

RETOS Y PROPUESTAS PARA IMPLEMENTAR LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN LAS EMPRESAS DE TAMAÑO MICRO, PEQUEÑO Y MEDIANO. ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA EUROPEA Y ESPAÑOLA

María Salas Porras

*Contratada Doctora Interina. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Málaga*

EXTRACTO

Los recientes informes publicados desde la Agencia Europea para la Seguridad y Salud Laborales así como por la Fundación Española para la Prevención de Riesgos Laborales indican una elevada tasa de siniestros entre los trabajadores que prestan servicios en las pymes y microempresas, cuyo número, además, se encuentra en un auge inusitado tanto en España como en Europa en su conjunto.

Sin duda alguna, ello justifica el interés que despierta su estudio desde la perspectiva jurídico-laboral, aún más cuando nos planteamos si ambas tendencias podrían estar constituyendo síntomas claros del nuevo paradigma productivo en el que nos adentra la Era de la Digital-Robotización, conforme al cual se estaría produciendo un abandono –voluntario o no– de la relación productiva subordinada, tradicionalmente elegida por los ciudadanos, a favor de la emprenditoria o el trabajo autónomo –ficticio o no–. Si este fuera el caso, el Derecho del Trabajo, y por consiguiente la prevención de riesgos laborales, están obligados a conocer y adaptarse a esas nuevas realidades para poder continuar buscando tanto la protección del ciudadano como la promoción de la vida buena.

En ese proceso de adaptación ha de observarse, como se verá en el estudio, la sustitución de las normas imperativas por otras de corte voluntarista que las corrientes neoliberales han implantado como natural requisito para la prosperidad de los mercados y las propias microempresas y pymes, de manera que la actitud del titular de la empresa, de los trabajadores y sus representantes, así como la de las Administraciones públicas, llega a asumir el rol antes destinado a las disposiciones legales. La «cultura de la prevención», en la medida en que está llamada a despertar esas actitudes, juega ahora un papel primordial en la modulación y ordenación de las conductas. Sin embargo pocas son aún las políticas relativas al fomento de la prevención en microempresas y pymes, a nivel europeo o nacional español, que han querido y sabido reconocer esa alteración.

Palabras clave: microempresas, pymes, seguridad y salud laboral y cultura preventiva.

Fecha de entrada: 10-10-2016 / Fecha de aceptación: 23-11-2016

CHALLENGES AND PROPOSALS TO IMPLEMENT THE OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH ON MICRO, SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES. LEGAL ANALYSIS FROM THE EUROPEAN AND SPANISH'S PERSPECTIVE

María Salas Porras

ABSTRACT

Recent reports published by the European Agency for Occupational Safety and Health and by the Spanish Foundation for Occupational Safety and Health indicate a high rate of accidents among workers employed in SMEs and micro-enterprises, whose number also it is in an unprecedented growth both in Spain and Europe as a whole.

Undoubtedly, this justifies the interest of the Labour legal perspective in the study of this subject, especially when we consider whether both trends could be constituting clear signs of the new production paradigm in which the Age of Digital-Robotization takes us into, according to which it would be producing an abandonment –voluntary or not– of the subordinated productive relationship traditionally elected by the citizens, in favour of self-employment or entrepreneurship. If this were the case, Labor Law, and therefore the prevention of occupational risks, are required to meet and adapt to these new realities to continue to seek both protection of the citizen and promoting the good life.

In this process of adaptation it is to be observed, as will be seen in the study, replacement of the mandatory rules by volitional ones that neoliberal currents have implemented as a natural prerequisite for prosperity of markets and SMEs, so that the attitude of the owner of the company, workers and their representatives, as well as the government, comes to assume the role before the laws intended. The «culture of prevention» to the extent that it is called to awaken those attitudes, now plays a major role in modulating and management behaviours. However few are even the public policies related to occupational safety and health, which want or are able to recognize this alteration.

Keywords: microenterprises, SMEs, occupational safety and health and preventive culture.

Sumario

Introducción

1. Realidades y desafíos de las empresas micro, pequeñas y medianas
2. Europa: Desde el derecho originario hasta las estrategias políticas para la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores en micro, pequeñas y medianas empresas
3. La prevención de riesgos laborales en microempresas y pymes: España
 - 3.1. Tratamiento jurídico-normativo a nivel nacional
 - 3.2. Tratamiento jurídico-normativo a nivel autonómico

Conclusiones

NOTA: Este trabajo ha sido realizado durante el desarrollo de una estancia trimestral en la Biblioteca de la Oficina Internacional del Trabajo con sede en Ginebra (Suiza), durante los meses de agosto, septiembre y octubre de 2016. La realización de la estancia ha sido posible gracias al apoyo económico e institucional de la Universidad de Málaga, así como a la inestimable ayuda de Dña. Richelle Van Snellenberg, Dña. Sonia Sánchez Cubero y Dña. Susana Cardoso.

INTRODUCCIÓN

El auge en la importancia de las microempresas y pymes como agentes económicos en la Unión Europea así como el desafío que supone para ellas integrar medidas de seguridad y salud laboral son, sin duda, argumentos de peso para iniciar un análisis que aborde el tratamiento jurídico normativo que se está dando al respecto.

Ciertamente esa importancia es demostrable cuando se clasifican según el número de empresas que operan en el mercado económico europeo. Así, los datos reflejan que, al menos en el año 2013, las microempresas constituyeron más de 9 de cada 10 (92,4%), mientras que las pequeñas representaron el 6,4%, las medianas el 1,0% y las grandes solo el 0,2%. Sin embargo, cuando nos detenemos en datos como, por ejemplo, el valor añadido, la productividad o los empleos creados, en parte disminuye su trascendencia debido a los cuantitativamente inferiores resultados que arrojan las estadísticas que las representan.

En este sentido, en lo que respecta al valor añadido y a la productividad, las microempresas, a pesar de su elevado número, representan solo un poco más del 20% del valor añadido total existente en todo el territorio de la Unión, mientras que las pymes representan algo menos del 20% y las grandes empresas son responsables del 40% restante. Por último, la creación de puestos de trabajo depende casi en su mayoría de las grandes empresas, que representan el 42% del empleo total de la fuerza laboral de la UE a pesar de su reducido número, mientras que las microempresas son responsables de la contratación de 29% de la población activa, las pequeñas empresas del 20% y las medianas empresas del 17%.

De estas estadísticas presentadas, si bien en unos términos tan sencillos y generales, se deriva que mientras las pymes constituyen claramente una parte importante de la economía de la Unión Europea, su importancia es atribuible, especialmente, al número que representan, y no tanto a su valor agregado, a la productividad del trabajo o al empleo total que generan.

Pues bien, es precisamente el incremento en el número total de microempresas y pymes lo que despierta la atención de nuestra aproximación jurídico-laboral, dado que puede identificarse un importante viraje de lo que ha sido hasta hace una década la tendencia tradicional de la ciudadanía. Esto es, la apuesta fuerte por ser trabajador asalariado parece estar sustituyéndose por la de ser empresario, autónomo o, como mínimo, emprendedor. Las causas que han generado o están provocando este cambio no son objeto de estudio en este trabajo por exceder con mucho el tema propuesto, sin embargo, querríamos dejar apuntada, en estas primeras líneas, la conexión que pueda entrecerse con la aparición de un nuevo paradigma, el de la digital-robotización, mar-

cado por la abundancia, la accesibilidad, la conectividad y la participación ciudadanas, desarrolladas a unas escalas nunca antes vistas.

La reconocida doctrinalmente como *cuarta revolución industrial* podría, por tanto, estar presentando como síntoma, precisamente, la intensificación del interés por la «emprenditoria», con el consecuente adelgazamiento de las relaciones laborales de subordinación. Ello, sin duda, ha de ser tenido en cuenta por el Derecho del Trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, incluida, claro está, esta que nos ocupa, relativa a la protección de la seguridad y salud. La cual, para afrontar las nuevas circunstancias socio-productivas con esquemas de pensamiento adecuados y herramientas válidas, capaces no solo de proteger, sino de promocionar la vida buena, ha de acostumbrar su enfoque a los retos y desafíos que rodean la actual tendencia.

Este es, por tanto, el objeto del trabajo que presentamos. Analizar el ordenamiento europeo y el nacional español, con la finalidad de conocer los mecanismos normativo-jurídicos utilizados en la configuración de las medidas de seguridad y salud laboral en las microempresas y pymes. De esta forma pretendemos desvelar debilidades y fortalezas del planteamiento utilizado en su implementación, así como contribuir a preparar el terreno para afrontar, jurídicamente, los retos socio-económicos que se avecinan.

1. REALIDADES Y DESAFÍOS DE LAS EMPRESAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS

Los estudios elaborados en el año 2015 por investigadores participantes en la 104.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo¹, así como en el Proyecto Internacional SESAME² dirigido por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo³, han puesto de manifiesto algunas de las luces y sombras que circundan a estos tipos de entidades empresariales, destacando, tanto la importante carencia de investigaciones que aborden de forma completa los contextos sociales, políticos y económicos de las micro, pequeñas y medianas empresas, como los obstáculos que genera la realidad en que se insertan.

¹ En esa conferencia internacional se presentó el IV Informe de la OIT que tenía como objeto de discusión «Pequeñas y medianas empresas y creación de empleo decente y productivo».

² Se trata del Grupo de Investigación del Proyecto sobre Seguridad en las Microempresas y las Pequeñas empresas (SESAME), encargado de elaborar para la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo el Informe que lleva por título «Contexts and arrangements for occupational safety and health in micro and small enterprises in the EU».

