

afectando a cuestiones "que exceden del terreno de las relaciones laborales y de la lógica de la negociación colectiva y que pertenecen al campo de la política económica y de la política social, y por ello al campo de las decisiones políticas"¹⁶⁹⁹, requiere necesariamente la presencia del Gobierno en aras a la obtención "de un consenso extraído no a través del trámite parlamentario, sino directamente sobre el mercado social"¹⁷⁰⁰. Por el contrario, desde una perspectiva amplia o expansiva, la Concertación Social es un método de adopción de decisiones en el ámbito social que no exige ni la presencia del Gobierno¹⁷⁰¹ ni la referencia consiguiente al campo de acción de la política económica y social de los poderes públicos¹⁷⁰². A los efectos de

¹⁶⁹⁹RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «El futuro de la Concertación Social», op.cit., pág. 315.

¹⁷⁰⁰GIUGNI, G.: «Gobierno privado...», op.cit., pág. 13 (la cursiva es nuestra). Por ello, la Concertación social "tiene como variable dependiente la capacidad de los Gobiernos para implantar políticas económicas y sociales a través del consenso en un marco de participación de las partes sociales" (cfr. RODRÍGUEZ-PIÑERO, M.: «El futuro de la Concertación social», op.cit., pág. 317). La intervención del Gobierno, como sujeto negociador junto a sindicatos y asociaciones empresariales, encuentra soporte bastante en el propio texto constitucional, señaladamente en los arts. 1.1, 9.2, 97, 129 y 131.2 CE. En todo caso, la manifestación típica que culmina el proceso de Concertación Social, se conoce como "legislación negociada", proceso normativo singular que fusiona "los dos cauces históricos de jurificación de las relaciones sociales" (soberanía política y autonomía privada). Cfr. VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Legislación negociada...», op.cit., págs. 1-2.

¹⁷⁰¹En nuestra opinión, sólo la acepción restringida de Concertación Social permite diferenciar a ésta de la negociación colectiva de condiciones de trabajo, de los Acuerdos Marco y de los Pactos Sindicales. Por consiguiente, la acepción amplia que propugna la innecesaria presencia del gobierno, dificulta notablemente la distinción entre estas figuras. En parecidos, aunque confusos términos, parece pronunciarse MORENO VIDA cuando señala que la distinción entre concertación social y otras instituciones, como el convenio colectivo propio o los acuerdos marco, viene dada por la presencia del Gobierno como parte en la concertación social (cfr. *Los pactos sociales...*, op.cit., pág. 174).

¹⁷⁰²Defensor de esta acepción es MARINO REGINI, que postula, al hilo de la experiencia italiana en punto al desgaste de la macroconcertación con presencia gubernativa, la defensa de fórmulas de *microconcertación* a nivel empresarial, sectorial o regional, como fórmula de reajuste industrial que se ha visto favorecida por la diversificación de las estrategias industriales, del tejido productivo y del mercado de trabajo, así como de la flexibilidad en su conjunto. Cfr. «El declinar del intercambio político centralizado y la emergencia de formas nuevas de concertación», en AAVV.: *La Concertación Social...*, op.cit., págs. 15-ss.

este estudio, interesa retener que las manifestaciones específicas de Concertación Social se proyectan como plataforma de base de carácter institucional sobre la regulación que los convenios colectivos pueden contener en relación a la materia de seguridad e higiene en el trabajo.

- Finalmente, el tercer y último de los instrumentos sobre los que pivota el marco convencional de la seguridad e higiene puede identificarse mediante la plural denominación de Pactos Sindicales, cuyo soporte normativo radica en los artículos 7 y 28.1 CE, en méritos de la defensa y representación de los intereses que las organizaciones sindicales tienen encomendados y del poder genérico de autoregulación y acción sindical imbricado en la propia naturaleza de la autonomía colectiva. Su característica unidireccional es la de haber sido celebrados entre Confederaciones Sindicales, y su contenido versa sobre propuestas ideológicas concretas, criterios a aplicar en los correspondientes niveles de negociación colectiva a la hora de abordar las materias objeto de la misma y adopción responsable de concretos posicionamientos frente a determinadas cuestiones del marco socio-económico¹⁷⁰³.

El factor que, a mi juicio, aúna los diversos instrumentos que configuran el marco normativo convencional de la seguridad e higiene desde sus respectivos campos de actuación (convenios colectivos, acuerdos marco, concertación social y pactos sindicales), es la búsqueda de un objetivo

¹⁷⁰³Dentro del instrumento que hemos denominado "Pactos Sindicales", y seleccionando dentro de éstos a aquéllos que tienen, en mayor o menor grado, incidencia sobre las cuestiones de seguridad e higiene, se encuadrarían, v.gr., el Acuerdo de unidad de acción (CCOO-UGT) de 27.12.1978; la Propuesta Sindical Prioritaria (CCOO-UGT) de 5.10.1989 y el Documento Sindical Unitario (CCOO-UGT) de 28.3.1994, sobre los que trataremos en breve.

común, la potenciación de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, o, si se prefiere, de la salud laboral. Lo que sucede es que las manifestaciones concretas que, mediante unos u otros instrumentos, se han ido adoptando en aras a la consecución del precitado fin no se han presentado como instrumentos acompañados y cohesionados, sino como mecanismos dispersos y coyunturales, no tanto en los planteamientos cuanto en el tiempo. Sólo me resta apuntar, con carácter previo al estudio que a continuación introducimos sobre esa variedad de mecanismos, que ni la Concertación Social ni los Acuerdos Marco ni los Pactos Sindicales han conseguido transformar en profundidad, pese a la buena voluntad innegablemente invertida en ello, los contenidos de la negociación colectiva en materia de seguridad e higiene, debiéndonos conformar con el resultado parcial obtenido hasta el momento presente: si bien han existido mejoras de carácter sustancial, aún resta mucho camino por recorrer, máxime cuando la senda a seguir presenta tramos que se ven con frecuencia entorpecidos por los omnipresentes “vientos fríos” heteronomistas.

En consonancia con la propia evolución del tratamiento que a la seguridad e higiene se ha dispensado en el seno de los Acuerdos Marco, de la Concertación Social y de los Pactos Sindicales, resulta necesario diferenciar, a efectos metodológicos de investigación, un doble ámbito de suscripción de tal variedad tipológica de instrumentos, delimitado a su vez desde un plano cronológico-temporal: nivel estatal, cuyo cénit comercial se encuadra en el período 1978-1984, para circunscribirse posteriormente a manifestaciones singulares como la Propuesta Sindical Prioritaria de 1989 y el Documento Sindical Unitario para la negociación colectiva de 1994; nivel

autonómico, especialmente remarcable en la Comunidad Autónoma de Cataluña a partir de 1989, como tendremos ocasión de precisar con mayor detalle.

2.2.1.3.1.- Regulación promocional de nivel estatal.

La regulación promocional de la seguridad e higiene en el trabajo, ha venido articulándose, a nivel estatal y desde el año 1978, a partir de Pactos Sindicales de "unidad de acción" en cuanto a los criterios a seguir en la negociación colectiva, y ha presentado otras varias fórmulas, tales como Acuerdos Marco Interprofesionales ex art. 83.3 TRLET. En esbozo sinóptico de los principales instrumentos que han ido surgiendo en ese espectro estatal, he procedido a diseccionar brevemente los mismos en las líneas que siguen.

A.- Acuerdo de unidad de acción CCOO-UGT (27.12.1978). Entre las reivindicaciones a plantear en la negociación colectiva, en este Pacto Sindical se recogía con firmeza la necesaria introducción de "mecanismos de control sobre seguridad e higiene y organización del trabajo"¹⁷⁰⁴.

B.- Acuerdo Marco Interconfederal¹⁷⁰⁵ para la negociación colectiva, suscrito por UGT-CEOE en fecha 5.1.1980, cuyo Pacto VIII ("Productividad y absentismo") letra B ("Absentismo") propuso la reducción del absentismo mediante la adopción de adecuadas condiciones de seguridad, higiene y ambiente de trabajo¹⁷⁰⁶. El AMI, al suscribirse antes de la entrada en vigor

¹⁷⁰⁴VILLA GIL, L.E.: *Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática*, MTSS, Madrid, 1985, pág. 53. Este acuerdo es "interconfederal" por los sujetos que lo suscribieron (confederaciones sindicales). Cfr. VILLA GIL, L.E.: «La Concertación Social», op.cit., pág. 324.

¹⁷⁰⁵Su precedente inmediato, el Acuerdo Básico Interconfederal de 10.07.79 (UGT-CEOE), no alude a la seguridad e higiene. VILLA GIL afirma que el AMI es un acuerdo marco interprofesional de ámbito nacional (cfr. «La concertación social», op.cit., pág. 325).

del ET, revestía un naturaleza mixta: por un lado, gozaba de eficacia jurídica normativa ex artículo 37.1 CE; por otro, de eficacia personal limitada, al estar su ámbito de aplicación personal limitado a los sujetos firmantes, lo que suponía la necesaria incorporación y recepción expresa posterior de su contenido por los convenios colectivos¹⁷⁰⁷. En todo caso, la repercusión efectiva del AMI en el contenido de los convenios colectivos en materia de seguridad e higiene fue más bien escasa¹⁷⁰⁸.

C.- Acuerdo Marco para el personal laboral de la Administración Civil del Estado y sus organismos autónomos. Suscrito el 23.6.1982 (FETAP-UGT/ Federación de CCOO en la Administración Pública/ CSIF/ Administración Civil del Estado), su apartado XIII ("Seguridad e higiene") aludía a la posibilidad de que mediante convenio colectivo se establecieran, complementariamente a determinadas previsiones heterónomas (OGSH y art. 19 ET), disposiciones relativas a la constitución, composición y funciones de los CSH. Asimismo se contemplaba la creación de CSH provinciales¹⁷⁰⁹.

¹⁷⁰⁶VILLA GIL, L.E.: *Los grandes pactos...*, op.cit., págs. 86-88.

¹⁷⁰⁷Jurisprudencia (STCT 20.11.81, Ar. 7038) y doctrina avalan esta conclusión. Así, ALONSO GARCIA consideró al AMI como un mero compromiso entre caballeros, al apuntar que "no es jurídicamente nada sin lo que podríamos llamar el acto posterior de recepción interna que lo transplante al plano del convenio colectivo en concreto"(cfr. «La naturaleza del Acuerdo Marco Interconfederal», en AAVV: *Comentarios al Acuerdo Marco Interconfederal sobre Negociación Colectiva*, IES, Madrid, 1980, pág.38). Por su parte, GONZALEZ ORTEGA y RODRIGUEZ-PIÑERO, señalaron que el AMI "es de eficacia limitada a los sujetos representados por las partes contratantes, esto es, a los sujetos colectivos miembros de las confederaciones que los negocian" (cfr. «Acuerdos interprofesionales, centralización de la negociación colectiva y Ley del Estatuto de los Trabajadores», RPS nº 137-1983, pág. 382).

¹⁷⁰⁸Cfr. GIMENO FERNANDEZ: «La seguridad e higiene...», op.cit., págs. 168-169.

¹⁷⁰⁹Su texto puede consultarse en VILLA GIL, L.E.: *Los grandes pactos...*, op.cit., págs. 141-142. Para este autor, se trata de un acuerdo marco sectorial o profesional de ámbito nacional (cfr. «La concertación social», op.cit., pág. 325).

D.- Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva, adoptado el 15.2.1983 (UGT-CCOO-CEOE-CEPYME)¹⁷¹⁰, cuyo capítulo VII, art. 16 ("Seguridad e higiene en el trabajo") incluía una declaración, en cierta medida, redundante (la importancia de la seguridad e higiene "deriva de su incidencia sobre la salud laboral") y planteamientos concretos que debían ser abordados en la negociación colectiva: así, la potenciación de la política de prevención de riesgos laborales mediante acciones formativas e informativas; el incremento de la vigilancia médica y epidemiológica por parte de los SME; la mejora de las condiciones de trabajo, y la necesidad de establecer en vía convencional derechos de consulta de los representantes legales en temas de salud física-mental de los trabajadores. Asimismo, se preveía la constitución de un Comité Mixto, de composición paritaria, que debía analizar el estado general de la seguridad e higiene¹⁷¹¹.

E.- Acuerdo Marco para el personal laboral de la Administración civil del Estado y sus organismos autónomos, suscrito el 21.12.1984 (FSP-UGT-Administración Civil del Estado). Su apartado IX ("Seguridad e higiene en el trabajo")¹⁷¹² presentaba un conjunto importante de medidas. Así, junto a la consabida formulación redundante que nada nuevo aporta (reconoce el

¹⁷¹⁰Su texto puede consultarse en VILLA GIL, L.E.: *Los grandes pactos...*, op.cit., págs. 100-ss. Este autor señala que es un acuerdo marco interprofesional de ámbito nacional (cfr. «La Concertación social», op.cit., pág. 325).

¹⁷¹¹El Acuerdo interconfederal reviste carácter híbrido: normativo erga omnes, por negociarse acorde con los requisitos subjetivos, objetivos y procedimentales establecidos en el Título III ET; eficacia personal limitada de determinadas cláusulas (v.gr., la creación del Comité Mixto citado) que "constituyen compromisos obligacionales para las partes firmantes del Acuerdo". Cfr. MORENO VIDA, M.N.: *Los pactos sociales...*, op.cit., pág. 243.

¹⁷¹²Su contenido puede consultarse en VILLA GIL, L.E.: *Los grandes pactos...*, op.cit., págs. 150-152. Al igual que su homónimo de 1982, para el profesor DE LA VILLA es un acuerdo marco profesional o sectorial, de ámbito nacional (cfr. «La concertación social», op.cit., pág. 325).

derecho individual del trabajador a la protección eficaz de su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene), destacaba un doble contenido: por un lado, medidas específicas para la negociación colectiva, como el derecho de participación y control de las medidas de seguridad e higiene en favor de los representantes legales y del CSH; la constitución de los CSH en centros de 100 o más trabajadores "a salvo de lo que pueda establecerse en convenio colectivo", aludiendo también a la posible creación de CSH territoriales o intercentros; la atribución al Comité de empresa de la facultad de elección de los miembros que representen a los trabajadores en los CSH; por otro, fijaba las pautas del contenido negocial que los convenios podían abarcar en materia de seguridad e higiene: aspectos concretos de seguridad e higiene (se refiere, en nuestra opinión, a la adopción de medidas defensivas); composición y funcionamiento de los SME; finalmente, en términos de complementariedad, preveía la posibilidad de que los convenios colectivos contemplasen normas específicas de prevención "con respeto a los Reglamentos y normativa aplicable" en la materia.

