

LUCES Y SOMBRAS EN LA REGULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PREVENTIVA EN LA EMPRESA: ¿DE VERDAD AYUDA A LA TAN PROCLAMADA INTEGRACIÓN?

BEATRIZ AGRA VIFORCOS

*CEU Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de León*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Luis Enrique DE LA VILLA GIL, don Juan CALVENTE MENÉNDEZ, doña María Milagros CALVO IBARLUCEA, don Jesús MERCADER UGUINA, doña Magdalena NOGUEIRA GUASTAVINO y don Antonio SEMPERE NAVARRO.

Extracto:

Poco o nada se puede hacer para conseguir la integración de la prevención en la gestión cotidiana de la empresa si no se produce una profunda concienciación de toda la ciudadanía. De nada sirven las garantías legales si el empresario que asume personalmente la prevención considera esta como una carga que le impide ocuparse de los aspectos verdaderamente importantes de su explotación; tampoco cuando los trabajadores designados suelen quedar sujetos a una polivalencia funcional que vuelve a relegar a un segundo plano lo relacionado con la protección en aras a intereses económicos dominantes; menos aún si la voluntad tuitiva del legislador se frustra por la vía de constituir servicios propios llamados a justificar de manera meramente formal el cumplimiento de la obligación legal; en fin, devastadores son los efectos de la generalizada opción por exteriorizar la prevención desentendiéndose de ella y encomendándosela a otros gobernados, en ocasiones por intereses espurios. Al final, ni las auditorías, ni la proliferación de sujetos competentes en materia preventiva, ni las sanciones, ni las voluntariosas declaraciones de intenciones, por sí solas, permitirán alcanzar el objetivo. La solución pasa por potenciar los estímulos positivos, acrecentar la implicación obrera y, sobre todo, incidir con profundidad en la formación, combinando la tradicional perspectiva defensiva por otra más dinámica y participativa.

Palabras clave: integración, planificación, cultura preventiva, recursos preventivos internos y externos.

Sumario

I. Introducción.

II. La integración de la prevención en la gestión de la empresa: el objetivo permanente.

III. Marco normativo de la organización-integración de la prevención.

IV. La aparente libertad del empresario para seleccionar la modalidad de organización.

1. Asunción personal. La adaptación a la pequeña empresa se cobra su precio en términos de protección.
2. Designación de trabajadores: opción prioritaria en la LPRL, relegada a un segundo plano en el RSP.
3. Servicios de prevención. Razón de ser de la regulación relativa a la organización preventiva.

V. El incremento del número de responsables en materia preventiva como cauce de integración. ¿Un contrasentido?

1. La garantía de la posición de los trabajadores a través de la coordinación de las actividades preventivas de ciertos empresarios.
2. Un último intento por lograr la integración de la prevención en la empresa: la presencia de los recursos preventivos.

VI. A modo de conclusión final.

Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Que el trabajo –y el medio en que se desarrolla– constituye un factor potencialmente desencadenante de daños para la integridad de los trabajadores resulta una afirmación fuera de toda duda. El entorno laboral es un hábitat peligroso para quienes desempeñan en él su esfuerzo y cuando el riesgo se materializa las consecuencias económicas, sociales y, sobre todo, humanas son incalculables. Ante semejante realidad, el Derecho no puede permanecer impasible; la ciudadanía nunca podría admitir que en el seno del Estado de Bienestar se tolerara, sin hacer nada por evitarlo, que la actividad productiva constituyese fuente de enfermedad, sufrimiento y muerte.

En cualquier caso, si al ordenamiento le importan los riesgos laborales es porque afectan a bienes jurídicos del más alto nivel, reflejados en diversos preceptos constitucionales entre los que destaca el derecho fundamental a la vida y a la integridad (art. 15 CE) y el deber impuesto a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2 CE). Así las cosas, no puede por menos que sorprender la tardanza del legislador en proceder al desarrollo legal de este principio rector de la vida social y económica; todavía más si se tiene en cuenta que, de no ser por la obligación de transponer la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio (en adelante DM, por ser habitualmente denominada Directiva Marco), cumplida fuera de plazo –vencido el 31 de diciembre de 1992–, tal vez la prolongación de la desidia hubiera resultado mucho más larga.

Sea como fuere, tanto la imposición contemplada en la Carta Magna, como la necesidad de adaptar aquel producto comunitario, acaban por justificar la elaboración de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL), deuda que ella misma reconoce en su Exposición de Motivos: «el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 de nuestra ley de leyes y la comunidad jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la presente Ley». A estos viene a añadir otros dos fundamentos; a saber, el cumplimiento de compromisos internacionales –y más concretamente los contraídos con la OIT– y la racionalización de un sistema disperso y obsoleto.

El resultado de la confluencia de tales factores no es otro que la LPRL, convertida hoy por hoy en epicentro –«pilar fundamental»– de la nueva normativa preventiva. Sus defectos, que existen (peca

por defecto cuando se limita a positivizar principios generales extraídos sin tamiz de la DM –merecedora también de críticas en cuanto a su técnica– y por exceso cuando se muestra prolíja en detalles, haciendo propio un rasgo característico de normas de menor rango), no pueden llevar a ensombrecer sus virtudes. La mayor, su ambición, en tanto el objetivo de promocionar «la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo» (art. 2 LPRL) esconde en su ánimo más profundo el ansia por avanzar en pos del concepto utópico o ideal de salud definido por la OMS como «el estado de bienestar físico, mental y social completo, y no meramente la ausencia de enfermedad».

El evidente fracaso, confirmado por las estadísticas, movió a buscar las oportunas soluciones, para lo cual resultaba esencial localizar los errores cometidos. No estaban equivocados los interlocutores sociales, ni el Gobierno, cuando achacaron el defecto al cumplimiento meramente formal de buena parte de las obligaciones, cuya consecuencia última vino a ser convertir en letra muerta la esperanzadora regulación de 1995, incapaz de reducir las alarmantes cifras de accidentes en el tejido empresarial patrio. A partir de ahí, y aun cuando fuera en el marco de un batería mucho más extensa de reformas, intentaron mejorar la integración de la prevención en la gestión cotidiana de la empresa como vía para poner coto a los vicios detectados.

La labor, sin embargo, no puede entenderse concluida, no en vano en la reunión de la mesa del diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales de 22 de febrero de 2005 se acordó impulsar la elaboración de una estrategia española de seguridad y salud en el trabajo; iniciativa que logró el refrendo del Consejo de Ministros tres meses después y que ha tenido como fruto un texto de 28 de junio de 2007, cuyas propuestas pretenden llevarse a efecto a lo largo del período que va de 2007 a 2012. Conforme su propio texto indica «los logros en materia de prevención de riesgos laborales están aún lejos de cumplir las expectativas que generó en su momento la aprobación de la LPRL»; la actividad seguida «no se ha visto siempre respaldada por los índices de siniestralidad laboral existentes en España. Pese a existir en los últimos años una tendencia afianzada de ligera disminución de los índices de incidencia de los accidentes de trabajo». Entre los plurales factores que inciden en los negativos datos, se hace mención a los siguientes: no se ha generalizado una auténtica cultura preventiva, no existe un nivel adecuado de integración de la prevención en la empresa, se ha producido una externalización de la cuestión que no responde ni a la letra ni al espíritu de la DM y de la LPRL, la implicación tanto de los empresarios como de los empleados y sus representantes en la materia no es la deseable, la calidad de los servicios prestados por las entidades privadas dedicadas a la prevención no siempre es la adecuada, los recursos preventivos propios o ajenos son insuficientes en número para desarrollar las actividades que resultarían necesarias, subsisten importantes carencias formativas en los profesionales y en los trabajadores, las políticas activas desarrolladas por los poderes públicos (sensibilización, información, investigación, incentivación económica) han sido débiles y dispersas, se ha puesto más énfasis en la aprobación de normas jurídicas sobre seguridad y salud en el trabajo que en el diseño y ejecución de políticas públicas al respecto, el elevado número y complejidad de las disposiciones dificultan su cumplimiento (sobre todo en las PYMEs), se produce un cumplimiento más formal y burocrático que real y efectivo de las obligaciones, no ha existido un respaldo fuerte de las instituciones competentes, la coordinación de las actuaciones desarrolladas por los diversos sujetos implicados ha sido insuficiente... La tarea a desarrollar es ardua si de reducir la siniestralidad y mejorar las condiciones de seguridad y salud en

el trabajo se trata; a tal fin, dos líneas de actuación son necesarias: de un lado, clarificar y coordinar los objetivos de las políticas públicas y reforzar las instituciones encargadas de idearlas y materializarlas; de otro, y como no podía ser de otra forma, mejorar los sistemas de prevención en las empresas.

II. LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA GESTIÓN DE LA EMPRESA: EL OBJETIVO PERMANENTE

El nuevo espíritu que imbuje la LPRL ha venido a ser causa de un necesario rediseño de la forma de gestionar los instrumentos para la consecución de un entorno laboral seguro, no en vano, aquella «instauró una nueva cultura preventiva» al determinar la inserción de la cuestión «en la entera organización del proceso productivo, como resulta de lo normado» en el mentado texto ¹; de forma señalada en su art. 15.1 g) [traducción literal del art. 6.2 g) DM], cuya letra fuerza al empresario a aplicar las medidas que configuran el genérico deber de prevención –consagrado en el art. 14.2 LPRL– con arreglo a una serie de principios generales entre los que cobra un significado esencial la necesidad de planificar la prevención, buscando un conjunto coherente capaz de integrar la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de este, las relaciones intersubjetivas y la influencia de los factores ambientales en la prestación. En definitiva, una vez vigente la norma de referencia, es menester, por imperativo legal, convertir la política de seguridad y salud laboral en una labor ordinaria en el seno de la actividad cotidiana de la empresa ².

Ahora bien, a la luz de los lamentables índices de siniestralidad mostrados una y otra vez por las estadísticas, algo debió fallar en el planteamiento; así lo entendió, al menos, el Ministerio de Trabajo cuando, vistos los datos, decidió promover el reinicio del diálogo social en materia preventiva. El resultado de las reuniones vino dado por el Acuerdo Tripartito alcanzado al respecto el 30 de diciembre de 2002, a partir del cual la integración de la prevención en los sistemas de gestión de las entidades productivas parece haberse convertido en norte, pues su favorecimiento se alza como una de las principales líneas de actuación marcadas. Con este objetivo como guía, se dictó la Ley 54/2003, de 12 de diciembre ³, donde queda clara tal voluntad y se siente la íntima relación entre el fracaso de las buenas intenciones de la LPRL y «el cumplimiento más formal que eficiente de la normativa»

¹ STSJ Castilla y León/Valladolid, Social, 13 octubre 1999 (AS 1999/4484).

² ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales», en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.^ªE.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997, págs. 58-59.

³ Sobre esta reforma, entre otros, PÉREZ CAPITÁN, L.: «Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales», *Justicia Laboral*, núm. 16, 2003, págs. 11 y ss.; SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L.: «Comentarios sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *Mapfre Seguridad*, núm. 93, 2003, págs. 21 y ss.; LANZADERA ARENCIBIA, E.: «Comentarios a la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 252, 2004, págs. 123 y ss.; CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: «La nueva regulación de la prevención de riesgos laborales: una solución de retoque», *TL*, núm. 73, 2004, págs. 53 y ss. o GARCÍA VIÑA, J.: «Primeras aproximaciones a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 19, 2004, págs. 59 y ss.

(Exposición de Motivos) ⁴; en realidad, la novedad que trae consigo esta norma «consiste en llevar un poco más lejos la idea misma de la "integración" de la prevención..., llevándola directamente al ámbito de la gestión de la empresa», lo que incorpora un «componente dinámico» de seguimiento continuo por parte de aquella «del conjunto de actividades previstas a fin de hacer efectiva la prevención de riesgos» ⁵.

Así las cosas, no puede extrañar la nueva redacción dada al artículo 16.1 LPRL [concordante con el art. 6.3 a) DM], en cuya virtud la búsqueda de un entorno laboral seguro habrá de integrarse «en el sistema general de gestión de la empresa», incluyendo el conjunto de sus actividades y a todos los niveles jerárquicos, lo cual implica, según reza el también reformado (a resultas del mentado Acuerdo de 2002) artículo 1.1 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (en adelante RSP): de un lado, la proyección de la prevención «en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que este se preste»; de otro, la atribución a todos los grados del escalafón, y la asunción por estos, del deber de incluir aquella en cuantos actos realicen u ordenen y decisiones adopten. Como instrumento a tal fin, ambas normas contemplan la «implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales», documento que, sin ser novedoso, sí abandona las catacumbas del trámite burocrático para ser llamado a ocupar un papel protagonista ⁶ (con el respaldo de la elevación de su rango, del meramente reglamentario, al legal ⁷), desplegando un rol esencial en la ejecución de las obligaciones preventivas del empleador, en tanto encargado de marcar las directrices que deben guiar la política empresarial al respecto.

«Con esta nueva presentación en norma de rango legal de la acción preventiva por parte de la empresa se pretende extender la misma a toda la estructura empresarial, lo que, indudablemente, constituye en línea teórica un avance significativo. Y ello porque se internaliza la asunción de obligaciones y deberes en relación con la protección de la salud de los trabajadores incorporándola a la

⁴ «Ha habido un nivel de cumplimiento formalista y escasamente efectivo del marco legal, desde una visión unidimensional represiva que, como demuestra la experiencia comparada, no es la más eficaz, y que, precisamente, es la que domina en los países de más alto nivel de siniestralidad», RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», *RL*, núm. 1, 2005, pág. 9.

⁵ La obligación preventiva no quedará cumplida, pues, con la mera elaboración del plan o con el simple concierto con un servicio de prevención, habida cuenta se trata de un deber de tracto sucesivo que exige una actuación empresarial constante, RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», *RL*, núm. 2, 2005, págs. 17-18.

⁶ GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud*, 3.^a ed., Pamplona (Aranzadi), 2003, pág. 34.

⁷ «El sistemático incumplimiento empresarial de este deber, que ha conducido a la convicción de que basta una inicial evaluación de riesgos por puesto de trabajo y posterior planificación de la actividad preventiva... es lo que ahora permite elevar a rango legal un deber jurídico preconstituido y preexistente». A partir de la reforma, es preciso «elaborar primero el plan general de prevención, a continuación la evaluación de riesgos y, conforme a ella y al plan previsto, la planificación de la actividad preventiva. Los términos utilizados no introducen toda la claridad que se precisa en esta materia, pero ha de deducirse, a pesar del generalizado abuso de términos aparentemente sinónimos, y que realmente no lo son, que el plan es algo previo y diferente de la labor de planificación de la actividad preventiva y que aquel comprende tanto la evaluación como la planificación», RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., págs. 18-19.

gestión genérica de la empresa y, al propio tiempo, se completa la actuación anterior dotando a su ejecución de un carácter continuo y permanente, lo que podrá proporcionar una mayor y mejor eficacia de la acción preventiva diseñada en el Plan de prevención»⁸.

Contenido ineludible y central del mentado Plan es «la organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad preventiva elegida» [art. 2.2 d) RSP], en los términos fijados en el Capítulo IV LPRL y el Capítulo III RSP, pues son los que establecen cuáles son las alternativas en manos de la empresa para la gestión de su compromiso tutelar, forzándole «a poner en funcionamiento un instrumento –absolutamente clave– mediante el cual dar cabal cumplimiento al deber de seguridad: los servicios de prevención»⁹, pero sin cerrar, empero, la posibilidad de hacer uso de otros menos sofisticados cuando las circunstancias, y la normativa, lo hagan viable. Queda claro, por consiguiente, que integración no significa que el empresario deba asumir directamente y en solitario el cúmulo de obligaciones –algunas con gran calado técnico– que le impone la legislación, lo cual merecería ser calificado de despropósito; de hecho, el amplio deber empresarial en materia preventiva aparece dotado de una naturaleza esencialmente fungible, pudiendo ser trasladado –tal «cesión» es, en realidad y por mor de la regulación vigente, la regla– a profesionales pertenecientes a la propia unidad productiva o a entidades especializadas en el desarrollo de estas actividades, sin perjuicio de la no exoneración de la responsabilidad del deudor último¹⁰.

El ordenamiento, que abiertamente otorga su favor a los servicios de prevención, tiene en cuenta, al tiempo, la presencia de circunstancias objetivas que pueden justificar la opción por alternativas de organización más sencillas, atendiendo al escaso tamaño de la empresa, a la menor peligrosidad de las actividades en ella desarrolladas o a los positivos datos estadísticos sobre siniestralidad¹¹. Introduce así un cierto factor de flexibilidad, aceptando la asunción directa por el empresario o la designación de trabajadores, pese a su menor capacidad garante de la finalidad última dada por la salvaguarda del estatus de salud de los operarios, lo cual acaba por significar una cierta atenuación de las exigencias organizativas en base a una hipotética inferior necesidad de las mismas¹².

⁸ RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 19.

⁹ ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de sus trabajadores», en AA.VV. (OJEDA AVILÉS, A.; ALARCÓN CARACUEL, M.R. y RODRÍGUEZ RAMOS, M.^a J., Coords.): *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Pamplona (Aranzadi), 1996, págs. 123-124.

¹⁰ «El empresario carece, en la mayoría de los casos, de conocimientos técnicos y especializados suficientes para poner en marcha una adecuada política de prevención en su empresa. De esta forma, la obligación se traduce en la necesidad de ayudarse de terceros y de disponer de los medios materiales necesarios para aquellos fines», IGARTÚA MIRÓ, M.T.: «El servicio de prevención propio y la externalización parcial de actividades (A propósito de la STS –Social– 3 noviembre 2005)», *REDT*, núm. 131, 2006, pág. 752.

¹¹ CORDERO GONZÁLEZ, J.: «La protección frente al despido disciplinario de los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio», *AL*, T. I, 1998, pág. 73.

¹² AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.): *Compendio de doctrina legal en materia de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2006, págs. 24-25.

III. MARCO NORMATIVO DE LA ORGANIZACIÓN-INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

La LPRL, desde su Exposición de Motivos, establece que componente fundamental de la acción preventiva en la empresa es la obligación de estructurarla «a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa específicamente designados para ello, de la constitución de un servicio de prevención o del recurso a un servicio de prevención ajeno a la empresa. De esta manera, la Ley combina la necesidad de una actuación ordenada y formalizada de las actividades de prevención con el reconocimiento de la diversidad de situaciones a las que la Ley se dirige en cuanto a la magnitud, complejidad e intensidad de los riesgos inherentes a las mismas, otorgando un conjunto suficiente de posibilidades, incluida la eventual participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para organizar de manera racional y flexible el desarrollo de la acción preventiva, garantizando en todo caso tanto la suficiencia del modelo elegido, como la independencia y protección de los trabajadores que, organizados o no en un servicio de prevención, tengan atribuidas dichas facultades».

A la regulación de tal cuestión destina su Capítulo IV (arts. 30-32 bis LPRL), donde añade al polimorfismo tipificado una ulterior posibilidad para articular la prevención, ciertamente marginal y omitida en la declaración de voluntad *supra* indicada, pero incluida de forma expresa en el diseño del artículo 7 DM; a saber, la prevista en el artículo 30.5 LPRL, de conformidad con la cual «en las empresas de menos de seis trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones [preventivas], siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades, con el alcance que se determine en las disposiciones» reglamentarias.

Esta llamada al reglamento no es, empero, un hecho aislado, habida cuenta viene precedida de la referencia contenida en el artículo 6.1 e) LPRL (a la cual efectúa plurales remisiones el art. 30 LPRL), que encarga al Gobierno, a través de normas con tal rango, y previa consulta a las organizaciones sindicales más representativas, la regulación de las «modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, considerando las peculiaridades de las pequeñas empresas con el fin de evitar obstáculos innecesarios para su creación y desarrollo, así como las capacidades y aptitudes que deban reunir los mencionados servicios y los trabajadores designados para desarrollar la actividad preventiva»¹³. El resultado no es otro que el ya aludido RSP, recientemente modificado por obra del Real Decreto 604/2006, de 19 de marzo, a fin de adaptarlo a las pautas marcadas por la ya citada Ley 54/2003, de 12 de diciembre.

