCOO y UGT), y b) los convenios colectivos prestan una escasa y, con frecuencia, deficiente atención a la regulación de la prevención de riesgos laborales.

Concluyo, sin embargo, con una breve exposición del contenido de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales, pero intentando



cumplir con dos requisitos metodológicos: uno, que la muestra sea reciente y, otro, que se refiera a negociaciones de ámbito estatal de sectores esenciales en el sistema productivo. Así:

A) SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN (V CONVENIO COLECTIVO, BOE 15-3-2012)

Se pacta la creación de dos órganos de actuación en materia de prevención de riesgos de difícil explicación su doble existencia: uno, el denominado «*órgano paritario de la prevención en la construcción*» (arts. 118 a 134) de carácter paritario con funciones de información y seguimiento en materia de siniestralidad del sector y de formación específica preventiva; otro, también de naturaleza paritaria, denominado «*Comisión paritaria sectorial de Seguridad y Salud en el trabajo*» (art. 114, desarrollado luego en el artículo 135 a) como órgano esencialmente de estudio en materia de prevención de riesgos, sobre todo, en relación con la expedición de la denominada «Tarjeta Profesional de la Construcción» cuyo diseño normativo depende de la denominada «*Fundación Laboral de la Construcción*» (art. 116) y que en materia de prevención desarrolla sus ciclos formativos en los artículos 139 a 167, con un completo y exhaustivo programa desde luego alejado de lo que es un convenio colectivo y sin que quede explicado el porqué de su presencia.

B) SECTOR DEL METAL (ACUERDO ESTATAL QUE INCORPORA MATERIAS SOBRE FORMACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y LA SALUD, BOE 20-3-2009)

Crea un órgano paritario para la prevención de riesgos laborales de ámbito estatal sobre seguimiento de la accidentalidad laboral y la organización y visita a las empresas, así como en materia de formación en seguridad y salud laboral y en la obtención de la Tarjeta profesional de la construcción para el sector del metal (arts. 28 a 59).

C) SECTOR DE HOSTELERÍA Y RESTAURACIÓN

El IV Acuerdo marco laboral estatal para el sector de Hostelería (2012-2014, BOE 29/9/2012), en su artículo 51, constituye y regula una comisión estatal sectorial de seguridad y salud en el trabajo en el sector de hostelería con funciones de estudio, formación, seguimiento de acuerdos y participaciones en el diseño de programas de prevención.

D) SECTOR DE LA ELABORACIÓN DE PRODUCTOS DEL MAR CON PROCESOS DE CONGELACIÓN Y REFRIGERACIÓN (BOE 30-3-2011).

Se declara «como objetivo básico y prioritario de los firmantes» (art. 19) la prevención de riesgos laborales; constituyen una comisión paritaria para la prevención de riesgos laborales con funciones limitadas a una futura adecuación de la actual normativa sobre prevención de riesgos a las peculiaridades del sector (*sic*, art. 20).



E) SECTOR DE LA RED NACIONAL DE FERROCARRILES (XV CONVENIO RENFE, BOE 22-3-2005)

Creación de específicos comité de Seguridad y Salud de ámbito provincial que, en función del número de trabajadores, estará formado por más o menos delegados de prevención (de 1 a 8, art. 578). En el I Convenio colectivo de «Renfe-Operadora» (BOE 24-4-2008) que se remite al XV Convenio Colectivo de Renfe (cláusula 24). Por su parte, el III Convenio colectivo estatal de servicios exteriores en empresas de servicios ferroviarios (BOE 13-4-2012), se obliga la empresa a «la evaluación de riesgos» a determinar las situaciones de «riesgos de los trabajadores embarazados o lactantes» (arts. 39 y 40); estructura su protocolo de prevención del acoso sexual, psicológico y por razón de sexo (art. 45); aumenta la póliza del seguro de vida por contingencias derivadas del accidente de trabajo (art. 47) y, finalmente, deriva el capítulo X (arts. 55 a 58) a la prevención de riesgos laborales que ciertamente no es más que la regulación de la elección y crédito horario de los delegados de prevención y, sobre esto, crean un «comité del medio ambiente» (arts. 57 y 58).

Recibido: 14-01-2013. Aceptado: 05-02-2013.