F.- Acuerdo Económico y Social, suscrito el 9.10.1984 (UGT-CEOE-CEPYME). El AES, calificado como "pseudo-ley" por el profesor DE LA VILLA¹⁷¹³, es un híbrido, a caballo entre la Concertación Social y los Acuerdos Marco, que reúne en su contenido un pacto social tripartito o trilateral (Gobierno-Sindicatos-Asociaciones empresariales) y un acuerdo marco interconfederal (suscrito entre UGT y CEOE-CEPYME) situado extramuros del ET por incumplimiento de los requisitos subjetivos, objetivos

¹⁷¹³Es un ejemplo de negociación legislada, como "contrato que externamente se quiere revestir de verdaderos atributos normativos", y un auténtico pacto social desde los planos subjetivo, objetivo y teleológico. Cfr. "La concertación social", op.op.cit., págs.319 y 325.

y procedimentales previstos en el Título III del texto estatutario¹⁷¹⁴. Dentro del bloque de acuerdos tripartitos (Título I, Capítulo V, artículo 14) contenía una alusión programática, a modo de declaración de intenciones, a la seguridad e higiene: "Las organizaciones firmantes coinciden en la necesidad de potenciar las acciones técnico-preventivas en favor de la salud de los trabajadores. Tales acciones habrán de orientarse a la disminución de los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales". Junto a ella, establecía específicamente la potenciación de las acciones formativas e informativas en materia de prevención, así como de los SME, en su doble función de vigilancia médica y epidemiológica. Finalmente, como mecanismo instrumental preveía la creación de un Comité Mixto paritario cuya tarea consistía en la elaboración, con el asesoramiento oportuno de los organismos oficiales especializados, de un "libro blanco sobre prevención de riesgos profesionales"¹⁷¹⁵. En línea de cierre del contenido del AES, baste señalar que el artículo 7º de su Título II ("Acuerdo interconfederal para la negociación colectiva 1985-1986"), remitía pura y simplemente al contenido, ya comentado, del artículo 14 del Título I.

¹⁷¹⁴PALOMEQUE señala que este acuerdo interconfederal está dotado de eficacia normativa ex art. 37.1 C.E. (pese al "propio reconocimiento en favor de su naturaleza contractual" que contempla el art. 1.2 del propio acuerdo, y al criterio jurisprudencial que le otorga eficacia contractual (STCT 17.3.86, Ar. 2001), siendo su eficacia personal limitada a los sujetos firmantes "por no haber contemplado los requisitos de legitimación para negociar, constitución válida de la comisión negociadora y de procedimiento exigidos por el ET" --cfr. *Derecho Sindical*, op.cit., págs. 441-442--). Por su parte, el Tribunal Constitucional (STC 39/86, de 31 marzo, f.j. 4º) sostuvo que el AES era "una manifestación muy peculiar del art. 37.1 C.E., pero es concretamente un pacto social en el que se integra un acuerdo interconfederal con eficacia normativa".

¹⁷¹⁵No tenemos conocimiento, salvo error derivado de la imposibilidad material de localización, de que tal "libro blanco" llegara a elaborarse.

G.- Propuesta Sindical Prioritaria (5.10.1989), pacto sindical que propone la sustitución de los CSH por Comités de Salud, Seguridad y Condiciones de Trabajo en empresas de más de 50 trabajadores. En empresas cuyo umbral de plantilla no alcance la cantidad precitada, se fomenta la creación de la figura del DPr en sustitución del Vigilante de seguridad previsto en la OGSH. También se propone, en apoyo de la eficaz prevención de los riesgos profesionales en las PyMe's, la creación de la figura del Delegado Territorial de Salud y Seguridad¹⁷¹⁶. Nótese, en consecuencia, las similitudes entre la tonalidad temática de esta Propuesta y el futuro contenido de la LPRL.

H.- Especialmente relevante es el Documento Sindical Unitario para la negociación colectiva de 1994 (pacto sindical suscrito el 28.3.1994). Su apartado V ("Salud Laboral"), reclamaba para la negociación colectiva la fijación de una serie de líneas de actuación: así, el control y participación sindical en la materia; la introducción por los convenios colectivos sectoriales de la figura del DPr, fijando sus competencias y funciones; la elaboración de planes anuales de prevención y mapas de riesgo; la definición de las enfermedades profesionales; y la desaparición de los trabajos tóxicos, penosos y peligrosos¹⁷¹⁷.

¹⁷¹⁶El texto íntegro de la PSP puede consultarse en la revista *El Proyecto*, nº11-1989, págs. 97-ss. La reivindicación del Delegado Territorial de Prevención en las PyMe's es uno de los aspectos que propuso, sin éxito, el Grupo parlamentario IU/IC en su enmienda a la totalidad presentada al Proyecto de ley de Prevención de Riesgos Laborales (Enmienda nº 23, Disposición Adicional Duodécima del texto alternativo, BOCG-CD, nº 99-5, 17.3.1995, pág. 72; Enmienda nº 37, por la que se propone la inclusión en el Proyecto LPRL de una Disposición Adicional Decimocuarta, BOCG-SE, nº 83-b, 12.9.1995, págs. 47-48).

¹⁷¹⁷Su texto íntegro puede consultarse en RL I-94, págs. 1453-1457. La alusión a la necesaria prohibición y desaparición de los pluses de toxicidad-peligrosidad-penosidad subsistentes en los convenios colectivos, es ciertamente un *posicionamiento coherente* con la aspiración a un

I.- La última mención argumental que efectuaremos en este “recorrido” del plano estatal, ha de evacuarse necesariamente sobre el Acuerdo Administración-Sindicatos, de 15.9.1994, para el período 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la función pública¹⁷¹⁸. El Capítulo XXXIII de este Acuerdo, aplicable a la Administración del Estado, reconoce el derecho de los “empleados públicos” a la vida, integridad y salud en el trabajo, y delimita la centralización en la «Comisión Paritaria de Salud Laboral y Acción Social» (contemplada, en cuanto a su composición y funciones, en el Capítulo XLIII del Acuerdo) de las cuestiones de elaboración de mapas de riesgos, y de coordinación e información con las Comisiones Sectoriales de Salud Laboral, presentes en las correspondientes Mesas Sectoriales de negociación¹⁷¹⁹. Las funciones de las Comisiones Sectoriales de Salud Laboral, se encaminaban a un doble plano: “preparar” la entrada en escena de la LPRL en punto a su aplicación eficaz en la función pública, y participar en la elaboración de mapas de riesgos sectoriales, de planes y programas preventivos y en la investigación de enfermedades profesionales. Un ejemplo de esas Comisiones Paritarias Sectoriales, puede cotejarse en el Capítulo XXVIII del Acuerdo Ministerio de Justicia e

sistema de seguridad e higiene que tienda hacia la *mejora progresiva* de tales condiciones de trabajo y a la protección eficaz de la vida-integridad-salud de los trabajadores, mas ese posicionamiento debe llevarse, de modo rotundo y efectivo, al plano del contenido de los propios convenios colectivos. Por ello, el sostenimiento en vía convencional de tales pluses “mal puede compaginarse con una política adecuada de seguridad e higiene, pues, en última instancia, lo que en muchas ocasiones vienen a encubrir dichos complementos es un canje de riesgo por dinero” --cfr. DE LAS HERAS BORRERO, F.M.: «Los complementos salariales de penosidad, toxicidad y peligrosidad», RPS nº 130-1981, págs. 89-90; GONZÁLEZ LABRADA, M.: *Seguridad y salud...*, op.cit., págs. 73-74--.

¹⁷¹⁸Aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración pública, publicado en el BOE de 20.9.1994.

Interior-Sindicatos (CSI-CSIF, CCOO, UGT, CIG), para 1995-1997, sobre condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia¹⁷²⁰.

2.2.1.3.2.- Regulación promocional de nivel autonómico.

El auge de la concertación social en las CCAA, especialmente relevante en materia de seguridad e higiene, arranca con el pionero Acuerdo sobre Seguridad e Higiene-Salud Laboral¹⁷²¹ suscrito el 17.7.1989 por la Generalitat de Cataluña y las organizaciones sindicales UGT-Comissió Obrera Nacional de Catalunya (CONC), y cristaliza con un corpúsculo de acuerdos autonómicos que se adoptan bajo los auspicios de potenciación de la mejora de las condiciones de trabajo que predica de modo teleológico la PSP: así, cabe citar el Acuerdo entre la Junta de Andalucía y los sindicatos UGT-CCOO, de 26.2.1990, cuyo artículo 17, relativo a la salud laboral, recoge el compromiso de profundizar y consolidar mejoras en el marco de las directrices europeas¹⁷²²; o los pactos sobre la función pública, que aluden a la

¹⁷¹⁹Sobre la estructuración de la Mesa General y las Mesas Sectoriales de negociación en la Administración del Estado, SALA FRANCO, T.-ROQUETA BUJ, R.: *Los derechos sindicales...*, op.cit., págs. 236-244.

¹⁷²⁰Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración pública de 5.2.1996, BOE 8.5.1996.

¹⁷²¹Su texto íntegro puede consultarse en RL Tomo II-1989, págs.1250-1256. Como antecedente remoto, se ha destacado el Acuerdo suscrito el 28.2.1980 para la Administración local de Euskadi (representantes del Gobierno del País Vasco/ELA-STV/CCOO), "cuyo epígrafe III, punto 7º, recoge la obligatoriedad de constitución de un CSH" (cfr. DE VAL ARNAL. J.J.-HIDALGO RUA. J.: «La concertación social en materia de seguridad e higiene y salud laboral: una forma de adoptar indirectamente el contenido de las Directivas comunitarias en esta materia», en AAVV: *Congreso Andaluz de seguridad, higiene y medicina del trabajo*, Prevexpo-1991, Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1993, pág. 53).

¹⁷²²Cfr. DE VAL ARNAL-HIDALGO RUA: «La concertación social...», op.cit., pág. 53.

negociabilidad de las condiciones de seguridad e higiene, suscritos en las Comunidades de Murcia, Extremadura, Madrid y Valencia¹⁷²³.

Especial atención merece el análisis de los instrumentos promocionales que, en materia de seguridad e higiene, se han llevado a cabo en Cataluña. Cinco son los acuerdos autonómicos que cabe destacar: Acuerdo sobre Seguridad e Higiene-Salud Laboral (1989); Acuerdo Interprofesional de Cataluña (1991); Acuerdo Interconfederal Mixto (1991) por el que se crea la Comisión de Seguridad e Higiene en el sector de la construcción; Acuerdo para constituir un organismo paritario en el ámbito del sector de la ETT en Cataluña (1996); Acuerdo básico en materia de seguridad y salud en el trabajo en Cataluña (1996). En las próximas páginas, voy a tratar de esbozar sus trazos esenciales.

A.- El 17 de julio de 1989¹⁷²⁴, la Generalitat y los sindicatos CON-UGT suscriben el Acuerdo sobre Seguridad e Higiene-Salud laboral¹⁷²⁵, cuyas líneas básicas presentaban, en apretada sinopsis, el siguiente contenido:

¹⁷²³"No publicados oficialmente", con la consiguiente dificultad de localización. Cfr. DE VAL ARNAL-HIDALGO RUA: «La concertación social...», op.cit., pág. 53.

¹⁷²⁴El acuerdo "tuvo su origen en las propuestas sobre condiciones de trabajo-salud laboral contenidas en un documento, <<Por una Cataluña solidaria>>, sometido a la consideración de la Generalitat por las Organizaciones Sindicales". Tales propuestas tenían como objeto "avanzar a Cataluña en la lucha contra los riesgos laborales". Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: «El acuerdo sobre...», op.cit., pág. 1002.

¹⁷²⁵Las organizaciones patronales representativas en el marco de la Comunidad Autónoma no suscribieron el Acuerdo, pese a que fueron invitadas a participar en la negociación. Algunas reflexiones puntuales sobre el particular pueden consultarse en GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: «El acuerdo sobre...», op.cit., págs. 1001-1002.

- Propuesta de creación de un programa de seguridad e higiene y salud laboral¹⁷²⁶.

- Progresiva adaptación de la normativa comunitaria.

- Creación de un mapa de riesgos y daños en Cataluña¹⁷²⁷.

- Reconocimiento de específicos derechos de información que asisten a los representantes de los trabajadores, instrumentalizado a través de un triple canal: 1º.- Los requerimientos o advertencias que la Inspección de Trabajo dirija a las empresas para que corrijan los factores de riesgo de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, deben ponerse en conocimiento de los representantes unitarios (Comités de Empresa-Delegados de Personal) y de los órganos específicos en la materia (CSH-

¹⁷²⁶La propuesta iba dirigida al Consell Executiu, y recogía una serie de objetivos a contemplar por el programa: definir y encuadrar el concepto de seguridad e higiene y salud laboral; servir de marco a una posible reforma institucional, que tenga como base la coordinación competencial y funcional dispersa entre los ámbitos preventivo y asistencial; estudiar las posibilidades normativas que sobre la materia tenga el conjunto de Conselleries de la Generalitat. Como fruto de los citados objetivos y del Programa Interdepartamental de Salut Laboral (creado por acuerdo del Consell Executiu, de 9.10.1989) se han creado dos organismos: el *Consell Català de Seguretat i Salut Laboral* (Decreto 69/92, de 2 marzo, DOGC 30.3.1992), adscrito al Departament de Treball como órgano consultivo y de participación institucional de empresarios y trabajadores en la adopción de medidas que sobre seguridad y salud laboral lleve a cabo la Generalitat; y la *Comissió Interdepartamental de Seguretat i Salut Laboral* (Decreto 71/92, de 2 de marzo, DOGC 30.3.1992) cuya composición y funciones están previstas en los arts. 2º, 3º y 4º de la citada norma. Sobre el tema, BONASTRE i BELTRAN, R.: «El marc legal: a l'espera de la normativa comunitària», *Món Laboral* nº 15-1992, pág. 97; CASTEJÓN, E.: «1990: un any important per a la seguretat i salut laborals», en AAVV: *Anuari sòcio-laboral de Catalunya-1990*, Institut d'Estudis Laborals, Barcelona, 1991, págs. 97-99.