La norma de 1997, primer reglamento de desarrollo de la LPRL (aprobado con tal retraso que significó la condena de la UE por incumplimiento de los plazos de transposición de varias Directivas

¹³ En opinión de algunos autores, la flexibilidad que la LPRL muestra en los aspectos organizativos es deliberada, haciendo preciso acudir a otras fuentes más concretas y específicas para concretar tales cuestiones, MOLINA NAVARRETE, C.: «Servicios de prevención», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N., Dirs.): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollo reglamentarios*, Granada (Comares), 2004, pág. 317.

comunitarias¹⁴), ha sido una de las más anunciadas en la historia reciente de las relaciones laborales patrias, en tanto destinada a poner «fin a la larga espera que se había venido produciendo desde la aparición de la Ley»¹⁵ y «primera pieza de un engranaje normativo en el que el escalón reglamentario tiene y va a tener un peso fundamental»¹⁶. En cuanto hace, en concreto, a la articulación del deber empresarial de dotarse de un sistema organizativo para llevar a efecto la prevención en su empresa, la importancia del RSP, patente en su misma denominación, se confirma tras la lectura de su contenido; ítem más, salta a la luz ya con los primeros intentos de poner en práctica los mandatos de la LPRL tras su entrada en vigor, condenados al fracaso merced a la falta de concreción de algunos aspectos vitales (la *vacatio legis* de tres meses, considerada suficiente para salvar este inconveniente a través del oportuno desarrollo infralegal, resultó ser evidentemente demasiado corta) que solo encontró solución por mor del RSP de 1997¹⁷. Más de un año de incertidumbre jurídica y el peso de la condena comunitaria por el incumplimiento de los compromisos de transposición son de por sí suficiente razón para el regocijo por el nacimiento de la norma; ello no obstante, tal entusiasmo no puede conducir de forma automática a la loa hacia su contenido¹⁸.

En cualquier caso, como efecto del amplio espacio ocupado por el reglamento, a la negociación colectiva le queda poco margen¹⁹, no obstante lo cual, no falta quien considere que la nueva situación significa un «indudable avance»²⁰. Así pues, el aparente afán de dotar de adaptabilidad al

¹⁴ STJCE de 26 de septiembre de 1996, asunto C-79/95, Comisión contra el Reino de España.

¹⁵ MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», *RL*, núm. 8, 1997, pág. 79.

¹⁶ GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 16.

¹⁷ «Hasta esa fecha había quedado prácticamente bloqueada la puesta en práctica del edificio preventivo novedosamente diseñado e impulsado por la LPRL», MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núms. 281/282, 2006, pág. 76.

¹⁸ Se comparte, con la mejor doctrina, la valoración siguiente: la LPRL «ha tenido la vocación y propósito de superar la perspectiva "objetiva-tecnológica" de la seguridad e higiene, y ha evitado establecer directamente normas técnicas o una regulación pública minuciosa, rigurosa e inflexible de la seguridad e higiene en el trabajo, impuesta a través de severos controles públicos. Se proponía, según su Exposición de Motivos, fijar un cuerpo básico de garantías y responsabilidades para la mejora del medio ambiente de trabajo y crear un marco a partir del cual se desarrollaran las diferentes regulaciones para crear el complejo marco normativo regulador de la política de prevención de riesgos laborales en la empresa. Impone al empresario deberes generales de prevención, con derechos correlativos de los trabajadores a un adecuado nivel de protección, mediante la organización y los medios necesarios y una labor de información y de formación de los trabajadores, de la mejora de conocimientos sobre prevención de riesgos y de fomento de una actitud positiva y de una cultura de prevención en todos los niveles de la empresa con un papel significativo de las intervenciones colectivas en la fase de elaboración y aplicación de las políticas de prevención en la empresa. Los cambios en el tratamiento de la seguridad y salud laboral que implicaba la Ley 31/1995 han sido desvirtuados en su desarrollo reglamentario y sobre todo en su puesta en práctica. El pasado ha influido excesivamente en el presente, y ha propiciado una visión excesivamente reglamentista de intervenciones públicas externas, y de enfoques técnico-objetivos centrado en el cumplimiento formal de deberes y obligaciones», RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit., pág. 9.

¹⁹ LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», *AL*, núm. 37, 1997, pág. 904.

²⁰ MARTÍNEZ GIRÓN, J.: «Apuntes sobre algunos interrogantes que suscita el nuevo Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales», *AL*, núm. 37, 1997, pág. 902.

sistema final, atendiendo a la gran variedad de realidades empresariales presentes en el panorama nacional²¹, queda esencialmente contradicho por la circunstancia puesta de manifiesto (amplio espacio ocupado por la heteronomía), a la cual viene a añadirse la afirmación (contraria a lo que es costumbre en el ordenamiento social patrio desde 1994) del carácter de Derecho necesario mínimo indisponible de las disposiciones laborales de la LPRL y sus normas reglamentarias (art. 2.2 LPRL).

Abiertos quedan, aun así, importantes ámbitos para la mejora, el desarrollo y la cobertura de vacíos (prohibición de la asunción personal por el empresario o la designación de trabajadores; imposición de la exteriorización o de la constitución de servicio propio en empresas no obligadas legalmente; determinación de los medios materiales y humanos precisos en los supuestos de designación de trabajadores –también su número– o servicio interno; establecimiento de un plus de exigencias a los servicios ajenos; tipificación de procedimientos de consulta a los trabajadores más intensos, duraderos y eficaces, redundantes –quizás y a riesgo de pecar de exceso de optimismo– en verdadera codecisión²², etc.), amén de la expresa llamada al convenio efectuada en alguna ocasión, de forma singularmente señalada en la disposición adicional 7.ª RSP. En este sentido, conviene recordar que el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007 (prorrogado para 2008) efectúa mención expresa al papel del convenio en la integración de la prevención a través de la implantación del mentado Plan y de la adecuada planificación de la actividad preventiva.

Con todo, la preocupación de los llamados a pactar no parece descender en la mayoría de las ocasiones a esta importante cuestión, lo cual se vincula con el hecho de que la completa regulación legal «excusa una referencia expresa al asunto»²³; tal vez de ahí procedan «los todavía muy pobres resultados de la negociación colectiva en este ámbito, salvo muy contados ejemplos: banal, anodina, falta de imaginación y repetitiva de las consignas legales, fundamentalmente de las más retóricas y declarativas»²⁴.

²¹ CORDERO GONZÁLEZ, J.: «La protección frente al despido disciplinario de los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio», cit., pág. 73 o NÚÑEZ GONZÁLEZ, C.: *La evaluación de los riesgos derivados del trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, pág. 41.

²² GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La organización de la prevención por el empresario: los servicios de prevención», *TL*, núm. 50, 1999, pág. 43 o MERCADER UGUINA, J.R. y MUÑOZ RUIZ, A.B.: «El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 14, 2002, pág. 73.

²³ QUIRÓS HIDALGO, J.G.: «Capítulo III: Organización de la prevención», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir., y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo), 2006, pág. 78.

²⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, cit., pág. 18 o, en análogos términos, MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: «Obligaciones de seguridad y salud y negociación colectiva», *RMTAS*, núm. 53, 2005, págs. 133-134 y GONZÁLEZ ORTEGA, S. y CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: «La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, págs. 49 y ss.

De «insuficiente y escasas», pese a las «amplias posibilidades que la ordenación legal le ofrece», la tilda RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 14.

IV. LA APARENTE LIBERTAD DEL EMPRESARIO PARA SELECCIONAR LA MODALIDAD DE ORGANIZACIÓN

Conforme ha sido indicado, el artículo 30 LPRL establece que «en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa», a lo cual se añade la mentada posibilidad de asunción directa contemplada en el apartado 5. Como han tenido ocasión de señalar los Tribunales de Justicia, «existe en este precepto una conjunción disyuntiva, la "o", proveniente del latín *aut*, que denota diferencia, separación o alternativa entre dos personas o cosas», lo cual parece significar, en última instancia y al menos en teoría, que el empresario puede optar por cualquiera de las alternativas que la ley le ofrece²⁵. Conforme ha indicado la doctrina, «la elección de la modalidad organizativa de las actividades de prevención en una empresa tendría que ser el resultado del análisis de diversas variables, entre las cuales se encuentra la naturaleza de los riesgos que en ella se dan, su magnitud, su distribución en la empresa, el número de trabajadores expuestos, el tamaño de las plantillas, el número y características de los centros de trabajo de que dispone y la cultura empresarial, todo ello contando con la participación y consulta de los trabajadores. Así pues, dicha elección constituye uno de los contenidos esenciales del plan de prevención de que toda empresa debe disponer»²⁶.

Al final, tal impresión primera de libertad queda reducida a mero «espejismo de flexibilidad de elección»²⁷, habida cuenta, por una parte, no siempre podrá asumir personalmente las funciones de seguridad; por otra, a veces se verá forzado a recurrir a servicios de prevención²⁸.

La restricción, empero, tampoco puede considerarse casual. Con tino han apuntado quienes más saben en la materia que, «en la convicción de que establecer el camino es ya una manera de comenzar a andarlo [se] limita la propia libertad del deudor de seguridad en la elección de la forma, los instrumentos, o el procedimiento para lograr tal objetivo. En definitiva, el legislador, primero comunitario y luego nacional, entiende que la garantía del resultado... se obtiene estableciendo cómo actuar el empresario, fijando los procedimientos, exigiendo unas formas y prohibiendo otras, en el convencimiento, podría decirse, de que exigir una forma es una manera de asegurar un contenido o un resultado. En consecuencia, el legislador acaba determinando las

²⁵ SAN, Social, 12 julio 2004 (JUR 2004/315502). «Es cierto que en términos generales el artículo 30.1 de la LPRL contiene una norma genérica que permite llegar a dicha conclusión en cuanto que parece aceptar la posibilidad de que cada empresa opte por cualquiera de las tres alternativas que allí prevé (designar uno o varios trabajadores, constituir un servicio de prevención o concertar dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa)», STS 3 noviembre 2005 (RJ 2006/1).

²⁶ DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3.ª ed., Barcelona (Masson), 2007, págs. 140 y 142. «Dado que la responsabilidad recae sobre el empresario, parece lógico poner a su disposición un abanico de posibilidades para que cumpla con el deber de preservar la seguridad y salud de los trabajadores, dejándole un amplio margen en orden a los medios de los que pueda auxiliarse para su consecución», GARCÍA ORTEGA, J.: «Los servicios de prevención ajenos», *Revista Alcor de MGO*, núm. 4, 2005, pág. 51.

²⁷ BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», *AS*, T. V, 2001, pág. 922.

²⁸ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., pág. 24.

opciones del empresario-deudor de seguridad por la vía de detallar al máximo las obligaciones a cumplir y coartando su libertad en cuanto a los procedimientos técnicos u organizativos para garantizar ese cumplimiento»²⁹.

El esquema final se asemeja a la tabla siguiente:

Plantilla	MODALIDAD ORGANIZATIVA							
	Asunción personal		Designación trabajadores		Servicio propio		Servicio ajeno	
	<i>Actividad anexo I</i>	<i>Otra actividad</i>	<i>Actividad anexo I</i>	<i>Otra actividad</i>	<i>Actividad anexo I</i>	<i>Otra actividad</i>	<i>Actividad anexo I</i>	<i>Otra actividad</i>
1-5	Prohibido	Posible	Posible	Posible	Posible	Posible	Posible	Posible
6-249	Prohibido	Prohibido	Posible	Posible	Posible	Posible	Posible	Posible
250-499	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Posible	Obligatorio	Posible	Posibilidad complem.	Posible
Más de 499	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Prohibido	Obligatorio	Obligatorio	Posibilidad complem.	Posibilidad complem.

1. Asunción personal. La adaptación a la pequeña empresa se cobra su precio en términos de protección.

La breve regulación establecida en el artículo 30.5 LPRL es desarrollada, también de forma escueta, en el artículo 11 RSP, el cual insiste en la posibilidad de asunción de las labores de prevención directamente por el empresario, matizando que se excepcionan las funciones de vigilancia de la salud. Reitera los requisitos legales, pero especifica, por una parte, el relativo a la capacidad necesaria y, por otra, la exclusión de esta facultad cuando las actividades desarrolladas por la organización presenten singular peligrosidad.

Así pues, será necesaria la concurrencia (acumulada) de una serie de condiciones de carácter subjetivo, referidas a circunstancias personales del deudor de seguridad, y objetivo, atinentes a la empresa o su actividad³⁰. En cualquier caso, aun dándose todas las a continuación expuestas, esta asunción directa es facultativa para el empresario; por consiguiente, conservará la posibilidad de

²⁹ GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «La organización de la prevención por el empresario: los servicios de prevención», cit., pág. 20. «Aunque la normativa de prevención de riesgos laborales es esencialmente finalista, no ha podido evitar la tentación, fruto de la tradición legisladora española, de determinar en parte los medios para conseguir dichos objetivos. Por ello la autonomía de la empresa para decidir la modalidad organizativa de la actividad preventiva se ve condicionada por dicha normativa. Sin embargo, esto no impide que, en el amplio abanico de posibilidades que ofrece, las empresas puedan encontrar un modelo que se adapte a su realidad y les permita tomar decisiones a partir de los elementos que en rigor deberían motivarlo», DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 140.

³⁰ SEMPERE NAVARRO, A. V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, Madrid (Civitas), 1996, págs. 258-259.

recurrir a cualesquiera otros sistemas organizativos tipificados en la normativa o combinarlos como mejor considere, siempre y cuando cumpla los condicionamientos pertinentes. Por si duda hubiere, el artículo 11.2 RSP expresamente señala que «la vigilancia de la salud de los trabajadores, así como aquellas otras actividades preventivas no asumidas directamente por el empresario, deberán cubrirse mediante el recurso a alguna de las restantes modalidades de organización preventiva previstas».

1.1. Una posibilidad marginal.

El pórtico de los requisitos objetivos para poder llevar a efecto la habilitación legal es la necesidad de que la empresa tenga menos de seis trabajadores, teniendo en cuenta que ni en este ni en otros casos el RSP diferencia en atención a la duración del contrato (respuesta contraria a la existente en el RD 216/1999, de 5 de febrero, para las ETTs y las empresas usuarias) o a su carácter parcial o no; tampoco especifica el módulo temporal de referencia³¹. Sea como fuere, se excluye la posibilidad incluso respecto a un centro de trabajo que individualmente considerado no alcance el umbral legal si sumada la totalidad de la plantilla lo excede.

A esta restricción viene a añadirse otra, vinculada al hecho de que la actividad realizada por la entidad productiva no sea una de las incluidas en el listado de las especialmente peligrosas contemplado en el anexo I RSP; a saber: trabajos con exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas; trabajos con exposición a agentes tóxicos o muy tóxicos y, en particular, a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción de primera y segunda categoría; actividades en que intervienen productos químicos de alto riesgo; trabajos con exposición a agentes biológicos de los grupos tres y cuatro; actividades de fabricación, manipulación y utilización de explosivos, incluidos los artículos pirotécnicos y otros objetos o instrumentos que contengan explosivos; trabajos propios de minería a cielo abierto y de interior, y sondeos en superficie terrestre o plataformas marinas; actividades de inmersión bajo el agua; actividades en obras de construcción, excavación, movimientos de tierras y túneles, con riesgo de caída de altura o sepultamiento; actividades en la industria siderúrgica y en la construcción naval; producción de gases comprimidos, licuados o disueltos y utilización significativa de los mismos; trabajos que produzcan concentraciones elevadas de polvo silíceo y, por último, trabajos con riesgos eléctricos de alta tensión.

En lo referente a las exigencias subjetivas, por su parte, es menester hacer mención a la necesidad de que el empresario desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo, lo cual significa una presencia en el mismo no esporádica³²; por tal motivo, de existir más de un centro, solo

³¹ Crítico con este silencio, y considerando que el módulo temporal a seguir es el año, empleado en otros aspectos de la norma [LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», *REDT*, núm. 103, 2001, págs. 91-95]. Idéntico silencio se produce respecto al cómputo de los trabajadores a efectos de determinar la obligatoriedad de constituir un servicio de prevención propio; al respecto, LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 920.

³² GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, cit., pág. 102; AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1999, pág. 53; LUQUE PARRA, M.: *La organización de la prevención en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2001, pág. 29 o BLASCO LAHOZ, J.F.: «El desarrollo personal de las actividades de prevención de riesgos laborales por el empresario», *AL*, núm. 10, 2002, pág. 55.

podrá ocuparse de la prevención en aquel en el que cumpla este requisito³³. El problema deriva del diferente marco de referencia utilizado para la norma en unas y otras modalidades: el ámbito de actuación de los servicios de prevención es la empresa, permitiéndoles extender su actividad a una o varias células de la misma; en el caso de la asunción directa esta se vincula con la habitualidad en una única sede, motivo por el cual solo podrá asumir la actividad aquella donde esté presente con continuidad. El resultado es una situación que genera consecuencias difíciles de entender, referidas a microempresas cuyos trabajadores estén dispersos en diferentes localizaciones³⁴: el empresario podrá encargarse de la prevención en uno de ellos, debiendo cubrir el resto «mediante el recurso a alguna de las restantes modalidades de organización previstas» (art. 11.2 RSP).

Además, la previsión parece traer aparejado, y así lo entiende buena parte de la doctrina (con el aval de la expresión «personalmente»), un postrero condicionante subjetivo; a saber, que el empresario sea persona física. Ahora bien, tal conclusión no impide la oportuna crítica fundada en una interpretación teleológica, que conduciría a un menor rigor (y, por ende, a extender la operatividad –y los inconvenientes– del cauce tipificado en el art. 30.5 LPRL) y a admitir, al menos, que se trate de una sociedad personalista con dedicación de los socios a la gestión social³⁵. Es más, aun cuando algunos entienden que siempre deben quedar excluidos los empresarios societarios³⁶, un sector minoritario considera que la expresión «personal» puede aplicarse a órganos representativos de empresas con forma de sociedad unipersonal³⁷.

En fin, un fuerte límite vinculado a la persona que pretende desplegar las actividades preventivas en su explotación viene dado por la necesidad de que dicho empresario cuente con capacidad necesaria para el desempeño de las tareas a cuyo ejercicio aspira. Se trata este de un importante condicionante a la posibilidad abierta, en tanto procede estar a lo dispuesto por el Capítulo VI RSP y tener en cuenta la prohibición de encargarse de la vigilancia de la salud.

Respecto a lo primero, es preciso recordar que constituye regla común a todas las modalidades de organización descritas en estas páginas la exigencia de la oportuna aptitud para cumplir las actuaciones que se pretendan³⁸, dejando claro que en modo alguno se trata de acciones de «segunda»

³³ SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, cit., pág. 259 o LUQUE PARRA, M.: *La organización de la prevención en la empresa*, cit., pág. 30. Otros autores, empero, consideran decisivo que el empresario trabaje habitualmente en la empresa, con independencia del número de centros, AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, cit., pág. 53.

³⁴ Y, por tal motivo, es objeto de crítica por LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., págs. 70-71 y 89-91.

³⁵ SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, cit., pág. 259.

³⁶ GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid (Trotta), 1996, pág. 198.

³⁷ ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 60 o GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F.: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero)*, cit., pág. 99.

³⁸ «El capítulo VI se refiere a las funciones y niveles de cualificación, a efectos de determinar las personas competentes o lo que es lo mismo, capaces y con aptitudes necesarias para realizar dicha labor», LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 907.

categoría para cuya realización basta con escasos conocimientos y una formación puramente elemental y carente de especialización³⁹. El propio RSP en su Capítulo VI divide las funciones en tres niveles –básico, intermedio y superior– y, tras describir las actividades correspondientes a cada uno de ellos, pormenoriza cuáles son las exigencias a cubrir para poder desempeñarlas, al punto de reclamar, para las más elevadas y entre otras condiciones, titulación universitaria. Ello no obstante, en su disposición adicional 5.ª establece un generoso⁴⁰ régimen transitorio de convalidación de funciones y certificación de formación equivalente para quienes en la fecha de publicación de la LPRL vinieran realizando tareas de nivel intermedio y superior (teniendo en cuenta que las sanitarias quedan sujetas a pautas singulares) sin contar con la formación mínima prevista posteriormente por el RSP⁴¹.

³⁹ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., pág. 36.

⁴⁰ Así lo entiende MARTÍNEZ GIRÓN, J.: «Apuntes sobre algunos interrogantes que suscita el nuevo Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales», cit., pág. 900.