³ Recordemos que esta agencia fue creada a tenor del [Reglamento \(CE\) núm. 2062/94 del Consejo, de 18 de julio de 1994](#), publicado en el Diario Oficial núm. L 216 de 20 de agosto de 1994. Este reglamento ha sido objeto de dos modificaciones. La primera en virtud del Reglamento (CE) núm. 1643/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995, publicada en el Diario Oficial núm. L 156 de 7 de julio de 1995, y la segunda por el Reglamento (CE) núm. 1654/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003, publicado en el Diario Oficial núm. L 245/38 de 29 de septiembre de 2003.

En este sentido, de entre la variedad de temas tratados en esos estudios, consideramos clave subrayar aquí una serie de obstáculos que bien podrían agruparse en aspectos *económicos*, *actitudinales*, y *relacionales*, los cuales van a ayudarnos a comprender el modo en que tales dificultades condicionan la gestión de la prevención de riesgos laborales en estas entidades concretas.

La incidencia que los impedimentos inscritos en el ámbito *económico* tienen sobre la implementación de las medidas de seguridad y salud de microempresas y pymes está justificada en las siguientes razones. De un lado, el ajustado presupuesto con que normalmente cuentan estas entidades, así como su generalmente corto plazo de vida productiva –establecido como promedio en 5 años–, las obliga a priorizar los ámbitos de inversión, siendo la prevención de riesgos uno de los preteridos. De otro lado, parece⁴ existir una consistente conexión inversamente proporcional entre el menor o mayor grado de dependencia de la micro o pyme respecto de otras empresas y su capacidad para adoptar y organizar un adecuado programa de prevención. Así, a mayor grado de dependencia –esto es, mientras más afecten las decisiones productivas de otras empresas a su propia supervivencia–, menores facultades tendrá la pyme o microempresa para configurar las necesarias medidas de seguridad y salud laboral. Este grado de conexión se ha elevado especialmente a raíz del auge que las denominadas «cadenas de valor» y el *outsourcing*⁵ que en ellas se practica. La externalización supone un incremento del grado de complejidad en las estructuras de las empresas matrices dada la fragmentación del trabajo y la división de tareas a favor de las micro y pymes, siendo su tamaño precisamente el que permite que, cada vez más, se integren en las redes de negocio y las relaciones económicas de las grandes empresas, las cuales pueden llegar a influir, no solo sobre su modo de producción, sino también sobre la forma en que gestionan las medidas y procesos relativos a la salud y la seguridad de sus trabajadores. O lo que es lo mismo, la externalización no se produce exclusivamente a efectos de la producción, sino también, y esto debe ser lo más preocupante, respecto de los riesgos profesionales en la medida en que la debilidad de las pymes –en términos de lo ajustado de su presupuesto– se convierte en la baza de las grandes empresas que, para aumentar su competitividad y reducir costes, externalizan –entre otros aspectos– la responsabilidad en medidas de seguridad y salud.

Otros obstáculos detectados pueden incluirse, como indicamos, en el ámbito que hemos denominado *actitudinal*. Con ello queremos referirnos a la influencia que la *actitud* de la persona propietaria o gerente de las microempresas y las pymes puede llegar a tener en la implementación de las medidas de prevención, así como lo trascendente de promover –mediante normas o

⁴ En este sentido se pronuncian no solo los Informes de la OIT y de la AESST ya mencionados, sino otros anteriores como el «Priorities for occupational safety and health research in Europe: 2013-2020» –también solicitado y apoyado económicamente desde la AESST pero en el año 2013– y el Informe sobre la «EU Strategic Framework on Health and Safety at Work 2014-2020», publicado el 26 de octubre de 2015 (2015/2107(INI)) por el Comité Europeo de Empleo y Asuntos Sociales.

⁵ Un estudio en profundidad de las consecuencias de la externalización, las cadenas de valor y las relaciones laborales se hace por Ursula Huws (2012): «[Outsourcing and the fragmentation of employment relations: The challenges ahead](#)», en *ACAS Future of Workplace Relations Discussion Workpapers Series*.

políticas— un contexto social que contribuya a desarrollar esa actitud —sea en sentido positivo o negativo—. En efecto, una pieza clave en el cumplimiento de la normativa sobre seguridad y salud es el titular de la empresa debido, de un lado, a la carencia de suficientes recursos humanos, materiales y técnicas de control adecuadas con que cuentan los servicios de inspección nacionales. Y, de otro, a causa de la desregulación que, en general, se está produciendo en el ordenamiento jurídico laboral, la cual afecta ya a la materia de la prevención de riesgos en el trabajo. Justificada en planteamientos neoliberales —conforme a los cuales las normas positivas que contienen prescripciones se consideran un obstáculo para el crecimiento empresarial—, se está produciendo una paulatina desregulación en virtud de la cual se sustituyen reglas imperativas por otras disposiciones de carácter voluntario o *soft law* que, en el caso de la prevención de riesgos laborales, se hace coincidir con el tamaño de la empresa. De esta forma, con la finalidad de evitar «sofocar» sus posibilidades de supervivencia, a las empresas consideradas micro, pequeñas y medianas se las exime de su cumplimiento, con la consiguiente cesión en manos del/la propietario/a de la entidad de la responsabilidad de integrar, si lo desea, las previsiones en materia de seguridad y salud de los trabajadores. Si a este contexto normativo desregulador o voluntarista sumamos la insuficiencia de inspectores, antes mencionada, tenemos como resultado una coyuntura que en absoluto anima al cumplimiento, sino todo lo contrario.

Los problemas que hemos circunscrito en el ámbito *relacional*, se refieren tanto al modo en que interaccionan trabajador y empresario como a la participación de aquellos en la empresa. Así, se ha subrayado en las investigaciones existentes al respecto que una de las notas esenciales de las micro y pymes es, justamente, la proximidad que hay entre los trabajadores y las labores de gestión o dirección, lo cual genera un sentido de integración y pertenencia fortísimos, especialmente cuando trabajadores y empresario pertenecen a la misma familia, grupo étnico o clase social. Ello conduce a situaciones en que, o bien reinan la satisfacción y el compromiso —provocando, así, efectos beneficiosos para adoptar medidas de seguridad y salud laborales—, o bien se producen coyunturas de conflicto, desánimo y descontento —con la consiguiente inaplicación, incumplimiento de las actuaciones de prevención y el consecuente aumento de los riesgos y los daños—. Por otra parte, debido al escaso número de trabajadores que, por definición, poseen estas entidades empresariales, los mecanismos de participación intra-empresarial son nulos o escasos, debilitándose entonces las garantías de exigencia —al empresario— del cumplimiento de la normativa específica. Además, la dispersión geográfica de las micro y pymes reduce mucho las posibilidades de configurar una asociación u organización inter-empresarial o supra-empresarial que asuma las funciones de representante de los trabajadores, y que coadyuve, al banco patronal, a implantar mecanismos de prevención y ordenación de la seguridad y salud laborales.

Bosquejadas así las realidades y desafíos que circundan a estos tipos de empresas, en los apartados siguientes analizamos el tratamiento jurídico que la prevención de riesgos laborales recibe desde el ámbito europeo y el nacional español, si bien en ese análisis utilizaremos como criterios guía para determinar su validez los tres aspectos señalados en estas líneas, en la medida en que contribuirán a marcar la senda adecuada que habrían de seguir las normas, políticas y estrategias adoptadas desde esos niveles administrativos para alcanzar la efectiva implementación de las medidas de seguridad y salud laboral en microempresas y pymes.

2. EUROPA: DESDE EL DERECHO ORIGINARIO HASTA LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES EN MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

La seguridad y salud laboral en las empresas de tamaño micro, pequeño y medio ha sido una temática recurrente en el ámbito normativo y político europeo que, sin embargo, ha alcanzado cuotas de éxito insatisfactorias, tal y como señaló en 2014 la Comisión, en el texto del Marco Estratégico de la Unión que sobre esta materia se aprobó⁶. La detección de algunas de las causas que provocan esas bajas tasas de resultados es, precisamente, a lo que dedicaremos este apartado, comenzando, para ello, por presentar el marco jurídico-normativo diseñado por el derecho originario y el derivado.

En concreto, el [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#)⁷ en su artículo 153, apartados 1 y 2⁸, heredero directo y sin modificaciones del artículo 21 del Acta Única Europea⁹, no observa en sus disposiciones una dicción clara respecto de la promoción o protección de la seguridad y salud laborales en las microempresas y pymes, sino que se limita a advertir de los riesgos que entraña, para su supervivencia económica, una excesiva reglamentación en esta materia. Es decir, es un enfoque exclusivamente productivo y economicista el aplicado por el Tratado de derecho originario, en la medida en que contempla la seguridad y salud laborales en las empresas micro, pequeñas y medianas como potencial traba que hay que evitar, en lugar de buscar *ab ovo* un equilibrio lógico y coherente con un derecho fundamental como es el de la salud y la vida de los trabajadores. Con este punto de partida, lógico parece que el resto de normas y políticas de desarrollo mantengan –empeoren, incluso– esta impostación de corte radicalmente neoliberal. Correlación natural es, por tanto, que la [Directiva 89/391/CEE](#)¹⁰ relativa a la promoción de

⁶ El documento más reciente en que aparece esta reflexión acerca de la insuficiencia de las medidas adoptadas por parte de la Unión Europea para mejorar la implementación de la prevención de riesgos laborales es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo a la elaboración de un Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo 2014-2020 (Bruselas 6 de junio de 2014, [COM\(2014\)332 final](#)).

⁷ Como se sabe, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, junto al Tratado de la Unión Europea, son los dos textos que hoy componen el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009.

⁸ Este artículo 153, apartados 1 y 2, haciéndose eco de las previsiones contenidas en otros textos normativos anteriores en el tiempo como la [Carta Social Europea](#) –art. 3–, la [Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores](#) –art. 19– y la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión](#) –arts. 31 y 32–, expresamente dispone que para proteger la seguridad y salud de los trabajadores, la Unión Europea apoyará y complementará la acción de los Estados miembros mediante directivas que, en todo caso, evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y desarrollo de las pymes.

⁹ Solo como recordatorio sirva esta nota para indicar que el Acta Única Europea fue publicada en el DOCE L 169, de 29 de junio de 1987.

¹⁰ Se trata de la Directiva del Consejo de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo ([89/391/CEE](#)), publicada en el DO L núm. 183,

la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores, así como la [Directiva 89/654/CEE](#)¹¹ sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, solo de pasada, reiteran la versión negativa de la prevención contenida en el Tratado.

Con esta impostación no es de extrañar que a partir del año 1987 en la entonces Europa de los 12, el número de accidentes de trabajo iniciara una imparable tendencia al alza¹² que solo se estancaría a partir del año 1995 y que conllevaba, anualmente, unos costes en indemnizaciones valorados en 20.000 millones de euros. Las presiones políticas por las evidentes importantes pérdidas económicas tuvieron como consecuencia la aprobación de una serie de Decisiones del Consejo¹³ cuya expresa finalidad era organizar medidas de promoción, investigación y proyectos sobre la prevención de riesgos laborales que, sin embargo, solo tangencialmente se centraron en apoyar económicamente acciones que favoreciesen el análisis y la propuesta de soluciones que permitieran a microempresas y pymes adoptar medidas de seguridad y salud, con la finalidad de evitar así tan cuantitativas mermas.

Para aliviar la preocupación que señalamos, el [Reglamento núm. 2062/94 del Consejo, de 18 de julio](#) creó la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo una de sus funciones –mantenida impertérrita a pesar de las distintas modificaciones de que ha sido objeto la institución– «contribuir a elaborar una normativa específica sobre la prevención de riesgos laborales en las microempresas y pymes»¹⁴. En este sentido y a partir de ese momento, desde la Agencia se ha promovido un importante número de actuaciones¹⁵ de entre las que destacamos aquí, por ser la más reciente, el Proyecto Internacional SESAME mencionado en las primeras líneas de este trabajo, cuya finalidad es profundizar en el estudio e investigación de lo que, aun hoy, es un campo de relaciones sociales, laborales y económico-productivas con bastantes lagunas para la propia Europa.

de 29 de junio de 1989, en cuyo artículo 9.2 indica que «habida cuenta el carácter de las actividades y el tamaño de las empresas, los Estados miembros definirán las obligaciones que deberán cumplir las diferentes categorías de empresas, relativas a la elaboración de los documentos previstos en las letras a) y b) del apartado 1 y en el momento de elaborar los documentos previstos en las letras c) y d) del apartado 1».

- 11 Nos referimos a la Directiva del Consejo de 30 de noviembre de 1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (Primera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la [Directiva 89/391/CEE](#)), (89/654/CEE) (DO L 393, de 30 de diciembre de 1989), en el segundo de cuyos considerandos dispone que «estas directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas».
- 12 Así puede derivarse de la lectura y los datos contenidos en los anuarios de Estadísticas del Trabajo de la OIT de 1982 a 1991; en la encuesta de las fuerzas de trabajo de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat) de 1982 a 1989; en las bases de datos Cronos y SOCI; en los anuarios de los Institutos Nacionales de Estadística de la CEE.
- 13 La primera de ellas fue la Decisión del Consejo sobre programa de acciones relativo al año europeo de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo ([91/388/CEE](#)).
- 14 Así se contempla en el artículo 3.1, letras e) y h) del citado [reglamento](#).
- 15 Las acciones de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo pueden seguirse en <https://osha.europa.eu/es/tools-and-publications/seminars> (disponible a fecha de 26 de septiembre de 2016).

La proliferación, en la última década, de microempresas, el incremento de trabajadores autónomos, así como la aparición de entidades que, sin apenas estructura física o corporativa, desarrollan su función productiva a extrarradios de la economía formal¹⁶, ha dado lugar a un incremento del interés por parte de la Unión en conocer este nuevo ámbito socio-económico y productivo que surge alentado por la *knowledge-based economy*¹⁷. Ejemplo de esa inclinación es la aprobación de tres disposiciones que pretenden fomentar esas incipientes realidades. Nos referimos a la [European Charter of Small Enterprises](#)¹⁸, a la [Small Business Act](#)¹⁹ –revisada en el año 2011 y en próxima revisión– y al [Entrepreneurship Action Plan 2020](#)²⁰. A través de ellas se pretende crear un marco global para la política de la Unión Europea sobre pequeñas y medianas empresas, mejorar el enfoque de la iniciativa empresarial en Europa, simplificar su marco regulador y de políticas y eliminar las barreras restantes para su desarrollo. El silencio que en esos textos se guarda respecto de la prevención de riesgos laborales o de la protección de la salud de los trabajadores no hace más que mantener la tendencia iniciada por el Tratado de Derecho originario, lo cual redundará en la persistencia y agravamiento del desequilibrio existente entre alcanzar las metas productivas y obviar las humanas.

Justo es reconocer, sin duda, que algunas actuaciones se han llevado a cabo para paliar la debilidad social de la política europea. Ejemplo de ello es la aprobación, en el año 2003, de la [Recomendación del Consejo sobre la protección de la salud y seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos](#)²¹, donde, observando los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, la Unión Europea identifica las dificultades que este colectivo encuentra en la im-

¹⁶ Klaus SCHWAB, (2016): *The Fourth Industrial Revolution*, Geneve: World Economic Forum, págs. 50 a 62; Manfred WEISS (2011): «Re-inventing Labour Law?», en Guy Davidov & Brien Langille (eds.), *The idea of Labour Law*, London: Oxford University Press, pág. 45. Un completísimo análisis ha presentado Arun Sundararajan en 2016, titulado *The Sharing Economy. The End of Employment and the Rise of Crow-Based Capitalism*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

¹⁷ Este término ha sido acuñado desde la OIT en su publicación *Trabajo*. En concreto en el número especial de 2015, titulado «El futuro del trabajo». En este sentido, una reflexión general sobre el concepto y sus connotaciones puede encontrarse en el artículo de Raymond TORRES, director del Departamento de Investigación de la OIT «Un mundo laboral en transformación», pág. 11.

¹⁸ Elaborada el 13 de junio del año 2000, durante el Consejo Europeo celebrado en Santa María de Feira, Portugal.

¹⁹ La Carta de la Pequeña Empresa fue fruto de la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «[Pensar primero a pequeña escala](#)» «[Small Business Act para Europa: Iniciativa en favor de las pequeñas empresas](#)» {SEC(2008) 2101} {SEC(2008) 2102}, Bruselas, 25 de junio de 2008, COM(2008) 394 final.

²⁰ El texto de esta iniciativa procede de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «[Plan de acción sobre el emprendimiento 2020: Relanzar el espíritu emprendedor en Europa](#)», Bruselas 9 de enero de 2013 COM(2012) 795 final.

²¹ Se trata de la [Recomendación del Consejo relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos \(2003/134/CE\)](#), publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea L 53/45, de 28 de febrero de 2003.

plementación de las medidas de seguridad y salud. En general, tales obstáculos coincidían con los que, *a posteriori*, detectó el estudio presentado en el Grupo de Investigación del Proyecto SESA-ME antes citado e, igualmente, con los presentados por el Informe evaluador del año 2015 que más adelante se menciona. Según se recomendaba, los problemas detectados necesitaban soluciones que habrían de pasar por facilitar herramientas que les permitieran, sin apenas costes, realizar verdaderas evaluaciones de riesgos –incidiendo escasamente en los obstáculos incluidos en el ámbito *económico*–; por alentar la participación inter-empresarial y supra-empresarial –con lo que se reconocía la existencia de obstáculos insertos en el ámbito *relacional*–; así como por destinar incentivos a la formación, a la sensibilización, a la concienciación y a la elaboración de una legislación inteligente que, desde las especialidades de estas microentidades, les permitiesen integrar medidas de seguridad y salud –afrontándose así, solo parcialmente, las dificultades existentes en el ámbito *actitudinal*–.

De forma paralela a esas medidas normativas, la Unión también ha elaborado varias Estrategias de duración cuatrienal –sobre la prevención de riesgos laborales– que han contribuido a determinar prioridades, objetivos comunes, y han proporcionado un marco para la coordinación de las políticas de los Estados miembros, configuradas, desde 2012, en programas nacionales para la seguridad y la salud laboral. En esas Estrategias europeas, a las microempresas y pymes, si bien no se les ha otorgado un lugar destacado, al menos sí que se les ha mencionado. En concreto, la [Resolución 2002/C161/01](#), que aprobó la Estrategia para los años 2002-2006, estimó objeto de ayuda económica las actuaciones incluidas en el ámbito actitudinal, teniendo como finalidad el asesoramiento, la asistencia y la formación en materia de prevención a estas entidades; y de forma más amplia, la [Resolución 2007/C145/01](#) –marco jurídico para la Estrategia 2007-2012–, previó subvencionar, con cargo a los fondos estructurales, acciones con incidencia en el ámbito antes citado, cuyo objeto, además de los anteriores, fuera aumentar los recursos personales en los servicios de inspección nacionales, así como otras medidas que influyesen en los obstáculos del ámbito económico, relativas a mejorar el acceso gratuito de las empresas micro, pequeñas y medianas a los servicios de prevención y a herramientas *online*. En este sentido, se lanza el OiRA –Online Interactive Risk Assessment–²², una plataforma virtual de acceso libre y gratuito que permite realizar valoraciones de riesgos en las pymes y microempresas atendiendo a su sector de producción. La última de estas iniciativas es el [Marco Estratégico 2014-2020](#)²³ desde el que se identifican como principales retos a alcanzar por la Unión Europea actuaciones muy genéricas que presentan importantes dificultades en su materialización. En concreto, el texto menciona acciones destinadas a reforzar la capacidad de las microempresas y pymes para poner en marcha medidas y acciones que contribuyan a prevenir el riesgo; facilitar el cumplimiento de la legislación en materia de seguridad y salud laboral; proporcionar herramientas prácticas que permitan el cumplimiento de la legislación; elaborar informes de buenas prácticas para estas entidades a nivel nacional y europeo, así como reducir la carga administrativa y financiera que soportan.

²² La herramienta está disponible en <http://www.oiraproject.eu/> (accesible a fecha de 26 de septiembre de 2016).

²³ Previsto en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones relativo a la elaboración de un Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 (Bruselas, 6 de junio de 2014, [COM\(2014\)332 final](#)).

El apoyo económico que, sin embargo, se ordena para materializar tales actuaciones, sorprendentemente se destina a sufragar gastos que, relacionados con la formación, solo inciden muy tangencialmente en el ámbito actitudinal, dejando en el olvido el resto de ámbitos, donde se circunscriben aspectos reconocidos ya como deficitarios por los distintos informes existentes al respecto. Este es el caso de las carencias de participación, de aptitud, de investigaciones y los problemas de dependencia económica. Ello se ha puesto de manifiesto en el Informe elaborado en el año 2015 que, bajo el auspicio y la previsión del Marco Estratégico mencionado, se realizó con la finalidad de evaluar la implementación de las medidas previstas para sus dos primeros años de vigencia. Entre otras muchas conclusiones, destaca, precisamente, la detección de importantes dificultades que encuentran microempresas y pymes para implementar las medidas de seguridad y salud laboral. Dificultades que, de nuevo, redundan en los aspectos económicos, actitudinales y relacionales, los cuales en absoluto son novedosos para la Unión dada su reiteración en los análisis realizados en el año 2003, en concreto en la mencionada Recomendación sobre mejora en la seguridad y salud del trabajador autónomo y, posteriormente, en el Informe del Grupo SESAME correspondiente al año 2016.

Este desencuentro, consciente y voluntario, entre retos, medidas y finalidades nunca podrá tener como resultado elevados índices de implementación de las normas de seguridad y salud laborales, mucho menos contribuir a aumentar la productividad así como a reducir los riesgos y los daños en el lugar de trabajo de las entidades empresariales micro, pequeñas y medianas. A nuestro juicio, el verdadero desafío no se ha afrontado aún, dado que la Unión, empeñada en impregnar todas sus actuaciones de la ideología neoliberal, ha perdido de vista el auge sin precedentes que se está produciendo de las relaciones laborales y productivas atípicas, así como de la economía informal. Cómo se va a garantizar la protección de la seguridad y la salud cuando ejércitos de ciudadanos solo puedan –o decidan– sobrevivir siguiendo los cauces alternativos que les ofrecen la digitalización, la robótica y las fórmulas mercantiles, donde el elemento de la subordinación está tan difuso que se desconoce quién trabaja para quién, donde los límites entre el tiempo de descanso y el de trabajo no existan y donde la inestabilidad laboral alcance cuotas de espontaneidad en la prestación.

3. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN MICROEMPRESAS Y PYMES: ESPAÑA

En España existen, según los datos estadísticos del año 2016²⁴, 3.114.361 empresas, de las cuales 130.642 son pymes y 2.979.880 microempresas, representando el 95,8% del total. Ello

²⁴ Los datos que aquí se presentan proceden del ejercicio de contraste realizado por nuestra parte entre las estimaciones del Directorio Central de Empresas –entidad dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social–, accesibles en http://www.ipyme.org/publicaciones/retrato_pyme_2015.pdf (disponible a fecha de 28 de septiembre de 2016), y el trabajo «Evolución del Tejido Empresarial» publicado en enero de 2016 por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales.

coloca a nuestro país 3,4 puntos por encima de la estimación disponible para el conjunto de la Unión Europea en 2013, estimado en el 92,4%.

Respecto de la siniestralidad laboral, las estadísticas²⁵ reflejan una mayor prevalencia de los accidentes de trabajo en las empresas tamaño micro, pequeño y mediano, lo que se debe, atendiendo al informe que sirvió de base a la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo para el periodo 2015-2020](#) (EESST, en adelante), a factores que bien podrían incluirse entre los ámbitos señalados en el apartado anterior como claves para profundizar en el conocimiento de los retos y deficiencias que tienen que afrontar las microempresas y pymes en la incorporación de medidas de prevención. En el caso español, de forma paralela al europeo, los obstáculos incluidos en el ámbito *económico* están identificados con lo ajustado de su presupuesto y la brevedad, como característica general, de sus ciclos de vida; en el ámbito *actitudinal*, se incluyen la menor concienciación del titular de la entidad y de sus trabajadores sobre la importancia de la prevención de riesgos laborales, el mayor desconocimiento de las disposiciones legales que les son exigibles y la insuficiencia de recursos humanos y materiales de los servicios de inspección nacionales para hacer cumplir las normas. Por último, el ámbito *relacional* se hace coincidir con la necesidad de configurar órganos consultivos y de participación –a nivel intra-empresarial y supra-empresarial– que promuevan la investigación, la formación en esta materia y favorezcan la coordinación entre Administraciones públicas y agentes sociales.

Por todo ello, y teniendo en cuenta los elevados niveles de siniestralidad que existen entre las pymes que configura nuestro tejido empresarial, su disminución se ha previsto como una meta prioritaria a alcanzar desde los programas de actuación en materia de seguridad y salud en el trabajo. El modo en que se configura su tratamiento jurídico-normativo, así como las políticas configuradas desde el nivel nacional y el autonómico para la implementación de la prevención de riesgos, son el objeto de estudio y reflexión de los siguientes apartados.

3.1. TRATAMIENTO JURÍDICO-NORMATIVO A NIVEL NACIONAL

La preocupación del legislador español por hacer frente a la problemática relacionada con los riesgos del trabajo, los accidentes laborales y las enfermedades profesionales data, siguiendo

²⁵ El índice de accidentes de trabajo de todos los sectores de actividad ha experimentado en la última década en España una tendencia decreciente, y lo que es más importante, constante. Pero a pesar de ello, cada año se producen más de 500.000 accidentes de trabajo con baja, más de 500 accidentes mortales y más de 17.000 partes notificados de enfermedades profesionales. Por sectores, el de la construcción, a pesar de la significativa reducción de la siniestralidad experimentada desde el año 2000, continúa siendo el que presenta un mayor índice de incidencia, superando en más del doble la media de los índices sectoriales. Le sigue industria con un valor también superior a la media y, por debajo, los sectores agrario y de servicios. Las actividades con mayores incidencias son: la silvicultura y explotación forestal, la pesca y acuicultura, dentro del sector agrario; las industrias extractivas, la fabricación de productos metálicos, las actividades de descontaminación y gestión de residuos en el sector industria; la ingeniería civil en construcción; y las actividades relacionadas con el transporte en el sector servicios. Así puede leerse en la pág. 14 de la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020](#).

a la más reputada doctrina²⁶, de los primeros años del siglo XX, siendo continuación de ello la introducción en el texto de nuestra Carta Magna de un precepto que, específicamente, encomienda a los Poderes Públicos *velar* por la seguridad e higiene en el trabajo –art. 40.2 CE–, otorgándole, en este sentido, competencia legislativa exclusiva al Estado, mientras que las comunidades autónomas podrán ejecutar lo prescrito por el nivel estatal²⁷ –art. 147.1.7 CE–. A esto ha de sumarse la ratificación del [Convenio de la OIT núm. 155](#)²⁸ sobre seguridad y salud de los trabajadores, así como la aprobación, en el año 1995, de la [Ley núm. 31 de Prevención de Riesgos Laborales](#)²⁹. La norma que, siendo transposición de la [Directiva europea 89/391/CEE](#), ordena, por primera vez, todo el sistema nacional de prevención.

Más concretamente, en lo que respecta a la prevención de riesgos en las microempresas y pymes, nuestro país ha ratificado el [Convenio de la OIT número 187](#)³⁰ que prevé, en la letra h) del apartado 3 de su artículo 4, la necesidad de que los Estados firmantes ordenen en sus sistemas nacionales mecanismos de apoyo para la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en empresas tamaño micro, pequeño y mediano, así como en la economía informal. Y también ha realizado, tal y como se indica desde Europa, reformas de cierto calado³¹ para facilitarles el cumplimiento de la normativa, adoptando una serie de medidas dirigidas a la simplificación de la actividad preventiva y a la asunción personal de la prevención por parte del propio empresario –cuando la empresa tenga una plantilla inferior a 6 trabajadores–, que han exigido la modificación³² de la [Ley 31/1995](#). En esa misma línea el [Real Decreto 337/2010](#)³³, que altera el [Reglamento de los Servicios de Prevención](#)³⁴, concreta que las empresas de hasta 50 trabajado-

²⁶ Solo como ejemplo traemos a colación aquí los completísimos trabajos de Francisco CASTELLANOS MANTECÓN *et al.* (2007): *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Madrid: Fundación Largo Caballero e Instituto Nacional de Seguridad e Higiene; de Joaquín APARICIO TOVAR y Antón SARACIBAR SAUTÚA (coord.) (2007): *Historia de la prevención de riesgos laborales en España*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; y de Cristián CERÓN TORREBLANCA (2011): «Historia de la prevención de riesgos Laborales en España desde el Tardofranquismo a la transición», *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, núm. 33.

²⁷ Detenernos ahora en presentar los problemas de distribución competencial en función de la materia excede con mucho la finalidad de este trabajo, por ello remitimos a la lectura, entre otras, de la emblemática [Sentencia del Tribunal Constitucional español 195/1996, de 28 de noviembre](#).

²⁸ El instrumento de ratificación de este convenio se publicó en el BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 1985.

²⁹ Se trata de la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#), publicada en el BOE núm. 269, de 10 de noviembre.

³⁰ En esta ocasión se publicó en el BOE núm. 187, de 4 de agosto de 2009.

³¹ Un estudio en este sentido presenta la profesora Miren Edurne LÓPEZ RUBIA (2013): «La aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en las pymes: Últimas modificaciones normativas», *Lan Harremanak*/28-I, págs. 259-260.

³² La modificación se introdujo por la [Ley 25/2009, de 22 de diciembre](#), sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (conocida como Ley Omnibus), publicada en el BOE núm. 308, de 23 de diciembre.

³³ Se trata del [Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo](#), publicado en el BOE núm. 71, de 23 de marzo.

³⁴ Este es el [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales, publicado en el BOE núm. 27, de 31 de enero.

res que no desarrollen actividades del anexo I del citado Reglamento podrán reflejar en un único documento el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Ese procedimiento de simplificación documental³⁵, además, las exonera de efectuar auditorías siempre que realicen la prevención con recursos propios. Esta dispensa, paralela a otras como la no obligatoriedad de delegados de prevención en empresas de hasta 30 trabajadores³⁶, sigue la línea promovida por Europa –errónea a nuestro juicio– que pretende aligerar los obstáculos de las microempresas y pymes exclusivamente mediante la desregulación o la cesión de la observancia de las normas a la voluntad del empresario, sin que los poderes públicos se preocupen por alentar esa voluntariedad. En consecuencia, no solo deja de incentivarse el cumplimiento de la normativa –el ámbito *actitudinal* seguiría sin corregirse– sino que, además, se condena a los trabajadores a estar y pasar por situaciones de riesgo incontrolado, dada la inexistencia de auditorías –por excusa legal– y de inspecciones administrativas –por falta de recursos humanos y materiales–. Es evidente, por tanto, que en materia de seguridad y salud laboral, España quiere subirse, o se ha subido ya, al carro de la «legislación inteligente», sin embargo, su válida implementación ha de pasar, necesariamente, por promover simultáneamente todo un elenco de programas que construyan y ejerciten la voluntad positiva del titular de la empresa en conjunción con la de los trabajadores –grandes olvidados, por cierto, en las políticas europeas y españolas de prevención de riesgos laborales–.

Esta idea relativa a incidir en el ámbito *actitudinal* mediante la sustitución de las reglas de *hard law* por otras de *soft law*, es la que parece dominar el marco jurídico que engloba a las políticas públicas de seguridad y salud laboral, siendo reflejo de ello los distintos programas que, en la última década, se han desarrollado en España. Así, en el año 2005, el Gobierno aprobó el «Plan de actuación para la mejora de la seguridad y salud en el trabajo y la reducción de los accidentes de trabajo», que contemplaba la necesidad de elaborar una Estrategia española para establecer el marco general de las políticas preventivas a corto y medio plazo. Dos años más tarde se aprobó la primera [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012](#), que tenía como objetivos generales reducir de manera constante y significativa la siniestralidad laboral, y mejorar de forma continua y progresiva las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. El [balance de esa Estrategia](#)³⁷ recoge las medidas llevadas a cabo para la consecución de los objetivos acordados, entre las cuales, las más numerosas afectaban, justamente, a las actitudes del ciudadano. Ejemplo de ellas son la modificación de la normativa para facilitar su aplicación mediante la asunción personal del titular empresario –antes mencionada–, la potenciación de la formación

³⁵ Este procedimiento se ha fomentado desde el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) mediante la elaboración de una guía técnica sobre «Simplificación Documental». La guía, de carácter no vinculante, recoge orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.

³⁶ Este es el tenor literal del artículo 35 de la [Ley 31/1995](#).

³⁷ Cuyo texto está disponible en <http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/Balance%20FINAL%20EESST.pdf> (accesible a fecha de 29 de septiembre de 2016).

en prevención de riesgos laborales, tanto en el ámbito educativo como en el laboral, la mejora de los sistemas de información inter-empresarial para difundir las buenas prácticas, y los criterios de calidad de los servicios de prevención atendiendo a ramas de producción. Mientras que las menos numerosas se incardinaban en el ámbito *relacional*, estando dirigidas a impulsar la participación de los interlocutores sociales y Administraciones públicas en el diseño de la Estrategia y en la ejecución de las medidas que la materializaban. Por último, en el ámbito *económico*, solo se impulsó la organización de programas de asesoramiento técnico gratuito a las empresas, entre los que subrayamos Prevención10.es³⁸, por constituir, a nuestro juicio, un buen ejemplo de lo que habría de ser un tratamiento adecuado de los retos que circundan a microempresas y pymes a la hora de implementar la prevención de riesgos laborales en sus estructuras, dado que, como a continuación se presentará, con este tipo de programas se busca –y se alcanza– el deseado equilibrio entre los aspectos económicos de la empresa y los actitudinales del titular.

El citado programa permite el asesoramiento público y sin costes para las empresas de hasta 10 trabajadores, apoyando la organización de actividades preventivas mediante la consulta de los empresarios y considerando las peculiaridades y riesgos específicos de cada actividad. Desde este programa no solo se quiere impulsar la asunción por el empresario de la gestión de las actividades preventivas sino, además, proporcionarle ayuda técnica gratuita para aquellas actividades que por su complejidad o riesgo lo requieran, de manera que, la prevención deja de constituir un lastre económico para el presupuesto de su entidad y pasa a convertirse en un *input* que le otorga *valor añadido*. Dentro de Prevención10.es se han implementado dos líneas de acción. De un lado, un sistema web denominado «Evalua-T»³⁹, que permite, a través de internet, la gestión de riesgos laborales a las empresas de hasta 10 trabajadores. Y, de otro lado, se ha configurado un sistema de atención telefónica a consultas sobre la materia, denominado «STOP riesgos laborales». Desde este servicio se pretende contribuir al desarrollo de la cultura preventiva a través de acciones de divulgación y difusión de la normativa en prevención de riesgos laborales y se resuelven dudas sobre la aplicación y uso de Evalua-T. Además, se canalizan todas las consultas que, en esta materia, planteen los empresarios hacia los órganos competentes de la Administración pública, mejorando la coordinación entre las distintas Administraciones competentes. Actualmente, asimismo, se está trabajando en la aplicación formativa denominada «T-Formas»,

³⁸ El marco en el que se desarrolla y ejecuta el portal [Prevención10.es](http://Prevencion10.es) es el de la Seguridad Social. Se financia con recursos de la Seguridad Social, a través de una encomienda de gestión, y es gestionado desde el INSHT, en colaboración con las comunidades autónomas. Para el desarrollo del proyecto con las comunidades autónomas se ha creado un marco de trabajo común MEYSS-CC. AA. que permite la participación activa de las distintas Administraciones con competencia en materia de prevención de riesgos laborales.

³⁹ Esta actividad se incorporó al Plan de reducción de cargas administrativas y de mejora de la regulación del Estado (aprobado en 2008). El desarrollo de la aplicación se ha implementado a través de una metodología común para las autoevaluaciones que cubren 31 actividades económicas según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE). Esto supone que el servicio potencialmente puede prestarse al 42% de este tipo de empresas españolas (según los datos del DIRCE 2010). El servicio está disponible a través del enlace <https://www.prevencion10.es/site-web/home.seam>, accesible a fecha de 29 de septiembre de 2016.

dirigida a facilitar la formación del empresario de empresas de hasta 10 trabajadores, para que puedan asumir personalmente la prevención de riesgos laborales.

Y, en esa misma línea, pero aun con mayores beneficios en la medida en que el ámbito *relacional* también es incentivado, se crea «PREVEA»⁴⁰, un programa voluntario de ayuda, asesoramiento y apoyo para la reducción de accidentes, dirigido a empresas de alta siniestralidad laboral, llevado a cabo en colaboración entre las distintas Administraciones públicas (en particular entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [ITSS]), las comunidades autónomas, las organizaciones empresariales y las organizaciones sindicales. De un lado, los empresarios, comprometidos en la mejora sistemática de su sistema de prevención de riesgos laborales, y, consecuentemente, de sus resultados de siniestralidad y de sus condiciones de trabajo, y de otro, la autoridad laboral y la ITSS se comprometen a no incluir a la empresa en el plan de visitas programadas de la ITSS ni a llevar a cabo actuaciones sancionadoras, salvo en ciertos casos explicitados, y a ejercer una vigilancia de las actuaciones y resultados. La adhesión a PREVEA se ha de llevar a cabo con el conocimiento y acuerdo de los trabajadores o sus representantes –en función de cómo esté establecida la representación en la empresa–, siendo su colaboración un aspecto crucial en la aplicación del programa, que repercute tanto en la integración del trabajador en la empresa como en el reconocimiento de su grado de responsabilidad en la implementación de la seguridad y salud laboral. Este programa constituye un verdadero ejemplo de lo que debería ser la respuesta equilibrada a las dificultades de las pymes para adoptar tales medidas y la técnica correcta para implementar la «cultura preventiva».

Fruto de esa primera Estrategia Española para la Seguridad y Salud laboral, son también las medidas legislativas adoptadas para garantizar la efectividad del derecho de los trabajadores autónomos⁴¹ a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo⁴², si bien su primordial finalidad se limita a incentivar los comportamientos «pro prevención». En este sentido se crea por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en la reunión plenaria de 26 de enero de 2005, un grupo de trabajo de carácter estable para el estudio y el análisis de sus condiciones de seguridad y salud, así como de la legislación aplicable en materia preventiva, teniendo

⁴⁰ Aprobado por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), el 15 de octubre de 2008, su aplicación se realizó con carácter experimental, con el fin de hacer un informe de evaluación de los resultados, que está en fase de elaboración, ya que las últimas empresas en incorporarse finalizaron el calendario previsto en noviembre de 2012.

⁴¹ Acerca de las necesidades legislativas de este colectivo se recomienda la lectura del detallado trabajo del profesor Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ (2008): «La prevención de riesgos en el trabajo por cuenta propia. Autónomos y Seguridad Laboral», *Seguridad y Medioambiente*, núm. 109, primer trimestre.

⁴² En este sentido se aprueban la [Ley 20/2007, de 11 de julio](#), del Estatuto del trabajo autónomo, publicada en el BOE núm. 166, de 12 de julio, la [Ley 32/2010, de 5 de agosto](#), por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, publicada en el BOE núm. 190, de 6 de agosto, y el [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, publicada en el BOE núm. 47, de 23 de febrero.

en cuenta la experiencia de otros Estados, la consulta a grupos y organizaciones de representación de los trabajadores autónomos y la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 18 de febrero de 2003. Las propuestas de actuaciones que presenta el grupo⁴³ sin duda se orientan a aumentar las líneas de investigación sobre este colectivo, a realizar campañas de información, a extender la formación preventiva y la cualificación, y a facilitar su acceso a la vigilancia específica de la salud. Ninguna alusión se hace, sin embargo, a otro tipo de acciones que, como las anteriores, podrían redundar simultáneamente en la variopinta problemática que los circunda.

A pesar de las medidas implementadas por la [Estrategia 2007-2012](#), las estadísticas continuaron mostrando las serias dificultades de las empresas en el desarrollo de la normativa de prevención, las cuales eran más acuciantes para las micro y pymes que, como se ha reconocido en la propia Estrategia, afrontaban, además, desde su fragilidad presupuestaria, el reto de una crisis económico-financiera sostenida en el tiempo.

Por todo ello, el Consejo de Ministros, reunido el 24 de abril de 2015, aprobó la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020](#), consensuada previamente por la Administración General del Estado, las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, cuyo contenido se estructura en dos objetivos generales y cuatro específicos, materializados en líneas de actuación implementadas, de manera sistemática y ordenada, en tres planes de acción⁴⁴ que abarcan el periodo total de la Estrategia.

Pues bien, en lo que a las microempresas y pymes corresponde, la nueva Estrategia incluye, como uno de sus principales objetivos, lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa en cooperación con las comunidades autónomas, así como la adopción de las medidas necesarias para garantizar la efectividad del derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo. Para ello se proponen actuaciones que, partiendo de un análisis más exhaustivo de la realidad, y teniendo presente lo delicado de su supervivencia económica, permitan avivar y fortalecer la actitud responsable de empresarios y trabajadores, incentivando su cooperación. Así, se citan expresamente actuaciones⁴⁵ de la Fundación para la

⁴³ Durante el año 2010 el grupo se reunió en tres ocasiones, y presentó un documento al Pleno de la CNSST que bajo el título «[Trabajadores autónomos. Coordinación de actividades preventivas](#)», propone medidas para mejorar la seguridad y salud de los autónomos cuando desarrollan su actividad en concurrencia con otros trabajadores autónomos o de otras empresas. Asimismo, se plantearon propuestas para la formación de este colectivo, cuyo contenido se ha integrado en el [Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales](#) aprobado el 18 de octubre de 2011.

⁴⁴ La distribución temporal que a tal efecto se ha hecho es el siguiente: el primero de esos planes se extenderá desde el momento de aprobación de la Estrategia hasta el 31 de diciembre de 2016. El segundo, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018. Y, por último, el tercero comenzará su vigencia el 1 de enero de 2019 y finalizará con la misma Estrategia el 31 de diciembre de 2020,

⁴⁵ Para garantizar la ejecución de las acciones de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, dirigidas a las pequeñas y medianas empresas y los programas sectoriales previstos, la financiación será, como mínimo, la que

Prevención de Riesgos Laborales⁴⁶ y las Administraciones públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento, vigilancia y control de la prevención de riesgos laborales; el fortalecimiento de la participación de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo; así como la continuación en el desarrollo de la plataforma Prevención10.es. Una acertada perspectiva de aproximación esta que, al combinar, de forma armonizada, la observancia de las reales dificultades que convergen en las empresas de tamaño micro, pequeño y mediano, tendrá, a nuestro juicio, resultados satisfactorios para la propia entidad, sus componentes y la sociedad.

La propia EESST, para su materialización, reserva un papel importante a las comunidades autónomas, respetando así la atribución competencial prevista en el texto constitucional. El modo en que desde este nivel se están desarrollando esas previsiones es el análisis que a continuación se presenta.

3.2. TRATAMIENTO JURÍDICO-NORMATIVO A NIVEL AUTONÓMICO

Las comunidades autónomas, en virtud del artículo 149.1.7 de la CE y de las previsiones contenidas en sus respectivos estatutos de autonomía, han optado por desarrollar sus competencias de ejecución en materia de legislación y políticas preventivas mediante la elaboración de planes, estrategias o acuerdos⁴⁷ que, a nivel de su territorio, sirvan para configurar el marco de intervención en seguridad y salud laborales.

en el momento de la aprobación de esta Estrategia se dispone para la financiación de las acciones de la fundación y, como máximo, de 25 millones de euros anuales.

⁴⁶ La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales tiene como objetivo primordial la promoción de la «cultura preventiva» entre microempresas y pymes, mediante el desarrollo de actividades destinadas al fomento de la investigación, la formación, las buenas prácticas, la cooperación inter-empresarial y la proporción de programas y herramientas *online* que permitan aliviar costes a la vez que implementar medidas de seguridad y salud. Su previsión consta en la disposición adicional quinta de la Ley 31/1995. Está adscrita a la CNSST, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con participación tanto de las Administraciones públicas como de las organizaciones más representativas de empresarios y trabajadores. Su página web es accesible a través de <http://www.funprl.es/Aplicaciones/Portal/portal/Aspx/Home.aspx> (disponible a fecha de 27 de septiembre de 2016).

⁴⁷ Hemos decidido no utilizar una sola denominación a la vista de la variedad de títulos que las autonomías otorgan a estas herramientas. En total se cuenta con diecisiete marcos de actuación, que a continuación enunciamos con la finalidad de facilitar su localización para posteriores investigaciones. Así, a fecha de septiembre de 2016, están en vigor la «Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo», aprobada mediante el Acuerdo del Consejo de Gobierno de 9 de febrero de 2010, publicado en el BOJA núm. 38, de 24 de febrero; el «Plan PYME-10 2016 en Prevención de Riesgos Laborales para empresas del sector de la Construcción en Aragón» y la «Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo»; el «Plan de Salud, Seguridad y Medioambiente Laboral de Asturias»; la «Estrategia de Seguridad y Salud Laboral de Baleares»; la «Estrategia cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo»; el «Plan de Actuación del Instituto Canario de Seguridad Laboral»; el «Acuerdo Estratégico para

En su totalidad, los diecisiete instrumentos con que se dotan nuestras autonomías han sido elaborados, como no podía ser de otra forma, bajo el paraguas normativo de la [Ley 31/1995](#), de Prevención de Riesgos Laborales, con las orientaciones político-jurídicas de la Estrategia Española de Seguridad y Salud Laboral y con el consenso de los interlocutores sociales con suficiente representación en sus regiones. Aspectos estos que dotan de uniformidad y estabilidad a las intervenciones autonómicas en la medida en que se garantizan tanto los servicios como la democracia participativa en su configuración, de forma que, en parte, se podrían considerar superados los retos vinculados al ámbito relacional de los que normalmente adolecen las medidas de prevención.

Pues bien, el estudio de estas herramientas nos lleva a concluir que todas dedican un apartado específico a potenciar la seguridad y salud laborales en las microempresas y pymes, e incluyen de forma automática a los trabajadores autónomos⁴⁸ –con o sin trabajadores a su cargo–, no solo porque la propia [EESST](#) lo prevea, sino además por demostrarse, en los diferentes informes en que se basan, unos índices de siniestralidad en este colectivo nada desdeñables.

Las medidas contenidas en los diferentes planes y estrategias pueden clasificarse, a efectos de ofrecer un panorama claro y conciso, atendiendo a los ámbitos señalados en este trabajo –y que podían visibilizarse en la Estrategia Europea–, como básicos para conocer los retos a que se enfrentan las empresas de tamaño mico, pequeño y mediano.

Así, respecto del ámbito *económico*, y con la finalidad de presentar la prevención de riesgos laborales como un *input* necesario para incrementar la productividad y contribuir tanto al enriquecimiento material como social, las autonomías han optado por desarrollar distintos tipos de actuaciones. Así, en primer lugar, se organizan labores de asesoramiento público y personalizado gratuito a empresarios y autónomos –como es el caso de Andalucía⁴⁹, Asturias⁵⁰, Canarias⁵¹,

la Prevención de Riesgos Laborales de Castilla-La Mancha»; el «V Acuerdo de Prevención de Castilla y León»; el «Marco Estratégico Catalán de Seguridad y Salud Laboral»; el «VII Plan de Prevención de Riesgos Laborales de Extremadura»; el «Plan de Actuación gallego»; el «IV Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid»; la «Estrategia Regional de Murcia de Seguridad y Salud Laboral»; el «III Plan de Salud Laboral de Navarra»; la «Estrategia Vasca de Seguridad y Salud en el Trabajo» y la «Estrategia Valenciana de Seguridad y Salud en el Trabajo», que se haya en vías de publicación a fecha de 30 de septiembre de 2016.

⁴⁸ En este sentido, las herramientas autonómicas tienen presente el [Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero](#), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, publicado en el BOE núm. 47, de 23 febrero.

⁴⁹ Así puede leerse en el punto 4.2.2.1 f) de la Estrategia andaluza.

⁵⁰ Esta medida está contemplada en la pág. 19 del Plan asturiano.

⁵¹ En la pág. 10 del Plan de actuación canario se encuentra esta medida.

Cantabria⁵², Castilla-La Mancha⁵³, Castilla y León⁵⁴, Cataluña⁵⁵, Extremadura⁵⁶, Madrid⁵⁷, Murcia⁵⁸, Navarra⁵⁹ y País Vasco⁶⁰-. En segundo lugar, se desarrollan acciones encaminadas a promover la disposición de recursos propios, de manera que sea la persona titular de la empresa o el autónomo quien se encargue de asumir la gestión de la prevención. Esta medida, aunque podría incardinarse también dentro del ámbito actitudinal, sin duda tiene repercusiones económicas, en tanto que exige a la empresa de destinar parte de su presupuesto a retribuir los servicios de una entidad ajena. Al menos de esta forma lo han entendido Andalucía⁶¹, Aragón⁶², Canarias⁶³, Cataluña⁶⁴, Navarra⁶⁵ y País Vasco⁶⁶. En tercer lugar, se fomenta y promociona la utilización de herramientas informáticas creadas al efecto desde el nivel nacional, como por ejemplo los recursos Prevención10.es, PREVEA o STOP mencionados en este trabajo, y cuya finalidad es permitir la evaluación de los riesgos, el conocimiento de las medidas y de buenas prácticas que desde un sector productivo concreto se están implementando por otras microempresas, pymes y autónomos. En la medida en que estos recursos son de acceso libre y gratuito por los usuarios, también se contribuye a eliminar gastos innecesarios; una tendencia esta –la de la gratuidad– que es consecuencia directa de la Era de la Digitalización en que se circunscribe el actual paradigma productivo. Al uso de los instrumentos citados le dedican especial atención Aragón⁶⁷, Asturias⁶⁸,

⁵² El asesoramiento directo se contiene en la pág. 37 de la Estrategia cántabra.

⁵³ El Objetivo 1.2 del Acuerdo estratégico de Castilla-La Mancha hace alusión a esta actuación, el cual solo puede leerse vía *online* a través del enlace <http://www.castillalamancha.es/gobierno/economiaempresasyempleo/estructura/dgtfsl/actuaciones/acuerdo-estrat%C3%A9gico-para-la-prevenci%C3%B3n-de-riesgos-laborales-en-castilla-la-mancha-2014-2016> (disponible a fecha de 30 de septiembre de 2016).

⁵⁴ La lectura del V Acuerdo de Castilla y León solo es posible a través del siguiente link, http://www.trabajoyprevencion.jcyl.es/web/jcyl/TrabajoYPrevencion/es/Plantilla100/1258121762203/_/_/ (disponible a fecha de 30 de septiembre de 2016).

⁵⁵ En la pág. 18 del Marco estratégico catalán se encuentra esta medida.

⁵⁶ El VII Plan extremeño incluye esta actuación en la pág. 7 de su texto.

⁵⁷ La pág. 7 del IV Plan director de Madrid contiene esta información.

⁵⁸ La Estrategia regional murciana se pronuncia así en su pág. 9.

⁵⁹ Así se menciona en el objetivo 1.A del III Plan navarro.

⁶⁰ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

⁶¹ Así puede leerse en el punto 4.5 a) de la Estrategia andaluza.

⁶² En la pág. 36 de la Estrategia aragonesa no solo se apuesta por la asunción propia, sino además por servicios mancomunados.

⁶³ En la pág. 9 del Plan de actuación canario se encuentra esta medida.

⁶⁴ Esta acción puede leerse en la pág. 18 del Marco estratégico catalán.

⁶⁵ Así se menciona en el objetivo 1.A del III Plan navarro.

⁶⁶ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

⁶⁷ En la pág. 37 de la Estrategia aragonesa se menciona esta actuación.

⁶⁸ Esta medida está contemplada en la pág. 16 del Plan asturiano.

Canarias⁶⁹, Castilla-La Mancha⁷⁰, Extremadura⁷¹ y Galicia⁷². En cuarto lugar, se destinan líneas de subvención consistentes en la entrega de cantidades a tanto alzado a las microempresas, pymes y autónomos que adquieran o mejoren sus mecanismos, herramientas o equipos de prevención, si bien las sumas suelen oscilar entre los 1.200 euros que, como mínimo, concede Andalucía⁷³ y los 30.000 euros de máximo previstos por Castilla y León⁷⁴. A esta iniciativa se suman, además, Extremadura⁷⁵ y Galicia⁷⁶, si bien no fijan unas cantidades ciertas ni se dirigen en concreto a las microempresas, pymes y autónomos. Por último, también a medio camino entre el ámbito económico y el actitudinal, Murcia⁷⁷, Navarra⁷⁸ y el País Vasco⁷⁹ han articulado medidas consistentes en la concesión de ayudas económicas en reconocimiento de las actuaciones consideradas buenas prácticas en la gestión de la prevención, así como para su implementación por otras empresas.

El ámbito *actitudinal* es, sin duda alguna, el más desarrollado por los planes y estrategias autonómicos. Así, bajo la denominación «fomento de la cultura preventiva», encontramos el núcleo duro del nuevo paradigma regulador de corte neoliberal impreso desde Europa a los Estados miembros, conforme al cual se produce una sustitución de las reglas imperativas o de *hard law* por otras volitivas o *soft law*. En efecto, la promoción de valores culturales tendentes al cumplimiento voluntario de lo que solo son guías políticas y no leyes materiales se ha convertido en el contrapeso necesario para evitar la desviación hacia el caos absoluto al que conduce la desregulación extendida por toda la legislación laboral. De esta forma, si asistimos a una reducción de normas que, entre otras, tienen como función moldear la voluntad y el comportamiento humano, lo único que resta es apelar a la actitud activa del cumplimiento. O lo que es lo mismo, no obedecer porque se castiga, sino porque se cree bueno y justo. El problema de esta impostación versa, sin embargo, en que nuestras sociedades –y sus habitantes– no están lo suficientemente maduras como para depositar exclusivamente en su voluntad la observancia de aspectos tan delicados como la vida o la salud del prójimo. Buena prueba de ello es, sin ir más lejos, el número de siniestros laborales

⁶⁹ En la pág. 10 del Plan de actuación canario se encuentra esta medida.

⁷⁰ El objetivo 1.2 del Acuerdo estratégico de Castilla-La Mancha hace alusión a esta actuación, el cual solo puede leerse vía *online* a través del anlace <http://www.castillalamancha.es/gobierno/economiaempresasempleo/estructura/dg-fsl/actuaciones/acuerdo-estrat%C3%A9gico-para-la-prevenci%C3%B3n-de-riesgos-laborales-en-castilla-la-mancha-2014-2016> (disponible a fecha de 30 de septiembre de 2016).

⁷¹ El VII Plan extremeño incluye esta actuación en la pág. 7 de su texto.

⁷² La previsión de esta medida se contiene en el Plan de actuación gallego, cuyo texto es accesible en http://issga.xunta.es/portal/contido/actividade/Plan_de_actuacion_e_xestion_2016.html (disponible a fecha de 30 de septiembre de 2016).

⁷³ Así se prevé en la Resolución de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio publicada en el BOJA núm. 114, de 16 de junio de 2016.

⁷⁴ Orden EYE/2287/2009, publicada en el BOCyL núm. 242, de 18 de diciembre de 2009.

⁷⁵ Decreto 37/2016, de 15 de marzo, publicado en el DOE núm. 55, de 21 de marzo.

⁷⁶ Orden de 30 de abril 2013, publicada en el DOG núm. 92, de 15 mayo.

⁷⁷ La Estrategia regional murciana se pronuncia así en su pág. 13.

⁷⁸ Así se menciona en el objetivo I.A del III Plan navarro.

⁷⁹ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

que se producen anualmente en el territorio de la Unión. Por tanto, antes de desregular o de virar hacia la regulación voluntarista, habrían de haberse fortalecido mecanismos que garantizaran un nivel de responsabilidad y de co-responsabilidad tales que hiciesen innecesario anudar un castigo al comportamiento desviado. Pero no ha sido este el caso, sino que, como casi siempre, las políticas públicas quieren poner una tiritita para frenar una hemorragia. En esta situación se hallan las iniciativas que incluimos bajo el término *actitudinal*, consistentes, además de las ya citadas –atinentes a la asunción de la prevención por el empresario y a la promoción de las buenas prácticas, sea en su realización o en su implementación–, en la concienciación y sensibilización del titular del establecimiento o autónomo, de los representantes de los trabajadores y de los propios trabajadores respecto de los costes sociales y económicos de los siniestros laborales. Un aspecto este al que solo han dedicado algunas líneas de sus planes Aragón⁸⁰, Asturias⁸¹, Canarias⁸², Cantabria⁸³, Cataluña⁸⁴, Murcia⁸⁵, Navarra⁸⁶ y País Vasco⁸⁷. En segundo lugar, aquellas medidas relativas a difundir información sobre obligaciones, normas, infracciones, sanciones y tipos de herramientas a disposición de microempresas, pymes y autónomos para gestionar y evaluar los riesgos, tal y como sugieren Andalucía⁸⁸, Canarias⁸⁹, Cataluña⁹⁰, Murcia⁹¹, Navarra⁹² y País Vasco⁹³. En tercer lugar, el desarrollo de la formación continua y permanente para empresarios, delegados de prevención y trabajadores –como por ejemplo mencionan en sus planes y estrategias Andalucía⁹⁴, Aragón⁹⁵, Asturias⁹⁶, Canarias⁹⁷, Cantabria⁹⁸, Cataluña⁹⁹, Navarra¹⁰⁰ y País Vasco¹⁰¹–. Otras acciones menos

⁸⁰ En el punto III de la Estrategia aragonesa.

⁸¹ En la pág. 108 del Plan asturiano.

⁸² Esta medida se encuentra en la pág. 10 del Plan de actuación canario.

⁸³ La promoción de la cultura preventiva se contiene en la pág. 37 de la Estrategia cántabra.

⁸⁴ En la pág. 18 del Marco estratégico catalán se encuentra esta medida.

⁸⁵ La Estrategia regional murciana se pronuncia así en su pág. 12.

⁸⁶ Así se menciona en el objetivo 1.A del III Plan navarro.

⁸⁷ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

⁸⁸ Así puede leerse en el punto 4.2.2.1 de la Estrategia andaluza.

⁸⁹ Esta medida se encuentra en la pág. 10 del Plan de actuación canario.

⁹⁰ En la pág. 18 del Marco estratégico catalán se encuentra esta medida.

⁹¹ La Estrategia regional murciana se pronuncia así en su pág. 10.

⁹² Así se menciona en el objetivo 1.A del III Plan navarro.

⁹³ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

⁹⁴ Así puede leerse en el punto 4.2.2.1 de la Estrategia andaluza.

⁹⁵ En el punto III de la Estrategia aragonesa.

⁹⁶ En la pág. 108 del Plan asturiano.

⁹⁷ Esta medida se encuentra en la pág. 10 del Plan de actuación canario.

⁹⁸ La promoción de la cultura preventiva se contiene en la pág. 37 de la Estrategia cántabra.

⁹⁹ En la pág. 18 del Marco estratégico catalán se encuentra esta medida.

¹⁰⁰ Así se menciona en el objetivo 1.A del III Plan navarro.

¹⁰¹ La pág. 78 de la Estrategia vasca hace referencia a esta acción.

recorridas pero excepcionalmente interesantes por la validez de su propuesta son, por ejemplo, la previsión catalana¹⁰², conforme a la cual pretende fomentar actividades de coordinación que promuevan los intercambios de experiencias entre empresas del mismo o distinto sector con la finalidad de aprender de la experiencia. Destacable resulta también la acción contemplada en la Estrategia vasca, relativa a elaborar guías específicas de criterios técnicos de prevención adaptados a las necesidades específicas de las microempresas, pymes y autónomos que así lo soliciten. Y, por último, dos actuaciones que reconocen la necesidad de controlar la voluntad de los implicados en materia de prevención. Así, desde el Plan director de Madrid se prevé el incremento de los recursos humanos que permitan ampliar las labores de inspección a las microempresas, pymes y autónomos; mientras que la propuesta de Aragón¹⁰³, Asturias¹⁰⁴ y Castilla-La Mancha¹⁰⁵ es el sometimiento voluntario, a esas inspecciones, de las entidades con elevados índices de siniestralidad a cambio de no ser objeto de inspección obligatoria ni expediente sancionador durante el tiempo en que el programa se aplique.

El ámbito *relacional*, al contrario de lo que sucedía con los otros dos anteriores, es el gran postergado entre las herramientas autonómicas, aunque justo es reconocer que la participación de los representantes de los trabajadores y empresarios, como se señaló con anterioridad, es una premisa de la que parten todos los planes y estrategias autonómicas. En este sentido, tanto el Plan de actuación canario como el III Plan navarro amplían y mejoran este presupuesto al incluir, como agentes negociadores, a los trabajadores autónomos. Por otra parte, Aragón, Cataluña y el País Vasco sí que han previsto específicamente en sus respectivos planes invocar a los trabajadores para implicarlos en los organismos de gestión de las medidas de seguridad y salud de la pyme o microempresa, si bien no ha llegado a concretarse el modo en que se llevará a cabo.

CONCLUSIONES

El auge de microempresas, pymes y trabajadores autónomos que atestiguan las distintas estadísticas internacionales así como los informes procedentes de grupos de investigación de alto nivel podrían ser un indicio claro del nuevo paradigma económico en el que nos adentra la Era de la Digital-Robotización.

Este paradigma, caracterizado por el abandono –involuntario o pretendido– de la fórmula clásica de la subordinación laboral por otras estructuras de producción asentadas en la autonomía –real o ficticia– provoca que el Derecho del Trabajo, y, en concreto, la rama perteneciente a la prevención de riesgos laborales, haya de observar y adaptarse a esa nueva realidad si quiere seguir

¹⁰² En la pág. 18 del Marco estratégico catalán se encuentra esta medida.

¹⁰³ Así se dispone en la pág. 37 de la Estrategia aragonesa.

¹⁰⁴ Esta medida está contenida en la pág. 16 del Plan asturiano.

¹⁰⁵ El objetivo 1.2 del Acuerdo estratégico de Castilla-La Mancha hace alusión a esta actuación.

sirviendo como trampolín para alcanzar tanto la protección del ciudadano como la promoción de la vida buena. Así, la implementación de las medidas de seguridad y salud laborales en estructuras empresariales micro, además de las pequeñas y medianas, debe convertirse en una meta clara que ha de ser abordada más pronto que tarde. Y, para ello, resulta imprescindible conocer cuáles son los obstáculos que impiden a microempresas y pymes tal implementación.

En ese sentido, los estudios más recientes de que disponen organismos dedicados a la investigación de estas entidades –en concreto la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo– revelan la existencia de una serie de retos que, con una finalidad esclarecedora, hemos clasificado en tres ámbitos de actuación, el *económico*, el *actitudinal* y el *relacional*. Tales ámbitos se convierten en los criterios guía de nuestro estudio, en la medida que contribuyen a distinguir qué actuaciones –de las adoptadas por el nivel europeo y el nacional español– están incidiendo en los diferentes ámbitos donde se insertan los retos detectados, así como los desafíos que –aun identificados– no se han afrontado.

La normativa europea, sea desde los tratados de derecho originario hasta las Estrategias cuatrienales que sobre la seguridad y salud ha elaborado, parte de una impostación ideológica neoliberal conforme a la cual todo es mercado, producción y competitividad, de manera que cualquier intervención institucional ha de orientarse a liberarlos de lastres que, como la normativa laboral, sofoque su crecimiento. Por ello, aun teniendo conocimiento de los tipos de dificultades que afrontan microempresas y pymes para integrar las medidas de seguridad y salud en el trabajo, opta por dar respuestas sesgadas que solo palian algunas de las muchas dificultades circunscritas a los ámbitos económicos, participativo y relacional antes citados. La voluntaria descoordinación entre problemas existentes y soluciones dadas tiene como resultado elevados niveles de siniestros laborales que no solo alejan las tan ansiadas metas de la competitividad y productividad, sino lo que es aún peor, gangrenan la sociedad.

En lo que respecta al ordenamiento jurídico español, si bien es cierto que está radicalmente influenciado por la impostación neoliberal europea, también es de justicia reconocer que nada está haciendo para oponerse. Así, aun asentado sobre el mandato constitucional de velar por la seguridad y salud laboral, nuestro sistema de prevención está virando claramente hacia técnicas de *soft law*, conforme a las cuales la integración de la normativa preventiva en las microempresas y pymes se hace depender –en gran parte– de la voluntad de su titular. La responsabilidad que de esta forma se deposita en la actitud del ciudadano, en absoluto halla un contrapeso a su altura en las políticas públicas de seguridad y salud, en la medida en que las distintas Estrategias nacionales, si bien han creado interesantes herramientas que contribuyen a salvar algunos de los obstáculos incluidos en el ámbito *económico* –como por ejemplo el programa Prevención10.es– y en el ámbito *participativo* –mediante la intervención de todos los interlocutores sociales en la elaboración de las citadas estrategias–, sin embargo, tímidas han sido las medidas que han tratado de corregir las dificultades *actitudinales*. En este sentido, el fomento de la información, la sensibilización, la concienciación y la formación permanente han sido las únicas respuestas al necesario despertar de la voluntad cumplidora de todos los sujetos implicados en la materia que nos ocupa. La tendente desregulación o regulación voluntaria, unida a una escasa atención al

fortalecimiento de la actitud cumplidora, tiene como resultado la condena de los trabajadores de microempresas y pymes, así como de la sociedad en general, a estar y pasar por elevados índices de siniestralidad consentida.

Por último, y aunque en el diseño competencial constitucional las comunidades autónomas solo tienen un papel ejecutivo en la ordenación de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales, se hace preciso señalar que la elaboración de sus propios marcos de actuación no hace sino incidir en la lógica apuntada a lo largo de este estudio, conforme a la cual, la apuesta por el «fomento de la cultura preventiva» asume hoy un valor primordial, en la medida en que es la nueva herramienta jurídica que contribuirá a moldear comportamientos y orientar actitudes en busca de una sociedad más humana y justa.