¹⁷²⁷El concepto de riesgo laboral "se diversifica en riesgos de los que se derivan accidentes de trabajo, riesgos que dan lugar a enfermedades profesionales y riesgos psicosociales, que originan enfermedades psicosociales". Cfr. GARCÍA FERNÁNDEZ, M.: «El acuerdo sobre...», op.cit., pág. 1007.

Vigilantes de Seguridad); 2º.- En las actuaciones de advertencia y recomendación de la Inspección de Trabajo, deberá darse audiencia a las organizaciones empresariales y sindicatos representativos en la fase de tramitación del expediente incoado por denuncias de incumplimiento de la normativa de seguridad e higiene o por actualización material de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales; 3º.- La autoridad laboral debe informar a los sindicatos representativos y a las organizaciones patronales, a instancia de éstos, sobre los detalles técnicos de los expedientes que se tramiten como consecuencia de accidentes graves y mortales y de enfermedades profesionales, en línea con la orientación comunitaria de potenciar la política preventiva de los riesgos profesionales.

En breve, el mérito del Acuerdo sobre Seguridad e Higiene-Salud Laboral radica en configurarse como marco autonómico de potenciación de la regulación convencional sobre la materia de seguridad e higiene, a la par que responde a una realidad evidente: la protección de la vida e integridad del trabajador puede alcanzar una mayor dosis de eficacia en base a acuerdos consensuados que se adopten en el seno de la Concertación Social, en este caso con la intervención del Gobierno autonómico, de modo que se corresponsabilice de modo directo a todos los sujetos que participan en su adopción y que tienden a la consecución de sus objetivos: Administración, Sindicatos y Organizaciones empresariales. Ese hábito de responsabilidad y concienciación de los agentes sociales hubiera debido traducirse, a priori, en una mayor atención, cualitativa y cuantitativa, por parte de los convenios colectivos en punto al tratamiento que éstos pueden efectuar sobre la materia.

B.- En fecha 28.11.1990¹⁷²⁸, suscriben Foment de Treball-UGT-CONC el Acuerdo Interprofesional de Cataluña, cuyo anclaje jurídico radica en el diseño de los Acuerdos Marco Interprofesionales que efectúa el artículo 83 TRLET. Su importancia radicó, fundamentalmente, en el establecimiento de las bases generales para la negociación colectiva en materia de seguridad e higiene-salud laboral, al tiempo que incluía criterios directamente transcritos de la Directiva 89/391, de 12 de junio¹⁷²⁹.

Así, cuatro son los aspectos que recogía el AIC del contenido de ésta:

- La caracterización de la responsabilidad objetiva del empresario como deudor de seguridad¹⁷³⁰.

- La integración formal de los derechos de información, consulta y participación previstos en los arts. 10 y 11 DM¹⁷³¹.

¹⁷²⁸DOGC 23.1.1991.

¹⁷²⁹BONASTRE i BELTRAN, R.: «Els Acords sobre salut laboral a Catalunya», en AA.VV.: *Anuari socio-laboral de Catalunya-1990*, Institut d'Estudis Laborals, Barcelona, 1991, pág. 186.

¹⁷³⁰Cfr. arts. 5.2.a) y 6.1.1 AIC.

¹⁷³¹Cfr. art. 6.1.3 AIC. Sobre el alcance de los derechos de información previstos en la Directiva Marco 89/391, PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «La Directiva Marco...(II)», op.cit., págs. 1241-1243; JUNCO CACHERO, M.: «Derecho de información de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad e higiene en el trabajo», en AAVV: *X Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Trotta-Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, 1992, págs. 187-197. Sobre los derechos de participación y consulta, PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «La Directiva Marco...(II)», op.cit., págs. 1243-1246.

- Deber de cooperación del trabajador en aras a la correcta aplicación empresarial de las normas preventivas, en conexión con el artículo 13 DM¹⁷³².

- Derecho-deber de formación de los trabajadores y sus representantes con funciones específicas en materia de seguridad e higiene¹⁷³³.

La técnica empleada por el AIC, en cuanto a la incorporación expresa de preceptos de la DM, provocó que la doctrina se planteara el recurso al mecanismo del Acuerdo Marco como vía indirecta de transposición e incorporación de las Directivas comunitarias al Ordenamiento interno¹⁷³⁴. En este sentido, se sostuvieron dos planteamientos opuestos: mientras para DE VAL ARNAL e HIDALGO RÚA la vía de los Acuerdos Marco Interprofesionales sobre materia concreta (como es el caso del AIC, que versa sobre seguridad e higiene-salud laboral)¹⁷³⁵ puede emplearse como técnica de transposición incluso con anterioridad al vencimiento del plazo que fijen a tal efecto las Directivas, y no precisaría de incorporación expresa por partes los convenios de ámbito sectorial, provincial o empresarial, dada su eficacia directa e inmediata "dada su naturaleza de convenio ordinario"¹⁷³⁶, BONASTRE, sin negar que el mecanismo del Acuerdo Marco puede proceder a la transposición de la norma comunitaria con carácter

¹⁷³²Cfr. arts. 5.2.b) y 6.2 AIC.

¹⁷³³Cfr. art. 12 Directiva 89/391, y art. 6.1.4 AIC.

¹⁷³⁴DE VAL ARNAL, J.J.-HIDALGO RÚA, G.: «La concertación...», op.cit., págs. 54-55; BONASTRE i BELTRAN, R.: «El marc legal...», op.cit., págs. 98 y 106.

¹⁷³⁵El AIC trata, en puridad, de tres materias: seguridad e higiene-salud laboral; creación del Tribunal Laboral de conciliación, mediación y arbitraje de Cataluña; formación profesional.

¹⁷³⁶«La concertación...», op.cit., pág. 54.

previo a la finalización del período fijado a tal fin, señaló que el AIC no tenía eficacia directa, por lo que su contenido precisaba expresa recepción en los convenios colectivos. Parecer este último con el que hay que convenir, ciertamente, dado que el propio artículo 1º *in fine* del AIC se pronunciaba en este sentido¹⁷³⁷ y visto que los convenios acogían expresamente su tenor¹⁷³⁸.

A efectos de la investigación aquí desarrollada, procede apuntar algunas consideraciones sobre los planteamientos citados, esbozando al tiempo aportaciones puntuales en aras a fomentar la reflexión jurídica. En primer lugar, las Directivas, como es sabido, tienen como destinatarios a los Estados Miembros, sujetos sobre los que recae directamente la obligación de resultado armónico que aquéllas persiguen¹⁷³⁹. En segundo lugar, la eficacia práctica del Derecho Comunitario depende en gran medida de la acción normativa que lleve a cabo el Estado Miembro destinatario en aras a cumplimentar la obligación de resultado que se le impone. Lo que sucede es que, precisamente como consecuencia de la incorrecta o nula transposición de las Directivas comunitarias por parte de los Estados miembros, el TJCE se ha visto obligado a recurrir, en multitud de ocasiones, a la doctrina del "efecto directo vertical" de las Directivas¹⁷⁴⁰, cuya finalidad es facilitar a los

¹⁷³⁷"La seva eficàcia es dedueix del que estableix l'article 83.3 de l'Estatut dels treballadors. El seu contingut total o parcial s'haurà d'insertar en la negociació col·lectiva per a la seva efectivitat i desenvolupament".

¹⁷³⁸Por poner un ejemplo, véanse CC Industrias confección de ante, napa y doble faz (DOGC 23.12.1991) y CC del sector d'elaboració i venda de pastisseria, confiteria, brioixeria i rebosteria de les comarques de Lleida (DOGC 15.3.1996).

¹⁷³⁹Al margen de las peculiaridades de su aplicación y eficacia, derivadas del tenor del artículo 189 del TCEE (1957), las Directivas tienen "carácter armonizador obligatorio". Cfr. MILLÁN MORO, L.: *La armonización de legislaciones en la CEE*, Madrid, 1986, pág. 281; AA.VV. (coord. HUESA VINAIXA, R.): *Instituciones de Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 103-110.

particulares la posibilidad de invocar y alegar ante la jurisdicción nacional un derecho que les asiste por estar previsto en el Ordenamiento comunitario, eludiendo así la traba que supone el incumplimiento de un Estado miembro en su obligación de transponer, dentro del plazo fijado, la norma comunitaria al derecho interno¹⁷⁴¹. Ahora bien, es evidente que la Directiva Marco no reúne precisamente los caracteres de incondicionalidad y precisión¹⁷⁴², requisitos exigibles para que pueda invocarse su efecto directo, sino que por el contrario deja un amplio margen de discrecionalidad a los Estados miembros en punto a la adecuación de su contenido al Ordenamiento interno, tanto desde el plano institucional como procedimental. Al amparo de ese margen de discrecionalidad, debe analizarse si los Acuerdos Marco, como expresión de la autonomía colectiva de los agentes sociales, y la Concertación Social en sentido estricto, esto es, con participación tripartita

¹⁷⁴⁰El efecto directo de las normas comunitarias se va perfilando-modalizando para las Directivas al hilo de la evolución de la jurisprudencia del TJCE (Van Duyn, asunto 41/74, de 4.12.1974; Ratti, asunto 148/78, de 5 de abril de 1979; Becker, asunto 8/81, de 19 enero de 1982; Marshall, asunto 152/84, de 26.2.86; Francovich & Bonifaci, asuntos 6/90 y 9/90, de 19.11.91; Wagner Miret, asunto 334/92, de 16.12.93). En sinopsis, el efecto directo se predica de aquellas Directivas cuyo contenido, total o parcial, sea incondicional y suficientemente preciso para ser invocado por un particular ante su jurisdicción nacional frente al incumplimiento estatal de la obligación de transposición, y frente a las normas internas de un Estado contrarias al mandato de la Directiva comunitaria. Cfr. AA.VV. (coord. HUESA VINAIXA, R.): *Instituciones...*, op.cit., págs. 144-150.

¹⁷⁴¹A título de ejemplo, puede consultarse, por citar una reciente e interesante sentencia, el supuesto recogido por la STJCE de 16.12.93, asunto Wagner Miret, en relación a la exclusión, en el Ordenamiento español, del personal de alta dirección del ámbito de protección de los créditos salariales que dispensa el Fondo de Garantía Salarial en supuestos de insolvencia empresarial. La sentencia condena al Estado español por incumplir la Directiva 80/987 (especialmente, por no incluir en el anexo de relaciones laborales excluidas de su aplicación a los altos directivos), pero de modo discutible no declara la responsabilidad del Fondo de Garantía Salarial. Mediante la DA 2ª ley 11/94, se incluye al personal directivo en el ámbito subjetivo de protección del Fondo de Garantía Salarial, muy probablemente como consecuencia de la sentencia citada.

¹⁷⁴²Señala GONZÁLEZ ORTEGA que el grado de concreción de las Directivas específicas es mucho mayor al de la Directiva Marco, siendo más fácil "detectar un posible efecto directo" en las Directivas específicas que en aquella. Cfr. «Directiva Marco de seguridad y Directivas específicas: aplicabilidad en España», Revista Mapfre Seguridad nº 50-1993, pág. 25.

Gobierno-Sindicatos-Asociaciones empresariales, pueden asumir un papel de canalización interna de la normativa comunitaria de seguridad y salud en el trabajo.

Desde una perspectiva de praxis legislativa, es lo cierto que el Estado, a través del poder ejecutivo central, ha llevado todo el peso de la integración del Derecho Comunitario en nuestro Ordenamiento, afirmación claramente constatable mediante el análisis del conjunto de normas reglamentarias que han procedido a la transposición de las Directivas específicas en materia de seguridad e higiene. Ello no obstante, en el caso de la DM, creemos que concurrían dos argumentos en apoyo de la intervención de la autonomía colectiva en punto a la transposición parcial de la Directiva: por un lado, el incumplimiento estatal era notorio, habiéndose superado con creces el plazo de transposición (finalizaba el 31.12.1992)¹⁷⁴³; por otro, el AIC no hacía sino recoger, con el máximo respeto a la norma comunitaria, disposiciones de ésta.

Por ello puede sostenerse, en trazo hermenéutico genérico, que ante situaciones de incumplimiento de la obligación de transposición por parte del Estado, la autonomía colectiva, dentro del respeto a los mínimos de derecho necesario fijados por la norma comunitaria, puede asumir la transposición del contenido de ésta, como en la práctica ha ocurrido de hecho con el AIC.

¹⁷⁴³De todas formas, no ha sido nuestro país el único "Estado incumplidor" del plazo de transposición. A modo de contraste, baste citar el caso italiano, Ordenamiento en el que se ha dado cumplimiento (criticado por la doctrina italiana en cuanto a la forma) al mandato de transposición con un retraso de casi dos años (en concreto, a través del Decreto Legislativo n° 626, de 19 de septiembre de 1994; véase una interesante y didáctica perspectiva del mismo, en SPADAFORA, L.: «Prime considerazioni sulla attuazione delle Direttive Comunitarie in tema di sicurezza e salute dei lavoratori», IDL n° 1-1995, págs. 83-98).

En este sentido, cabría delimitar dos situaciones: 1ª.- Que el Estado, finalizado el período fijado, haya incumplido la obligación de transposición que la Directiva comunitaria le impone, en cuyo caso el Acuerdo Marco se configura como soporte normativo inmediato de la eficacia directa de los preceptos de la Directiva; 2ª.- Que el Acuerdo Marco incorporador de la norma comunitaria lo haga antes del vencimiento del plazo de transposición fijado, en cuyo caso debe respetar escrupulosamente los mínimos de derecho necesario fijados en la Directiva, tal y como hizo en su momento el AIC.