⁴¹ Del examen de la normativa se aprecian «dos sistemas para obtener la capacitación y aptitud para evaluar los riesgos y desarrollar la actividad preventiva en los niveles básico, intermedio y superior previstos en los artículos 35-27 RSP»: de un lado, «el ordinario, fruto de aplicar esos preceptos desde que tienen plena vigencia según las disposiciones que regulan la entrada en vigor de los mismos (disp. final 2.ª del RD 39/1997 en concordancia con el art. 1.º del RD 780/1998)»; de otro, «el transitorio, que está previsto inicialmente en la disposición adicional 5.ª (convalidación de funciones) del Real Decreto 39/1997 en relación con la disposición transitoria 3.ª de este reglamento (acreditación de formación) y teniendo en cuenta que la primeramente mencionada fue reformada por el artículo 2.º del Real Decreto 780/1998», vigente desde el 2 de mayo de 1998. Quedando sujeta la solicitud al segundo supuesto, es menester tomar en consideración que este exige, para la concesión de la certificación, la concurrencia de diversos requisitos de carácter acumulativo; a saber, una experiencia mínima de tres años a partir de 1985, una formación específica en materia preventiva no inferior a 100 horas y contar con titulación universitaria de primer o segundo ciclo [STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 16 enero 2004 (JUR 2004/239932)]. Así pues, solo cuando concurren las circunstancias reclamadas por el RSP la Administración podrá conceder la acreditación solicitada [teniendo en cuenta que el silencio administrativo ha de entenderse en estos casos como positivo y, por tanto, la resolución extemporánea de carácter denegatorio debe reputarse nula, STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 10 septiembre 2004 (JUR 2004/254974)]. Por consiguiente: en primer lugar, la falta de acreditación de experiencia bastante, que necesariamente debe referirse a las funciones enumeradas en los artículos 36 y 37 RSP, conlleva la imposibilidad de la concesión [a este respecto, los órganos judiciales han mostrado cierto rigor, como se desprende de las SSTSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 25 mayo 2004 (JUR 2004/279410) y 24 enero 2005 (JUR 2005/74065)]; en segundo término, la carencia de título universitario de primero o segundo ciclo, circunstancia esta de más sencilla apreciación que las restantes, justifica la resolución denegatoria por parte de la autoridad laboral [STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 16 enero 2004 (JUR 2004/239932)]; en fin, idéntico resultado trae aparejada la ausencia de las pertinentes horas de formación, sin que el hecho de que la titulación universitaria obtenida englobe la materia dentro de su plan de estudios sea suficiente, en tanto los requisitos «están referidos a distintos campos de conocimiento: el práctico, el propio del ámbito preventivo laboral y el del nivel académico-universitario», resultando acumulativos y sin que sea «acertado subsumir uno en otro», SSTSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 21 y 24 septiembre 2004 (JUR 2004/264114 y 314817).

La Administración puede considerar, a la luz de la documentación aportada y tras las labores de verificación y valoración pertinentes [STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 24 septiembre 2004 (JUR 2004/263974)], que no ha sido suficientemente acreditada la aptitud del solicitante para el desarrollo de las funciones correspondientes, convocándolo a la realización «de las pruebas teórico-prácticas necesarias para determinar las capacidades y aptitudes exigidas» [disp. adic. 5.ª, apartado 3, c) RSP], debiendo ser superadas si se pretende lograr la certificación. A este respecto es preciso señalar que «cuando la Administración valora la documentación aportada por los interesados y, fundamentalmente, cuando el correspondiente Tribunal Calificador dictamina sobre la prueba teórico-práctica a que fue llamado por una insuficiencia de dicha documentación, están actuando facultades discrecionales que le permiten un cierto margen de decisión pero que, en todo caso, pueden ser controladas en su aspectos o elementos básicos», motivo por el cual no es admisible que fuerce a someterse al «examen» a quien, en realidad, ha demostrado suficientemente la concurrencia de las condiciones reclamadas por la norma [STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 13 julio 2004 (JUR 2004/196646)], como tampoco lo es rechazar la petición por incumplimiento de la exigencia de formación sin explicar «por qué los certificados que sobre este requisito acompañó el solicitante son insuficientes», STSJ Castilla y León/Valladolid, Cont-Admtivo, 24 septiembre 2004 (JUR 2004/263971).

En cuanto hace a lo segundo, tal opción resulta plenamente acorde con el deber de confidencialidad consagrado en el artículo 22.4 LPRL⁴²: el artículo 22 LPRL reconoce a los trabajadores el derecho a la vigilancia de su salud (normalmente llevada a efecto a través de reconocimientos médicos), pero establece una serie de cautelas para salvaguardar su intimidad; entre otras, la reserva de su realización por personal sanitario y el conocimiento empresarial limitado a las conclusiones alcanzadas sobre la adecuación psicofísica del empleado al desempeño de su puesto o sobre la incidencia negativa de las condiciones de trabajo en su integridad. Ahora bien, por la clara vinculación de la cuestión con la protección del derecho constitucionalizado en el artículo 18 CE, la garantía prevista en el RSP «debería haberse recogido en la previsión legal de esta modalidad de organizar la prevención, esto es, en el artículo 30.5 LPRL y no en una norma meramente reglamentaria»⁴³.

1.2. La sensibilidad hacia las pequeñas empresas y los riesgos de tal opción.

Es menester reconocer la importancia que puede alcanzar una alternativa, caracterizada por la sencillez, abierta por la LPRL y el RSP a las microempresas, a las cuales se pretende facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas, a fin de, como manda el artículo 118.A TCUE, evitar obstáculos capaces de afectar a su creación y desarrollo. En consonancia con la aspiración comunitaria, el artículo 7.7 DM habilita esta opción al establecer que, «habida cuenta el carácter de las actividades y el tamaño de la empresa, los Estados miembros podrán definir las categorías de empresas en las cuales el empresario, si tiene las capacidades necesarias, podrá asumir personalmente las funciones» de protección y prevención de riesgos profesionales en su establecimiento.

Cuando el legislador español recoge el guante lanzado, refrendando esta posibilidad, incorpora a la LPRL el que constituye, sin duda, uno de los más importantes ejemplos de sensibilidad hacia el tamaño de la empresa ofrecidos por esta norma, asumiendo que en aquellas de dimensiones muy reducidas (tan importantes en la economía patria merced a sus innegables efectos en el empleo) la obligación de dotarse de complejos mecanismos es económicamente inasumible o técnicamente inviable.

La justificación precedente no impide, sin embargo, la oportuna crítica desde el punto de vista de las limitadas garantías que ofrece para los trabajadores⁴⁴, al punto de ser considerada una alternativa dudosamente compatible con el deber de protección. En efecto, si bien parece correcto facilitar el funcionamiento de las pequeñas empresas, no lo es tanto hacerlo a costa de poner en peligro los niveles tutelares de los en ellas empleados, pues aceptarlo significaría crear dos clases de asalariados: unos privilegiados por desplegar su esfuerzo en una gran corporación, frente a los de segunda, forzados a soportar la carga, en términos de peligro, derivada del escaso tamaño de la orga-

⁴² LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.^a.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 914.

⁴³ LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., pág. 73.

⁴⁴ SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M.: *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, cit., pág. 259 o GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 21.

nización para la que prestan su trabajo. En este sentido se expresa la Estrategia 2007-2012 cuando señala que las PYMEs «han de recibir el apoyo de las instituciones para el cumplimiento de sus obligaciones... para conseguir eficazmente que el sistema de prevención sea sencillo, cercano al empresario y fácilmente comprensible», pero ello debe ser «sin rebaja de las condiciones mínimas de seguridad y salud».

La principal crítica se vincula con la pérdida de objetividad que implica la inexistencia de una instancia técnicamente independiente del titular de la explotación característica del resto de modalidades, sin perjuicio de la presencia de una relación laboral –trabajadores designados o integrantes de los servicios propios– o un nexo comercial –servicio externo–. En estos supuestos en los cuales el técnico encargado de la seguridad y salud coincide con la figura del propio empresario, el control sobre la organización de la prevención corresponde en exclusiva al propio deudor de seguridad, quien tal vez caiga en la tentación de relegar a un segundo plano sus obligaciones en la materia ante la necesidad de atender a aspectos de la explotación que a sus ojos resultan más acuciantes y centrales⁴⁵. Resultado, y salvo eventuales supuestos de especial concienciación empresarial: el golpe de gracia a la omnipresente «integración» cuando de estas unidades productivas se trata.

La solución al problema pasa, amén de por la materialización práctica de los incentivos públicos de los cuales las PYMEs son, *ex LPRL*, principales destinatarias y de por la imprescindible vigilancia procedente de quienes ostentan la función de tutelar los intereses de los trabajadores (sindicatos e instancias supraempresariales de representación del personal –figuras de origen convencional especialmente útiles para empresas, como las analizadas, que por el escaso volumen de mano de obra carecen de representantes en su seno⁴⁶–), por establecer una posibilidad de control externo; es decir, un mecanismo a través del cual alguien no perteneciente a la empresa compruebe la correcta gestión preventiva. El RSP así lo entiende y obliga al empresario a soportar periódicamente auditorías (profusamente reformadas por el RD 604/2006 con el objeto de mejorar el cumplimiento de la normativa, más allá de la observancia formal y burocratizada⁴⁷): si el aval de suficiencia y adecuación en el caso de los servicios ajenos viene dado por la exigencia de unos requisitos administrativos que necesariamente debe cumplir la entidad que pretenda obtener autorización pública para realizar tareas en este ámbito, en el caso de los internos (asunción directa, designación de trabajadores o servicio propio) la garantía la proporciona esta evaluación independiente que actúa como instancia de control (art. 30.6 LPRL, desarrollado en el Capítulo V RSP). Ahora bien, en realidad semejante mecanismo no sirve al objeto de zanjar la polémica ahora planteada, pues quienes hayan asumido personalmente la actividad preventiva (también los que hayan optado por designar

⁴⁵ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., pág. 25.

⁴⁶ Poniendo de manifiesto la importancia de estas instancias en las pequeñas empresas, entre otros, AA.VV (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1999, pág. 73; NAROCKI FLAMINMAN, C.: «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas españolas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 10, 1997, pág. 179; DE SOTO RIOJA, S.: «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas», *TL*, núm.50, 1999; AGRA VIFORCOS, B.: «Participación y representación e los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales», *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, núm. 8, 2005, págs. 81 y ss.

⁴⁷ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 78. Y futuras reformas pueden volver a afectarles, toda vez que la Estrategia 2007-2012 plantea la adopción de medidas para mejorar la eficacia y calidad de los servicios prestados por las entidades auditoras.

trabajadores) se verán exentos de esta obligación si la eficacia del sistema preventivo resulta evidente por su escasa complejidad, bastándoles con remitir a la autoridad laboral una notificación a través de la cual pongan en su conocimiento la concurrencia de las circunstancias que exigen de tener que soportar la auditoría (art. 29.3 RSP), salvando siempre, eso sí, la posibilidad de que aquella autoridad requiera su realización en atención a la peligrosidad o la siniestralidad (art. 29.4 RSP) ⁴⁸. En definitiva, y auditorías voluntarias al margen (fomentadas –tal vez– por el aliciente de los incentivos enunciados en el art. 5.3 LPRL), este instrumento fiscalizador parece pensado principalmente para los servicios de prevención propios.

Sea como fuere, los riesgos puestos de manifiesto resultan esencialmente minorados por mor del carácter excepcional de la opción, habida cuenta los estrechos márgenes de operatividad que le confiere la actuación conjunta de los artículos 30.5 LPRL y 11 RSP; tanto por el rigor de los requisitos (no obstante lo cual la Estrategia 2007-2012 planea abrir la alternativa a las empresas de hasta diez trabajadores), como por la expresa exclusión de la vigilancia de la salud, que convierte a la fórmula en «necesariamente mixta» ⁴⁹.

2. Designación de trabajadores: opción prioritaria en la LPRL, relegada a un segundo plano en el RSP.

La regulación ofrecida por la LPRL y el RSP ofrece un panorama oscuro y complejo, incrementado por algunas contradicciones que encuentran clara manifestación en el régimen jurídico previsto para el supuesto de designación de trabajadores. Los términos de los artículos 30 y 31 LPRL reflejan una especie de preferencia por esta modalidad organizativa, pero tal conclusión es pronto alterada por el artículo 12.2 RSP que, en consonancia con el espíritu que subyace en la norma reglamentaria, implícitamente afirma su carácter meramente subsidiario respecto de la alternativa que favorece y potencia: los servicios de prevención ⁵⁰.

El carácter residual de la designación de trabajadores es reconocido por los pronunciamientos de los tribunales cuando señalan que sus funciones «equivalen y sustituyen, en empresas de escaso fuste, a los servicios de prevención» ⁵¹. Resulta meridianamente claro (y la práctica exoneración del

⁴⁸ El mecanismo de la dispensa puede verse alterado en un futuro, en tanto la Estrategia 2007-2012 plantea como posibilidad dispensar de la obligación de auditoría a las empresas de hasta cincuenta trabajadores que organicen su prevención con recursos propios, salvo que la autoridad laboral requiera su realización, a la vista de la siniestralidad del sector o de la peligrosidad de la actividad desarrollada por la empresa o la inadecuación de su sistema de prevención.

⁴⁹ DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 144.

⁵⁰ DÍAZ MOLINER, R.: *Derecho de prevención de riesgos laborales*, Vol. II, Madrid (Dijusa), 1998, pág. 38; DURÁN LÓPEZ, F.: «Estudio para la elaboración de un informe sobre riesgos laborales y su prevención», en *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*, Madrid (Presidencia del Gobierno), 2001, pág. 267 o LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., págs. 75 y ss.

⁵¹ SSTS, Social, 12 mayo y 20 diciembre 1999 (RJ 1999/4820 y 2000/976). «Es un modo de gestionar la prevención a medio camino del servicio de prevención propio», LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., pág. 75.

deber de soportar auditorías –en los términos ya indicados– lo confirma) que la posibilidad se abre a empresas donde la prevención de riesgos laborales no ofrece especiales dificultades o complicaciones; de hecho, el complemento de una entidad especializada, que en principio es facultativa, resultará obligado respecto a «las actividades para cuya realización no resulte suficiente la designación» (art. 12.1 RSP, heredero del art. 7.3 DM), referencia esta sumamente indeterminada.

2.1. Elección de los trabajadores en atención a criterios de máxima garantía de la protección.

El artículo 30.1 LPRL contempla como cauce organizativo para la tutela de los trabajadores frente a los riesgos laborales su «delegación» en uno o varios empleados llamados a ocuparse de tales labores (en solitario o combinando la fórmula con la de los servicios de prevención), sea de forma exclusiva (como una categoría, función u ocupación dentro del sistema de clasificación profesional o en el diseño de la jerarquía empresarial) o no (supuesto de polivalencia funcional)⁵². No cabe duda de que la segunda opción hace que se cierna sobre el sistema el riesgo ya apuntado para el supuesto de asunción personal, no en vano la actividad preventiva puede acabar relegada por la necesidad de atender a necesidades de otra índole que siempre van apareciendo en el día a día de la empresa.

Resulta claro que la elección de quiénes serán las concretas personas que asuman la tarea corresponde al empresario, pues, aun cuando está obligado a consultar previamente con los delegados de prevención o los representantes de los trabajadores⁵³, tal trámite («inserto en el proceso de elaboración misma de las decisiones empresariales»⁵⁴) es preceptivo, pero el informe no resulta vinculante⁵⁵. Su libertad, sin embargo, sí aparece limitada por diversas circunstancias tomadas en consideración –como consecuencia del art. 7.2 párrafo 2.º y 7.5 párrafos 1.º y 3.º DM– expresamente por la LPRL (con

⁵² MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», cit., pág. 92 o ALARCÓN CARACUEL, M.R.: «Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de sus trabajadores», cit., pág. 124.

⁵³ «La LPRL ni ha derogado, ni ha modificado, las competencias de las que los representantes unitarios y sindicales venían disfrutando desde las normas que recogían aquellas (TRET, LOLS, LORAP), pues tal es el expreso mandato del legislador» [PURCALLA BONILLA, M.A.: *Autonomía colectiva y prevención de riesgos profesionales*, Madrid (Ibidem), 1998, pág. 145 o en análogo sentido, VALDÉS DAL-RÉ, F.: «La participación de los trabajadores en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *TS*, núm. 73, 1997, pág. 36]. Ahora bien, junto a estas instancias, «y para dar cumplida satisfacción a la obligación de transposición de la Directiva Marco comunitaria, se introduce la figura de la "representación especializada" con funciones específicas a la que se denomina "delegado de prevención", a la par que redefine el comité de seguridad y salud como órgano de participación colegiado, mixto y paritario», QUESADA SEGURA, R.: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, págs. 30-31.

El riesgo de superposición y solapamiento en sus actuaciones es evidente, aun cuando desde la norma se haya pretendido un implícito reparto de competencias, «en el sentido de que las funciones de tipo reivindicativo se atribuyen a los representantes generales, como es el caso de la negociación colectiva en materia de salud laboral, el ejercicio de quejas y acciones, o la paralización de la actividad productiva en caso de riesgo grave e inminente; y las funciones de colaboración y coordinación se asignan a los representantes específicos», AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, cit., págs. 73-74 y 76.

⁵⁴ MONEREO PÉREZ, J.L.: *Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid (Civitas), 1992, pág. 111.

⁵⁵ Para que la voluntad legal quede satisfecha, basta la consulta, pues la ley «no exige acuerdo previo entre la empresa y los representantes de los trabajadores», SSAN, Social, 5 junio 1998 (AS 1998/2607) [confirmada por STS, Social, 12 mayo 1999 (RJ 1999/4820)] y 1 febrero 1999 (AS 1999/465) [confirmada en STS, Social, 20 diciembre 2000 (RJ 2000/976)].

oportuna remisión al desarrollo infralegal)⁵⁶: en primer lugar, los nombrados deben poseer la capacidad necesaria, que según el artículo 13.1 RSP será la correspondiente a las funciones a desempeñar de acuerdo con lo previsto en su Capítulo VI, a cuyo análisis anterior procede efectuar la oportuna remisión; en segundo término, y aun cuando parezca una obviedad exigirlo expresamente, deben contar con el tiempo y los medios precisos para el correcto desarrollo de la tarea; en fin, y como también es lógico, han de ser suficientes en número, sin que el precepto especifique más pese a que el artículo 8.1 párrafo 2.º DM permitía a los Estados definir la cuestión.

Por expreso mandato legal, los factores enumerados habrán de ser valorados siempre teniendo en cuenta el tamaño de la empresa (criterio dimensional) y los riesgos de la misma (criterio de peligrosidad), así como la distribución de los trabajadores en las diversas sedes de la entidad, de contar con varias (art. 30.2 LPRL). A estos efectos adquiere especial importancia el contenido de la disposición adicional 7.ª RSP, donde se contiene una de las pocas llamadas expresas a la autonomía de los interlocutores sociales en materia organizativa y en cuya virtud, en la negociación colectiva o en los acuerdos sobre materias concretas, podrán establecerse, en función de las variables *supra* citadas, criterios para determinar el número de designados y el tiempo y medios a su disposición (el interrogante salta a la vista: ¿puede proceder a determinarlos taxativamente?). De esta forma, la norma abre un importante campo de actuación a la intervención de la autonomía colectiva en un aspecto fundamental de la seguridad y salud en el trabajo, permitiendo una mejor adaptación de la normativa a las necesidades concretas de cada organización productiva; pese al escaso interés mostrado por los negociadores al respecto, las posibilidades abiertas por el precepto son inmensas, máxime teniendo en cuenta la excesiva imprecisión legal⁵⁷.

2.2. Estatus de los trabajadores designados.

La indeterminación que cabe achacar al régimen jurídico de la cuestión no es óbice para la tipificación de ciertas pautas, más o menos concretas, sobre el estatus de los trabajadores designados, partiendo del establecimiento de algunos deberes empresariales, en tanto el empleador no cumple con el mero nombramiento (acorde con las exigencias indicadas), sino que debe intervenir para posibilitar el adecuado desarrollo de las tareas de los designados. A tal fin debe suministrarles, en primer lugar, la información relativa a los riesgos de la empresa y de los puestos de trabajo, así como de las medidas y actividades de prevención y de emergencia para que puedan cumplir el deber comprometido; en segundo término, y con idéntico fin, la documentación que en virtud del artículo 23.1 LPRL el empresario está obligado a cumplimentar y conservar⁵⁸; en fin, la formación precisa, distinta y, se supone, más profunda, que la debida a cada empleado individualmente considerado⁵⁹.

⁵⁶ Sobre las mismas, por todas, STSJ Murcia 20 enero 2006 (JUR 2006/109668).

⁵⁷ LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 916.

⁵⁸ El derecho de los elegidos a acceder a determinada información y documentación debe en todo caso ser compatible con el de los trabajadores a la confidencialidad de su datos médicos, DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 143.

⁵⁹ Sobre la acreditación del requisito de formación, STSJ Murcia 24 febrero 2006 (JUR 109681).

En lógica correspondencia, los trabajadores que asumen la encomienda son deudores de una serie de deberes; señaladamente, hacerse cargo de las funciones preventivas asumidas, a lo cual se añaden otros dos de indudable trascendencia práctica:

De un lado, han de colaborar entre sí y, en su caso, con los servicios de prevención (art. 30.5 LPRL, acorde con el art. 7.6 párrafo 2.º DM), en obligación que opera en un doble plano, pues alcanza al meramente interno, cuando los designados sean más de uno y sobre todo si existe cierta especialización en las funciones, y al externo, para los supuestos en los cuales el empresario opte por combinar esta modalidad con la más compleja analizada posteriormente.