C.- Acuerdo Interconfederal de creación de la Comisión de Seguridad e Higiene en el sector de la construcción. Adoptado el 5.12.1990, fue suscrito por la patronal catalana del sector, Federacions de Gremis de la Construcció, y los sindicatos mayoritarios, UGT-CONC. Siendo uno de los sectores en que tradicionalmente se registra un mayor número de siniestralidad¹⁷⁴⁴, lo cierto es que el contenido de este Acuerdo no es excesivamente relevante en materia de prevención, por cuanto se ciñe a aspectos relativos al organigrama y competencias del órgano creado en el sector. Pese a todo, se han apuntado como factores positivos que se incluyen en el Acuerdo las funciones que asume la Comisión en orden a la difusión, perfeccionamiento y mejora de la

¹⁷⁴⁴Según el *informe Pierre Lorent* (elaborado en Dublín por la Fundación de las Condiciones de Trabajo de la Comunidad Europea), la construcción en Europa ocupa al 7% del total de trabajadores y acumula el 15% del total de accidentes de trabajo, "soportando el 30% del total de accidentes mortales en toda la Comunidad" (cfr. *Informe de la Ponencia sobre la siniestralidad laboral en el sector de la construcción laboral en España*, Servicio de Publicaciones de la Secretaría General del Senado, 1995, pág. 15). El elevado grado de accidentabilidad del sector, y la endebles de la negociación colectiva sectorial y empresarial, ceñida a medidas de carácter defensivo, se refleja asimismo en los porcentajes estadísticos recogidos en la publicación de la Direcció General de Relacions Laborals, *Present i futur de la salut laboral en els convenis col·lectius*, Barcelona, 1993, Col·lecció Seguretat i higiene en el treball nº5, activitat nº 50 (Construcció).

seguridad y salud en los puestos de trabajo; el reconocimiento de competencias de control e inspección de las medidas de prevención a adoptar por el empresario, previsto en favor de los CSH y Vigilantes de seguridad; o el anhelo de colaboración con las Administraciones públicas y Corporaciones en cuanto a los planes y estudios de seguridad en el sector previstos en la norma heterónoma de referencia¹⁷⁴⁵. Como aspecto negativo del Acuerdo, se citó la "no asunción de los criterios" de la entonces Propuesta de Directiva (hoy Directiva 92/57, de 24 de junio) sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud "en las obras de construcción temporales o móviles"¹⁷⁴⁶.

D.- El 28 de julio de 1996, las asociaciones empresariales ACETT, AETTCA, ANETT y GEESTA y los sindicatos UGT y CCOO, suscribieron el Acuerdo de constitución de un organismo paritario en el ámbito del sector de las ETT de Cataluña¹⁷⁴⁷. A los efectos que aquí interesan, hay que resaltar del referido Acuerdo interprofesional sectorial un cuádruple orden de cuestiones, que vienen a restañar parte de las fisuras abiertas por la regulación heterónoma de las relaciones de trabajo a través de ETT:

¹⁷⁴⁵RD 555/86, de 21 febrero (BOE 21.3.86). Existe unanimidad en subrayar que la mayoría de los accidentes de trabajo en las obras tienen como causa bien los defectos materiales existentes en los proyectos de ejecución de obra presentados, dentro de los cuales debe incluirse un estudio de seguridad e higiene que, obviamente, se ve directamente afectado por la incorrección de aquéllos (cfr. *Informe de la Ponencia sobre la siniestralidad laboral en el sector de la construcción en España*, op.cit., págs. 16, 17, 83 y 84); bien la defectuosa formación impartida en materia de seguridad en el trabajo tanto para trabajadores a pie de obra como para los técnicos intermedios (cfr. *Informe de la Ponencia sobre la siniestralidad laboral en el sector de la construcción en España*, op.cit., págs.30, 33 y 83).

¹⁷⁴⁶DOCE serie L nº 245, de 26 de agosto de 1992. Cfr. BONASTRE I BELTRÁN, R.: «Els acords...», op.cit., pág. 106.

¹⁷⁴⁷Resolución de la Dirección General de Relaciones Laborales 1.10.1996, DOGC 9.12.1996.

- En primer lugar, que el Organismo paritario cuya futura creación se contempla en el mismo¹⁷⁴⁸, desempeñará funciones de asesoramiento a todos los sujetos involucrados en la relación triangular propia de la contratación vía ETT (empresa usuaria, trabajadores puestos a disposición o en misión, representantes sindicales de la empresa usuaria y a las propias ETT) que recaben información o evacuen consultas sobre asuntos relacionados con la actividad de dichas empresas. A mi juicio, este tipo de consultas no sólo afectará a dudas interpretativas ligadas a la regulación heterónoma vigente en la materia, sino también sobre los marcos convencionales que, al abrigo de aquélla, puedan abordarse en dicha sede en punto a proveer de bastimento paccionado colectivamente a las deficiencias preventivas que en dicha regulación aparezcan y/o se generen en la práctica cotidiana.

- En segundo lugar, en dicho Organismo existirá una «Comisión de salud laboral y formación», dedicada a brindar formación en salud laboral y prevención de riesgos, mediante convenios de colaboración a suscribir con entidades públicas o privadas para llevar a cabo dichas tareas formativas. La formación brindada por este Organismo debe servir para que la negociación colectiva en el sector contemple, v.gr., la disponibilidad horaria necesaria para que los trabajadores puedan recibir la misma, dentro o fuera de la

¹⁷⁴⁸La constitución, composición paritaria, fórmula jurídica y funcionamiento del Organismo a crear, queda en manos de las partes firmantes del Acuerdo (punto 1 del mismo). Los únicos aspectos que se recogen expresamente en el Acuerdo son: 1) Que su sede estará en Barcelona, sin perjuicio de la extensión de sus actividades a Girona, Tarragona y Lleida; 2) Que en el Organismo a crear, la cúpula del órgano de dirección la ocupará, en calidad de presidente, un “experto de prestigio reconocido”; 3) Que el órgano de dirección “se reunirá al menos mensualmente”.

jornada de trabajo (en este segundo caso, con descuento proporcional en el tiempo de trabajo efectivo).

- En tercer lugar, el Organismo a crear “desarrollará la actividad de resolución extrajudicial de conflictos en primera instancia”, y “articulará a continuación el sistema extrajudicial del Tribunal Laboral de Cataluña”, si bien el acceso al mismo debe entenderse, como regla general, de carácter voluntario.

No obstante, dos excepciones a esa voluntariedad establece, a mi juicio, el Acuerdo, en el párrafo 2º de su punto 3.4, supuestos en los que la voluntariedad parece trocarse en preceptividad: por un lado, las ETT deberán “notificar formalmente al Organismo, de forma preceptiva y simultáneamente a la notificación del trabajador afectado, la imposición de cualquier medida sancionadora grave o muy grave al objeto de realizar la mencionada mediación extrajudicial”; por otro, “en el supuesto de que el trabajador afectado ostente la condición de representante legal de los trabajadores, se notificará al Organismo cualquiera que sea la calificación de la medida sancionadora”. En todo caso, es ésta una fórmula para paliar, cuando menos, los efectos ligados a la disociación del poder directivo y del poder disciplinario en la relación canalizada a través de ETT¹⁷⁴⁹, en la que, como se dijo ya en otro lugar de este trabajo, el poder de dirección lo ostenta la empresa usuaria, pero el sancionador lo detenta la ETT.

¹⁷⁴⁹LÓPEZ LÓPEZ, J.: «El régimen jurídico...», op.cit., pág. 16.

- En cuarto lugar, se establecen una serie de deberes documentales a cargo bien de la empresa usuaria (confección de un documento, denominado «Información previa a la cumplimentación del contrato de puesta a disposición en materia de prevención de riesgos» y cuyo destinatario es tanto la ETT como el trabajador, a fin de dar cumplimiento a la obligación de información sobre los riesgos del puesto a ocupar, que debe anexarse a ese contrato de puesta a disposición y que debe firmarse “antes del inicio de servicios” por la empresa usuaria, firmado/avalado por el DPr de ésta, a fin de poder garantizar la igualdad de trato entre los trabajadores de la ETT “en misión” y los de la usuaria¹⁷⁵⁰), bien de la ETT (entrega bimensual, al Organismo de futura creación, de una relación de los contratos de puesta a disposición concertados, con información varia --punto 3.2 del Acuerdo--, entre la que se encuentra la descripción de los riesgos del puesto de trabajo ocupado; presentación ante la Comisión de Formación y Salud laboral de las certificaciones acreditativas de las cantidades invertidas en formación, de los centros en los que se ha impartido la misma, del número de horas impartidas y del número de trabajadores receptores de la misma, a fin de que aquélla pueda desarrollar el adecuado seguimiento y verificación de tales datos).

e) *Last but not least*, resulta de obligada mención el reciente Acuerdo básico en materia de seguridad y salud en el trabajo en Cataluña, suscrito por CCOO, UGT y PIMEC el 15 de julio de 1996¹⁷⁵¹ y con

¹⁷⁵⁰De hecho, uno de los objetivos implícitos y explícitos del Acuerdo en materia preventiva, estriba en aportar vías (formación, Comisión de Seguimiento de la negociación colectiva en el sector, vigilancia de la salud, recepción de los derechos y obligaciones de la LPRL) que garanticen el mismo nivel de protección entre los trabajadores cedidos por la ETT y los propios de la empresa usuaria.

duración prevista hasta el 31.12.2000¹⁷⁵² (ABSS). Se trata de un Acuerdo Marco interprofesional (suscrito al abrigo del art. 83.3 TRLET¹⁷⁵³) en materia de prevención de riesgos¹⁷⁵⁴, que, a mi juicio, se orienta en torno a tres vectores-guía:

- El primer eje sobre el que pivota el Acuerdo, es la creación del «Servicio Consultivo de Seguridad y Salud en el Trabajo» y la futura designación de los «verificadores técnicos» o personal que lo va a integrar (art. 5º ABSS). El acceso a las funciones de este Servicio y a sus verificadores técnicos queda a la “libre y conjunta expresión de voluntades de empresas y trabajadores o de empresas y de representantes legales de los trabajadores”, esto es, se requiere previa solicitud de intervención de aquéllos.

- El segundo eje basculante del Acuerdo, es el listado de funciones o posibles intervenciones que pueden desarrollar, previa solicitud conjunta de las partes interesadas, tanto el «Servicio Consultivo» como los «verificadores técnicos»: en síntesis, el «Servicio Consultivo» facilitará las metodologías, procedimientos y criterios para llevar a cabo la evaluación de riesgos, y supervisará, en su caso y previa solicitud

¹⁷⁵¹Resolución de la Dirección General de Relaciones Laborales 23.9.1996, DOGC 11.11.1996.

¹⁷⁵²Salvo que las partes decidan, de mutuo acuerdo ex art. 4º ABSS, prorrogarlo o revisarlo con anterioridad a esa fecha (v.gr., para adecuar su contenido a las nuevas disposiciones heterónomas que puedan dictarse en materia preventiva, ex Disposición Adicional Segunda ABSS).

¹⁷⁵³Según asume la Disposición Final Primera ABSS.

¹⁷⁵⁴El art. 1º ABSS señala que la prevención de riesgos es el “conjunto de actividades o medidas que desarrollen las empresas dirigidas a afrontar la eliminación o la disminución de todo riesgo derivado del trabajo”, actividades preventivas que presentan “naturaleza pluridisciplinar, multidisciplinar e interdisciplinar” y cuya finalidad es “conseguir el mejor impacto sobre las condiciones del trabajo en la empresa en función de la naturaleza de sus riesgos”.

consensuada de los interesados, las evaluaciones de riesgos practicadas por los «verificadores técnicos» (art. 6º ABSS), y facilitará vías y acciones de formación en materia de seguridad y salud laboral (art. 8º ABSS).

- El tercer y último pilar sobre el que se estructura el ABSS, atañe a sus dimensiones organizativa y de financiación económica (arts. 9 y 10 ABSS). Respecto a la primera, baste señalar que se constituye una Comisión Paritaria, integrada por ocho miembros (4 de PIMEC, 2 de CCOO y 2 de UGT) libremente designados por las organizaciones firmantes, y con varias funciones atinentes a la aplicación y seguimiento del ABSS (recogidas en el art. 9º, a cuya lectura remito por su notable casuismo). Respecto a la segunda, de las diversas fuentes de financiación previstas en el art. 10 ABSS (entre otras, PIMEC asume el adelanto de los recursos necesarios para la activación inicial del ABSS), destaca la remisión efectuada a la Disposición Adicional Quinta LPRL, de donde se deriva, a mi modo de ver, la necesaria coordinación entre el «Servicio Consultivo» y la «Fundación» que en su día se cree, en punto tanto a las actividades desarrolladas por una y otra, cuanto a la articulación de los canales de financiación que, en su caso, debieran repartirse para el mejor cumplimiento de sus respectivos propósitos preventivos.

2.2.2.- La «seguridad participada» como mecanismo colectivo de autotutela preventiva.

El principio de «seguridad participada», traducción singularizada y más comprensible, a mi juicio, que la «participación equilibrada» a la que, un tanto críticamente, alude el art. 11 DM¹⁷⁵⁵, supone un cierto desteñimiento de la consideración únicamente conflictual de la seguridad e higiene en el trabajo. Esa difuminación (que no arrumbamiento u orillamiento) del carácter conflictual responde a la vehiculización, en la LPRL, de la «dimensión participativa» en la materia, cuyo alcance acoge un conjunto de competencias, facultades instrumentales y garantías compendiadas en un doble plano: estático-orgánico y dinámico-funcional¹⁷⁵⁶.

De esta suerte, cuando el legislador ha asumido de modo expreso en la LPRL la importancia cualitativa de la intervención de la autonomía colectiva en materia de seguridad e higiene y salud laboral, al remarcar que "la participación de empresarios y trabajadores a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas" es "principio básico de la

¹⁷⁵⁵BIAGI, M.: «From conflict to participation in safety: industrial relations and the working environment in Europe 1992», TIJCLLIR, volume 6, issue 2, 1990, págs. 75-76.

¹⁷⁵⁶VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La participación...», op.cit., pág. 27. Idéntica bifurcación (plano orgánico-plano funcional) se produce en el derecho italiano, según desarrolla DI LECCE, M.: «L'informazione, consultazione, partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze nel nuovo modelo prevenzionale delineato dal Decreto Legislativo 626/1994», en *Quaderno CGIL: Il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza nel Decreto Legislativi n. 626/1994. Relazioni e atti del Convegno del 7 aprile 1995 della Fondazione Malagugini*, Milano, 1995, págs. 7-10.

política de prevención de riesgos laborales"¹⁷⁵⁷, no ha hecho sino reconocer formalmente que la seguridad e higiene y salud laboral es una expresión cualificada del conflicto social que late en las entrañas del trabajo asalariado, «ratio iuris» por la que resulta necesario articular tales «cauces participados» en punto a consensuar líneas de actuación preventiva que juridifiquen ese potencial conflicto, encauzándolo por derroteros apriorísticos de consenso¹⁷⁵⁸.

En ese orden de ideas y desde un punto de vista pragmático, la prevención del riesgo laboral es una materia que reclama, de modo natural, la intervención de los interlocutores sociales en punto a hallar fórmulas de cooperación que optimicen el objetivo de alcanzar unos razonables índices de seguridad e higiene y salud laboral. Esa cooperación se configura, al tiempo, como un instrumento necesario de aplicación y valoración de la eficacia de las normas sustantivas de seguridad e higiene y salud laboral recogidas en los textos heterónomos y en las normas convencionales. Mas la

¹⁷⁵⁷Cfr. art. 12 LPRL. La prevalencia de la dimensión colectiva sobre la individual se proyecta, asimismo, en el carácter de ejercicio supletorio de los derechos de información, consulta y participación que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales otorga al trabajador: tales derechos tienen como destinatario directo al trabajador salvo que existan órganos representativos (arts. 18.1, párrafo 2º, 33.2 y 34.1, párrafo 2º), en cuyo caso el cauce de ejercicio de los derechos resulta indirecto para el trabajador. A lo expuesto hay que objetar tres excepciones puntuales: 1) Ius resistentiae individual (art. 21.2); 2) Derecho de información directa (recibida del empresario) sobre los riesgos ligados al puesto de trabajo y medidas de protección y preventivas aplicables a ese específico puesto de trabajo (art. 18.1, párrafo 2º *in fine*); 3) Posibilidad de participar directamente en la prevención de riesgos en sustitución del Servicio de Prevención orgánico, asumiendo el rol funcional de tal Servicio (art. 30.1).

¹⁷⁵⁸“La pietra angolare di questo nuovo edificio della prevenzione è che controllo sociale ed autocontrollo rispondano a metodi e criteri (...) che siano il più possibile oggettivi e condivisi dalle due parti”, esto es, se trata de hallar un punto “di mediazione tra due interesse spontaneamente divergenti e confliggenti, ma va ricercata a partire dalla valorizzazione degli interessi comuni”. Cfr. RAMPI, F.: «Contenuti, esperienze e prospettive della contrattazione in tema di rappresentante dei lavoratori per la sicurezza», en *Quaderno CGIL: Il rappresentante...*, op.cit., pag. 20.

cooperación apuntada debe complementarse, a mi modo de ver, con una fórmula de control y vigilancia sobre la efectiva aplicación y cumplimiento de las medidas a adoptar (introducidas e introducibles) en la materia por parte del empresario. Para tal finalidad, nada mejor que la existencia de unos órganos representativos de los trabajadores que operen, al socaire de las competencias que el ordenamiento les otorgue en las unidades productivas. Su conocimiento cotidiano de las condiciones de seguridad y salud en la empresa les convierte en "sujetos particularmente especializados para conocer tanto el grado de cumplimiento de la normativa de seguridad como de las innovaciones técnicas, organizativas o productivas posibles para fomentar unas condiciones de trabajo más favorables a estos efectos"¹⁷⁵⁹.

Ello responde al dato de que, junto a la potencialidad de la autonomía normativa opera un plano fáctico que reclama, de modo natural, la intervención de los interlocutores sociales en punto a hallar fórmulas de cooperación empresario-representantes de los trabajadores que optimicen el objetivo de alcanzar unos razonables índices de seguridad e higiene en el trabajo. Ese plano fáctico supone, en suma, que la participación colectiva para la tutela de la seguridad, higiene y salud en el trabajo no sea sino fruto de la necesidad de anudar al sistema jurídico-público y heteronómico de prevención, organismos flexibles que calen en la realidad de la empresa singular y de los diferentes sectores productivos, en aras de asegurar una acción constante de control y promoción de la seguridad en el trabajo,

¹⁷⁵⁹CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, CCOO, Asturias, 1993, pág. 116.

adecuando e individualizando el contenido de la obligación empresarial de seguridad a las realidades cotidianas del sistema productivo¹⁷⁶⁰.

En las páginas que siguen, se ha pretendido vertebrar la «dimensión participativa» en base a la conjugación del doble plano referido (estático-orgánico y dinámico-funcional), como pábulo adecuado para la disección de las competencias, facultades y garantías que la LPRL contempla. Mas, antes de entrar en ese análisis, no puedo resistirme, pese a todo, a manifestar mi absoluta conformidad con la atinadísima opinión del profesor VALDÉS DAL-RÉ, autor que ha señalado el “formidable embrollo semántico” y el sacrificio de la “estructura y sistemática internas” de la LPRL a la hora de abordar esta materia, probablemente como consecuencia del acelerado, exagerado y casi reverencial “mimetismo” en la transposición de la DM¹⁷⁶¹. Realidad que no sólo no me exime de abordar en profundidad los «puntos oscuros» de dicha regulación, sino que constituye redoblado acicate para desarrollar ese análisis.

Una última advertencia resulta conveniente: cuanto aquí se aborda, se ciñe al análisis de la participación en la empresa, dado que no se va a

¹⁷⁶⁰RENGA, S.: «Modello sindical...», op.cit., págs. 658-659; GARRIGUES GIMÉNEZ, A.-GASCÓ VIDAL, F.J.: «Notas en torno al XIV Congreso Mundial sobre seguridad y salud en el trabajo», RTSS nº 22-1996, págs. 171-172; QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva...*, op.op.cit., pág. 99.

¹⁷⁶¹VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La participación...», op.cit., págs. 26 y 28. Interesantes y recientes reflexiones críticas sobre el propio diseño de la seguridad participada en la DM, se contienen en RODRÍGUEZ-SAÑUDO, F.: «Representación y participación de los trabajadores en la empresa en materia de prevención», en AA.VV.: *La prevención de riesgos laborales...*, op.cit., págs. 259-263.

entrar, por razones de autolimitación en la extensión de este trabajo, en el análisis de la participación institucional y, en concreto, en el de la omisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Sobre ella, me remito a la lectura del RD 1879/1996, de 2 de agosto (BOE 9.8.1996), que crea la Comisión referida en desarrollo de la Disposición Adicional 6ª LPRL¹⁷⁶².

2.2.2.1.- El insuficiente sistema “participativo” en la normativa derogada y el recurso de la negociación colectiva a la técnica de supletoriedad como mecanismo autotutelar alternativo.

Como es sabido, el marco preconstitucional que había venido dando cuerpo, hasta la LPRL, al sistema “representativo” en materia de seguridad e higiene en el trabajo, tenía sus puntales en el CSH y los Vigilantes de Seguridad (de un lado y como “órganos específicos”), y, junto a ellos y como “órganos inespecíficos”, en el genérico doble canal existente de representación colectiva de los trabajadores (representación unitaria -Comité de Empresa y Delegados de Personal, para el ámbito laboral, y Juntas de Personal y Delegados de Personal, para las relaciones funcionariales y administrativas del personal al servicio de las Administraciones públicas- y representación sindical -Secciones y Delegados sindicales-). Sin que sea ésta la sede más oportuna para poner de relieve las notables deficiencias y

¹⁷⁶²Los artículos 1º y 2º del RD 1879/1996, señalan la composición de la Comisión (representantes de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las CCAA, representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas). Un somero y descriptivo análisis de la participación institucional de los agentes sociales en materia preventiva, puede verse en QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva...*, op. op.cit., 107-110.

carencias de ese sistema (baste con señalar el asistemático incremento postconstitucional de competencias de los representantes unitarios y sindicales de los trabajadores en materia de seguridad e higiene, que se produjo en cascada y sin previa delimitación y depuración del reparto de papeles que a estos órganos representativos y al CSH correspondían, con los enormes problemas que ello comportó en la práctica¹⁷⁶³), sí me parece relevante dejar apuntadas tres consideraciones:

A.- En primer lugar, los CSH¹⁷⁶⁴ eran fruto de una concepción comunitaria de la empresa, cuya estructura paritaria y funciones había merecido acertada crítica propugnatoria de la necesidad de su reforma¹⁷⁶⁵. Así, en nuestro Ordenamiento¹⁷⁶⁶, el artículo 1º del Decreto 432/1971

¹⁷⁶³Un completo análisis de esta cuestión, en CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales», TL nº 26-1993, págs. 14-26.

¹⁷⁶⁴La regulación de los CSH, derogada por Disposición Derogatoria Única, letra c) LPRL, se contenía en el Decreto 432/1971, de 11 de marzo (BOE 16 marzo), artículo 3ª letra e). Los Comités de seguridad e higiene, con todo, se crearon mucho antes, concretamente por OM 21.9.1944 (BOE 30 septiembre).

¹⁷⁶⁵"Los actuales CSH deben ser renovados tanto en su forma de elección como en sus funciones y competencias, dándoles el verdadero carácter de órganos de participación y control que éstos deben tener" (cfr. ALAMO ARAUZO, A.: «Alternativas de organización para la protección de la salud laboral», *XI Congreso Nacional de Medicina...*, op.cit., Tomo III, pág. 482). Por ello no es extraño el anhelo sindical de desintegrar el sistema de los CSH, que ya aparece pioneramente en el primer Congreso celebrado en régimen de legalidad, formal y material, por UGT (Congreso XXXI, 25 a 28 de mayo de 1978), al incluir una subponencia de estrategia sindical en materia de seguridad e higiene en el trabajo, la propuesta de eliminación de los CSH y paralela atribución de sus competencias a las secciones sindicales y al Comité de Empresa. Cfr. GARCIA BECEDAS, G.: «Sindicatos y patronales en el bienio 1978-1979. Materiales para la historia inmediata del sindicalismo español», RPS nº 139-1983, págs. 16-17

¹⁷⁶⁶En los Ordenamientos europeos, a alturas de 1989, tan sólo Italia, Portugal y los Países Bajos no disponían de específicos Comités de Seguridad e Higiene, asumiendo directamente sus funciones los órganos generales de representación de los trabajadores (cfr. «The rights of worker's representatives: health and safety», *European Industrial Relations Review* nº 183-1989, pág. 14).

preveía la obligatoriedad de constituir CSH en centros de más de 100 trabajadores (si bien algunos convenios colectivos contemplan su constitución obligatoria en centros de un mínimo de 50 trabajadores)¹⁷⁶⁷, y en centros de menor plantilla si así lo establecía el Ministerio de Trabajo por la especial peligrosidad de la actividad industrial¹⁷⁶⁸.

La estructura y composición que el Decreto 432/1971 establecía para los CSH, era uno de los mayores problemas que se planteaban al jurista en orden a la calificación de su naturaleza jurídica. En opinión de FERNÁNDEZ MARCOS, el CSH era "una institución de participación, producto de un proceso de democratización industrial, que parte del principio de que los intereses de la empresa constituyen una realidad que importan no sólo al empresario, sino también a los trabajadores"¹⁷⁶⁹, aunque, a mi juicio, su composición heterónoma revelaba una triple procedencia (2 miembros

¹⁷⁶⁷El umbral mínimo de 50 trabajadores es el previsto, asimismo, en el Ordenamiento francés para la obligatoria constitución de los "Comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail"(órgano de composición paritaria empresario-representantes de los trabajadores), y en el Ordenamiento belga para la obligatoriedad de los "Comités de sécurité, d'hygiène et d'embellissement" (también de composición paritaria). Cfr. *Jornada Técnica sobre aspectos legales de la seguridad e higiene en el trabajo*, Gabinet de Seguretat i Higiene en el Treball, Valencia, 1988, págs. 36 y 38. En otros Ordenamientos, el umbral requerido es de 20 trabajadores (Dinamarca, Finlandia, Grecia e Irlanda). Cfr. «The rights of worker's...», op.cit., pág. 14.

¹⁷⁶⁸Así, en el sector de la minería, mediante RD 3255/1983, de 21 diciembre (vigente ex Disposición Derogatoria Única, párrafo final, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales), se impone la existencia del Comité (de peculiar composición, contemplada en el art. 33) en las empresas mineras con más de 50 trabajadores. Un sistema análogo al previsto en el Decreto citado se utiliza en Japón, donde las empresas están obligadas a crear Comités de Sanidad y Seguridad en las empresas que ocupen a más de 100 trabajadores, o que ocupen a más de 50 trabajadores en actividades catalogadas como peligrosas (cfr. Japan Institute of Labour: *Industrial safety and health*, Tokio, 1982, pág. 29).

¹⁷⁶⁹Cfr. «La participación de los trabajadores en la evaluación, el diagnóstico y la acción para la mejora de las condiciones de trabajo», *XI Congreso Nacional de Medicina...*, op.cit., Tomo I, pág. 127.

designados por el empresario --Presidente y Secretario del CSH--, 4 vocales o miembros técnicos --un Técnico especialista en seguridad en el trabajo, el jefe de los SME, el jefe del equipo o brigada de seguridad y un auxiliar sanitario cualificado-- y 3-4-5 miembros --en función del volumen de plantilla-- en representación de los trabajadores) que ponía en tela de juicio dicha calificación¹⁷⁷⁰. A la composición citada debía añadirse la previsión que la LOLS estableció en su día, concretamente a través del artículo 10.3.2, que otorga a los Delegados Sindicales el derecho a asistir a las reuniones del CSH "con voz pero sin voto".

Por lo que respecta a la designación de los miembros del CSH, el vetusto Decreto 432/1971 preveía dos fórmulas no menos rancias en cuanto anacrónicamente desfasadas: designación por mayoría del Jurado de Empresa¹⁷⁷¹ y, a falta de éste, por la Organización Sindical "entre el personal más cualificado de la empresa". Como es evidente, ni el Jurado de Empresa ni el Sindicato Vertical existían ya en nuestro Ordenamiento desde mucho antes de la LPRL, por lo que resultaba prioritaria la modificación de tales descerebradas previsiones.