De otro, adquieren el compromiso de guardar sigilo profesional respecto a la información empresarial conocida con motivo del desempeño de su labor (art. 30.4 LPRL), en previsión que deja fuera aquella a la cual hayan accedido por cauces distintos. En la medida en que el desarrollo de las funciones arriba descritas permite al trabajador conocer datos que debieran quedar protegidos por una obligación de confidencialidad (de lo contrario el empresario se vería desamparado en aspectos nucleares para el funcionamiento de su proyecto), tal garantía parece imprescindible; ahora bien, procede recordar que la obligación analizada no tiene, en modo alguno, un alcance genérico, sino que se limita a determinadas materias, sin alcanzar, por ejemplo, a las opiniones o conclusiones a las que, en atención a aquellos, pueda llegar el sujeto⁶⁰. Ha de ser de este modo si se pretende conjugar este deber con la libertad de expresión, en tanto, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, no coincide con la de información⁶¹. Además, conviene recordar que el objetivo final de la LPRL es la protección de la salud de los trabajadores, «que no puede ser defraudado en aras de un interés ajeno»⁶².

Por último, no cabe olvidar que la cualidad alcanzada por estos trabajadores puede ser causa de eventuales fricciones con la dirección, sobre todo cuando existan reticencias empresariales al cumplimiento de sus obligaciones preventivas⁶³. En situaciones de discrepancia aflora con toda su fuerza la situación de dependencia de quien ostenta la condición de empleado, motivo por el cual –amén de en aras a salvaguardar el principio de independencia⁶⁴–, y en correspondencia con la prohibición de que «puedan sufrir un perjuicio derivado de sus actividades de protección y de sus actividades de prevención de los riesgos profesionales», impuesta por el artículo 7.2 DM, la LPRL refuerza su posición, estableciendo que el «nombramiento» trae aparejado el acceso a una serie de garantías previstas originariamente para los representantes unitarios (por tal motivo, deberán interpretarse como se hace cuando a estos se refiere); concretamente⁶⁵, el derecho a la apertura de expe-

⁶⁰ FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.ª.F.: «El deber de sigilo de los representantes del personal», *AL*, núm. 9, 1992, págs. 125 y ss. o GARRIDO PÉREZ, E.: «La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995», *RL*, núm. 20, 1997, pág. 59.

⁶¹ Esta versa en torno a hechos o datos conocidos y aquella alcanza a ideas, pensamientos u opiniones en ellos fundadas, SSTCo 120/1983, de 15 de diciembre; 88/1985, de 19 de julio, y 6/1988, de 21 de enero.

⁶² TUDELA CAMBRONERO, G.: «Las garantías de los representantes de los trabajadores», *TS*, núm. 51, 1995, pág. 39.

⁶³ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., págs. 25-26.

⁶⁴ BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 916.

⁶⁵ Tales «ventajas» se contemplan, originariamente para los representantes de los trabajadores, y son extendidas a estos trabajadores por el artículo 30.4 LPRL. En cualquier caso, para poder disfrutarlas efectivamente es preciso que el sujeto

diente contradictorio en el supuesto de sanciones por faltas graves o muy graves, la prioridad de permanencia en la empresa o centro, la indemnidad frente a sanciones en base a su actuación como tales, la prohibición de discriminación en su promoción económica y profesional por el desempeño de sus funciones y el derecho a optar entre la indemnización o la readmisión en el caso de declararse su despido improcedente ⁶⁶.

En cualquier caso, no faltan interpretaciones para las cuales resulta «excesivo igualar las garantías de esta clase de trabajadores de relación laboral común, con los representantes legales y sindicales de los trabajadores. Tanto estos últimos, como los representantes específicos..., actúan velando por la defensa de los intereses de los trabajadores frente al empresario, en tanto que trabajadores designados y componentes de los servicios de prevención [también sujetos de esta tutela], actúan en nombre y por cuenta del empresario y constituyen el necesario medio instrumental para cumplir obligaciones empresariales» ⁶⁷. Parecen olvidar al manifestarse en estos términos el indudable riesgo que corren quienes, si de verdad quieren cumplir adecuadamente el compromiso adquirido no solo para con el empresario, sino fundamentalmente para con sus compañeros, a menudo deberán intentar doblegar la voluntad reacia de la contraparte de su vínculo laboral, situada, no se olvide, en posición no igual sino superior ⁶⁸.

3. Servicios de prevención. Razón de ser de la regulación relativa a la organización preventiva.

Los servicios de prevención son definidos por el artículo 31.2 LPRL como «el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados». Concretamente, y tal y como sienta el artículo 31.3 LPRL (reformado por Ley 54/2003), «deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente» a las cuestiones siguientes: el diseño, implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que permita la integración de la seguridad y salud en la empresa; la evaluación de los factores de peligro en los términos previstos en el artículo 16 LPRL, donde se contempla este deber empresarial, considerado por muchos no solo el primero, sino también el más importante; la planificación de la actividad preventiva y la determinación de las prioridades en la adopción de las medidas establecidas y el

haya resultado efectivamente «designado como trabajador para ocuparse de la actividad de prevención»; condición esta que no puede presumirse, máxime cuando la empresa tenga contratada la ejecución de tales cometidos con una entidad ajena, STSJ Castilla y León/Burgos, Social, 26 mayo 2003 (JUR 2004/186827).

⁶⁶ Sobre la cuestión, véase la STSJ Andalucía/Sevilla, Social, 3 marzo 2000 (AS 2000/3215), comentada por AGUILERA IZQUIERDO, R.: «Sobre las garantías de los trabajadores que ejercen funciones preventivas y representan a la empresa en el comité de seguridad y salud», *AS*, T. III, 2000, págs. 2.994 y ss.

⁶⁷ FERNÁNDEZ MARCOS, L.: «El contenido de la Ley de prevención de riesgos laborales: puntos críticos», *AL*, núm. 48, 1995, págs. 826 y ss.

⁶⁸ Considera necesario asegurar la independencia de los especialistas a través de medidas eficaces de protección, en especial contra despidos, VOGEL, L.: «Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012», en *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS), 2006, pág. 15.

control de su eficacia; la información y formación de los trabajadores; la prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia; en fin, la vigilancia de la salud «laboral» de los empleados ⁶⁹.

A la luz de la regulación legal, constituye este el nivel más elevado en términos organizativos, cualitativos y cuantitativos de todos los instrumentos puestos en manos del empresario para dar cumplimiento a su obligación de crear un entorno laboral seguro. En efecto, estos servicios de prevención se alcanzan como la forma más adecuada y con superior grado de eficacia a la hora de gestionar este objetivo empresarial, en tanto se configuran como estructuras organizativas de carácter unitario y coordinado constituidas por la adición de elementos de toda índole especializados en tal tarea y que, por su carácter multifacético y polivalente, aseguran un enfoque plural de cuantos problemas se vinculen a la seguridad y salud laboral ⁷⁰, desde los psicológicos a los médicos, pasando por los técnicos, los ergonómicos, los de gestión, etc. ⁷¹. Tal condición se extrae de la propia LPRL, cuyo artículo 31.4 establece ese carácter interdisciplinario («entendiendo por tal la conjunción coordinada de dos o más disciplinas técnicas o científicas en materia de prevención de riesgos laborales», *ex art. 3 RSP*), «debiendo sus medios ser apropiados para cumplir sus funciones», para lo cual «la formación, especialización, dedicación y número de componentes de estos servicios, así como sus recursos técnicos, deberán ser suficientes y adecuados a las actividades preventivas a desarrollar», atendiendo tanto al tamaño de la organización productiva, como a los tipos de riesgos a los que puedan encontrarse expuestos los trabajadores y a la distribución de tales peligros dentro de la empresa.

De conformidad con el artículo 31.1 LPRL el recurso a este mecanismo singularmente sofisticado y funcionalmente especializado será forzado cuando la designación de trabajadores resulte insuficiente, siendo preciso acudir al tenor del RSP (que atiende, entre otros factores, al tamaño de la empresa y a las amenazas latentes) para conocer cuáles son los casos en los que es menester servirse de tales órganos; no obstante, fuera de los supuestos de obligatoriedad, nada impide el recurso voluntario a tal sistema, bien con carácter exclusivo, bien como complemento de otro asumido en la unidad productiva ⁷².

Tanto si la explotación se ve obligada a acudir a un servicio de prevención, como si voluntariamente así lo decide, podrá crear uno propio o concertar la actividad con uno ajeno preconstituido. La disyuntiva empleada por el artículo 30.1 LPRL significa que la empresa puede elegir, habida cuenta el *dictum* no refleja otra cosa que al libre albedrío de aquella para decidirse entre una y otra, siempre y cuando se sujete a las determinaciones legales –que para supuestos puntuales reclama uno interno– y convencionales –de estas últimas más bien pocas– en la materia; puede, incluso, externalizar parte de la actividad y mantener en su interior el resto ⁷³.

⁶⁹ Para el mejor y más correcto desempeño de sus cometidos, el artículo 38 RSP les obliga a colaborar «con los servicios de atención primaria de salud y de asistencia sanitaria especializada para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades relacionadas con el trabajo, y con las Administraciones sanitarias competentes en la actividad de salud laboral que se planifique». Precepto interpretado por STS, Cont-Admto, 27 octubre 2004 (RJ 2004/7773).

⁷⁰ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., págs. 26-27.

⁷¹ MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», cit., págs. 94-95.

⁷² AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., pág. 27.

⁷³ SAN, Social, 12 julio 2004 (JUR 2004/315502) o SAN, Social, 14 junio 2004 (JUR 2004/188429).

La defensa del servicio propio es sencilla: se alza como fórmula con superior poder garantista merced a las exigencias que para su constitución impone el RSP (a lo cual se viene a sumar la ineludible sumisión a auditorías periódicas), pues, aun cuando las reclamadas para actuar como entidad especializada sean, en principio, superiores, la opción por recursos internos cuenta con la ventaja de la cercanía y conocimiento de las circunstancias de la empresa. En el debe, los problemas técnicos y económicos de su implantación; así lo ha entendido la doctrina cuando señala que «los servicios de prevención propios son el paradigma de modelo de organización de la prevención en las empresas, pero ciertamente suponen un coste económico elevado. Por este motivo, el RSP limita la obligación de constituirlos a las empresas de mediano/gran tamaño y para aquellas con actividades de especial peligrosidad o alta morbilidad por daños a la salud derivados del trabajo, permitiendo también esta opción para las empresas de menor tamaño que quieran asumirla de forma voluntaria»⁷⁴.

En el caso de los ajenos, la valoración es necesariamente contradictoria. En efecto, a ellos pueden hacerse extensivas las virtudes predicadas de los anteriores en cuanto hace al aspecto organizativo, tanto en términos cualitativos como cuantitativos⁷⁵. Además, para el empresario esta alternativa ofrece indudables alicientes, pues podrá contar con técnicos en las diversas ramas preventivas (Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicología Aplicada y Medicina del Trabajo) experimentados en la práctica de las tareas asumidas (especialmente importante respecto a las de índole formal o más complejas, tales como la evaluación, la planificación...), y disfrutará de ellos sin necesidad de incorporarlos a su plantilla (con la consiguiente reducción de costes) y sin «soportar» las garantías que el artículo 30.4 LPRL establece para los trabajadores designados y los integrantes de los servicios internos. Además, la externalización parcial ofrece la posibilidad de descentralizar las actividades más peligrosas de la empresa o con peores datos de siniestralidad, con las ventajas que ello reporta⁷⁶. Por si ello fuera poco, se ahorrará sufrir la fiscalización de las auditorías (que solo padecerá de forma muy limitada y tangencial en la hipótesis regulada en el recientemente incorporado art. 31 bis RSP), habida cuenta la suficiencia del sistema se extrae de la acreditación de la autoridad laboral y la autorización de la Administración sanitaria previa la concurrencia de no pocas exigencias.

Problemas de legalidad aparte, finalmente resultará que el concierto con una entidad externa se alza como opción principal (con la excepción ya puesta de manifiesto referida a explotaciones con gran volumen de mano de obra), llamada a generalizarse en el entramado empresarial español por mor de los beneficios que trae aparejados⁷⁷. Así las cosas, no pueden sorprender los datos según los

⁷⁴ DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 145.

⁷⁵ Como los propios, se configuran como estructuras unitarias y coordinadas constituidas por la suma de recursos materiales y humanos especializados en la tarea que asumen y que, por su carácter interdisciplinar y polivalente, aseguran un enfoque múltiple de cuantos problemas se vinculen a la seguridad y salud laboral, MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», cit., págs. 94-95.

⁷⁶ NAROCKI FLAMINMAN, C.: «Si "la prevención es rentable" ¿por qué no lo han descubierto los empresarios? Una revisión de propuestas para políticas en salud laboral», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, pág. 116.

⁷⁷ BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», cit., págs. 918 y ss.; LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., págs. 37 y ss. o PURCALLA BONILLA, M.A.: «Los servicios de prevención: notas a propósito de la jurisprudencia del TJCE y del Proyecto de Ley de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *La Ley*, núm. 5, 2003, pág. 1.686.

cuales la exteriorización de la prevención ha sido la alternativa seguida por más del ochenta por ciento de los empresarios españoles y que se sitúan en la base de la primera crítica a la opción ⁷⁸, en tanto «supone "delegarla" a otros sujetos económicos que actúan en el mercado... y, por tanto, "relegarla" a una función "residual" o subordinada respecto a la importancia que se da a la función productiva y a la "función de gestión" típicas de las empresas, que sí son consideradas de su exclusiva competencia» ⁷⁹; de hecho, «la frecuencia extrema con que el empresario español opta por... "exteriorizar" la actividad preventiva ha supuesto que, en buena medida,... aparezca como una "obligación" del servicio de prevención ajeno con el que se concierta o contrata y no del empleador, conforme el claro diseño legal» ⁸⁰. Conviene recordar que, como ya señalaba la DM y ha sido apuntado en este estudio, el recurso a estas entidades no exonera al empresario de su responsabilidad; únicamente significa la existencia de nuevos centros de imputación ⁸¹.

La segunda objeción se vincula con la lejanía respecto a la sede donde deben desempeñarse las actividades preventivas, lo cual actúa en detrimento de su consideración como alternativa óptima en orden a la tutela de los trabajadores. El problema apuntado no es mera hipótesis; así lo demuestra la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, cuando instituye (bien que solo para casos muy específicos) en el añadido artículo 32 bis LPRL una nueva instancia en el juego de la prevención: la presencia de los recursos preventivos ⁸², sobre los que se volverá posteriormente.

Sobre la excesiva externalización que provoca el régimen jurídico contenido en el RSP, entre otros, GONZÁLEZ LABRADA, M.: «Las modificaciones del marco normativo de la prevención de riesgos laborales: organización de la prevención y obligaciones en supuestos de subcontratación», *Revista de Derecho Social*, núm. 27, 2004, pág. 31.

⁷⁸ Sobre el efecto negativo en la acción preventiva de esta exteriorización abusiva, por todos, CASTELLA LÓPEZ, J.L.: «Gestión preventiva: una estrategia empresarial necesaria», en *Encuentro Nacional de Profesionales de Prevención de Riesgos Laborales*, http://tematico.princast.es/trempfor/trabajo/iaprl/ENPRL/Papers/ENPRL2003_Castell

⁷⁹ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 78.

«La prevención de riesgos laborales, como principio y como actividad, debe estar integrada en todos los niveles jerárquicos de la empresa y en todas sus actividades y decisiones; no solamente por el imperativo legal que así se recoge en la LPRL, sino por la necesidad real si se pretende una prevención eficaz, efectiva y eficiente. La tendencia a delegar o relegar todo lo relativo a la prevención a órganos y estructuras técnicas específicas es un error metodológico y estratégico que solo puede conducir a resultados parciales, costosos y puntuales en el mejor de los casos», DE MONTSERRAT, J. y PLANNA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 134.

⁸⁰ «Para tratar de corregir esta difundida imagen la Ley 54/2003 trató de reordenar la regulación vigente al objeto de garantizar la integración efectiva de la prevención en la gestión empresarial. A tal fin, modificó una secuencia de preceptos legales..., para obligar al desarrollo de una acción permanente de planificación y seguimiento de la actividad preventiva por parte del empleador» y «casi dos años y medio después, se ha procedido al desarrollo reglamentario de algunos de los aspectos más relevantes de aquella reforma..., que vendría a culminar ese proceso corrector, sirviendo a modo de garantía de efectividad de los principales grupos de medidas introducidas por» la ley de 2003, MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., págs. 75 y 79.

⁸¹ Por todos, AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.): *La prevención en la pequeña empresa*, cit., pág. 51; IGARTÚA MIRÓ, M.T.: *La obligación general de seguridad*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2000, pág. 61 o CORDERO SAAVEDRA, L.: «Las garantías y responsabilidades de los técnicos en prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 43, 1998, pág. 430.

⁸² MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., págs. 79 y 94.

A la luz de lo expuesto debe interpretarse el cambio de orientación planteado por la Estrategia 2007-2012, entre cuyos objetivos se plantea el de fomentar el empleo de medios internos⁸³. Sin embargo, y paradójicamente en tanto alienta la exteriorización, también valora la posibilidad de reconocer legalmente la facultad de que los servicios propios subcontraten (ampliando lo que hoy por hoy solo se permite a los externos) determinados y puntuales medios necesarios para la realización de las actividades preventivas a desarrollar en la empresa, especialmente en los casos en que la dispersión geográfica de algunos centros de trabajo o el elevado coste de algunos medios materiales no favorezca la constitución de aquellos.

En cualquier caso, será menester esperar el devenir de los acontecimientos para ver a través de qué medidas se lleva a efecto la voluntad manifestada; «solo cabe esperar que las empresas asuman progresivamente actividades preventivas con recursos propios. Sea como resultado de una razonable adaptación de la legislación a la vista de la realidad empresarial y laboral de nuestro entorno, bien sea por otros factores, como cuestiones económicas o el más que esperado incremento de la cultura de la prevención en las empresas que desemboque en una mayor sensibilidad empresarial que haga que la prevención se convierta en un valor asumido. No hay que olvidar... que la necesaria integración de la prevención en la empresa requiere la implicación, no solo técnica, de la propia empresa. La asunción de actividades con modalidades organizativas propias puede ayudar a ello»⁸⁴.

3.1. Los servicios propios o la utopía frustrada.

Los servicios propios se constituyen en el seno de la empresa, módulo de referencia que les permite desplegar su actividad en más de un centro de trabajo⁸⁵, si bien en tal caso –y siempre en aras a la eficacia– deberá tenerse en cuenta la situación de estos respecto a la del órgano a fin de asegurar la adecuación de los medios de este a los riesgos existentes (art. 15.3 RSP).

⁸³ Señalando la necesidad de «garantizar la complementariedad entre la intervención de un servicio interno y uno externo que intervendría cuando se necesiten competencias de las que no dispone» aquel, así como la importancia de «evitar una excesiva externalización de las actividades preventivas», VOGEL, L.: «Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012», cit., pág. 15.

⁸⁴ DE MONTERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 147.

De hecho, la reforma iniciada en 2003 «pretende integrar en la propia estructura empresarial los elementos de la prevención, evitando que las empresas se limiten a "delegar" en otros sujetos la responsabilidad de la prevención, tratando así de superar una realidad en la que la contratación de servicios de prevención ajenos viene provocando con excesiva frecuencia el abandono y el desinterés por parte de la empresa. La reforma trata de impedir que los servicios ajenos asuman todas las obligaciones, quedando atribuidas en todo caso a la empresa obligaciones específicas, como las inherentes a la coordinación de actividades, la exigencia de la presencia de recursos preventivos, etc.», RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 16.

⁸⁵ Crítico con la decisión, FERNÁNDEZ MARCOS, L.: «En torno a los servicios de prevención mancomunados», *Revista del INSHT*, núm. 6, 2000, págs. 23 y ss.

Quedan integrados por empleados de la empresa dedicados en exclusiva a las tareas de prevención (art. 15.1 RSP)⁸⁶, los cuales estarán sujetos al deber de sigilo que les impone el artículo 30 LPRL y se verán protegidos, pese a las críticas doctrinales anteriormente expuestas, de posibles represalias empresariales en los términos del mentado precepto. Sea como fuere, como ocurría en el supuesto de designación de trabajadores, son los operarios mismos quienes gestionan la actividad preventiva; ahora bien, los requisitos constitutivos impuestos en relación a los servicios internos son, de largo, mucho más complejos, lo cual (unido a la exigencia ineludible de soportar auditorías, presuntamente más incisivas tras la reforma operada por RD 604/2006) torna a esta modalidad, conforme consta, en la «de carácter más garantista respecto de cualquiera de las otras», pero, al tiempo, la hace inviable, por sus elevados costes y por las dificultades técnicas, para gran parte de las organizaciones productivas⁸⁷.