¹⁷⁷⁰Vide art. 3º RD 432/1971, de 11 mayo. En opinión de BONASTRE i BELTRAN, la composición del CSH "no es paritaria, sino claramente favorable a la empresa" (cfr. «El marc legal: a l'espera de la normativa comunitaria», Món Laboral nº 15-1992, pág. 94). En otro orden de cosas, en las empresas de más de 5 trabajadores, era obligatoria la designación de un vigilante de seguridad, ex art. 9º OGS.

¹⁷⁷¹Los Jurados de Empresa, "entidades de armonía laboral" cuya misión consistía en "lograr la convivencia en el seno de la Empresa, el aumento de la producción y el desarrollo de la economía", eran los mecanismos pseudo-representativos de los trabajadores en el marco del sistema armónico del nacionalsindicalismo. Sobre su composición y funciones, PÉREZ LEÑERO, J.: *Jurados de Empresa y participación en la gestión*, Lex Nova, Valladolid, 1966, 2ª ed., *in totum*.

Ante esta situación, el tema de la designación de los representantes de los trabajadores que debían integrar el CSH, y sus posibles vías de integración convencional ante las esquizofrénicas previsiones heterónomas, fue objeto de sobresaliente reflexión para la doctrina. Así, se apuntó que algunos convenios colectivos atribuían directamente al Comité de Empresa tal facultad, mecanismo operativo incluso en supuestos en que el convenio nada estipulara, en cuyo caso, ante la laguna motivada por la desfasada remisión contemplada en el Decreto 432/1971, también correspondía a los representantes unitarios la facultad de nombramiento¹⁷⁷². Ahora bien, si el Comité de Empresa era el órgano encargado de designar a tales representantes, a modo de relación causa-efecto surgía inmediatamente una duda: cómo debían computarse los votos emitidos por los miembros del Comité de empresa en orden a la designación de los representantes de los trabajadores en el CSH.

Ante esta disyuntiva, dos son las opciones que, alternativamente, se barajaron: la primera, utilizar el sistema de votación mayoritaria cuyo anclaje se localizaba en el Decreto 432/1971; la segunda, respetar "la regla no escrita del reparto proporcional sindical en atención a los resultados electorales globalmente considerados"¹⁷⁷³. La jurisprudencia se había decantado, como

¹⁷⁷²"Por la vía de los hechos suele ser común la elección de los trabajadores particularmente especializados o conocedores de la problemática relacionada con la seguridad en el trabajo" (cfr. CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, op.cit., pág. 126). No planteaba tantos problemas la designación del vigilante de seguridad, que el artículo 9º OGSB atribuía directamente al empresario, si bien cabía la posibilidad, como de hecho se reflejaba en algún convenio colectivo, de que fueran los Delegados de Personal quienes lo designaran si así estaba estipulado en vía convencional.

regla general, a favor del criterio de la votación mayoritaria, a salvo de cláusula convencional en contrario¹⁷⁷⁴. En defensa de esta concepción, puede sostenerse que el criterio de proporcionalidad de las representaciones sindicales está reconocido en nuestro Ordenamiento respecto a determinadas materias (v.gr., distribución de vocalías en la Comisión Negociadora de un convenio colectivo; participación institucional), pero no rige de modo ilimitado y absoluto por cuanto coexiste con otro sistema, el de mayorías, que también está reconocido por el Ordenamiento (v.gr., en relación a la formación de la voluntad interna del Comité de Empresa; o respecto a la legitimación decisoria para la adopción de acuerdos en el seno de la Comisión Negociadora, tras la reforma operada por ley 11/94, de 19 de mayo¹⁷⁷⁵), siendo el derecho constitucional de libertad sindical el punto de inflexión entre ambos sistemas: si la aplicación del sistema de mayorías vulnera ese derecho, tal lesión debe corregirse mediante la utilización del criterio de proporcionalidad (no se vulneraría el derecho de libertad sindical, v.gr., si la elección recae en trabajadores no afiliados). A mayor abundamiento, podía esgrimirse que el funcionamiento del CSH requería no tanto un espectro compositivo de corte sindical, cuanto la idoneidad técnica y representativa de sus miembros, que puede garantizarse mediante la utilización de uno u otro sistema.

¹⁷⁷³CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, op.cit., pág. 126.

¹⁷⁷⁴STS, Sala de lo Social, 24.9.1991 (Ar. 7182); STSJ Asturias 5.12.1991 (AS 6654); STSJ Madrid 18.2.92 (R.L. I-92, ref. TSJ-129); STS, Sala de lo Social, 29.12.92 (Ar. 10364).

¹⁷⁷⁵Sobre el tema, PURCALLA BONILLA, M.A.: «Reformulación de los parámetros de legitimación negocial. Sobre la preconizada potenciación de la negociación colectiva en el seno de la reforma laboral», Cuadernos Jurídicos nº 44-1996, págs. 44-56.

La anterior construcción jurisprudencial era rechazada, con acierto a mi modo de ver, por la siempre rigurosa pluma de CRUZ VILLALÓN¹⁷⁷⁶, para quien el criterio de proporcionalidad, esté o no previsto en vía convencional, debía regir el proceso de designación de los representantes de los trabajadores en el CSH, argumentación que sustentaba en base a un triple razonamiento:

- La sindicalización de la representación unitaria constituye un proceso tan acentuado hoy en día, que toda designación de miembros de comisiones y asimilados por parte del Comité de empresa ha de someterse al criterio del reparto proporcional.

- Lo decisivo no es la especialización técnica de los miembros del CSH, sino que actúen en nombre y representación del interés colectivo de los trabajadores, habida cuenta del innegable carácter sindical de su actuación.

- La opción por el sistema de mayorías no constituye sólo una mera restricción-corrección-matización del criterio de proporcionalidad, sino la pura sustitución de la proporcionalidad por un baremo opuesto, cuyos efectos pueden potencialmente traducirse en la exclusión de la composición del CSH de opciones sindicales con un alto grado de representatividad en el seno del Comité de Empresa.

¹⁷⁷⁶«La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, cit », op.cit., págs. 126-127.

Con todo, pese a lo sugestivo del planteamiento doctrinal apuntado¹⁷⁷⁷, la praxis negocial vino asumiendo un papel acomodaticio al respecto, limitándose mayoritariamente a reflejar que "los representantes de los trabajadores (en el CSH) serán designados por el Comité de Empresa"¹⁷⁷⁸, sin concretar el sistema de designación a emplear. Del muestreo de convenios colectivos estatales cotejados, sólo he localizado uno que directamente se pronunciara en favor del criterio de proporcionalidad: CC de Estaciones de Servicio¹⁷⁷⁹. El sector de Estaciones de Servicio presenta la peculiaridad de que, habida cuenta del reducido personal existente en cada centro de trabajo (escasez de personal de público y notorio conocimiento), el convenio preveía la existencia de un Vigilante de seguridad en cada centro, no existiendo los CSH sino una denominada "Comisión de Salud Laboral", cuyos miembros-representantes de los trabajadores han de ser designados en base al "índice de representatividad de las Centrales Sindicales". En consecuencia, como quiera que la interpretación jurisprudencial mayoritaria vino defendiendo el sistema de mayorías y los convenios colectivos han permanecido neutrales en punto a la recepción expresa del sistema de proporcionalidad, lo cierto es que la jugosa y acertada opción que doctrinalmente se ha propuesto no ha encontrado respaldo suficiente en la praxis negocial.

¹⁷⁷⁷En línea con el criterio de proporcionalidad se expresan STSJ Cantabria 21.10.91 (Ar. 5533) y STSJ Andalucía-Sevilla 10.9.1992 (Ar. 6556)..

¹⁷⁷⁸Así, entre otros muchos, CC Opel España, S.A. (BOP Zaragoza 3.8.94), art. 26; CC Industrias Químicas (BOE 23.8.94), art. 60.2; CC Perfumerías y afines (BOE 11.8.94), art. 55.2.

¹⁷⁷⁹BOE 20.7.94, art. 29.

En relación al módulo de cómputo del número de trabajadores, la jurisprudencia ha venido entendiendo que éste hace referencia al volumen de plantilla fija de la empresa o centro de trabajo¹⁷⁸⁰. A mi parecer, también este criterio recién apuntado es más que discutible por varias razones.

La primera, porque los trabajadores contratados por tiempo determinado se incluyen en el ámbito de cobertura del artículo 19.1 TRLET (y en el del actual art. 14 LPRL), al garantizar éste el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene a todos los trabajadores, sin excepción (aquí jugaría el brocardo, y principio general del Derecho reiteradamente empleado por la jurisprudencia, *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*, reforzado por interpretación sistemática con el art. 28 LPRL).

La segunda, porque podría ser discriminatoria, ex art. 17 TRLET, a la par que fraudulenta, la práctica empresarial de excluir del cómputo de la plantilla a los trabajadores temporales a efectos de soslayar la obligatoriedad de constituir CSH (actualmente, Comités de Seguridad y Salud), máxime cuando el artículo 1º RD 432/1971 tampoco introducía distinción objetiva y razonable que permitiera establecer un trato diferencial (como tampoco lo hace el artículo 38.2 LPRL)¹⁷⁸¹.

¹⁷⁸⁰Por todas, STS, Sala de lo Social, 18.1.1984 (Ar. 50).

¹⁷⁸¹Los convenios colectivos tampoco suelen referirse al ámbito subjetivo que debe reflejarse en el cómputo de la plantilla a efectos de constitución del extinto CSH. Así, CC Minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías (BOE 30.12.92), art. 36; CC Ciclo de comercio de papel y artes gráficas (BOE 2.7.92), art. 12.1; CC Industria del curtido, correas y cueros industriales y curtición de piel para peleterías (BOE 9.2.94), art. 104.

La tercera, por cuanto de la interpretación sistemática y analógica con los artículos 69.2 ET (que fija un mínimo de antigüedad a efectos de adquirir la condición de elector o candidato en las elecciones a órganos de representación unitaria) y 6 RD 1844/1994¹⁷⁸² (que modaliza el censo laboral en las empresas y centros de trabajo), resulta que si el censo laboral se inspira en el cómputo de los trabajadores que reúnan la condición de elector (antigüedad mínima de 1 mes) o candidato (antigüedad mínima de 6 meses, salvo previsión convencional en contrario que fije un plazo inferior, que en todo caso debe ser, como mínimo de derecho necesario absoluto, de 3 meses), el volumen de plantilla a efectos de determinación de la obligatoriedad de constitución del CSH debiera ser, por pura coherencia jurídica, el que se recoge en el censo laboral. En el ínterin de los sucesivos períodos electorales, bastaría con una mera actualización del censo en función de las altas y bajas que se fueran produciendo en la plantilla, tarea no excesivamente ardua ni dificultosa.

La cuarta y última, se deriva de la interpretación analógica con las reglas sobre cómputo de trabajadores con contrato temporal previstas en el artículo 72 TRLET: los trabajadores con contrato de duración determinada superior a un año se computarán como trabajadores fijos de plantilla, mientras que los contratados por período inferior se computarán como un trabajador más por cada 200 días trabajados o fracción¹⁷⁸³. Este último

¹⁷⁸²RD 1844/94, de 9 de septiembre (BOE 13.9.94), por el que se aprueba el Reglamento de elecciones a órganos de representación de los trabajadores en la empresa.

¹⁷⁸³En este sentido, CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, op.cit., pág. 125.

criterio ha sido recogido, con todo acierto a mi juicio, en el art. 35.3 LPRL, a efectos de computar el volumen de plantilla como factor que determina el número de Delegados de Prevención que pueden ser designados en las empresas o centros de trabajo.

En fin, para cerrar este punto estimamos necesario plantearnos y, al tiempo, esclarecer, qué módulo de unidad productiva (empresa o centro de trabajo) debe utilizarse como referencia para el cómputo del umbral de plantilla exigido para la constitución de los extintos CSH y actuales Comités de Seguridad y Salud. En respuesta a ese interrogante, en relación al módulo de unidad productiva de referencia para obtener el umbral de los 100 trabajadores, FERNÁNDEZ MARCOS¹⁷⁸⁴ apuntó que el CSH podía constituirse indistintamente en "empresas o centros de trabajo" que ocuparan a más de 100 trabajadores; GONZÁLEZ ORTEGA, por su parte, se limitó a utilizar el término "empresas"¹⁷⁸⁵. En mi opinión, por interpretación analógica con lo que sucede con las representaciones unitarias (que eran las facultadas para designar a los representantes de los trabajadores en el CSH) deberá efectuarse el cómputo de la plantilla de trabajadores a efectos de constitución del CSH (en la actualidad, del Comité de Seguridad y Salud) en base al parámetro de medición cuantitativa del centro de trabajo. Avala este criterio el hecho de que el Decreto 432/1971 mantuviera la posibilidad de creación de un CSH intercentros (artículo 4º)¹⁷⁸⁶, por lo que parece lógico deducir que el criterio de medición primigenio haya de ser el de centro de trabajo.

¹⁷⁸⁴ *La seguridad e higiene como...*, op.cit., pág. 213.

¹⁷⁸⁵ «Derecho a la salud...», op.cit., pág. 253.

Así, el CSH podía constituirse en centros de trabajo de 100 trabajadores (o de 50, si el convenio colectivo así lo estipulaba), y en los supuestos en que existieran varios centros de trabajo que no reunieran por sí solos ninguno de ellos el umbral dimensional de 100 trabajadores, pero sí en cómputo global de empresa, podía constituirse un CSH a nivel empresarial.

Por su parte, la jurisprudencia vino vetando la posibilidad de constitución de CSH intercentros en aquellas empresas que dispusieran de centros de trabajo con plantilla superior a 100 trabajadores (éstos sí podían tener CSH en cada centro de trabajo) y de centros que, por sí solos, no reunieran tal volumen pero sí lo alcanzaran sumando el conjunto de sus respectivas plantillas¹⁷⁸⁷. Esta orientación jurisprudencial me parece errónea, por cuanto, como señaló con loable agudeza CRUZ VILLALÓN, cabía "aplicar por analogía la regla estatutaria relativa al Comité de Empresa conjunto"¹⁷⁸⁸ o intercentros, ex art. 63.2 ET, en virtud de un lógico criterio axial: dado el carácter preestatutario de la regulación de los CSH, su adecuación analógica al modelo de comité de empresa intercentros previsto en el ET era, en base a una interpretación teleológica de la finalidad de los CSH (la prevención eficaz de los riesgos profesionales), una solución francamente razonable. En línea con la posibilidad de constituir un Comité de

¹⁷⁸⁶La negociación colectiva también ha arrojado muestras de creación de CSH intercentros. Así, VII Convenio Colectivo de la empresa "Opel España, S.A." (BOP Zaragoza 3.8.94), art. 26.

¹⁷⁸⁷Por todas, STCT 11.1.1989 (Ar. 1); STSJ Madrid 18.7.1989 (Ar. 48).

¹⁷⁸⁸"La representación...", op.op.cit., pág. 124.

Seguridad y Salud intercentros se inscribe decididamente, por lo demás y como se verá, el artículo 38.3 *in fine* LPRL.

B.- En segundo lugar y anudado a todo cuanto se acaba de decir, a resultas de la ciénaga normativa del Decreto ordenador del CSH, la negociación colectiva procedió a resolver, por necesidad hiperjustificada y mediante la técnica de supletoriedad por integración del Ordenamiento, el dislate de las anacronías apuntadas, introduciendo cláusulas convencionales adecuadas a la realidad social del tiempo en que había de ser aplicada la norma. De suerte que la regulación convencional procedió, en ese régimen de relación de supletoriedad por integración, a la sustitución del diseño compositivo fijado por el Decreto regulador de los CSH, desarrollando una notable actividad normativa en este terreno.

En esta línea, se vino aceptando que el convenio colectivo, cuyo ánimo de desmarcarse del modelo de los CSH se tradujo en algunos casos en la modificación de la propia denominación de éstos, pudiera establecer, como consecuencia de la obsoleta regulación de los CSH y de su falta de adecuación al marco constitucional de relaciones laborales, "una composición totalmente diversa a la recogida en la norma estatal"¹⁷⁸⁹. Por consiguiente, la relación de supletoriedad operó en su máxima expresión, al entrar en juego la composición ex Decreto 432/1971 únicamente en defecto de lo previsto en el convenio colectivo aplicable en la unidad negocial de referencia (a título de ejemplo, consúltense los siguientes convenios

¹⁷⁸⁹CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales. Órganos y competencias», en *Jornadas sobre salud laboral*, op.cit., pág. 126.

colectivos estatales: CC Estaciones de Servicio¹⁷⁹⁰; CC Ciclo de comercio de papel y artes gráficas¹⁷⁹¹; CC Industria Química¹⁷⁹²). En consecuencia, desde la perspectiva de la praxis negocial, hay que convenir en que, aun sin previsión legal expresa, se ha venido practicando en el seno de la negociación colectiva, de modo tácitamente permitido por los operadores jurídicos y bajo un camuflaje de técnica de suplementariedad, una auténtica articulación de la técnica de supletoriedad en relación a la composición, sistema de designación y elección de miembros de los CSH, así como a la estipulación de una vía de comunicación directa entre ambos Comités que prevé que formarán parte del CSH los miembros que el Comité de Empresa designe¹⁷⁹³.

¹⁷⁹⁰BOE 20.7.94, art. 29. La composición de la "Comisión paritaria de Salud Laboral" prevista en el Convenio comprende 4 representantes de los trabajadores, 4 representantes del empresario y 1 médico especialista, éste último "con voz pero sin voto".

¹⁷⁹¹BOE 2.7.92, art.12.1.2. La composición del CSH es la siguiente: 1 representante de la empresa, un técnico cualificado escogido de entre la plantilla y dos representantes de los trabajadores.

¹⁷⁹²BOE 23.8.94, art. 60.2. La composición del CSH en cada centro de trabajo es la siguiente: 3 representantes de los trabajadores; 2 técnicos (responsable de mantenimiento y responsable de servicios sanitarios); 1 representante de la Dirección de la empresa.

¹⁷⁹³ Así, CC Estatal Minoristas de Droguerías, Herboristerías, Perfumerías y afines, BOE 30.12.92, artículo 36; CC estatal Pastas, papel y cartón, BOE 13.10.94, art. 14.6; CC Industria Química, BOE 23.8.94, que prevé la designación de los miembros del CSH por parte de los representantes de los trabajadores; CC Industrias de confección de ante, napa y doble faz, DOGC 23.12.1991, cuyo art. 45 prevé que serán los Delegados de Personal quienes elegirán, de entre la plantilla, al Vigilante de Seguridad (es un caso positivo aunque extraño, por cuanto lo habitual es que sea el empresario quien lo designe -así se prevé, v.gr., en el CC Fremap, BOE 27.4.94, artículo 21-). Un listado de convenios que siguen la línea de designación de los miembros del CSH por parte del Comité de Empresa en el marco de la CCAA andaluza, puede consultarse en PEREZ PEREZ, "El contenido obligacional de los convenios colectivos en Andalucía", AAVV, "Negociación colectiva y CCAA", coord. Ojeda Avilés, Tecnos, 1991, págs. 142-143. Por el contrario, reflejan estaticismo y conservadurismo (mediante remisión pura a la legislación vigente) en la regulación y designación de los miembros del CSH, entre otros, CC Industrias de hormas, tacones, cuñas, pisos y cambrillones de madera y corcho, BOE 12-9-91, art. 27; Convenio Helados, BOE 22.8.1992, art. 51; CC Fecsa, BOE 25.3.94, art. 40.1.

A mi juicio, formalmente tal praxis negocial se ha arropado en la relación de suplementariedad (mejora de la regulación heterónoma de los CSH) al no existir supletoriedad por remisión legal expresa, pero materialmente ha operado de modo supletorio respecto a la norma estatal (por cuanto innova y difiere sustancialmente del modelo-base fijado por aquélla). Estaríamos, pues, ante una relación de supletoriedad atípica, articulada por la vía de hecho, a modo de supletoriedad por integración del Ordenamiento y carente de soporte legal expreso. Tal carencia ha sido enmendada, en una clara muestra de adecuación tardía, aun cuando necesaria, de la norma a la realidad social, por el artículo 35.4, especialmente, y, en parte, por la Disposición Transitoria Primera de la LPRL¹⁷⁹⁴.

C.- En tercer lugar y para cerrar este extenso epígrafe, hay que señalar, desde una perspectiva genérica, que las competencias funcionales del CSH estaban previstas en los artículos 8º OGS y 2º Decreto 432/1971,

¹⁷⁹⁴El artículo 35.4 prevé, por un lado, la *técnica de supletoriedad* en relación a los sistemas de designación de los Delegados de Prevención tanto en el sector privado como en la Administración Pública; por otro lado, la creación de órganos específicos alternativos al Delegado de Prevención, con fijación paralela de las funciones y competencias que se asignen a tal órgano en aras a potenciar la prevención de riesgos laborales. Por su parte, la Disposición Transitoria 1ª contempla el respeto a la fijación convencional (posterior o previa a la Ley) de *disposiciones más favorables* a las establecidas en la Ley relativas a competencias, facultades y garantías de los Delegados de Prevención u órgano alternativo (señaladamente, se hace hincapié en la mejora de los derechos de información, consulta y participación en la materia). A mi juicio, la mención a las "disposiciones más favorables" *da cabida tanto al juego de la técnica de suplementariedad* (mejora del molde legal) *cuanto al de la técnica de supletoriedad* (regulación *in melius* de corte netamente diferenciado a los moldes legales, especialmente en los casos de existencia de tal regulación con carácter previo a la aprobación de la Ley). Estas cuestiones se dejan aquí sólo apuntadas, dado que se retomarán con mayor detalle en el epígrafe dedicado a los Delegados de Prevención.

destacando entre ellas las siguientes: recepción de información y ejercicio de una labor de información activa por medio de la investigación sobre las causas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (arts. 8.6 y 8.7 OGSH); promover la observancia de las disposiciones vigentes en la materia (art. 2 Decreto); estudios estadísticos (art. 2 Decreto y art. 8.6 OGSH); enseñanza, divulgación y propaganda de medidas de seguridad (art. 8.10 OGSH); cuidado de los servicios higiénicos y sanitarios y lucha contra incendios (arts. 8.4 y 8.5 OGSH); preparación y envío de memoria anual de actividades a la Inspección de Trabajo (art. 8.12 OGSH).

A este conjunto de competencias funcionales previstas en la normativa derogada, debían añadirse, por un lado, unas competencias de orden instrumental habitualmente previstas en la negociación colectiva (crédito de horas retribuidas para actividades del CSH¹⁷⁹⁵, crédito horario para formación¹⁷⁹⁶ y periodicidad de reuniones¹⁷⁹⁷). Por otro, un listado de competencias previsto específicamente por el Estatuto de los Trabajadores: entre éstas, se incluían la inspección y control de las medidas de observancia obligada (art. 19.3 ET), a cuyo efecto podían realizar tales órganos, desde un

¹⁷⁹⁵ Así, CC Industria Química (BOE 23.8.94), art. 60.2.2.4; CC Minoristas de droguerías, herboristerías, ortopedias y perfumerías (BOE 30.12.92), art. 36; si bien de modo indirecto (por concesión de un miembro del Comité de Empresa que cede su crédito horario, art. 56.2.2.4). Por el contrario, no reconoce crédito horario CC Opel España, S.A. (BOP Zaragoza 3.8.94), art. 26.

¹⁷⁹⁶ Así, CC Industria Química (BOE 23.8.94, art. 60.2.2.4 in fine); CC Pastas, papel y cartón (BOE 13.10.94, art. 14.2); CC Perfumerías y afines (BOE 30.12.92, art. 55.2.2.4). Sobre el deber de formación e materia de seguridad e higiene previsto en la Directiva Marco 89/391, y su relación con el artículo 19.4 ET, vide BURGOS GINER-SAMPEDRO GUILLAMÓN, "El deber de formación en seguridad e higiene y la Directiva 89/391 de la C.E.E.", Tribuna Social nº10-1991, págs. 27-30.

¹⁷⁹⁷ Así, por todos, CC Industria del curtido, correas y cueros industriales y curtición de piel para peleterías (BOE 9.2.94), art. 104.

plano instrumental, visitas a los lugares de trabajo (art. 8.3 OGS), así como proponer y requerir la adopción de las medidas oportunas (arts. 2 Decreto 432/1971 y 19.5 ET), entre las que se incluía la eventual paralización del proceso productivo ante situaciones de riesgo grave e inminente para la vida e integridad de los trabajadores (art. 19.5 ET)¹⁷⁹⁸.

En línea de cierre definitivo, cabe señalar que el listado competencial apuntado de los extintos CSH ha venido recogiendo en la mayoría de convenios consultados, bien en un plano de reproducción mimética de las competencias fijadas por las normas heterónomas citadas¹⁷⁹⁹, bien con una

¹⁷⁹⁸ La facultad de paralización ex art. 19.5 del Estatuto de los Trabajadores se dirigía, en primer término, a los CSH y, en defecto de éstos, a los representantes legales de los trabajadores. Desde la perspectiva de la Inspección de Trabajo, se apuntó que la hipótesis de "que el CSH, como órgano interno en materia de seguridad e higiene, pueda paralizar las actividades ante un riesgo inminente ex art. 19 ET, es una perogrullada, pues difícilmente un órgano paritario con representación empresarial va a acordar el cese de actividades" (cfr. BOTELLO, A.: «Legislación y prevención de la salud laboral. Hacia una reforma legislativa», XI Congreso Nacional de Medicina..., op.cit., Tomo III, pág. 488). Ciertamente, no es una facultad excesivamente utilizada y en el único caso que hasta la fecha se ha ejercitado, no ha sido el CSH sino el Comité de Empresa quien acordó la paralización (con las consecuencias ya conocidas: nos referimos al caso Alúmina-aluminio, resuelto discutiblemente por STS, Sala de lo Social, 30.1.1989, Ar. 316; sobre la misma, vide FERNANDEZ LOPEZ, "Algunos problemas de las sentencias del caso Alúmina-Aluminio", Temas Laborales nº13-87, págs. 85-136). En derecho comparado, esta facultad, a mediados de 1989 (fecha cercana a la STS recién citada), se reconocía a los representantes de los trabajadores en los ordenamientos de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia. En Austria, Irlanda y Luxemburgo, los representantes de los trabajadores deben solicitarlo a la Inspección de Trabajo, que es el órgano competente para acordar tal paralización (en España, también la Inspección puede acordar la paralización de actividades por razones de seguridad en el trabajo). En Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido, los representantes de los trabajadores no pueden acordar la paralización, debiendo solicitarla al empresario y, en caso de discordancia, resuelve la Inspección de Trabajo. Sobre el tema, vide "The rights of worker's representatives: health and safety-part two", European Industrial Relations Review nº 184-1989, págs. 13-ss.

¹⁷⁹⁹ Así, CC Alimentos compuestos para animales (BOE 1.4.94), art. 15.1.

mayor especificación y concreción del alcance de las mismas¹⁸⁰⁰, especialmente en materia de derechos de información del CSH¹⁸⁰¹.

¹⁸⁰⁰ Así, CC Pastas, papel y cartón (BOE 13.10.94), art. 14.6.

¹⁸⁰¹ Sobre el tema, vide el interesante análisis, de recomendada lectura, efectuado por la profesora GARRIDO PÉREZ, con amplias referencias al tratamiento del tema en la negociación colectiva, contenido en el estudio *La información en la empresa*, CES, Madrid, 1995, págs. 130-142.

2.2.2.2.- La «seguridad participada» en la LPRL: planos estático-orgánico y dinámico-funcional.

A la vista de la notoria insuficiencia de los marcos orgánicos y competenciales diseñados por el legislador preconstitucional¹⁸⁰², de la posterior acumulación aluvional de competencias en materia preventiva en favor de los Comités de Empresa, Delegados de Personal y, en menor medida, de los Delegados Sindicales, y de la resuelta opción convencional por la vía de la técnica de supletoriedad, como bálsamo jurídico para paliar las carencias, aporías y trabas de superposición orgánica y competencial existentes, la LPRL introduce, entre otras múltiples cuestiones, un doble canal¹⁸⁰³ de representación (DPr) y participación (CSS) en la empresa, en punto a potenciar la «dimensión colectiva»¹⁸⁰⁴ en materia de prevención de riesgos.

La orientación de la LPRL responde, en esa línea, a la lógica exigencia de establecer un remozado marco orgánico, por considerarse el hasta entonces existente como no adecuado a pesar de la presencia, las más de las veces plagada de conflictivas superposiciones

¹⁸⁰²QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva...*, op. op.cit., págs. 16 y 24.

¹⁸⁰³VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La participación...», op.cit., pág. 36.

¹⁸⁰⁴BALANDI, G.G.: «Individuale e collettivo nella tutela...», op.cit., pág. 223. Una reciente perspectiva comparada sobre los órganos representativos en materia de salud y seguridad en el contexto europeo, se recoge en WALTERS, D.-DALTON, A.-GEE, D.: *La représentation des travailleurs en matière de santé et de sécurité en Europe*, BTS-TUTB-TGB (Bureau Technique Syndical Européen pour la Santé et la Sécurité), Bruxelles, 1993, especialmente en págs. 31-72.

competenciales¹⁸⁰⁵, de una pluralidad de “órganos específicos” (Comités de Seguridad e Higiene, Vigilantes de Seguridad) e “inespecíficos” (Delegados de Personal, Comités de Empresa, Secciones Sindicales¹⁸⁰⁶, Delegados Sindicales¹⁸⁰⁷) con atribuciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, al no ajustarse ninguno de ellos, ni estructural ni funcionalmente, a las previsiones recabadas por la DM, según había venido remarcando con acierto la doctrina iuslaboralista¹⁸⁰⁸.

En ese lapidable contexto jurídico (avivada su maltrecha eficacia estructural por la realidad sociológica del escaso cumplimiento de la obligación de constituir tales órganos¹⁸⁰⁹), la LPRL introduce, entre otras

¹⁸⁰⁵Un completo análisis de la superposición orgánica y las deficiencias funcionales del sistema participativo diseñado previamente a la LPRL, en CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales», TL nº 26-1993, págs. 14-26 y PURCALLA BONILLA, M.A.: «Autonomía colectiva y prevención...», op.cit., págs. 17-18 y 21-22.

¹⁸⁰⁶Las secciones sindicales son "instancias organizativas internas del sindicato y representaciones externas a las que la ley confiere determinadas ventajas y prerrogativas, que suponen correlativamente cargas y costes para la empresa" (STC 61/1989, de 3 abril; STC 84/1989, de 10 de mayo; STC 173/1992, 29 de octubre).

¹⁸⁰⁷Los convenios colectivos suelen recoger la previsión contemplada en el artículo 10.3.2 LOLS, en su concreta atribución dirigida a los Delegados Sindicales que no formen parte del Comité de Empresa, a fin de que éstos puedan asistir a las reuniones del CSH "con voz pero sin voto" Por todos, véase CC Pastas, Papel y Cartón (BOE 13.10.94), art. 13.11.2; CC Industria de Conservas, semiconservas y salazones de pescados y mariscos (BOE 12.11.92), art. 48.2; CC Perfumerías y afines (BOE 11.8.94), art. 62.2.2; CC Industria Textil y de la Confección (BOE 8.2.94), art. 84.2.

¹⁸⁰⁸PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo...**(I)**», op.cit., págs. 1225 y 1226, 1234 a 1236, y «La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo...**(II)**», op.cit., págs. 1242, 1243 y 1246; CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales», TL nº 26-1993, págs. 16-20.

¹⁸⁰⁹Diversas cifras pueden traerse a colación en auxilio de ese aserto: así, un estudio efectuado en 1990 ponía de relieve que “una de cada cuatro empresas de entre 100 y 800 trabajadores incumplen la obligación de crear CSH; una de cada cinco empresas con menos de 100 trabajadores afirma que hay Vigilante de Seguridad” (cfr. «Palabra clave: condiciones de trabajo y

múltiples cuestiones, la figura del DPr como órgano representativo-especializado con funciones específicas en materia de prevención de riesgos, respondiendo de tal forma a las pautas fijadas en la DM¹⁸¹⁰. Junto al DPr, la opción del legislador ha sido la sustitución del CSH por el CSS, como “heredero natural” de aquél¹⁸¹¹, depurado por “el filtro de los principios democráticos” de que adolecía el CSH¹⁸¹². En consecuencia, se ha procedido a la supresión de los CSH pero se ha introducido, paralelamente, la presencia del CSS como “órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos” a implantar en las empresas o centros de trabajo que reúnan un mínimo de 50 trabajadores.

Por otro lado, la LPRL ni ha derogado, ni ha modificado las competencias de las que los representantes unitarios y sindicales¹⁸¹³ venían

salud», El Proyecto nº 12-1990, pág. 117); en esa línea, VALDÉS DAL-RE ha señalado que el deber de constituir CSH “en 1989 fue inobservado por el 26,4 % de las empresas entre 101 y 500 trabajadores, y en el 15,9% de las de las de más de 500” (cfr. «La prevención...», op.cit., pág. 5).

¹⁸¹⁰Sobre esa especialización, pero no exclusividad o monopolio funcional que parece derivarse de la Directiva Marco 89/391, SANCHO CUESTA, J.: «La seguridad e higiene laboral en el Ordenamiento jurídico comunitario. Estudio y Código de Directivas», MTSS, 1993, 2ª ed., pág. 191; CRUZ VILLALÓN, J.: «La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos profesionales», Temas Laborales nº 26-1993, pág. 17.

¹⁸¹¹Así resulta de la Disposición Derogatoria única, letra c) LPRL, por la que se procede a la derogación del Decreto regulador de los CSH. Por otro lado, el punto 6º, párrafo 1º, de la Exposición de Motivos LPRL, afirma que el Comité de Seguridad y Salud continúa “con la experiencia de actuación de una figura arraigada y tradicional en nuestro Ordenamiento laboral”, configurándose como “órgano de encuentro” entre los DPr y los representantes del empresario “para el desarrollo de una participación equilibrada en materia de prevención de riesgos”.

¹⁸¹²QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva...*, op. op.cit., pág. 29.

¹⁸¹³El Tribunal Constitucional (STC 118/83, de 13 diciembre), ha señalado que la representación unitaria es creación de la legalidad ordinaria (con vinculación difusa al artículo 129.2 CE), siendo la representación sindical derivación directa del artículo 7 CE (véanse, sobre la

disfrutando desde las normas que recogían aquéllas (TRLET, LOLS, LORAP), pues tal es el expreso mandato del legislador (arts. 34.2, 34.3 y 38.2, párrafo 3º LPRL)¹⁸¹⁴.

En sucinta exposición, baste recordar que las competencias de los representantes unitarios del personal laboral se recogen en los arts. 64.1.8 (competencia informativa)¹⁸¹⁵, 64.1.4 (competencias consultivas)¹⁸¹⁶, 19.3 y

relación entre ambas representaciones y entre otras, las STC 37/83, de 11 mayo y 74/83, de 30 julio).

¹⁸¹⁴RODRÍGUEZ-SAÑUDO, F.: «Representación y participación...», op.cit., págs. 283-285; QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva...*, op. op.cit., págs. 31-32.

¹⁸¹⁵Este precepto reconoce el derecho de los representantes unitarios al conocimiento trimestral, como mínimo, de las estadísticas sobre índices de absentismo y sus causas, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias, índices de siniestralidad, estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y conocimiento de los medios de prevención que se utilizan en la empresa. Se trata de un derecho de información *pasivo* por cuanto la iniciativa de la información se deja en manos del empresario, con los únicos condicionantes de la periodicidad y contenido citados. Por ello, es una competencia de alcance limitado, al presentar la innegable dificultad de comprobar la veracidad de las informaciones facilitadas, y la inexistencia de omisiones intencionadas en éstas. La negociación colectiva debe en este plano concretar y complementar la previsión estatutaria, a efectos de introducir un mayor rigor en las fórmulas de control de la veracidad y complitud de contenido de las mismas. Así lo hizo, v.gr., el CC Industria de conservas, semiconservas y salazones de pescados y mariscos (BOE 12.11.92) al exigir (DT 3ª letra C) del empresario una *información completa sobre los riesgos a los que el trabajador está expuesto y sobre las medidas de seguridad en la empresa*.

¹⁸¹⁶El precepto citado establece, entre otras cuestiones, la obligatoriedad de emitir informe previo a la ejecución de las decisiones empresariales de proceder al estudio valorativo de puestos de trabajo, en conexión con la decisión de reducción de jornada, (v.gr., como medio de aminorar la insalubridad de un determinado puesto de trabajo), o de proceder a la revisión de los sistemas de organización y control de trabajo (con proyección, v.gr., en la mejora de los sistemas de seguridad utilizados en las empresas pertenecientes a sectores potencialmente proclives a ser caldo de cultivo de riesgos profesionales -químicas, siderometalúrgica, residuos tóxicos-). Lo más significativo de esta competencia "no es tanto que el empresario deba adecuar su decisión al informe de los representantes, ya que éste no es en absoluto vinculante, sino el hecho de que el empresario debe aplazar su decisión o su puesta en práctica al menos hasta tanto no haya oído la opinión de la representación de personal" (GONZALEZ ORTEGA, S.: «Derecho a la salud...», op.cit., pág. 244). En la práctica, ello supone un cierto espacio de negociación ya que el proceso de toma de decisión empresarial se estructura en una triple secuencia: propuesta empresarial-contrapropuesta o aprobación de los representantes-decisión empresarial; pero, en cualquier caso, "el poder decisorio empresarial permanece intacto, no obstante el cumplimiento del trámite conclusivo" (MONEREO

64.1.9.b TRLET (competencias específicas de vigilancia y control, para cuya efectividad se instrumentalizan complementariamente tres vías: la posibilidad de accionar en vía administrativa o judicial (art. 65.1 TRLET), la facultad de requerir al empresario y a la autoridad competente para que adopte aquellas medidas que se estimen necesarias para eludir los riesgos de accidentabilidad (art. 19.3 TRLET), y la facultad de paralización de las actividades ante supuestos de peligro serio, grave e inminente de accidentabilidad (arts. 19.5 TRLET y 21.3 LPRL). Por su parte, las de los representantes sindicales que no sean, al tiempo, representantes unitarios, se recogen en los arts. 10.3 LOLS¹⁸¹⁷, y 38.2, párrafo 3º, LPRL¹⁸¹⁸. Finalmente, a las Juntas de Personal y Delegados de Personal (órganos de representación unitaria del personal con relación funcional o administrativa), les resultan de aplicación los arts 9.5, 9.2.c, 9.7 y 10 LORAP¹⁸¹⁹ y 34.3 LPRL¹⁸²⁰.

PÉREZ, J.L.: *Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Cívitas, Madrid, 1992, pág. 102).

¹⁸¹⁷Los Delegados sindicales ostentan, así, el derecho de acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del Comité de empresa, y en consecuencia tal derecho se extiende a la información en materia de seguridad e higiene (art. 10.3.1), el derecho de asistencia a las reuniones del CSH, *con voz pero sin voto* (10.3.2), y el derecho a ser oídos por la empresa con carácter previo a la adopción por parte de ésta de medidas que afecten a los afiliados a los que representa.

¹⁸¹⁸Reitera el tenor del art. 10.3.2 LOLS, aludiendo al derecho de asistencia a las reuniones del CSS con voz, pero sin voto.

¹⁸¹⁹Estos preceptos establecen, para Juntas y Delegados de Personal, las facultades e emisión de informe previo a la implantación o revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo, conocer las estadísticas sobre el índice de absentismo y siniestralidad, vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo y formular las acciones administrativas y judiciales (en este caso, ante la jurisdicción contencioso-administrativa) “en todo lo relativo al ámbito de sus funciones”. Cfr. ROQUETA BUJ, R.: «La aplicación de la Ley...», op.cit., pág.63.

¹⁸²⁰Este precepto atiende a la compleja estructura organizativa de las Admnsitraciones Públicas, dada la dualidad de representaciones --laboral y funcional-- que conviven en el seno de las mismas y del peculiar ámbito en el que éstas se constituyen, y tiende a garantizar una actuación coordinada de esas representaciones en materia preventiva, atendido que existe “coincidencia en el

En suma, la LPRL “no ha llevado hasta sus últimas consecuencias el principio de especialización funcional”, de forma que, por mor de la división funcional introducida, “los representantes unitarios y sindicales conservan sus facultades informativas, consultivas y de vigilancia y control que sus normas reguladoras les han atribuido”, bien que “de forma limitada y residual” en los términos allí contenidos¹⁸²¹.

2.2.2.2.1.- El Delegado de Prevención como mecanismo de autotutela colectivo-preventiva.

El DPPr puede definirse, ex art. 35.1 LPRL, como el representante de los trabajadores con “funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales”. Dicha acepción conceptual, de marcado entronque con el art. 3.c) DM¹⁸²², puede entenderse desde una doble inteligencia: bien

tipo de trabajo y en el medio en el que se desarrolla”, sin que importe en ese caso la naturaleza de la relación jurídica trabada. La consecuencia más importante de todo ello, es la existencia de un Comité de Seguridad y Salud común para todos los trabajadores, con independencia del vínculo contractual existente, que coexistan en un mismo ámbito de representación orgánica de empleados públicos y trabajadores laborales. Cfr. GONZÁLEZ ORTEGA, S.-APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios...*, op.cit., pág. 220; ROQUETA BUJ, R.: «La aplicación de la Ley...», op.cit., págs. 59-61.

¹⁸²¹VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La participación...», op.cit., pág. 36.

¹⁸²²El precepto comunitario invocado define al “representante de los trabajadores con una función específica en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores” como “cualquier persona elegida, nombrada o designada de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, como delegado de los trabajadores para los problemas de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo”. La Directiva deja nítidamente, en consecuencia, libertad absoluta a los Estados miembros para fijar los criterios de determinación del Delegado-representante de los trabajadores con competencias en la materia. Una cierta conexión, si bien más indirecta y lejana, cabría establecer entre el Delegado de Prevención y el “Delegado de Seguridad de los trabajadores” a que alude el art. 12.1 de la Recomendación OIT n° 164-1981.