Para comprender el gran componente tuitivo –aun cuando solo sea en teoría– de este sistema es menester detallar los términos del artículo 15.2 RSP, en virtud del cual «deberán contar con las instalaciones y los medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades preventivas que vayan a desarrollar en la empresa». En concreto, y como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el propio RSP (Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología Aplicada), desarrolladas por expertos con la capacitación requerida para las funciones a desempeñar en los términos previstos en el varias veces citado Capítulo VI RSP, quienes coordinarán sus actuaciones «en particular en relación con las funciones relativas al diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y evaluación de los riesgos, los planes de prevención y los planes de formación de los trabajadores»; igualmente, «habrá de contar con el personal necesario que tenga la capacitación requerida para desempeñar las funciones de los niveles básico e intermedio». No quedan aquí las exigencias, en tanto de existir actividad sanitaria (que incluirá la función de vigilancia de la salud contemplada en el art. 37.3 RSP, las atribuidas por la Ley General de Sanidad y cuantas otras emanen de su especialización), esta «contará para el desarrollo de su función dentro del servicio de prevención con la estructura y medios adecuados a su naturaleza específica y la confidencialidad de los datos médicos personales, debiendo cumplir los requisitos establecidos en la normativa sanitaria de aplicación». A todo ello procede añadir la llamada a la negociación colectiva (o a los acuerdos del art. 83.3 ET) efectuada por la disposición adicional 7.ª RSP, que permite a aquella establecer criterios para la determinación de los medios personales y materiales de estos servicios propios.

No obstante las dificultades para la creación de un servicio propio, cualquier empresario puede optar por esta alternativa, si bien en algunos casos, enumerados en el artículo 14 RSP, resultará

⁸⁶ «Sus integrantes dedicarán de forma exclusiva su actividad en la empresa a la finalidad del [servicio de prevención propio]. Esta previsión obliga a que los medios humanos procedan de la empresa, bien porque hayan sido integrados en la misma o porque el empresario los contrate al efecto», GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: «Recursos humanos de los servicios de prevención propios», *AS*, núms. 7-8, 2003, pág. 24 o, en análogo sentido, MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los servicios de prevención*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 26.

⁸⁷ LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., págs. 84 y 75.

obligatorio, lo que ocurrirá cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes ⁸⁸ (atinentes al criterio dimensional, al de la peligrosidad y al de la oportunidad, respectivamente ⁸⁹):

En primer lugar, que la empresa cuente con más de 500 trabajadores. En esta hipótesis, la mera constatación numérica conducirá, *per se*, al superior grado de tutela previsto en la norma ⁹⁰.

En segundo término, que, contando con entre 250 y 500 trabajadores, desarrolle alguna de las actividades especialmente arriesgadas enumeradas en el anexo I RSP, anteriormente transcrito.

En fin, que, tratándose de explotaciones no incluidas en los apartados anteriores (las de hasta 500 no incluidas en el anexo I y las de hasta 249 incluidas), así lo decida la autoridad laboral –previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las comunidades autónomas– en función del riesgo o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad en la empresa, salvo que se opte prefiera acudir a un servicio externo. Se comparte la opinión vertida por la doctrina según la cual se trata de una obligación *sui generis* de constituir servicio propio, en tanto se habilita para optar por uno ajeno ⁹¹.

No puede extrañar que, configurándose como la forma gestora más tuitiva, se exija para las empresas cuantitativa o cualitativamente más peligrosas. Ahora bien, a la luz de esta regulación salta a la vista la importante carencia referida a las empresas con menos de 250 trabajadores cuyas actividades no puedan reconducirse al anexo I RSP, pues en tal caso, salvo la indicada intervención pública, no se prevé la obligación de dotarse de servicio propio y –como habrá ocasión de comprobar– tampoco se impone abiertamente el recurso a uno ajeno, pudiendo, en teoría y por tanto, conformarse con la designación de trabajadores, pese a tratarse de organizaciones donde se desarrollan tareas peligrosas y dotadas, eventualmente, de gran volumen de mano de obra y, por tal motivo, necesitadas de un sistema más riguroso.

A este olvido del RSP viene a sumarse, como inconveniente añadido, el habitual fraude –causa última del fracaso de la pretensión normativa de otorgar un plus de tutela en determinadas entidades productivas singularmente necesitadas de ella– derivado del cumplimiento meramente formal

⁸⁸ Fuera de tales supuestos no se puede obligar al empresario a seguir tal alternativa, SAN, Social, 12 julio 2004 (JUR 2004/315502).

Las peculiaridades en el ámbito público son causa de problemas interpretativos específicos; al respecto, STS, Social, 24 abril 2001 (RJ 2001/5119), que corrige los términos de la STSJ Castilla y León/Valladolid, Social, 19 junio 2000 (AS 2000/2945), comentada por GONZÁLEZ DÍAZ, F.A.: «La constitución de los servicios de prevención propios en la Administración autonómica: ¿una opción o una obligación? STSJ Castilla y León 19-6-2000 (Ar. 2945)», *AS*, núm. 15, 2000, pág. 29.

⁸⁹ MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», cit., pág. 93. Tales criterios justifican la obligatoriedad, en opinión de LÓPEZ TERRADA, E.: «Los servicios de prevención propios», *Revista Alcor de MGO*, núm. 4, 2005, pág. 73.

⁹⁰ En opción que, por no atender en modo alguno a la peligrosidad de la actividad, ha sido tachada por algunos autores de «muy rigurosa y desacertada», FERNÁNDEZ MARCOS, L.: «En torno a los servicios de prevención mancomunados», cit., págs. 23 y ss.

⁹¹ LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., pág. 85.

del deber de constituir un servicio propio en las organizaciones productivas listadas en el artículo 14 RSP, encomendándole unas pocas funciones preventivas y recurriendo, para la mayoría (o tal y como se indicó en su momento, las de superior peligrosidad o siniestralidad), al concierto con uno externo. En efecto, la exigencia de que el servicio interno cuente con un mínimo de dos especialidades preventivas viene a significar la posibilidad de acatar el deber de constitución procediendo a exteriorizar el resto, justificando «la sustitución acausal de la prevención interna por la externa», en opción avalada por la normativa española pero que no se ajusta a los mandatos de la DM ⁹². Al final, el pragmatismo puede acabar cercenando, de nuevo, la ambición tutelar declarada, tal vez solo como declaración de intenciones pero a veces carente del necesario respaldo, en la norma.

Para concluir, procede hacer somera mención a una manifestación singular de los servicios internos: los denominados mancomunados ⁹³, que, sin embargo, y desde el punto de vista funcional, se aproximan a los ajenos, «pues sus actividades se realizan para que sean compartidas por dos o más empresas asociadas expresamente para esta finalidad» ⁹⁴. Según indica el artículo 21 RSP, podrán crearse, previa consulta a los representantes legales de los trabajadores de cada una de las unidades productivas implicadas, y teniendo en cuenta el forzoso trámite –adicionado por el RD 604/2006 en su afán en pro de la integración ⁹⁵– de debatir y en su caso acordar en el seno de cada uno de los comités de seguridad y salud lo relativo a las condiciones en que dicho servicio deba desarrollarse, en dos hipótesis ⁹⁶: por una parte, entre aquellas empresas que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del sistema; por otra, cuando por negociación colectiva o acuerdo sobre materias concretas (en su defecto por decisión de las empresas afectadas) se acuerde su constitución entre organizaciones pertenecientes a un mismo sector industrial o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada. También en este último supuesto, y aun cuando no lo diga la norma, parece lógico condicionar la posibilidad al requisito de eficacia, pues solo así se verá satisfecho el espíritu de la ley.

La habilitación del artículo 21 RSP, en realidad, «trata de posibilitar el acceso de la mayoría de las empresas al modo de organizar la prevención más garantista y de favorecer la posición de muchas de las empresas que, estando obligadas a constituir un servicio de prevención propio, su cumplimiento sin modulación alguna les comportaría una importante afectación a su organización y

⁹² LUQUE PARRA, M.: «Nulidad de la decisión de Repsol de externalizar sus servicios de prevención de riesgos laborales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2005», *IUSLabor* 2/2006. La posibilidad de exteriorización parcial, incluso en los supuestos de constitución obligatoria de servicio interno, es criticada por cuanta doctrina ha tocado esta materia; ello no obstante, los autores también critican la decisión del Tribunal Supremo de rechazar tal opción –habida cuenta el tenor legal vigente– en paradigmática STS 3 noviembre 2005 (RJ 2006/1).

⁹³ Un ejemplo en STSJ Castilla y León/Valladolid, Social, 24 agosto 1999 (AS 1999/3766).

⁹⁴ BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 913 o STSJ Cantabria 23 noviembre 2004 (AS 3249).

⁹⁵ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 81.

⁹⁶ «Excepción a la regla general concebida en términos de gran amplitud y generosidad», FERNÁNDEZ MARCOS, L.: «En torno a los servicios de prevención mancomunados», cit., págs. 23 y ss.

gestión económica»⁹⁷. No obstante, tal justificación puede venirse parcialmente abajo de triunfar la pretensión manifestada por la Estrategia 2007-2012 cuando plantea prohibir tal opción para quienes vengan obligados por ley a dotarse de servicio interno (salvo en el supuesto de grupo de empresas); restará, con todo, su consideración como cauce destinado a facilitar la implantación voluntaria del instrumento dotado de superior nivel tutelar. Con todo, tampoco cabe pasar por alto las reticencias despertadas por estos entes mancomunados, habida cuenta su ambigua regulación puede inducir a un uso inadecuado de la fórmula, bajo la cual se podrían camuflar servicios de prevención externos que de esta forma eludirían la exigencia de acreditación⁹⁸; tal vez por ello la Estrategia les somete a los mismos criterios de eficacia y calidad que se planea imponer a los ajenos y prevé la sumisión de su constitución, salvo que sea decidida en la negociación colectiva, a la previa comunicación a la autoridad laboral, a la cual correspondería formular los oportunos requerimientos sobre dotación humana y material.

Al final, dos factores conjuran contra el gran potencial de los servicios de prevención propios. Ya han sido expuestos, pero no está de más insistir sobre este punto: la complejidad de su implantación, que desanima incluso a los empresarios más voluntariosos, actúa en aviesa combinación con la desidia de los legalmente obligados.

3.2. Los servicios ajenos (y como la normativa beneficia a las mutuas de accidentes de trabajo).

Una postrera alternativa –primera en importancia, aun cuando el evidente favor que encuentra en el RSP contradice el tenor y, sobre todo, el espíritu de la DM⁹⁹– se contempla en el artículo 30.1 LPRL, que autoriza a concertar la prevención con una entidad especializada ajena a la empresa. Pretende responder a supuestos en los cuales, por mor de la actuación conjunta de la complejidad técnica de la materia preventiva y de la dificultad o imposibilidad de que en algunos casos el empresario

⁹⁷ LUQUE PARRA, M.: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», cit., pág. 85.

⁹⁸ DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P.: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 146.

⁹⁹ CASTEJÓN, T. y CRESPÁN, X.: «En prevención de riesgos laborales *Spain is [cada vez más] different*», *Arch. Prev. Riesgos Labor.*, núm. 8, 2005, pág. 103. «No debe olvidarse que la Directiva Marco ve el recurso a los servicios de prevención ajenos como una opción subsidiaria al otorgar clara primacía a los servicios internos, y que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades, tómesese como ejemplo la sentencia de 23 de mayo de 2003 (Asunto *Comisión de las Comunidades contra Reino de los Países Bajos*), subraya esta idea condenando a este país por no haber recogido en su legislación nacional "el carácter subsidiario del recurso a competencias ajenas a la empresa para garantizar las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en esta"» [MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)», *RL*, núm. 18, 2005, págs. 84-85]. En este sentido también LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de salud y seguridad en el trabajo», *Revista de Información Laboral (Jurisprudencia)*, núm. 6, 2005 o MARTÍNEZ FONS, D.: «Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de mayo de 2003 sobre el art. 7.3 de la Directiva 89/391/CE relativa a la jerarquía normativa entre las distintas modalidades organizativas de la prevención en la empresa (Asunto C-411/01, Comisión vs. Países Bajos)», en <http://www.prevencionintegral.com/legislacion/Jurisprudencia/organizacion-prevencion>. Considerando que el sistema es acorde con la norma comunitaria, MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los servicios de prevención*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1997, pág. 28.

pueda asumirla con sus propios medios, resulta conveniente o necesario proceder a la descentralización ¹⁰⁰, incrementada por la viabilidad de subcontratación que reconoce a los servicios externos el artículo 19 RSP, cerrada –así es de momento– al resto de sistemas organizativos.

En ocasiones, de hecho, la exteriorización deviene obligatoria; así, cuando la designación de trabajadores sea insuficiente y no sea obligatorio crear un servicio propio (esta parece ser la solución para empresas de hasta 250 trabajadores no incluidas en el anexo I RSP); cuando la autoridad laboral fuerce, en los términos ya vistos, a constituir uno interno y el empresario prefiera no hacerlo; en fin, cuando haya procedido a una asunción parcial de la actividad a través de alguna de las otras modalidades ¹⁰¹. Frente a la claridad de los supuestos de obligatoriedad de constitución del propio, el deber de concertar la prevención con uno ajeno queda sujeto a valoraciones subjetivas, sobre todo en cuanto hace a la suficiencia o no del nombramiento de trabajadores.

A) Exigencia de acreditación y concierto escrito entre la empresa y el servicio de prevención.

La normativa aplicable impone, para poder actuar como tales entidades, la concurrencia de una serie de requisitos, habida cuenta (y como no podía ser de otra forma una vez el art. 7.5 párrafos 2.º y 3.º DM exige que tengan las aptitudes pertinentes y dispongan de los medios personales y profesionales necesarios y suficientes en número) el artículo 31.5 LPRL reclama «acreditación de la Administración laboral, mediante la comprobación de que reúnen los requisitos que se establezcan reglamentariamente y previa aprobación de la Administración sanitaria en cuanto hace a los aspectos de carácter sanitario».

Por consiguiente, «la acreditación de los servicios de prevención externos es un procedimiento pensado para que la entidad que quiere ponerlos en marcha proporcione a la autoridad laboral (y a la sanitaria para los aspectos que son de su competencia) toda la información sobre cómo piensa realizar la actividad..., para que las autoridades valoren por un lado la calidad del proyecto (control *a priori*) y por otro el nivel de cumplimiento y eficacia del mismo (control *a posteriori*)», al punto de que «las deficiencias detectadas pueden determinar, según el momento en que se pongan de manifiesto, la denegación de la acreditación o la suspensión/revocación de la misma» ¹⁰².

Así pues, tal como establece tal norma y reitera el artículo 17 RSP, por una parte, destaca la llamada a la autoridad sanitaria, que adquiere un papel protagonista, en tanto su «autorización autónoma, en la práctica, condiciona directamente las posibilidades de una entidad especializada de convertirse en servicio de prevención ajeno» ¹⁰³; y, por otra, la necesidad de autorización de la

¹⁰⁰ MERCADER UGUINA, J.R.: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», cit., pág. 88.

¹⁰¹ AGRA VIFORCOS, B.: «Organización de la prevención», cit., pág. 30.

¹⁰² RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14, 1999, pág. 87.

¹⁰³ LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 924.

competente en materia laboral ¹⁰⁴ (mecanismo de control que justifica la exclusión del deber empresarial de someter su sistema preventivo a auditorías periódicas) una vez comprobado el cumplimiento de las condiciones consagradas en los artículos 17 y 18 RSP (desarrolladas en Orden de 27 de junio de 1997):

1. Disponer de la organización, instalaciones, personal y equipos necesarios para el desempeño de su actividad. La cuestión se detalla en el artículo 18 RSP, en cuya virtud los medios de que dispongan deben permitirles «desarrollar adecuadamente la actividad preventiva que hubieren concertado, teniendo en cuenta el tipo, extensión y frecuencia de los servicios preventivos que han de prestar y la ubicación de los centros de trabajo en los que dicha prestación se desarrolle». En todo caso, al menos, y salvo exoneración parcial otorgada por la autoridad laboral *ex* artículo 18.4 RSP, personal con la cualificación precisa para el desempeño de funciones de nivel superior, en número no inferior a un experto por cada una de las especialidades preventivas ya expuestas (nótese que para los propios únicamente se exigían dos de las disciplinas, y, además, no se especificaba si era preciso o no un experto distinto para cada una de ellas), quienes deberán coordinar sus actuaciones del mismo modo que el artículo 15.2 RSP prescribía para los servicios propios; también, personal cualificado para las labores básicas e intermedias, en este caso en atención a las características de las empresas cubiertas por el servicio en cuestión. En lo material, deberá dotarse de instalaciones e instrumentos necesarios para practicar las pruebas, reconocimientos, mediciones, análisis y evaluaciones características de la práctica de las mentadas especialidades, pero también las precisas para el desarrollo de actividades formativas y divulgativas básicas. Todo ello, por cierto, sin perjuicio –conforme ya se indicó para los constituidos por y en la empresa– de las peculiaridades de la actividad sanitaria.

Salta a la vista que las previsiones resultan sumamente genéricas, motivo por el cual «se puede decir que la pieza básica del procedimiento de acreditación es la solicitud de la propia entidad que pretende acreditarse, ya que esa solicitud debe ir acompañada de un proyecto en el que las genéricas prescripciones legales deben acotarse con mucha más precisión»; se convierte así en un «traje a medida, pues ella misma auto-determinará qué va a hacer, para quién y cómo», aun cuando corresponda a las autoridades pertinentes comprobar que «el proyecto es lógico, coherente y adecuado, y si lo es concederá la acreditación» ¹⁰⁵.

Resta en este punto efectuar la oportuna reflexión sobre el eventual papel que pueda jugar la negociación colectiva, en tanto la ya citada disposición adicional 7.^a RSP omite toda alusión a estos colaboradores ajenos. Cabe afirmar que nada impide fijar en convenio un *plus* de exigencias para que las empresas incluidas en su ámbito de aplicación externalicen la

¹⁰⁴ Puede otorgarse de forma provisional, subordinando su carácter definitivo a factores varios (art. 25 RSP), STSJ Castilla y León/Valladolid, Social, 3 diciembre 2001 (JUR 2002/44159).

¹⁰⁵ En el proyecto se debe expresar pormenorizadamente «qué actividades concretas, dentro del amplio campo de la prevención, quiere y puede llevar a cabo»; «dónde se van a realizar las actividades (ámbito territorial) y en qué sector de actividad económica (a qué tipo de empresas se ofrecerá el servicio)»; «con qué recursos humanos cuentan para ejecutar esas funciones en número y cualificación»; «de qué medios dispone»; «qué recursos externos necesitará», RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., págs. 87-88.

prevención, de forma tal que únicamente puedan concertarla con aquellas entidades que, además de cumplir los términos reglamentarios, acrediten otros requisitos a mayores contemplados colectivamente. Sobre el generalizado silencio de los interlocutores a este respecto ya se ha efectuado oportuna mención.

2. Constituir una garantía que cubra su eventual responsabilidad, en previsión que deja clara la posibilidad de su exigencia.
3. No mantener con las empresas concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otra índole distintas a las propias de su actuación como servicio de prevención, que puedan afectar a su independencia e influir en el resultado de sus actividades, todo ello sin perjuicio de la salvedad dada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (en adelante, MATEPSS), pues respecto a ellas se admite la vinculación a los asociados derivada de su papel como colaboradoras en materia de Seguridad Social. La razón de ser de la excepción posiblemente se sitúe, primero, en el hecho de que la habilitación conferida para que actúen como entidad preventiva especializada no hace sino refrendar una práctica añeja; segundo, en su importancia para llevar la profesionalización de la materia a las PYMES; tercero, en su carácter semi-público ¹⁰⁶ y la consiguiente e hipotética superior fiscalización de sus actuaciones por parte de las autoridades competentes ¹⁰⁷. No obstante, la existencia de lazos o nexos entre la organización ajena y la empresa contratante se sitúa en la base de complejos problemas jurídicos que han llevado, incluso, a la intervención del Tribunal Constitucional ¹⁰⁸.

En cualquier caso, antes de acudir a una de estas entidades previamente acreditadas por la Administración (siguiendo el procedimiento regulado en el Capítulo IV RSP y desarrollado en los arts. 1-3 de la Orden de 27 de junio de 1997, el empresario deberá cumplir el ineludible trámite de consulta a los representantes de los trabajadores, en orden a recabar su opinión respecto a la voluntad de concertar la actividad preventiva con uno o varios servicios externos [art. 33.1 c) LPRL]. No obstante, una vez más, no es menester alcanzar un acuerdo con aquellos para que el titular de la organización pueda adoptar la medida ¹⁰⁹, cuya materialización práctica tendrá lugar mediante el oportuno concierto escrito ¹¹⁰; ahora bien, merced al artículo 16.2 párrafo 2.º RSP (tras la redacción dada por

¹⁰⁶ Incluso se afirma de las mutuas que «participan de la naturaleza y son en cierto modo Administración», STS, Cont.-Admto, 13 mayo 1997 (RJ1991/4188).

«La Mutua resulta, así, una persona jurídico-privada a la cual se le trasmitiría por parte de la Administración determinados cometidos, convirtiéndose en un ente instrumental suyo, y quedando sometida a estrecha tutela, respondiendo su actividad a lo que se denomina ejercicio privado de funciones públicas o al concepto de servicios públicos virtuales», MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labora de la Inspección de Trabajo)», cit., pág. 86.

¹⁰⁷ RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 77.

¹⁰⁸ A través de STCo 215/2001, de 29 de octubre.

¹⁰⁹ SAN, Social, 12 julio 2004 (JUR 2004/315502).

¹¹⁰ El artículo 20 RSP «obliga a formalizar por escrito los conciertos de prevención ajenos, con el contenido que dicho precepto establece, sin que los acuerdos verbales tengan cabida con eficacia suficiente para su acreditación por sí misma», STSJ Murcia 24 febrero 2006 (JUR 109681).

el RD 604/2006 en su afán por potenciar el papel de este órgano), «los criterios a tener en cuenta para la selección de la entidad con la que se vaya a concertar dicho servicio, así como las características del concierto escrito, se debatirán, y en su caso se acordarán, en el seno del comité de seguridad y salud de la empresa».

El mentado concierto, en fin, queda sujeto a las exigencias vertidas en el artículo 20 RSP; a saber, la necesaria consignación de, al menos los aspectos siguientes: identificación de la entidad especializada y de la empresa destinataria de su actividad, así como de los centros de trabajo de la misma a los que dicha actividad se contrae; aspectos de la actuación preventiva a desarrollar, especificando acciones concretas y medios para llevarlas a cabo (en este punto, la reforma operada por RD 604/2006, reflejando el nuevo espíritu que acompaña a la norma, añade que el concierto incluirá obligatoriamente la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos en el sistema general de gestión de la empresa a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales en relación con el objeto del acuerdo); vigilancia de la salud de los trabajadores, en su caso; duración del concierto y condiciones económicas.

B) El controvertido papel de las MATEPSS como servicios de prevención externos.

La enumeración de distintas posibilidades que, al menos en hipótesis, pretende favorecer el cumplimiento de la obligación de organizar la actividad preventiva por parte de todas las empresas, tomando en consideración las dificultades de su puesta en práctica en ciertos casos y las necesidades de adaptación a las circunstancias presentes en las diferentes organizaciones productivas que conforman el panorama industrial español ¹¹¹, no acaba por ocultar el deseo último –ya puesto de manifiesto– dado por la pretensión de imponer el dominio de los servicios ajenos. Las principales beneficiadas por el *factum principis* no serán otras que las MATEPSS; el precio, el triunfo de una exteriorización que se ha demostrado difícilmente compatible con la anhelada integración.

Así pues, en la práctica y con carácter general, las organizaciones ajenas que más habitualmente alcanzan la posibilidad de desplegar estas labores preventivas son las mentadas mutuas ¹¹², a

¹¹¹ NÚÑEZ GONZÁLEZ, C.: *La evaluación de los riesgos derivados del trabajo*, cit., pág. 41.

¹¹² Sobre su labor como servicios de prevención externos, por todos, GARCÍA MURCIA, J.: «El papel de las Mutuas en la prevención de riesgos laborales», *TS*, núm. 100, 1999, págs. 32 y ss.; GONZÁLEZ ESCANDÓN, L.: «Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, y en el Real Decreto 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 169, 1997, págs. 73 y ss.; DE LAS HERAS GARCÍA, A.: «Problemática de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención ajenos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 171, 1997, págs. 47 y ss.; PALANCAR VALERO, J.M.ª: «Prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995): intervención de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 154, 1996, págs. 43 y ss.; SÁNCHEZ FIERRO, J.: «Mutuas de Accidentes de Trabajo: aportación presente y futura a la prevención de riesgos laborales», *TS*, núm. 73, 1997, págs. 23 y ss. o VALENZUELA, E.: «Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de prevención de riesgos laborales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 7, 1995, págs. 111 y ss.

las cuales el artículo 32 LPRL, otorgándoles formalmente lo que llevaban tiempo cultivando ¹¹³, habilita para actuar en tal sentido ¹¹⁴, siempre y cuando lo hagan para empresarios asociados a ellas y cumplan las condiciones *supra* indicadas, amén de las previstas en su normativa específica. Han venido a convertirse, al fin, en «el brazo de la empresa en materia de salud y seguridad laboral» ¹¹⁵.

Menester es señalar en este punto cómo estas instituciones cuya «capacidad de adaptación a los diferentes medios ha resultado siempre sobresaliente» ¹¹⁶, desde un principio, partieron de una situación privilegiada, incluso hegemónica ¹¹⁷. El legislador fijó su atención en la ausencia de cultura preventiva en las unidades productivas y las dificultades para el cumplimiento de las previsiones legislativas incorporadas con la entrada en vigor de la LPRL dada la «absoluta carencia de profesionales especializados en la materia, a los que hubo que formar. Esta circunstancia hizo que las Inspecciones de Trabajo adoptaran una posición tácita de inaplicación de la Ley, concediendo una moratoria en la exigencia del cumplimiento de [ciertas obligaciones preventivas]. Así las cosas... las mutuas patronales... formaron departamentos especializados para que se encargaran de llevar a cabo los trabajos y medidas exigidas por la legislación a la que se ha hecho referencia» ¹¹⁸; de ahí que esta considerara oportuno otorgar un papel preponderante a la institución analizada dada su experiencia –eso sí, limitada y escasa, pero mayor que la de otros agentes implicados– sobre el particular ¹¹⁹.

¹¹³ SÁNCHEZ FIERRO, J.: «Mutuas de Accidentes de Trabajo: aportación presente y futura a la prevención de riesgos laborales», cit., pág. 25; SEMPERE NAVARRO, A.V.: *Régimen jurídico de las mutuas patronales*, Madrid (Civitas), 1986, págs. 210 y ss.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: *Responsabilidad de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid (CDN), 1995, págs. 164 y ss. o LASHERAS GUERRERO, R.: «Actuación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales», en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y DE VAL TENA, A.L., Coord.): *Perfiles de las mutuas de accidentes de trabajo*, Cizur Menor (MAZ-Thompson/Aranzadi), 2005, págs. 93 y ss.

«En el ámbito de su actuación en la gestión de contingencias profesionales, las mutuas han venido desempeñando tradicionalmente diversas actividades para la prevención de riesgos laborales. Esta "ampliación" de su ámbito de actuación es bastante lógica: las mutuas pagan las prestaciones derivadas de los accidentes de trabajo y ello les ha ido especializando progresivamente, de tal forma que con el tiempo han ampliado su campo de intervención tradicional hacia otro tipo de actividades preventivas», RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 77.

¹¹⁴ Al respecto, STS, Cont-AdmTivo, 9 febrero 2005 (RJ 205/1546).

¹¹⁵ RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 79.

¹¹⁶ MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labora de la Inspección de Trabajo)», cit., pág. 86.

¹¹⁷ LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P.: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», cit., pág. 926.

¹¹⁸ SAP, Civil, León 16 octubre 2002 (JUR 90161/2004).

¹¹⁹ «La propia competencia entre [las mutuas] ha producido un desarrollo de sus servicios, sobre todo de los que prestan a las empresas más grandes ("mejores clientes"), ya que son estas las que solicitan mayores prestaciones de las mutuas, sea por propia iniciativa, sea por la presión realizada por los sindicatos y los comités de empresa. De este modo, las mutuas han ido prestando a las empresas, desde hace muchos años, asesoramiento en materia de prevención de riesgos, a la vez que consolidaban sus departamentos de prevención y adquirirían una experiencia en la materia... Este patrimonio de experiencia y recursos humanos y materiales es el que las hace especialmente idóneas para actuar como servicios de prevención externos para las PYMES», RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 78.

Esa positiva consideración de las mutuas fue expresamente plasmada en la Orden de 22 de abril de 1997 (a través de la cual se detalló la regulación de su funcionamiento en materia preventiva y que ha sido derogada por Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre), no en vano su Preámbulo manifestaba cómo tales entidades, por mantener una estrecha relación con los empresarios y con los correspondientes centros de trabajo, constituyen «un vehículo idóneo» para difundir y poner en práctica el nuevo enfoque y «la nueva cultura de la prevención; al tiempo, pueden servir a los empleados como un medio de asesoramiento muy especializado por su intervención en el campo de los riesgos profesionales». Ahora bien, y aun cuando tal apreciación se omite en el texto transcrito, «otra buena razón para dar cancha a las mutuas es su importante capacidad para llegar a las pequeñas y medianas empresas, que de no haberse habilitado [a aquellas] se habrían quedado probablemente al margen de la profesionalización de las actividades auspiciada por la LPRL»¹²⁰, merced a la dificultad de contar con expertos en plantilla.

Que la ampliación de su objeto social trajo consigo la «entrada con el pie derecho en este sector del mercado»¹²¹ resulta apreciable desde diversos puntos de vista:

1. Razones de índole práctica conducen a afirmar que el empresario asociado a una MATEPSS en lo relativo a Seguridad Social habitualmente, y por simple y pura comodidad, concertará con ella también la prevención en vez de recurrir a otra entidad ajena. La doctrina ha apuntado cómo merced a «su proximidad a los empresarios, por los servicios que les prestan en la gestión de las contingencias profesionales y asesoramientos en la materia, podría concluirse que se les ha dado un papel preponderante como servicio de prevención, especialmente en las pequeñas empresas, que tal vez pugne con los principios de libre competencia que informan, actualmente, toda actividad empresarial»¹²², sin que tal efecto se subsane con la limitación que pesa sobre las mutuas en el sentido de que únicamente pueden desplegar su nuevo ámbito operativo para las empresas aso-

¹²⁰ Para algunos «la Mutuas constituyen el recurso más importante para dinamizar la prevención entre las PYMES de nuestro país», RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 86.

¹²¹ MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labora de la Inspección de Trabajo)», cit., pág. 88.

El resultado final era predecible: en 1998 todas estaban acreditadas para el desempeño de las nuevas funciones en una, varias o todas las comunidades autónomas; solo tres años más tarde, y aprovechando esa situación de partida ventajosa, habían acaparado gran parte de tan suculento «botín» al acreditar 136.919 conciertos con empresas para dar servicios preventivos a casi 4.000.000 de trabajadores [VALENZUELA, E.: «Papel real de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, nuevos retos y perspectivas de futuro», en AA.VV.: *Modernización de la Seguridad Social. Su proyección sobre las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid (AMAT), 2004, pág. 90]; superando en el año 2004 los 285.000 contratos con unidades productivas con una plantilla por encima de los 6.500.000 de empleados, LASHERAS GUERRERO, R.: «Actuación en el ámbito preventivo de la prevención de riesgos laborales», cit., pág. 100.

¹²² LÓPEZ GARCÍA DE LA SERRANA, J.M.: «La protección y prevención de riesgos profesionales: los servicios de prevención. El rol de las Mutuas de AT y EP en la prevención», en AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J., Dir.): *Estudio de la prevención de riesgos laborales*, Madrid (CGPJ), 1999, pág. 295.

ciadas ¹²³, habida cuenta «no puede pasarse por alto que en la estrategia de captación de socios pueden incluir el ofrecimiento de estos servicios» ¹²⁴.

2. Desde la perspectiva estrictamente jurídica, la ventaja deriva de la presunción incorporada a la disposición transitoria 2.^a LPRL, en cuya virtud se presumía que las MATEPSS cumplían los requisitos para actuar como servicios de prevención (desconocidos hasta la aprobación del RSP ¹²⁵). Aun cuando el artículo 22 RSP procedió finalmente a sujetarlas a las mismas reglas previstas para cualesquiera entidades que pretendieran desplegar tales labores (teniendo en cuenta, eso sí, las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a las mutuas ¹²⁶), lo cierto es que el privilegio de ser las únicas que durante un tiempo pudieron actuar significó, además de una ventaja competitiva, que se creara «en muchas empresas una situación de dependencia» ¹²⁷.
3. En un plano económico, no cabe pasar por alto que en su condición clásica de colaboradoras de la Seguridad Social, los recursos que gestionan están afectados a los fines de esta; ahora bien, a tal competencia esencial se añade por la LPRL el reconocimiento del nuevo marco de actuación, lo cual significa encomendarles una actividad privada para cuya ejecución se han venido sirviendo de medios hipotéticamente destinados a funciones de otra índole ¹²⁸. Tal y como ha apuntado la doctrina, y constatan el Tribunal de Cuentas (Informe anual de 1998) y la Intervención General de la Seguridad Social, si bien las MATEPSS «en el ámbito de ase-

¹²³ «Se puede decir que su propia naturaleza "mutual" (empresarios que se asocian para mejor cumplir determinadas obligaciones) es un obstáculo para la prestación de servicios a empresas no asociadas»; además, la prohibición de actuar como servicio de prevención para empresarios no asociados, también esconde «la voluntad de impedir un recrudecimiento de la competencia entre mutuas», RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 86.

¹²⁴ GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 209 o ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 65.

¹²⁵ «El legislador, que no sabe, porque no lo dice, cuáles han de ser esos requisitos para la generalidad de las empresas que se vayan a dedicar a esta actividad, presume que las mutuas ya los tienen. Curiosa forma de presumir algo que ni se sabe qué es», GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 204.

¹²⁶ «El carácter semi-público de las mutuas, su naturaleza de entidades colaboradoras de la Seguridad Social, la extensión de su posible colaboración con la Seguridad Social, la titularidad pública de su patrimonio, han aconsejado al legislador establecer algunas normas adicionales de obligado cumplimiento en el caso de que actúen como servicios de prevención» [RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 89]. Prueba evidente de que el legislador se debate «entre el principio general de aplicar los mismos preceptos que al resto de servicios de prevención y la evidencia de que su regulación demanda prescripciones específicas», SEMPERE NAVARRO, A.V.: «La incesante metamorfosis de las mutuas de accidentes de trabajo», *TS*, núm. 100, 1999, pág.12.

¹²⁷ No en vano, «dichas entidades gozaron del privilegio de ser las primeras en poder hacer evaluaciones de los riesgos profesionales y de realizar otras actividades preventivas» [BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 920]. Sobre la situación creada desde la LPRL hasta la elaboración del RSP, la ya citada SAP, León, Civil, 16 octubre 2002 (JUR 2004/90161).

¹²⁸ Nos encontramos ante «una competencia mercantil falseada y condicionada en los ámbitos de prevención», pues «las mutuas continúan utilizando cuantiosos recursos económicos de la Seguridad Social para intervenir con privilegio en el mercado de los servicios de prevención ajenos, ofreciendo estos servicios a las empresas a unos costes muy reducidos y en todo caso inferiores a los de su competencia», GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Contactos, desconexiones (y cortocircuitos) entre los sistemas de seguridad social y de prevención de riesgos laborales», *La revista zurichprevencion.com*

guramiento de las contingencias profesionales se nutrirán exclusivamente con cuotas de la Seguridad Social, su operatividad como servicios de prevención, en cambio, contará con toda una amplia gama de fuentes financieras en las que aparecen mezcladas en *totum revolutum* absolutamente inverosímil, tanto partidas de naturaleza privada como fondos públicos»¹²⁹.

Tal situación, amén de distorsionar la competencia otorgando ventaja a las MATEPSS, implica un obstáculo considerable al control de estas entidades y precisamente por ello las últimas reformas de su régimen jurídico se orientan en este sentido. En efecto, el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las MATEPSS como servicio de prevención ajeno (desarrollo del art. 32 LPRL), introduce dos importantes modificaciones cuya pretensión última es dejar patente la separación de las dos competencias asumidas por estas entidades: por una parte, procede a reformar el artículo 22 RSP, añadiéndole un párrafo en virtud del cual, las funciones de las MATEPSS en el ámbito preventivo son distintas de las correspondientes a su colaboración en la gestión de la Seguridad Social; por otra, altera el tenor del artículo 13 de Reglamento General sobre colaboración en la gestión de las MATEPSS, aprobado por Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, dándole una nueva redacción que pretende poner fin a las críticas procediendo a deslindar convenientemente los dos campos de acción, preservando la independencia de los medios utilizados para una y otra actividad¹³⁰. En esta batalla por la «segregación» de prerrogativas, no sorprende que se promueva la creación de sociedades mercantiles de prevención por parte de las MATEPSS, a través de las cuales, por cierto, no se corrige, sino que se profundiza, la tendencia a la externalización de la actividad preventiva¹³¹.

En cualquier caso, pese a los esfuerzos y aun a riesgo de incurrir en el pesimismo, «si bien se mira, probablemente sea muy difícil trazar una línea tajante y rotunda de separación entre una y otra faceta, al menos en su desarrollo práctico»¹³².

La exposición precedente muestra cómo las mutuas se han visto favorecidas frente a posibles competidores. Ello no es óbice para reconocer cómo ellas se enfrentan a un doble ámbito de conflicto, pues, teniendo en cuenta el proceso de mercantilización que la prevención de riesgos laborales está viviendo —«en tanto que mercado en expansión pero aún no consolidado y que presenta importantes disfunciones tanto en relación con la demanda como con la oferta de servicios»—, la situación genera, por una parte, «fuertes tensiones en su seno fruto de la dura y competitiva lucha que están librando» estos entes y los restantes servicios de prevención¹³³; por otra, una brutal competencia

¹²⁹ LOZANO LARES, F.: *El mutualismo patronal en la encrucijada. De la doctrina del riesgo profesional a la debida prevención de los riesgos laborales*, Sevilla (CARL), 2003, pág. 168.

¹³⁰ «Evitar, en última instancia, la financiación pública de actividades privadas», MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)», cit., pág. 91.

¹³¹ MOLINA NAVARRETE, C.: «La "salud laboral" como "mercado" y las nuevas "sociedades mercantiles de prevención". Comentario del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, regulador del régimen de funcionamiento de las MATEPSS como SPA», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 271, 2005, págs. 115, 152 y 159.

¹³² GARCÍA MURCIA, J.: «El papel de las mutuas en la prevención de riesgos laborales», cit., pág. 40.

¹³³ MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)», cit., pág. 84.

entre las propias mutuas «para conseguir "clientes", basada en el ofrecimiento gratuito o semigratuito de las actividades preventivas a las que la ley obliga, pero devaluándolas seriamente, al convertirlas en la mayor parte de los casos en el mero acopio de documentos y formalismos que en el mejor de los casos suponen un cumplimiento burocrático de la ley (evaluaciones de riesgos y planes de prevención) pero que en nada mejoran las condiciones reales de las empresas en materia de seguridad y salud»¹³⁴. No puede extrañar el objetivo sentado en la Estrategia 2007-2012 en orden a buscar una mayor eficacia y calidad de los servicios prestados por los servicios de prevención ajenos.

V. EL INCREMENTO DEL NÚMERO DE RESPONSABLES EN MATERIA PREVENTIVA COMO CAUCE DE INTEGRACIÓN. ¿UN CONTRASENTIDO?

En el afán por crear un entorno laboral seguro, y consciente de las dificultades específicas que en este sentido plantea la convivencia de diversos empresarios en un mismo centro de trabajo¹³⁵, la Ley 54/2003, siguiendo las pautas marcadas por el Acuerdo Tripartito de 2002, procedió a añadir un postrero apartado 6 del artículo 24 LPRL, cuya función no es otra que efectuar una llamada al reglamento para el desarrollo de las obligaciones contenidas en el precepto¹³⁶. Para dar respuesta al llamamiento se dictó el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero¹³⁷, una de cuyas creaciones es la figura del coordinador de las actividades preventivas.

Al tiempo, y teniendo en cuenta que la normativa potencia (así es decididamente desde 1997) la exteriorización de la prevención, y que tal opción –conforme consta– resulta más atractiva para

¹³⁴ RODRIGO CENCILLO, F.: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», cit., pág. 92.

¹³⁵ Es decir, supuestos en los cuales los trabajadores interactúan con empleados de otras empresas, de forma que las tareas de unos y otros, así como las medidas respectivamente adoptadas, repercuten sobre el resto de concurrentes [MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Cizur Menor (Aranzadi), 2002, pág. 130]. Semejante perspectiva, asentada en el criterio locativo, deriva de la constatación del hecho de que la convivencia de diferentes empresas significa para los trabajadores mayores riesgos [DE SOTO RIOJA, S.: «Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo», *Alcor de MGO*, núm. 7, 2006, pág. 50]. Debido, entre otros factores, a la confusión respecto al sujeto obligado a adoptar las medidas preventivas, al descenso del compromiso preventivo a medida que los eslabones de las cadenas de subcontratación se alejan de la principal, a la despreocupación de cada empresario respecto a los trabajadores de las concurrentes, a la precariedad laboral en las subcontratas, etc., MIÑARRO YANINI, M.: *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, Madrid (INSHT), 2002, págs. 509 y ss.

En efecto, la convivencia de empresas en un mismo centro «determina riesgos, no solo para los trabajadores de cada una de ellas, sino también para las demás que concurren en el mismo centro, por lo que se impone la coordinación entre todas a fin de prevenir y, en la medida de lo posible, evitar tales riesgos», STSJ Extremadura 2 diciembre 2004 (AS 3170).

¹³⁶ Antes de la reforma, el artículo 24 era insuficiente y carecía de «previsión relativa a su desarrollo reglamentario, en contraposición con la abundancia de referencias a otras materias contempladas en la misma norma», MIÑARRO YANINI, M.: «La prevención de riesgos laborales en los supuestos de coordinación de actividades empresariales: el desarrollo del artículo 24 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 9, 2004, pág. 98.

¹³⁷ Una primera aproximación doctrinal al reglamento en GARCÍA NINET, J.I.: «Breves notas y exposición subrayada (con pretensiones meramente didácticas) del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero (BOE del 31), por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales», *TS*, núms. 159 y 160, 2004, págs. 5 y ss. y págs. 5 y ss., respectivamente.

los empresarios tanto desde el punto de vista económico como, incluso, de política de personal, durante el tiempo de vigencia del RSP se ha generalizado el recurso a servicios ajenos para la organización de las actividades de seguridad y salud en el trabajo. El terreno por ellos conquistado no les convierte, empero, en la opción óptima «desde la vertiente de la protección de la seguridad y la salud en el trabajo. Para que las actividades de prevención de riesgos laborales sean eficaces se requiere de los responsables encargados de efectuarlas una acción continuada y su asidua presencia en las distintas áreas y puestos de trabajo de la empresa, al objeto de analizar las frecuentes variaciones que puedan presentarse en las condiciones de trabajo y para vigilar la salud de los trabajadores, así como para investigar las causas de los daños derivados del trabajo y para observar el cumplimiento por los trabajadores y por los responsables de los distintos niveles jerárquicos de las instrucciones y las actividades encomendadas en materia de seguridad y salud en el trabajo. Dicha acción continuada es difícil que pueda ser llevada a cabo por un servicio ajeno de la manera que, en principio, lo pueden realizar los trabajadores designados o los de un servicio de prevención propio, salvo cuando en el concierto se establezca su presencia continuada, lo que comportaría un incremento considerable del coste de los servicios prestados por la entidad ajena»¹³⁸. Consciente de tal realidad, y aun cuando únicamente ofrezca respuesta para determinadas y concretas hipótesis, el legislador, a través de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, instituye en el añadido artículo 32 bis LPRL la presencia de los recursos preventivos como novedosa instancia en el juego tutelar.

Una (designación de coordinadores) y otra (presencia de los recursos preventivos) constituyen ejemplo del riesgo, pese a las buenas intenciones, de un resultado contradictorio con la pretensión legal, habida cuenta «el legislador, ante la constatación de la ineficacia del sistema... no parece contemplar más que una solución viable, que no es otra que la de multiplicar el número de "recursos humanos preventivos", de naturaleza y entidad diversas. De este modo, buscando resolver los problemas de descoordinación y dispersión existentes, ante la creciente presencia de sujetos empresariales responsables de disponer medidas preventivas, no hace sino "echar más leña al fuego". La razón está en que tal acumulación de profesionales de la prevención incrementa las dificultades para una actuación eficaz, en términos de unidad y coherencia»¹³⁹; en efecto, «da la impresión de que las necesidades de atención de la prevención se cubren creando múltiples órganos de naturaleza y composición diversa, lo cual puede repercutir negativamente en el desarrollo de una actuación más unitaria y coherente»¹⁴⁰.

En otras palabras, el legislador, en su ímpetu por solventar los evidentes problemas de integración, acaba por acrecentar los riesgos, al engrosar en exceso el número de figuras con competencias en la materia y con ámbitos de intervención difusos, sin pararse a pensar que esta proliferación puede conducir a un efecto opuesto al pretendido¹⁴¹.

¹³⁸ BLASCO MAYOR, A.: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», cit., pág. 921.

¹³⁹ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 94.

¹⁴⁰ RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 21.

¹⁴¹ MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 94.

1. La garantía de la posición de los trabajadores a través de la coordinación de las actividades preventivas de ciertos empresarios.

La LPRL resulta suficientemente expresiva cuando en su Exposición de Motivos indica que, «entre las obligaciones empresariales que establece la Ley... cabe resaltar el deber de coordinación que se impone a los empresarios que desarrollen sus actividades en el mismo centro de trabajo». La cuestión se concreta en el artículo 24 LPRL (traducción interna de cuanto dispone el art. 6.4 DM ¹⁴²) y en su desarrollo reglamentario, cuyo análisis no corresponde a este punto, salvo en cuanto pueda incidir en la organización de la actividad preventiva ¹⁴³.

El artículo 11 del Real Decreto 171/2004 contempla una relación no exhaustiva de medios de coordinación, listando una serie de medidas entre las cuales procede hacer mención a dos que a los efectos que aquí importan se alzan como especialmente interesantes: por una parte, «la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de las empresas concurrentes»; por otra, «la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas». En virtud del artículo 13 Real Decreto 171/2004, este nombramiento de coordinadores resultará medio «preferente cuando concurren dos o más de las siguientes condiciones» (aunque la propia norma establezca que de existir razones técnicas u organizativas justificadas tal alternativa puede ser sustituida por otra modalidad): en primer lugar, cuando una de las organizaciones productivas realice en el centro de trabajo «actividades o procesos reglamentariamente considerados como peligrosos o con riesgos especiales, que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores de las demás empresas presentes» (serán los establecidos en el anexo I RSP, tal y como establece su disp. adic. 11.ª, introducida por RD 604/2006); en segundo término, «cuando exista una especial dificultad para controlar las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo que puedan generar riesgos calificados como graves o muy graves»; en tercer lugar, «cuando exista una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo, sucesiva o simultáneamente, actividades incompatibles entre sí desde la perspectiva de la seguridad y salud de los trabajadores»; en fin, «cuando exista una especial complejidad para la coordinación de las actividades preventivas como consecuencia del número de empresas y trabajadores concurrentes, del tipo de actividades desarrolladas y de las características del centro de trabajo».

Otorgar el protagonismo a este medio de coordinación significa, conforme ya ha sido indicado, «recurrir a nuevos agentes» preventivos, lo cual, en este caso, además «nos retrotrae al modelo de

¹⁴² Si bien el deber de coordinación «ya existía en nuestro ordenamiento jurídico recogido en el artículo 17 Convenio núm. 155 de la OIT, de 22 de junio de 1981, ratificado por España el 26 de julio de 1985 y publicado en el BOE de 11 de noviembre de ese año, con lo que quedó incorporado a nuestro derecho interno. Esta norma dispone que siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en este Convenio», STSJ País Vasco 9 octubre 2001 (AS 4548).

¹⁴³ Sobre la interpretación del precepto y los problemas que plantea, por todos, PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F.: «La seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales. A propósito del posible desarrollo reglamentario del artículo 24 LPRL», *AL*, núm. 30, 2003, págs. 535 y ss. o «La prevención de riesgos laborales en las estructuras empresariales complejas», *RMTAS*, núm. 48, 2004, págs. 67 y ss.; DOMÍNGUEZ PEREJÓN, C.: «La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales», *TL*, núm. 64, 2002, págs. 35 y ss. o MIÑARRO YANINI, M.: «Obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales en los supuestos de coincidencia física en un mismo lugar de trabajo de trabajadores de varias empresas», *AS*, núm. 11, 2001, págs. 41 y ss.

"seguridad vigilante" que parecía superado y que... no resulta compatible con el modelo de "prevención integrada" a que se refiere el artículo 1 del Reglamento de los servicios de prevención»¹⁴⁴.

Sea como fuere, la designación de estas personas corresponde al titular del centro cuyos empleados desarrollen actividades en el mismo, pudiendo nombrar, sin perjuicio de las limitaciones vinculadas a la capacidad, a alguna de las siguientes: primero, uno o varios trabajadores designados para el desarrollo de las actividades preventivas por el empresario titular o por los demás concurrentes; segundo, uno o varios miembros, bien del servicio de prevención propio de la empresa titular del centro o de las demás presentes, bien del ajeno concertado por alguna de ellas; tercero, uno o varios empleados de la titular o de las otras que, sin formar parte del servicio propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios para las actividades en las cuales el recurso a la designación de coordinadores de prevención resulte preferente, así como una o más personas de empresas dedicadas a la coordinación de actividades preventivas que cumplan los requisitos citados; por último, cualquier otro trabajador de alguna de las empresas concurrentes que, por su posición en la estructura jerárquica de la entidad y las funciones técnicas que desempeñe en relación con el proceso o los procesos de producción desarrollados en el centro, esté capacitado para la coordinación. En cualquier caso, cuando los recursos preventivos de la empresa deban estar presentes en el centro (en los términos a continuación descritos), la persona o personas a las que se asigne el cumplimiento de lo previsto en el art. 32 bis LPRL podrán asumir, al tiempo, las labores de coordinación, teniendo en cuenta que tal posibilidad solo se reconoce si dichos sujetos son trabajadores designados o integrantes del servicio de prevención propio y siempre que la doble condición sea compatible con el desarrollo de todas las funciones encomendadas (art. 22 bis 9 RSP).

Tal vez en la postrera previsión puesta de manifiesto sea posible apreciar cómo también los encargados de elaborar la norma son conscientes del riesgo, en términos de eficiencia, de multiplicar el número de «actores» de la prevención; por ello, y para paliar los efectos, habilita la acumulación de las dos condiciones ahora analizadas.

2. Un último intento por lograr la integración de la prevención en la empresa: la presencia de los recursos preventivos.

La Ley 54/2003, de 12 de diciembre, incorporó «un nuevo artículo y una nueva disposición adicional a la Ley 31/1995 para disponer que la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos del empresario, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en determinados supuestos y situaciones de especial riesgo y peligrosidad, debiendo permanecer tales recursos preventivos en el centro de trabajo durante el tiempo que se mantenga la situación que determine su presencia», entre los cuales se incluyen aquellos «en que los riesgos pueden verse agravados o modificados durante el desarrollo de los procesos o actividades, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso

¹⁴⁴ RIVEIRA RICO, J.M.^a: «Coordinación eficaz en prevención de riesgos laborales. Una propuesta de desarrollo», *Revista del INSHT*, núm. 26, 2003.

un control específico de la correcta aplicación de los métodos de trabajo» (Exposición de Motivos). La novedad así avanzada se concreta en el artículo 32 bis LPRL (cuyo desarrollo reglamentario se introdujo en el RSP por el RD 604/2006), que añade a la apuntada otras dos circunstancias en las cuales resultará precisa la mentada presencia (sin perjuicio de la posibilidad de recurrir a ella de forma voluntaria en casos no incluidos –art. 22 bis 7 RSP–, así como de la remisión a la normativa específica rectora de determinados trabajos citados en el art. 22 bis 8 RSP): de un lado, cuando se realicen actividades o procesos reglamentariamente considerados como peligrosos o con riesgos especiales [listados en el art. 22 bis 1 b) RSP]; de otro, cuando sea requerido por la Inspección de Trabajo por exigirlo las circunstancias debido a las condiciones de trabajo detectadas ¹⁴⁵.

Así pues, «no es exigible con carácter general al empleador que mantenga en el lugar de trabajo a una persona dedicada a actividades preventivas, sino que bastará para cubrir esa responsabilidad u obligación el que se garantice tal presencia en muy contadas situaciones. Configurada de este modo, los supuestos típicos legalmente seleccionados... evidencian un claro giro en la política preventiva, apostando más por el carácter "discriminado" de la misma, en la línea de ciertos "planes de choque" y de "alerta especial"... En cierta medida, pues, la reforma legal pretende un efecto "redistribuidor" del impacto del sistema de obligaciones de la LPRL, originariamente diseñado con carácter general» ¹⁴⁶.

La presencia –cuyo análisis jurídico minucioso se obvia, por motivos evidentes, en este estudio– se define como medida complementaria (que no exime de adoptar cuantas otras sean pertinentes) cuya finalidad es vigilar el cumplimiento de las actividades de prevención en relación con los riesgos derivados de las circunstancias determinantes de su necesidad para lograr un adecuado control de los mismos. El examen incluirá la comprobación de la eficacia de las labores preventivas previstas en la planificación, así como de su adecuación a los peligros que pretenden prevenirse o a la aparición de otros no previstos y derivados de los hechos que fuerzan a imponer la presencia analizada (art. 22 bis RSP).

En cuanto hace a quienes son las personas a las cuales el empresario podrá encomendar tal presencia, el apartado 2 del artículo 32 bis LPRL hace mención a uno o varios trabajadores designados o a uno o varios miembros del servicio de prevención propio o externo (en cualquier caso, habrán

¹⁴⁵ Sobre los distintos supuestos para los que se reclama la presencia, véanse los trabajos de ALEGRE LÓPEZ, J.: *La reforma de la prevención de riesgos laborales (Ley 54/2003, de 12 de diciembre, y Real Decreto 171/2004, de 30 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2004, págs. 46 y ss.; DOMÍNGUEZ PEREJÓN, C.: «Las nuevas obligaciones e infracciones tras la reforma del marco normativo de la ley de prevención de riesgos laborales», *TL*, núm. 73, 2004, págs. 91-92; MORENO MÁRQUEZ, A.: «Modificaciones en materia de prevención de riesgos laborales introducidas por el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo», *RL*, núm. 18, 2006, págs. 82 y ss. o PÉREZ CAPITÁN, L.: «Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales», cit., págs. 18-20.

¹⁴⁶ «En definitiva, no sería ya fundamentalmente la dimensión de la empresa, como en gran medida sucede en orden a la delimitación de las modalidades de organización de la actividad preventiva, el criterio determinante sino el mayor riesgo inherente y, sobre todo, la acreditación fáctica de una mayor peligrosidad. En estos ámbitos es donde deberá centrarse la "lucha real" contra los accidentes de trabajo y, por tanto, los mayores esfuerzos de todos los empleadores implicados, incluyendo especialmente el deber de "vigilancia presencial" del cumplimiento del entramado normativo y de la planificación preventivos», MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C.: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», cit., pág. 79.

de tener capacidad bastante, disponer de los medios necesarios y ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas); cabe también, por último, asignarla a trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, cualificación y experiencia necesarios y cuenten con la formación preventiva correspondiente, al menos, a las funciones de nivel básico tal como se configura en el RSP (art. 32 bis 4 LPRL). También en este punto la norma evidencia la voluntad acumulativa de cargos; se intuye que presintiendo los peligros de dispersar las competencias preventivas.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN FINAL

Confiar en la «integración» como bálsamo de Fierabrás llamado a actuar de pivote capaz de subsanar la incorrecta gestión de la prevención por parte de las empresas españolas, significa subordinar la consecución final del objetivo a los designios de un concepto evanescente y altamente indefinido. Máxime teniendo en cuenta que cualquier pretensión por lograr la efectiva y real incorporación de la seguridad y salud en todas las actividades y a todos los niveles jerárquicos de las entidades mercantiles pasa, ineludiblemente, por la existencia de una verdadera «cultura preventiva», noción, nuevamente, de evidente trascendencia pero difícil imposición legal, en tanto que vinculada a la conciencia misma de toda la ciudadanía, en general, y de los actores en el proceso productivo, en particular.

Cuantas reformas de la norma hayan tenido lugar o lo tengan en el futuro poco o nada pueden hacer para conseguir la integración, considerada paso imprescindible para la mejora de los datos sobre siniestralidad, si no se produce, al tiempo, una profunda concienciación, sobre todo –pero no solo– por parte de los empresarios. Las importantes medidas adoptadas en las últimas modificaciones normativas no serán suficientes para asegurar la eficacia de la LPRL; «su éxito dependía y depende no solo del establecimiento y el respeto de las reglas, aunque estas y su observancia sigan siendo elementos indispensables para garantizar la seguridad y salud laboral, sino también de la instauración de compromisos, actitudes y motivaciones creando una "sensibilidad" y cultura medioambiental y de seguridad en la empresa, que la Ley no ha conseguido suficientemente»¹⁴⁷.

En efecto, de nada sirven las garantías legales si aquel que asume personalmente la prevención considera esta como una carga que le impide ocuparse de los aspectos verdaderamente importantes de su explotación; tampoco cuando los trabajadores designados suelen quedar sujetos a una polivalencia funcional que vuelve a relegar a un segundo plano lo relacionado con la protección y la prevención en aras a intereses económicos dominantes impuestos por la parte fuerte del contrato; menos aún si la voluntad tuitiva del legislador se frustra por la vía de constituir servicios propios llamados a justificar de manera meramente formal el cumplimiento de la obligación legal; en fin, devastadores son los efectos de la generalizada opción –apoyada, cierto es, en la norma– por exteriorizar lo relativo a la acción preventiva, generando la apariencia de que tal cuestión no forma parte integrante de

¹⁴⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit., pág. 4.

la actividad ordinaria de las empresas y, por ende, desentendiéndose de ella por la cómoda vía de encomendársela a otros, gobernados, en ocasiones, por intereses espurios.

Al final, ni las auditorías –aun incrementando su rigor–, ni la proliferación de sujetos con competencias en la materia, ni mucho menos las voluntariosas declaraciones de intenciones o la reiteración, hasta el hartazgo, de unas pocas fórmulas retóricas, por sí solas servirán al objetivo final. Ni siquiera las sanciones administrativas –cada vez más ajustadas, cierto es, a la realidad social y jurídica–, pues, «si de lo que se trata es de hacer mayormente efectivo el sistema de prevención de riesgos laborales... mal puede alcanzarse ese fin si el único recurso de que se dispone lo constituye el endurecimiento de las sanciones de carácter pecuniario. La realidad pone de manifiesto que, precisamente, la asunción de ese "coste añadido" del puesto de trabajo es una práctica instalada en la praxis empresarial evitando con ello implicarse en mayor medida en la prevención de accidentalidad y riesgos en el trabajo»¹⁴⁸.

La solución, el legislador bien lo sabe y de hecho lo reconoce, pasa por potenciar los estímulos positivos (premios, incentivos, ayudas directas, reducción de la cotización, preferencias en la adjudicación de contratos públicos, subvenciones...), acrecentar la implicación obrera y, sobre todo, incidir con profundidad en la formación, incluida en todos los ámbitos educativos¹⁴⁹, pues solo con su mediación podrá crearse una sociedad implicada en el objetivo de eliminar o, al menos, minorar los riesgos derivados de un trabajo en cuyo marco el ser humano está llamado a desplegar gran parte de su vida y en el cual es lógico pretenda satisfacer buena parte de sus aspiraciones vitales.

En consecuencia, sin perjuicio de la subsistencia de las acciones represivas, pasivas o defensivas tradicionales, debe otorgarse el protagonismo necesario a «medidas de motivación de los empleadores, de información de los beneficios que pueden obtener las empresas con un buen régimen de seguridad social, y de apertura de nuevas vías para establecer y mantener una cultura de la salud y seguridad eficaz en una economía en transformación, de modo que los empleadores asuman sus responsabilidades, los trabajadores participen plenamente y se controlen los riesgos de forma adecuada. Se persigue un mayor reconocimiento y respeto de la seguridad y de la salud laboral como elemento indispensable de un sector público y empresarial competitivo y moderno y como contribución a la justicia y a la inclusión social... El objetivo es sensibilizar sobre la importancia de la seguridad y salud laboral y fomentar un mayor compromiso político sobre la aplicación eficaz de los sistemas preventivos. Se hace hincapié más que en normas detalladas y prescripciones particulares, en el establecimiento y adopción de métodos e instrumentos que incidan sobre las ideas, los valores, las aptitudes y los comportamientos, como vía de alcanzar de forma progresiva un entorno de trabajo seguro... [En fin,] se propone... postular un nuevo marco que combine adecuadamente los instrumentos reguladores y sancionadores tradicionales con la puesta en práctica de una protección dinámica frente a los riesgos laborales, obra y tarea de todos los implicados, desde una cultura común de seguridad»¹⁵⁰.

¹⁴⁸ RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 34.

¹⁴⁹ De forma relativamente reciente, y una vez más, la Estrategia 2007-2012 insiste una y otra vez en la importancia de la formación y la educación en materia preventiva, como paso imprescindible para mejorar los datos de siniestralidad.

¹⁵⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit, págs. 5-7. Se busca, en fin, «un nuevo enfoque pro-activo y no simplemente reactivo, que era el adoptado más frecuentemente en épocas anteriores» y que la LPRL pretendía superar, MORENO VIDA, A.N.: «El sistema comunitario y español de protección contra los riesgos del trabajo», *TS*, núm. 186, 2006, pág. 27.

El cambio de perspectiva significa incidir, precisamente en los aspectos más relegados en el conjunto de la acción de reforma operada desde el año 2003 ¹⁵¹. Desde la Unión Europea, ya en la estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud laboral para los años 2002/2006 se planteaba también esta modificación del pivote sobre el que debe asentarse el sistema. Bajo el nuevo prisma, deben combinarse una pluralidad de instrumentos, que van desde la legislación hasta el diálogo social, pasando por la responsabilidad social de las empresas (ámbito privilegiado para la implantación voluntaria de buenas prácticas más allá de las reglas y normas existentes) o los incentivos económicos, otorgando «un papel relevante, junto a la aplicación más efectiva de la regulación vigente, al *soft law* y a la cooperación de los agentes sociales en todos los niveles mediante la promoción participada de medidas preventivas y la implantación de una cultura de prevención, a través de medidas de educación y de sensibilización para modificar las conductas y anticipar y controlar los riesgos, creando un "entorno laboral controlado"» ¹⁵².

A la luz de lo expuesto, se alza también como necesidad imprescindible la superior «democratización» de la materia, otorgando un papel de mayor alcance a los trabajadores y sus representantes ¹⁵³; a tal fin, se postula un tratamiento de la seguridad y salud laboral más abierto, flexible y global dotado de procedimientos de colaboración «desde una orientación realista, gradual y progresiva y con una orientación menos reglamentista y más participativa» ¹⁵⁴. El objetivo: que la organización del trabajo, y por ende de la prevención, hasta hoy prerrogativa casi exclusiva del empresario, vire hacia un progreso real de la democracia en las empresas para otorgar a los trabajadores y a los sujetos diseñados para su actuación colectiva «un control efectivo» de los aspectos determinantes de dicha organización ¹⁵⁵. Avanzar en este camino significa acercarse a la tan anhelada integración ¹⁵⁶.

En esta labor juega un papel fundamental la negociación colectiva, tanto para instituir cláusulas destinadas a reducir la exteriorización (o asegurar que se mantenga en unos niveles razonables) y a engrosar el alcance de la implicación empresarial en los plurales aspectos de la seguridad y salud laboral, como para arbitrar mecanismos de consulta y participación de los trabajadores en la toma de decisiones vinculadas con la organización preventiva ¹⁵⁷.

¹⁵¹ RAMOS QUINTANA, M.I.: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», cit., pág. 16.

¹⁵² RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit, págs. 10-11.

¹⁵³ «La participación de los trabajadores es fundamental», pues «sin una extensión de la democracia participativa de los trabajadores, en especial de la capacidad de estos para controlar las situaciones en el trabajo, no se podrá lograr un avance sostenible de la prevención», CERFEDA, W. y SAPIR, M.: «Introducción» a *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, cit., pág. 1.

Desde el texto de la Estrategia 2007-2012 se propone actuar también en este sentido, al sentar como objetivo el de «fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo».

¹⁵⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit, pág. 4.

¹⁵⁵ VOGEL, L.: «Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012», cit., pág. 22.

¹⁵⁶ IGARTÚA MIRÓ, M.T.: «El servicio de prevención propio y la externalización parcial de actividades (A propósito de la STS –Social– 3 noviembre 2005)», cit., pág. 767.

¹⁵⁷ Es preciso «impulsar una negociación acentuadamente preventiva, con un enfoque más integral de la salud laboral que deje al margen formas de tratamiento fragmentarias, arcaicas y puramente defensivas o reparadoras; la depuración de los convenios en vigor y de sus contenidos es necesaria»; entre otras cuestiones, procede «idear fórmulas organizativas y de presencia representativas más eficaces y adaptadas a las exigencias del sector o de la empresa», GONZÁLEZ ORTEGA, S. y CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: «La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», cit., pág. 67.

En fin, «se trata de completar el enfoque excesivamente represivo y sancionador de la normativa de prevención de riesgos laborales, que la propia Ley 54/2003 en parte refleja, y de desarrollar una cultura y sensibilidad "ecológica" que haga de la seguridad en el trabajo una tarea común y una responsabilidad de todos»¹⁵⁸.

Bibliografía

- AA.VV. [2004]: *Modernización de la Seguridad Social. Su proyección sobre las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid (AMAT).
- AA.VV. [2007]: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3.^a ed., Barcelona (Masson).
- AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J., Dir.) [1999]: *Estudio de la prevención de riesgos laborales*, Madrid (CGPJ).
- AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.^a.E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.) [1997]: *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad).
- AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir.) [2006]: *Compendio de doctrina legal en materia de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León).
- AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir., y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.) [2006]: *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo).
- AA.VV. (GONZÁLEZ ORTEGA, S., Coord.) [1999]: *La prevención en la pequeña empresa*, Madrid (La Ley-Actualidad).
- AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N, Dirs.) [2004]: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollo reglamentarios*, Granada (Comares).
- AA.VV. (OJEDA AVILÉS, A.; ALARCÓN CARACUEL, M.R. y RODRÍGUEZ RAMOS, M.^a J., Coords.) [1996]: *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Pamplona (Aranzadi).
- AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Dir. y DE VAL TENA, A.L., Coord.) [2005]: *Perfiles de las mutuas de accidentes de trabajo*, Cizur Menor (MAZ-Thompson/Aranzadi).
- AGRA VIFORCOS, B. [2005]: «Participación y representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales», *Revista de Investigación Económica y Social de Castilla y León*, núm. 8.
- [2006]: «Organización de la prevención» en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir): *Compendio de doctrina legal en materia de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León).
- AGUILERA IZQUIERDO, R. [2000]: «Sobre las garantías de los trabajadores que ejercen funciones preventivas y representan a la empresa en el comité de seguridad y salud», *AS*, T. III.

¹⁵⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», cit, pág. 11. «Combinar la lógica de fomento y la lógica sancionadora, ambas orientadas a evitar la producción de comportamientos desviados indeseables», MORENO VIDA, A.N.: «El sistema comunitario y español de protección contra los riesgos del trabajo», cit., pág. 34.

- ALARCÓN CARACUEL, M.R. [1996]: «Los deberes del empresario respecto a la seguridad y salud de sus trabajadores», en AA.VV. (OJEDA AVILÉS, A.; ALARCÓN CARACUEL, M.R. y RODRÍGUEZ RAMOS, M.^a J., Coords.): *La Prevención de Riesgos Laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Pamplona (Aranzadi).
- ALEGRE LÓPEZ, J. [2004]: *La reforma de la prevención de riesgos laborales (Ley 54/2003, de 12 de diciembre, y Real Decreto 171/2004, de 30 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. [1997]: «El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales», en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.^a E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad).
- BENAVIDES, F.G.; DEL REY, S.; LUQUE, M. y MONTAGUT, R. [2002]: «Análisis de la prevención de riesgos laborales en la negociación colectiva española», *REDT*, núm. 111.
- BLASCO LAHOZ, J.F. [2002]: «El desarrollo personal de las actividades de prevención de riesgos laborales por el empresario», *AL*, núm. 10.
- BLASCO MAYOR, A. [2001]: «La externalización de las actividades de prevención de riesgos laborales», *AS*, T. V.
- CARRERO DOMÍNGUEZ, C. [2004]: «La nueva regulación de la prevención de riesgos laborales: una solución de retoque», *TL*, núm. 73.
- CASTEJÓN, T. y CRESPÁN, X. [2005]: «En prevención de riesgos laborales *Spain is [cada vez más] different*», *Arch. Prev. Riesgos Labor*, núm. 8.
- CASTELLA LÓPEZ, J.L.: «Gestión preventiva: una estrategia empresarial necesaria», en *Encuentro Nacional de Profesionales de Prevención de Riesgos Laborales*, http://tematico.princast.es/trempfor/trabajo/iaprl/ENPRL/Papers/ENPRL2003_Castell
- CERFEDA, W. y SAPIR, M. [2006]: «Introducción» a *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS).
- CORDERO GONZÁLEZ, J. [1998]: «La protección frente al despido disciplinario de los trabajadores integrantes del servicio de prevención propio», *AL*, T. I.
- CORDERO SAAVEDRA, L. [1998]: «Las garantías y responsabilidades de los técnicos en prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 43.
- DE LAS HERAS GARCÍA, A. [1997]: «Problemática de la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención ajenos», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 171.
- DE MONTSERRAT, J. y PLANA, P. [2007]: «Organización de la prevención en la empresa», en AA.VV.: *Salud laboral. Conceptos y técnicas de prevención de riesgos laborales*, 3.^a ed., Barcelona (Masson).
- DE SOTO RIOJA, S. [1999]: «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas», *TL*, núm.50.
- [2006]: «Concurrencia de actividades, seguridad laboral y trabajo autónomo», *Alcor de MGO*, núm. 7.
- DÍAZ MOLINER, R. [1998]: *Derecho de prevención de riesgos laborales*, Vol. II, Madrid (Dijusa).
- DOMÍNGUEZ PEREJÓN, C. [2002]: «La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales», *TL*, núm. 64.
- [2004]: «Las nuevas obligaciones e infracciones tras la reforma del marco normativo de la ley de prevención de riesgos laborales», *TL*, núm. 73.
- DURÁN LÓPEZ, F. [2001]: «Estudio para la elaboración de un informe sobre riesgos laborales y su prevención», en *Informe sobre riesgos laborales y su prevención*, Madrid (Presidencia del Gobierno).
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. [1995]: *Responsabilidad de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid (CDN).

- FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.^aF. [1992]: «El deber de sigilo de los representantes del personal», *AL*, núm. 9.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. [1995]: «El contenido de la Ley de prevención de riesgos laborales: puntos críticos», *AL*, núm. 48.
- [2000]: «En torno a los servicios de prevención mancomunados», *Revista del INSHT*, núm. 6.
- GARCÍA MURCIA, J. [1999]: «El papel de las Mutuas en la prevención de riesgos laborales», *TS*, núm. 100.
- [2003]: *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud*, 3.^a ed., Pamplona (Aranzadi).
- GARCÍA NINET, J.I. [2004]: «Breves notas y exposición subrayada (con pretensiones meramente didácticas) del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero (BOE del 31), por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales», *TS*, núms. 159 y 160.
- GARCÍA ORTEGA, J. [2005]: «Los servicios de prevención ajenos», *Revista Alcor de MGO*, núm. 4.
- GARRIDO PÉREZ, E. [1997]: «La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995», *RL*, núm. 20.
- GARCÍA VIÑA, J. [2004]: «Primeras aproximaciones a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 19.
- GARRIGUES GIMÉNEZ, A., en AA.VV. (GARCÍA NINET, J.) [2005]: *Manual de prevención de riesgos laborales (Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo)*, 2.^a ed., Barcelona (Atelier Libros Jurídicos).
- GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. [2000]: «La constitución de los servicios de prevención propios en la Administración autonómica: ¿una opción o una obligación? STSJ Castilla y León 19-6-2000 (Ar. 2945)», *AS*, núm. 15.
- [2003]: «Recursos humanos de los servicios de prevención propios», *AS*, núms. 7-8.
- GONZÁLEZ ESCANDÓN, L. [1997]: «Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, y en el Real Decreto 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 169.
- GONZÁLEZ LABRADA, M. [2004]: «Las modificaciones del marco normativo de la prevención de riesgos laborales: organización de la prevención y obligaciones en supuestos de subcontratación», *Revista de Derecho Social*, núm. 27.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. [1999]: «La organización de la prevención por el empresario: los servicios de prevención», *TL*, núm. 50.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J. [1996]: *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid (Trotta).
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. y CARRERO DOMÍNGUEZ, C. [1999]: «La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S.; MORENO MÁRQUEZ, A. y FERNÁNDEZ PERDIDO, F. [1997]: *Comentarios al Reglamento de los servicios de prevención (RD 39/1997, de 17 de enero)*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- GONZALO GONZÁLEZ, B.: «Contactos, desconexiones (y cortocircuitos) entre los sistemas de seguridad social y de prevención de riesgos laborales», *La revista zurichprevencion.com*
- IGARTÚA MIRÓ, M.T. [2000]: *La obligación general de seguridad*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- [2006]: «El servicio de prevención propio y la externalización parcial de actividades (A propósito de la STS –Social– 3 noviembre 2005)», *REDT*, núm. 131.
- LANZADERA ARENCIBIA, E. [2004]: «Comentarios a la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, núm. 252.

- LASHERAS GUERRERO, R. [2005]: «Actuación en el ámbito de la prevención de riesgos laborales», en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A. V., Dir. y DE VAL TENA, A. L., Coord.): *Perfiles de las mutuas de accidentados de trabajo*, Cizur Menor (MAZ-Thompson/Aranzadi).
- LÓPEZ GARCÍA DE LA SERRANA, J.M. [1999]: «La protección y prevención de riesgos profesionales: los servicios de prevención. El rol de las Mutuas de AT y EP en la prevención», en AA.VV. (AGUSTÍ JULIÁ, J., Dir.): *Estudio de la prevención de riesgos laborales*, Madrid (CGPJ).
- LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.P. [1997]: «La organización de la prevención en la empresa: los servicios de prevención», *AL*, núm. 37.
- [2005]: «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en materia de salud y seguridad en el trabajo», *Revista de Información Laboral (Jurisprudencia)*, núm. 6.
- LÓPEZ TERRADA, E. [2005]: «Los servicios de prevención propios», *Revista Alcor de MGO*, núm. 4.
- LOZANO LARES, F. [2003]: *El mutualismo patronal en la encrucijada. De la doctrina del riesgo profesional a la debida prevención de los riesgos laborales*, Sevilla (CARL).
- LUQUE PARRA, M. [2001]: *La organización de la prevención en la empresa*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- [2001]: «El servicio de prevención ajeno como modalidad principal de organizar la prevención en el ordenamiento jurídico español», *REDT*, núm. 103.
 - [2006]: «Nulidad de la decisión de Repsol de externalizar sus servicios de prevención de riesgos laborales. Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2005», *IUSLabor*, 2.
- MARTÍNEZ FONS, D.: «Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de mayo de 2003 sobre el art. 7.3 de la Directiva 89/391/CE relativa a la jerarquía normativa entre las distintas modalidades organizativas de la prevención en la empresa (Asunto C-411/01, Comisión vs. Países Bajos)», en <http://www.preencionintegral.com/legislacion/Jurisprudencia/organizacion-prevencion>
- MARTÍNEZ GIRÓN, J. [1997]: «Apuntes sobre algunos interrogantes que suscita el nuevo Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales», *AL*, núm. 37.
- MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L. [2005]: «Obligaciones de seguridad y salud y negociación colectiva», *RMTAS*, núm. 53.
- MERCADER UGUINA, J.R. [1997]: «El Reglamento de los Servicios de Prevención: crónica de una norma largamente esperada», *RL*, núm. 8.
- MERCADER UGUINA, J.R. y DE LA PUEBLA PINILLA, A. [2005]: «Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales (segregación de los servicios ajenos de las mutuas y apoyo de los funcionarios técnicos a la labor de la Inspección de Trabajo)», *RL*, núm. 18.
- MERCADER UGUINA, J.R. y MUÑOZ RUIZ, A.B. [2002]: «El futuro de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 14.
- MIÑARRO YANINI, M. [2001]: «Obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales en los supuestos de coincidencia física en un mismo lugar de trabajo de trabajadores de varias empresas», *AS*, núm. 11.
- [2002]: *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, Madrid (INSHT).
 - [2004]: «La prevención de riesgos laborales en los supuestos de coordinación de actividades empresariales: el desarrollo del artículo 24 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales», *AS*, T. V.
- MOLINA HERMOSILLA, O. y MOLINA NAVARRETE, C. [2006]: «La reforma del marco reglamentario de la gestión preventiva "de" y "en" la empresa: otra desenfocada y confusa intervención normativa (Comentario sistemático del RD 604/2006, de 19 de mayo)», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núms. 281/282.

- MOLINA NAVARRETE, C. [2005]: «La "salud laboral" como "mercado" y las nuevas "sociedades mercantiles de prevención". Comentario del RD 688/2005, de 10 de junio, regulador del régimen de funcionamiento de las MATEPSS como SPA», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 271.
- [2004]: «Servicios de prevención», en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L.; MOLINA NAVARRETE, C. y MORENO VIDA, M.N, Dirs.): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollo reglamentarios*, Granada (Comares).
- MONEREO PÉREZ, J.L. [1992]: *Los derechos de información de los representantes de los trabajadores*, Madrid (Cívitas).
- MORENO MÁRQUEZ, A. [1997]: *Los servicios de prevención*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- [2002]: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Cizur Menor (Aranzadi).
 - [2006]: «Modificaciones en materia de prevención de riesgos laborales introducidas por el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo», *RL*, núm. 18.
- MORENO VIDA, A.N. [2006]: «El sistema comunitario y español de protección contra los riesgos del trabajo», *TS*, núm. 186.
- NAROCKI FLAMINMAN, C. [1997]: «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas españolas», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 10.
- [1999]: «Si "la prevención es rentable" ¿por qué no lo han descubierto los empresarios? Una revisión de propuestas para políticas en salud laboral», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14.
- NÚÑEZ GONZÁLEZ, C. [1999]: *La evaluación de los riesgos derivados del trabajo*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- PALANCAR VALERO, J.M.^a [1996]: «Prevención de riesgos laborales (Ley 31/1995): intervención de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social», *Revista de Trabajo y Seguridad Social*. CEF, núm. 154.
- PÉREZ CAPITÁN, L. [2003]: «Un comentario a la Ley de Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales», *Justicia Laboral*, núm. 16.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. [2003]: «La seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales. A propósito del posible desarrollo reglamentario del artículo 24 LPRL», *AL*, núm. 30.
- [2004]: «La prevención de riesgos laborales en las estructuras empresariales complejas», *RMTAS*, núm. 48.
- PURCALLA BONILLA, M.A. [1998]: *Autonomía colectiva y prevención de riesgos profesionales*, Madrid (Ibídem).
- [2003]: «Los servicios de prevención: notas a propósito de la jurisprudencia del TJCE y del Proyecto de Ley de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *La Ley*, núm. 5.
- QUESADA SEGURA, R. [1997]: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia (Tirant lo Blanch).
- QUIRÓS HIDALGO, J.G. [2006]: «Capítulo III: Organización de la prevención», en AA.VV. (FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., Dir., y BARREIRO GONZÁLEZ, G., Coord.): *La seguridad y salud en el trabajo a través de los convenios colectivos de Castilla y León*, Valladolid (Consejería de Economía y Empleo).
- RAMOS QUINTANA, M.I. [2005]: «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», *RL*, núm. 2.
- RIVEIRA RICO, J.M.^a [2003]: «Coordinación eficaz en prevención de riesgos laborales. Una propuesta de desarrollo», *Revista del INSHT*, núm. 26.

- RODRIGO CENCILLO, F. [1999]: «Presente y futuro de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 14.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. [2005]: «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», *RL*, núm. 1.
- SÁNCHEZ FIERRO, J. [1997]: «Mutuas de Accidentes de Trabajo: aportación presente y futura a la prevención de riesgos laborales», *TS*, núm. 73.
- SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. [2003]: «Comentarios sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *Mapfre Seguridad*, núm. 93.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. [1986]: *Régimen jurídico de las mutuas patronales*, Madrid (Civitas).
- [1999]: «La incesante metamorfosis de las mutuas de accidentes de trabajo», *TS*, núm. 100.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M. y CARDENAL CARRO, M. [1996]: *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, Madrid (Civitas).
- TUDELA CAMBRONERO, G. [1995]: «Las garantías de los representantes de los trabajadores», *TS*, núm. 51.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. [1997]: «La participación de los trabajadores en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *TS*, núm. 73.
- VALENZUELA, E. [1995]: «Las Mutuas de Accidentes de Trabajo: su actividad de prevención y la Ley de prevención de riesgos laborales», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 7.
- [2004]: «Papel real de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, nuevos retos y perspectivas de futuro», en AA.VV.: *Modernización de la Seguridad Social. Su proyección sobre las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, Madrid (AMAT).
- VOGEL, L. [2006]: «Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012», en *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS).