

**MARÍA DE LOS REYES MARTÍNEZ BARROSO**

*Catedrática de Escuela Universitaria de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social. Universidad de León*

Este trabajo ha obtenido el **Accésit «Premio Estudios Financieros 2006»** en la Modalidad de **DERECHO DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Raimundo ARAGÓN BOMBÍN, don Miguel Ángel DÍAZ PEÑA, don Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ, don Abdón PEDRAJAS MORENO y don Francisco PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de la autora.

**Extracto:**

EN la Ley de Prevención de Riesgos Laborales la referencia a los trabajadores autónomos, como sujetos protegidos, no puede equipararse a la del personal laboral, administrativo o estatutario, o a la de los socios que prestan servicios para la cooperativa a la que están asociados. El autónomo es el garante de su propia seguridad laboral y, por tanto, el único responsable de la adopción de las medidas de prevención. No obstante, pese a esta impresión inicial, el legislador en los supuestos de «coordinación de actividades» otorga su protección a cualquier trabajador autónomo que realice una tarea productiva para uno o más empresarios sin estar sometido a su poder de dirección. Igualmente, la reciente Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, incluye a los autónomos dentro de las limitaciones que se establecen a las subcontrataciones que se efectúen a partir del tercer nivel, a la vez que refuerza los requisitos de calidad o solvencia –a través de la acreditación de la oportuna formación– para actuar en el sector y les hace extensivo el deber de vigilancia. En el presente ensayo, una vez analizadas las dos vertientes a partir de un estudio general de la protección de los autónomos referida al sector de la construcción, se propone una regulación más específica y directa de la salud laboral del trabajador autónomo, donde prime su consideración como sujeto protegido, pues, con el sistema normativo vigente, prevalece su consideración como sujeto obligado. El principio de autotutela, pese a sus deficiencias y su

.../...

.../...

falta de eficacia, aparece como el instrumento central de la protección preventiva del autónomo, de ahí que resulte fundamental avanzar en el estudio de otras propuestas de *lege ferenda*, en las que parece que incidirá el futuro *Estatuto del Trabajador Autónomo* actualmente en fase de tramitación parlamentaria.

## Sumario:

- I. La tradicional omisión de los autónomos en las normas preventivas y las nuevas líneas de tendencia.
  1. Planteamiento de la cuestión a nivel interno y comunitario.
  2. Dificultades para aplicar al trabajador autónomo el sistema institucional de prevención de riesgos.
  3. Propuestas normativas y doctrinales en relación a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores autónomos.
  4. Estado legal de la cuestión.
  
- II. El trabajador autónomo en las obras de construcción.
  1. El auge del sector de la construcción en España.
  2. Derechos, obligaciones y responsabilidad de los autónomos en las obras de construcción *ex* Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre.
  3. El trabajador autónomo como sujeto de derechos y obligaciones en la obra.
  4. Responsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales.
  
- III. Un tímido avance en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores autónomos.
  1. El Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (ALETA) como «norma marco». Estado de la cuestión.
  2. Cuadro general de obligaciones preventivas de los trabajadores autónomos dispuestas en el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.

## I. LA TRADICIONAL OMISIÓN DE LOS AUTÓNOMOS EN LAS NORMAS PREVENTIVAS Y LAS NUEVAS LÍNEAS DE TENDENCIA <sup>1</sup>

### 1. Planteamiento de la cuestión a nivel interno y comunitario.

Por regla general, los trabajadores que ejercen su actividad profesional fuera de una relación de trabajo con un empleador o, más en general, fuera de toda subordinación a una tercera persona, no están cubiertos por las Directivas comunitarias relativas a la salud y a la seguridad en el trabajo, sobre todo la Directiva Marco 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Además, en determinados Estados miembros, estos trabajadores no están amparados por la legislación aplicable en materia de salud y seguridad en el trabajo.

A nivel interno, en materia de sujetos protegidos, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) hace referencia a los trabajadores autónomos. Sin embargo éstos llevan a cabo un trabajo de modo independiente, que no encaja con el resto de los supuestos mencionados por la Ley, por lo cual habrá que determinar si el legislador al incluirles en su ámbito de aplicación está modificando el principio de generalidad que ha tomado como criterio básico: el de realización de un trabajo subordinado <sup>2</sup>. Podría parecer, en consecuencia, que la LPRL va más allá y otorga su protección a cualquier trabajador autónomo que realice una tarea productiva para uno o más empresarios sin estar sometido a su poder de dirección. No obstante, ésta sería una conclusión precipitada que no se corresponde con la situación real en la que se encuentran estos trabajadores en materia de prevención <sup>3</sup>. La LPRL parte de la misma premisa que la Directiva Marco y, por tanto, la referencia a los trabajadores autó-

<sup>1</sup> La versión inicial de este trabajo, galardonada con el Accésit «Premio *Estudios Financieros* 2006», ha sido mínimamente adaptada para incorporar las referencias oportunas a la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción y al Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (ALETA).

<sup>2</sup> Con rotundidad algún autor considera que el modelo general de prevención vigente en España se caracteriza por la ausencia de un marco de protección de los autónomos frente a los riesgos laborales, es decir, por su exclusión del marco de derechos y garantías de la legislación preventiva. En tal sentido, LA HERA FORTEZA, J.: «Prevención de riesgos laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el Real Decreto 171/2004», *DL*, núm. 70, 2003, págs. 89 y ss.

<sup>3</sup> MORENO MÁRQUEZ, M.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Pamplona, 2002, pág. 41.

nomos no puede equipararse, como sujetos protegidos, a la del personal laboral, administrativo o estatutario, o a la de los socios que prestan servicios para la cooperativa a la que están asociados <sup>4</sup>. El autónomo es el «propio garante de su seguridad laboral» y, por tanto, el único responsable de la adaptación de las medidas de prevención <sup>5</sup>. Sin embargo, las cosas están cambiando tanto en el seno de la Unión como en el ordenamiento interno.

La Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio, del Consejo –octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del art. 16 de la Directiva Marco–, al establecer disposiciones mínimas de seguridad y salud para las obras de construcción, destaca la consideración tanto del elevado nivel de siniestralidad del sector como la necesidad de coordinación, debida a la participación simultánea de varias empresas –entre las que pueden contarse los autónomos– así como la necesidad de extender a estos últimos diversas prescripciones sobre la Directiva relativa a la utilización de equipos de protección individual, 89/656/CEE del Consejo, de 30 de junio <sup>6</sup>.

Esta Directiva 92/57 ha venido equiparando los autónomos o trabajadores independientes (concepto que no sólo incluye a quienes ejercen profesiones liberales sino también a los artesanos y pequeños comerciantes) a los empresarios, cuando ambos ejerzan una actividad profesional en las obras de construcción, ya que con su actividad pueden poner en peligro la seguridad y salud del resto de trabajadores, insistiendo en la necesidad de coordinación entre todas las partes intervinientes y en las distintas fases de la obra <sup>7</sup>.

Por último, la normativa comunitaria más reciente, en concreto, la *Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores autónomos*, incita a los Estados miembros a fomentar políticas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales y, de un modo más amplio, la seguridad y salud de los autónomos, teniendo en cuenta los riesgos especiales existentes en determinados sectores y el carácter específico de la relación entre las empresas contratantes y los trabajadores independientes.

<sup>4</sup> Sobre el particular, *vid.* las interesantes reflexiones de FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «Disposición adicional décima», en AA.VV. (IGLESIAS CABERO, M., Coord.): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid, 1997, págs. 354 y ss., con amplia referencia bibliográfica.

<sup>5</sup> Contundente en tal sentido, NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, Albacete, 2005, pág. 78.

<sup>6</sup> Esto último se concretó en sus artículos 6 d), 8 i) y 10 y, por último, aplicó a estos partícipes en la obra de construcción, *mutatis mutandis*, el artículo 13 de la Directiva Marco, referido a las obligaciones de los trabajadores, similar a nuestro artículo 29 de la LPRL.

<sup>7</sup> Desde esta perspectiva material cabe esperar una continuidad en las líneas de actuación marcadas en la Comunicación de la Comisión «Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)», según la cual, la salud y la seguridad en el trabajo se reconocen –hoy– como uno de los ámbitos más densos e importantes de la política social de la Unión (lo que queda de manifiesto en el nutrido corpus legislativo elaborado, especialmente, tras la aprobación del Acta Única Europea –1987–). GARRIGUES GIMÉNEZ, A., en AA.VV. (GARCÍA NINET, J.I., Dir.): *Manual de Prevención de Riesgos Laborales (Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo)*, 2.ª ed., Barcelona, 2005, pág. 93.

## 2. Dificultades para aplicar al trabajador autónomo el sistema institucional de prevención de riesgos.

Tradicionalmente se ha partido de la idea de que al ser el propio trabajador autónomo quien organiza su trabajo, utiliza sus propias herramientas y materias primas y ostenta la titularidad de los locales donde ejecuta su actividad liberal, es él precisamente el llamado a autoprotgerse, a poner los medios necesarios para conjurar todo tipo de riesgos frente a la siniestralidad laboral. El autónomo es «el empresario de su propio trabajo»<sup>8</sup>, mientras que el eje principal de la normativa de seguridad y salud es el derecho/deber a una protección eficaz: un derecho del trabajador asalariado, seguido del correlativo deber del empresario. Por lo tanto, el fundamento inmediato del deber del trabajador en materia de seguridad y salud en el trabajo reside en su sujeción a los poderes de prevención de riesgos laborales del empresario, en definitiva, en su especial deber de obediencia en materia de seguridad y salud<sup>9</sup>.

Este esquema no resulta fácilmente aplicable al trabajo autónomo, en el que falta, por definición, la persona que contrata y dirige la prestación de servicios típica del trabajo asalariado; la persona que puede y debe asumir el clásico deber de cuidado o protección. La normativa preventcionista, a la hora de considerar quiénes son sujetos protegidos, parte del trabajador que realiza tareas de modo dependiente, existiendo un empresario o semejante que organiza y dirige la actividad a partir de la cual se derivan una serie de riesgos para los trabajadores que la llevan a cabo. Es a este empresario o asimilado al que se le exige la protección de la seguridad y salud de los trabajadores ya que precisamente es él quien controla el riesgo, no los sujetos que llevan a cabo las tareas y que están insertos en una organización productiva en la cual no tienen autonomía para intervenir sobre esos riesgos. Sin embargo, en el caso de los autónomos no existe una subordinación a un empresario al que se le pueda exigir la adopción de determinadas medidas preventivas; es él mismo quien organiza y controla su trabajo y los riesgos que se producen para su persona; quien puede introducir modificaciones en la propia organización de su trabajo y actuar sobre el origen de los citados riesgos, ya que no existe otro sujeto del que dependa jurídicamente y al que pueda demandar este tipo de actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales.

A partir de este planteamiento, la regulación en materia de prevención considera a los trabajadores autónomos principalmente como sujetos integrados en un proceso que puede generar riesgos para terceros<sup>10</sup>. Se produce, por tanto, un condicionamiento mutuo de la seguridad (teniendo en cuenta que esa coincidencia espacial de los distintos riesgos puede venir a agravar otros, o a disminuir e incluso anular las medidas de seguridad que existan) puesto que las tareas que realicen los trabajadores de las distintas empresas y las del trabajador autónomo, así como las medidas de prevención que se adopten, van a repercutir sobre el resto por el hecho de prestar servicios en el mismo lugar<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> En alusión a la doctrina de CANTILÓN, ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.<sup>a</sup> E.: *Derecho del Trabajo*, 23.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2005, pág. 188.

<sup>9</sup> GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: *El deber de seguridad y salud en el trabajo*, Madrid, 1999, pág. 256.

<sup>10</sup> Sobre las diversas manifestaciones del trabajo autónomo me remito a mi estudio: «Trabajo autónomo y trabajo subordinado. Delimitación, análisis y propuestas de reforma», *Revista de Trabajo y Seguridad Social (Comentarios y Casos Prácticos)*, CEF, núm. 273, 2005, págs. 127 y ss.

<sup>11</sup> MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 130.

La normativa de seguridad y salud laboral le confiere un trato muy singular que, en unas ocasiones, supone la asunción de obligaciones propias del empleador y, en otras, de deberes típicos del trabajador. Pero lo que se echa de menos en la LPRL teniendo en cuenta la pretendida –aunque frustrada– vocación de universalidad de la Ley es un deber genérico de cuidado que, siendo externo al trabajador autónomo, se proyecte, sobre su persona (de formación, de vigilancia de la salud, de adaptación del trabajo, etc.).

Los trabajadores autónomos con fuerte vinculación profesional a una empresa <sup>12</sup> se ven involucrados en los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de manera múltiple y singular. Cabría incluso asegurar que los autónomos que prestan sus servicios en empresas contratistas y subcontratistas tienen más posibilidades de ser víctima de un accidente laboral que los trabajadores subordinados que, por el contrario, realizan sus tareas directamente en su propia empresa.

Del mismo modo, y al tratarse de un trabajo en régimen de autoempleo, tampoco, en principio, su actividad pone en riesgo la vida o integridad física de otros profesionales, pues normalmente falta la realidad que actúa como presupuesto principal y campo de aplicación típico de esas medidas, que no es otra que la empresa <sup>13</sup>. Sin embargo, en un mismo centro de trabajo pueden coincidir trabajadores de dos o más empresas y trabajadores autónomos que van a compartir las condiciones en la que se encuentre el medio en el que se desarrollan las tareas de cada una de las empresas <sup>14</sup>; estarán presentes, por tanto, los riesgos que se generan a partir de esas actividades que organizan, dirigen y controlan los distintos empresarios en ese espacio y, por último, los riesgos propios de la actividad que desarrollan como autónomos. Pese a ello, resulta inviable la aplicación mecánica de la legislación general sobre prevención porque dicha normativa, al constituir uno de los bloques institucionales más antiguos de la legislación laboral, se construye sobre la premisa del poder organizativo y de dirección del empleador, parejo a la posición de subordinación jurídica del trabajador asalariado.

No obstante, como reconocen las asociaciones profesionales, el trabajador autónomo incurre en el ejercicio de su actividad en riesgos similares a los sufridos por el trabajador por cuenta ajena y, por tanto, han de establecerse medidas adecuadas para proteger su propia salud y la de los trabajadores a su cargo como derechos/deberes de obligado cumplimiento, sujetos a supervisión y control <sup>15</sup>. Es más, no sólo están sometidos a riesgos similares sino que, en el desempeño de sus actividades,

<sup>12</sup> Sobre la problemática que plantea el trabajo autónomo económicamente dependiente, por todos, GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: «El autónomo económicamente dependiente: problemática y método», *AS*, 2002, T. V, págs. 1.056 y ss.; PERULLI, A.: *Travail économiquement dépendant/parasubordination: les aspects juridiques, sociales et économiques*, Comisión Europea, 2003, págs. 7 y ss.; SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: *Los trabajadores autónomos. Hacia un nuevo Derecho del Trabajo*, Madrid, 2004, págs. 92-93, 97 y 109; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «El trabajador autónomo dependiente», *Gaceta Colegial del Ilustre Colegio Oficial de Graduados Sociales y Diplomados en Relaciones Laborales de León*, núm. 78, 2004, págs. 1-3; CAVAS MARTÍNEZ, F.: «Los trabajadores autónomos dependientes: una nueva encrucijada para el Derecho del Trabajo», *AS*, núm. 14, 2004, especialmente, págs. 10 y ss. o BLASCO JOVER, C.: «La naturaleza de la prestación de servicios en las empresas de comunicación social», *DS*, núm. 31, 2005, pág. 120.

<sup>13</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», *RL*, 2000, T. I, pág. 519.

<sup>14</sup> PÉREZ DE LOS COBOS, F.: «La prevención de riesgos laborales en las estructuras empresariales complejas», *RMTAS*, núm. 48, 2004, pág. 68.

<sup>15</sup> UPTA: «Posición de la UPTA sobre el Estatuto del Trabajo Autónomo», *DL*, núm. 73, 2005, pág. 141.

pueden poner en peligro la salud y la seguridad de otras personas que trabajen en el mismo espacio físico, sin olvidar que existen sectores considerados de «alto riesgo» en los cuales el número de trabajadores autónomos es muy elevado (agricultura<sup>16</sup>, pesca, construcción<sup>17</sup>, transporte...).

Ciertamente el trabajador autónomo, por muy libremente que realice su labor, ha de respetar ciertas reglas en materia de seguridad, por su posible repercusión sobre la seguridad y salud de otras personas. «Los derechos de los consumidores, la seguridad de las instalaciones, el correcto almacenamiento y manipulación de sustancias peligrosas, la seguridad de las máquinas, la exigencia pública de cierta cualificación contrastada, la prohibición de ruidos, contaminaciones y vertidos, etc., se imponen a la libertad del autónomo en beneficio de la seguridad y salud de usuarios, consumidores, receptores de suministros y prestaciones, convecinos y ciudadanos en general. De forma que, obligado por el respeto de los derechos fundamentales de otros, el trabajador autónomo acaba siendo forzado a cumplir normas de seguridad que, tangencialmente, también le protegen a él mismo. Una especie de tutela de la salud por derivación a la que el trabajador autónomo puede ser perfectamente obligado; sin que pueda alegar que lo que está en juego, porque no es cierto, es sólo su propia salud y su propia seguridad»<sup>18</sup>.

En muchos casos, además, el trabajador autónomo no es más que un «colaborador» habitual del empresario, que no tiene formalmente la condición de asalariado, pero que mantiene con la empresa un vínculo permanente o continuado, y que se encuentra en una situación muy próxima a la del trabajador por cuenta ajena, desde el punto de vista de su subordinación funcional y de su dependencia económica.

La encomienda dirigida a los poderes públicos por el artículo 40.2 de la CE no puede encontrar en la necesidad de una relación de dependencia un obstáculo definitivo que lleve a excluir de la mis-

<sup>16</sup> La Recomendación de la OIT que acompaña al Convenio sobre la seguridad y salud en la agricultura (Convenio 184/2001, de 21 de junio), establece que los Estados miembros deberían prever la ampliación progresiva a los trabajadores autónomos de la protección prevista para los trabajadores por cuenta ajena, teniendo en cuenta los puntos de vista de las organizaciones representativas de los agricultores autónomos.

<sup>17</sup> Un análisis general en BENEYTO CALABUIG, D.; CATALA ALIS, J.; GÓMEZ ALCÓN, M. y TARÍN REMOHÍ, M.A.: *Prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*, Valencia, 2001; ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, J. y SECO RUIZ-BRAVO, J.R.: «El nuevo Reglamento de prevención en las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades», *La Noticia*, núm. 1, 1998, págs. 31 y ss.; MOLTO GARCÍA, J.I.: *Prevención de riesgos en las obras de construcción*, 2.ª ed., Madrid, 2001; SÁNCHEZ DE LA ARENA, M.A.: *Seguridad y salud en las obras de construcción*, Madrid, 2001; CAMAS RODA, F.: *Las obligaciones del empresario en la normativa de prevención de riesgos laborales*, Madrid, 2002, págs. 297 y ss.; FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.ª B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción*, Pamplona, 2003; PARAMIO PARAMIO, A.: «Ámbito jurídico. La organización preventiva en el sector de la construcción», en AA.VV.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, Valladolid, 2003, págs. 78 y ss.; LUJÁN ALCARAZ, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», *AS*, núm. 11, 2004, págs. 11 y ss.; TOLOSA TRIVIÑO, C.: *Prontuario de seguridad y salud laboral en la construcción*, Pamplona, 2004, págs. 3.380 y ss.; LLANO SÁNCHEZ, M.: «El Reglamento de Prevención de riesgos laborales en materia de coordinación de actividades empresariales», *AL*, núm. 13, 2004, págs. 1.545 y ss.; NIETO MILLÁN, J.L.: *Manual de coordinación de seguridad y salud en obras de construcción*, Madrid, 2005, págs. 23 y ss.; GARRIDO HERNÁNDEZ, A.: *La seguridad laboral en la construcción ¿una meta inalcanzable?*, Madrid, 2005 o CES: «El sector de la construcción en España», *Boletín Panorama Económico-Social de España*, núm. 128, 2005, págs. 1-2.

<sup>18</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», *TL*, núm. 81, 2005, pág. 152.



ma la protección de la salud de los trabajadores autónomos y, a tal efecto, es necesario superar la que, en la práctica, se demuestra como una excesiva contractualización de la materia <sup>19</sup>. Excesiva contractualización, además, de una materia que, en realidad, no está circunscrita obligatoriamente al contrato de trabajo, sino que deriva de la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, lo que permite su extensión a ámbitos en los que no hay contrato de trabajo (funcionarios o socios trabajadores de cooperativas).

De la misma forma que es difícilmente justificable que las sanciones a los trabajadores que incumplan las obligaciones impuestas por la normativa de prevención de riesgos no tengan la misma naturaleza pública que las impuestas a sus empresarios, los autónomos «no pueden ser abandonados a la suerte de su autotutela, porque existe el mismo interés público en su protección que el apreciable en las formas de trabajo dependiente» <sup>20</sup>.

El colectivo de trabajadores autónomos requiere, por tanto, una atención legal específica que vaya más allá de las reglas civiles sobre responsabilidad, poniendo el acento en las políticas preventivas dirigidas a evitar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en lugar de aceptar que el daño se va a producir y sólo se pueden compensar económicamente sus consecuencias negativas.

### **3. Propuestas normativas y doctrinales en relación a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores autónomos.**

Todo el conjunto de derechos del trabajador se construye sobre la base de su incorporación a la empresa en régimen de subordinación, lo cual permite, en paralelo, imponer un fuerte deber de seguridad a su empleador. Al no existir formalmente empleador del trabajador autónomo, el sistema institucional de prevención de riesgos se dificulta notablemente y, cuando menos, como ha expresado la mejor doctrina, requiere de normas específicamente dirigidas para este tipo de trabajadores <sup>21</sup>.

A esta finalidad contribuye la reciente *Propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo* (PLETA), actualmente en fase de tramitación parlamentaria como Anteproyecto de ley (ALETA), uno de cuyos principios inspiradores ha sido precisamente el de instituir unas reglas imprescindibles con vistas a establecer un marco general del régimen profesional del trabajador autónomo, dejando, no obstante, amplio margen a la diversidad propia de las múltiples situaciones que se presentan en el trabajo por cuenta propia.

Siguiendo esa lógica de establecer un marco general, el ALETA ha procedido a reproducir algunas de las reglas ya presentes en la legislación común relativa a la prevención, con un valor peda-

<sup>19</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., en AA.VV.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2001, pág. 68.

<sup>20</sup> CARDENAL CARRO, M.: «Mucho ruido y pocas nueces en la salud laboral de los autónomos», *AS*, núm. 5, 2002, pág. 62.

<sup>21</sup> *Vid.* el excelente estudio de CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», *DL*, núm. 73, 2004, pág. 35.



gógico recordatorio de la preocupación que debe existir de atención a los autónomos en materia de prevención y de la necesidad de involucrar a cuantos sujetos puedan coadyuvar en la disminución de los actuales índices de siniestralidad. Por ello llama a la Administración Pública a adoptar medidas específicas para los trabajadores autónomos en el terreno de la promoción de la prevención, del asesoramiento técnico, de la formación específica en materia preventiva, así como de vigilancia y control en el cumplimiento de la legislación.

El establecimiento de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales constituye un marco jurídico que no se limita a incorporar un conjunto de deberes de obligado cumplimiento o a la subsanación de situaciones de riesgo ya manifestadas, sino que debería integrar todo un conjunto de actividades y decisiones que formasen parte de todo proyecto empresarial desde su comienzo.

Y la atención deberá centrarse, sobre todo, en dos tipos de trabajadores autónomos: de un lado, aquellos que ejecutan su prestación personal de servicios no en sus propios locales, sino en el establecimiento del empresario para el que ejecutan una obra; de otro, aquellos que realizan su labor con materias primas o herramientas de trabajo proporcionadas por el empresario por el que son contratados. Tanto el elemento locativo como el factor medios de producción titularidad del otro incorporan un evidente dato de ajenidad en el trabajo que no comporta subordinación jurídica pero sí es manifiesto exponente de dependencia profesional. Por tanto, debe imputarse el deber de seguridad y de actuación preventiva a quien controla los elementos organizativos y materiales potencialmente provocadores del riesgo; es decir, cabe hacer responsable al empresario en cuyos locales o con cuyos medios materiales trabaja y, superando la lógica resarcitoria del artículo 1.902 del Código Civil, incorporar reglas preventivas al respecto <sup>22</sup>.

La propuesta no pretende ser exhaustiva en el detalle de la ejecución de este tipo de obligaciones, sino que ha tenido presente que se trata de prescripciones a incorporar en un texto legal con rango de ley ordinaria y, sobre todo, que tales mandatos están desarrollados actualmente ya por vía reglamentaria. En consecuencia, y por idénticas razones, en este ensayo se pone especial atención en las medidas de coordinación de los diversos sujetos y empresas que ejecutan su trabajo en unos mismos locales, en las situaciones de contratas y subcontratas de la propia actividad y en los suministros de materias primas o herramientas de trabajo, atribuyendo al empresario titular del centro de trabajo la consiguiente responsabilidad para el supuesto de que incumpla sus obligaciones –de coordinación, información, instrucción, vigilancia– en relación con los trabajadores autónomos que presten su actividad en su centro de trabajo; sin olvidar, por supuesto, la responsabilidad en que puede incurrir el trabajador autónomo si incumple sus obligaciones preventivas.

Alguna propuesta doctrinal va incluso más allá al considerar que todas las obligaciones relativas a evaluación de riesgos, formación y cualificación, operativos de seguridad –adecuación de lugares, instalaciones, máquinas y equipos de trabajo; o referidos a la organización de las situaciones de emergencia, almacenamiento de sustancias peligrosas o a la gestión de residuos agresivos o contaminantes–; vigilancia de la salud, limitación de exposición a sustancias, etc., deberían vincular a

<sup>22</sup> CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», cit., pág. 36.

los autónomos y ser, por tanto, objeto posible de control e inspección por la Administración Pública y causa, en su caso, del ejercicio de la potestad sancionadora pues, al cabo, la seguridad e higiene constituye una materia íntimamente conectada con la competencia, y al permitir que la elección del sistema productivo lleve a eludir los costes provocados por las obligaciones de prevención se está penalizando indirectamente a las empresas que crean puestos de trabajo <sup>23</sup>.

Sin duda, una serie de deberes de este tipo, adecuadamente exigidos (siquiera a nivel de mínimos) tendría como consecuencia una elevación del estándar de seguridad del autónomo, aunque se acepte que el control del comportamiento productivo diario sea muy difícil o prácticamente imposible y deba reaccionarse frente a los incumplimientos mediante medidas que concentran su efectividad en el resultado o en las consecuencias negativas de dicha inobservancia. En este sentido, sanciones públicas o influencia en las prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social podrían ser eficaces instrumentos para forzar el respeto por parte del autónomo de las normas preventivas que se le impondrían obligatoriamente <sup>24</sup>.

#### 4. Estado legal de la cuestión.

##### 4.1. Los trabajadores autónomos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Pese a que los trabajadores autónomos ya estaban comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971, con anterioridad a la LPRL no existía ninguna alusión expresa a este colectivo como sujeto de obligaciones y responsabilidades en materia de seguridad e higiene laboral, por un doble motivo: no existe relación laboral y, por tanto, tampoco responsabilidad empresarial; además, en el momento en que el autónomo contrata a trabajadores a su servicio adquirirá la condición de empresario y, por tanto, con iguales deberes y responsabilidades frente a sus trabajadores dependientes. Por ello, la inclusión del colectivo de trabajadores autónomos como sujetos destinatarios de obligaciones preventivas y responsables de sus incumplimientos ha constituido una de las novedades de la vigente LPRL. En cualquier caso, conviene no ser excesivamente optimistas pues, aunque mencionados en la Ley, los autónomos no son propiamente parte afectada por la normativa sobre prevención de riesgos laborales más que respecto a algún punto marginal, lo cual exige, de entrada, un planteamiento crítico <sup>25</sup>. Buena parte de las microempresas o, podría decirse, de los microempresarios sin ningún trabajador dependiente a su servicio, no son beneficiarios directos de la Ley <sup>26</sup>, pues la norma va a expandir, siquiera de forma

<sup>23</sup> CARDENAL CARRO, M.: «Mucho ruido y pocas nueces en la salud laboral de los autónomos», cit., pág. 62.

<sup>24</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., págs. 154-155.

<sup>25</sup> Como ya opinaran acertadamente los primeros comentaristas de la Ley, en realidad no se ve cuáles pueden ser los derechos y obligaciones que para ellos se deriven de la presente Ley, desde el punto y hora en que es una normativa focalizada a la protección del trabajo por cuenta ajena y, cuando alguien crea un riesgo para sí mismo, está fuera de la aplicación de este tipo de normativa. GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid, 1996, pág. 61.

<sup>26</sup> DE SOTO RIOJA, S.: «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas», *TL*, núm. 50, 1999, pág. 91.

limitada, ciertos efectos protectores por esa ocasional subordinación y posición más débil, sin que esto suponga que el trabajador autónomo se convierta en sujeto protegido del mismo modo que el resto <sup>27</sup>.

Resultan escasas y deficientes las referencias que se les dedican, sin que aparezca claramente definido su papel como sujeto de derechos y obligaciones, lo que contribuye a ensombrecer la determinación de sus responsabilidades en materia preventiva. El criterio inicial de delimitación utilizado por la Ley –esto es, el trabajo por cuenta ajena, que sigue siendo, desde luego, la realidad base de este conjunto normativo <sup>28</sup>– resulta compatible con el establecimiento de otras reglas de más amplio alcance y, en concreto, con la posibilidad de que de las mismas puedan derivarse «derechos y obligaciones» para los autónomos. Así pues, y pese a que no se trata de una fórmula muy decidida, ni quizá muy afortunada, la LPRL abre de manera expresa la eventualidad de que las medidas de seguridad y salud sean extendidas a esos otros trabajadores <sup>29</sup>.

En realidad, este tipo de sujetos aparece en una posición intermedia entre el empresario y el trabajador por cuenta ajena, por lo cual la LPRL los considera a la vez como sujetos obligados y protegidos –aunque escasamente <sup>30</sup>–, de ahí que algún autor califique la concreta protección que la legislación preventiva otorga al trabajador autónomo de «mixta, insuficiente e indirecta» <sup>31</sup>.

En concreto, aluden a los autónomos tres preceptos:

- El artículo 3.1, donde se define el ámbito de aplicación de la LPRL «(...) *sin perjuicio de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos*» <sup>32</sup>.

<sup>27</sup> No se trata de «convertir a todos en trabajadores por cuenta ajena, sino de que, partiendo de esa autonomía, los prestados por cuenta propia pero en una situación real de dependencia económica, se beneficien de una tutela legal y colectiva que reconozca y respete los caracteres propios de ese trabajo». RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, M.: «Economía sumergida y empleo irregular», *RL*, 1985, T. I, pág. 48.

<sup>28</sup> De ahí que no alcance la protección de la LPRL a aquellas actividades en las que esté ausente alguna de las notas de laboralidad, entre otras, la labor de los agentes y operadores mercantiles autónomos, siempre que queden personalmente obligados a responder del buen fin de la operación, asumiendo el riesgo y ventura de la misma; y la de los transportistas autorizados con vehículo propio. En estos supuestos no aparecen las notas de ajenidad y dependencia propias de la relación laboral, aunque esto no significa que no deban afrontar los riesgos en la realización de su tarea. Sobre todo llama la atención la actividad del transportista en la que la peligrosidad de su actividad no varía tanto si se le considera personal laboral como en este caso concreto. Es decir, «el riesgo de sufrir un accidente es el mismo, pero la LPRL lo excluye». MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos...*, cit., pág. 88.

<sup>29</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 521.

<sup>30</sup> MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos...*, cit., págs. 42 y 128.

<sup>31</sup> «Mixta» porque ocupa una posición intermedia entre la del trabajador y la del empresario que propicia que la normativa de seguridad y salud le confiera un trato singular, que determina la asunción de obligaciones propias del empresario y deberes típicos del trabajador; «insuficiente» porque la LPRL no contempla al trabajador autónomo como elemento aislado, ni siquiera como persona que puede correr riesgos sino como una pieza más del proceso de producción empresarial e «indirecta» en la medida en que su protección puede ser exigida si su actividad puede poner en peligro la seguridad y la salud de los trabajadores concurrentes. PÉREZ CAMPOS, A.I.: «Ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *RMTAS*, núm. 53, 2004, pág. 81.

<sup>32</sup> Analizando el proceso de elaboración de la LPRL puede apreciarse cómo hubo un intento de incluir a los trabajadores autónomos en el ámbito de la norma, como sujetos protegidos. En concreto, en la enmienda núm. 135 del Grupo Parlamentario Catalán (Ciu) al Proyecto LPRL se proponía la siguiente redacción del artículo 3.1 «esta ley y sus normas de

- El artículo 15.5 en el que se precisa que «*podrán concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de los riesgos derivados del trabajo (...), los trabajadores autónomos respecto de ellos mismos*».
- El artículo 24.5, en el ámbito de la coordinación de actividades empresariales, al señalar que «*los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo*».

Haciendo alusión al primero de los tres preceptos, la LPRL está destinada a la protección del trabajo por cuenta ajena sin perjuicio, «en expresión evanescente»<sup>33</sup>, de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos, a quienes será de aplicación, obviamente, «en tanto en cuanto puedan afectarles»<sup>34</sup>. La extensión de las normas de seguridad y salud al trabajo autónomo se hace por vía «incidental» u ocasional<sup>35</sup>. Esto es, la legislación sigue presuponiendo que el objeto de protección por antonomasia, y de manera principal, debe ser el trabajo asalariado, y que la aplicación a otras formas de trabajo no es más que una especie de excepción o salvedad a ese ámbito natural de cobertura<sup>36</sup>.

Por su parte, el artículo 15.5 de la LPRL abre la posibilidad de asegurar las posibles responsabilidades civiles en general, tanto las de carácter contractual como extracontractual a que tenga que hacer frente el empresario, en virtud de su naturaleza indemnizatoria, al tener como objetivo el resarcimiento individual del trabajador que ha sufrido un daño<sup>37</sup> (*ex arts. 1.902 y ss. CC*), derivado tanto de la actuación negligente o culposa del empleador como de la conducta o los actos de incumplimiento de otros trabajadores de la empresa<sup>38</sup>, incluidos los técnicos de prevención que pudieran ser los causantes reales

---

desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, como en el ámbito de los trabajadores autónomos...». Cfr. *Boletín de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, de 17 de marzo de 1995, Serie A, núm. 99-5.

<sup>33</sup> ALONSO OLEA, M. y CASAS BAAMONDE, M.<sup>a</sup> E.: *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 190.

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ MARCOS, L.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su régimen jurídico sancionador*, 3.<sup>a</sup> ed., Madrid, 2004, pág. 42.

<sup>35</sup> De inclusión «relativa» habla BOTANA LÓPEZ, J.M.<sup>a</sup> en AA.VV. (IGLESIAS CABERO, M., Coord.): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 35 y de «exclusión relativa», los profesores SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M., en AA.VV.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo*, cit., pág. 68. Otros consideran que su inclusión en el artículo 3.1 es «cuando menos confusa, y sobre todo escasa» [BARBERO MARCOS, J. y MATEOS BEATO, A.: *Aspectos Prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid, 1997, pág. 37] o aluden a una «limitada pero efectiva incorporación» [MILLAN VILLANUEVA, J.: «Planteamientos conceptuales y nuevos ámbitos objetivos y subjetivos en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales», en AA.VV. (ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., Coord.): *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Sevilla, 1997, pág. 158]. PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «El trabajo autónomo y las propuestas de refundación del Derecho del Trabajo», *RL*, núms. 7/8, 2000, pág. 54, la califica como «una formulación de alcance... genérico y vaporoso».

<sup>36</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 522.

<sup>37</sup> SALCEDO BELTRÁN, M.<sup>a</sup> C.: *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*, Valencia, 2000, págs. 36 y ss.

<sup>38</sup> GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo*, Pamplona, 1997, págs. 54-55 o CORDERO SAAVEDRA, L.: «Las garantías y responsabilidades de los técnicos en prevención de riesgos laborales», *AS*, núm. 5, 1998, págs. 58-59.

de los daños u otros posibles responsables. Es una norma sobre responsabilidad empresarial <sup>39</sup>, habilitante de la posibilidad de que los empresarios concierten operaciones de seguro sobre sus responsabilidades civiles en materia de prevención de riesgos, que dicho texto legal ha extendido a los autónomos sin una justificación clara, salvo a efectos de que este colectivo pueda asegurar la responsabilidad civil extracontractual por daños, sin limitación alguna en cuanto al tomador del seguro ni al asegurado (si bien esta posibilidad de aseguramiento también sería posible aunque nada hubiese dispuesto la Ley).

Por último, la referencia a los autónomos en el ámbito de la coordinación de actividades empresariales del artículo 24.5 de la LPRL responde a una finalidad distinta, atendiendo a la problemática que genera la realización de su actividad en un centro de trabajo en comunión con otros empresarios <sup>40</sup>, al hecho de compartir las condiciones del medio en donde se prestan los servicios y, en consecuencia, verse afectados por las recíprocas medidas de seguridad adoptadas por cada empresa concurrente <sup>41</sup>.

*4.2. La posición del autónomo en la coordinación de actividades empresariales (RD 171/2004, de 30 de enero) y en las cadenas de subcontratación (Ley 32/2006, de 18 de octubre).*

La pretensión del legislador de ordenar todos los supuestos de pluralidad de sujetos en el mismo centro de trabajo le ha llevado a sistematizar todas aquellas circunstancias en las que coincidan empresarios y trabajadores en el mismo lugar de trabajo, al punto que el artículo 24 de la LPRL abarca fenómenos muy diversos de concurrencia de unidades productivas, ya sea porque varios empleadores conectan sus medios organizativos, materiales o personales en un mismo centro de trabajo –aunque no tengan entre ellas ningún tipo de vínculo jurídico–, ya se trate de supuestos de descentralización productiva en sus diversas modalidades, por ejemplo en el caso de las contratas o subcontratas ordinarias u otro tipo de contratas que se refieren a tareas, obras o servicios ajenos a la actividad propia de la empresa principal <sup>42</sup>.

La inclusión de este régimen protector específico indica que el legislador era consciente de la mayor debilidad frente a los riesgos laborales de los trabajadores implicados en tales fenómenos empresariales, debida a circunstancias diversas, como son la coincidencia física de diferentes entidades en un mismo lugar de trabajo, el escaso gasto en prevención que suelen realizar las auxiliares que intervienen en la cadena de subcontratación, el desinterés de las empresas concurrentes por los trabajadores de las restantes empresas y la generalizada precariedad laboral de éstos <sup>43</sup>.

<sup>39</sup> CASAS BAAMONDE, M.<sup>a</sup> E.: «Derecho público y salud laboral: el régimen jurídico sancionador», en AA.VV. *Seguridad y salud en el trabajo. El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid, 1997, págs. 138-139.

<sup>40</sup> CABEZA PEREIRO, J.: «Artículo 24», en AA.VV. (CABEZA PEREIRO, J. y LOUSADA AROCHENA, F.J., Coord.): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Granada, 1998, pág. 141.

<sup>41</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 161.

<sup>42</sup> Un repaso de la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo en los supuestos de descentralización productiva en BORRAJO DACRUZ, E.: «Selección de normas aplicables para determinar obligaciones y responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales de las empresas que trabajan en régimen de coordinación de actividades», *AL*, núm. 8, 1997, págs. 157 y ss. Recientemente *vid.* el excelente estudio de NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., con especial alusión a los autónomos en págs. 77 y ss.

<sup>43</sup> Factores destacados en MIÑARRO YANINI, M.: *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*, Madrid, 2002, págs. 509 y ss.

Conviene decir, por otra parte, que la LPRL no contempla al autónomo exactamente como elemento aislado, ni siquiera como persona que puede correr riesgos a resulta de su trabajo, al menos en una primera aproximación; lo contempla más bien como una pieza añadida en el proceso de producción desarrollado por una empresa y, por tanto, como uno de los eslabones que hay que atender en ese contexto. No importa, por así decirlo, el trabajador en sí mismo considerado, sino su participación en un proceso que puede generar riesgos laborales para otros y, en especial, para los asalariados implicados en la actividad empresarial correspondiente <sup>44</sup>. En cualquier caso, cabe precisar que el trabajador autónomo al que hace referencia la normativa *ad hoc* es aquel que se diferencia del empresario, como sujeto que realiza su actividad económica mediante la organización interna de elementos personales, materiales e inmateriales o mediante la organización de la actividad productiva a través de la colaboración con otras empresas mediante vínculos contractuales civiles o mercantiles. Por ello, el trabajador autónomo que es titular del centro de trabajo o empresario principal en una subcontratación que dirige y gestiona, pierde su condición de autónomo en el sentido que aquí interesa. Es decir, sus derechos, obligaciones y responsabilidades deben ser contemplados por su condición, no de autónomo, sino de titular del centro o empresario principal, que puede tener trabajadores a su cargo o no <sup>45</sup>.

La mención expresa de los autónomos en el artículo 24.5 de la LPRL hace también surgir la controversia sobre el alcance subjetivo de las obligaciones referidas: si van a quedar obligados al cumplimiento de los deberes de cooperación, información e instrucción del artículo 24.1 y 24.2 al que se remite el 24.5; o, por el contrario, van a ser destinatarios o beneficiarios directos de su cumplimiento por el resto de empresarios que desarrollen sus actividades en el mismo centro de trabajo.

La sistemática marcada por el precepto parece optar por la consideración del autónomo como un empresario más y, por consiguiente, obligado al cumplimiento de los deberes de coordinación en la misma medida que los demás concurrentes en el mismo centro de trabajo, pese a que esto no se infiera directamente de su tenor literal <sup>46</sup>. El hecho de que los autónomos sean destinatarios de los deberes que corresponden a otras empresas no significa que carezcan de obligaciones en el terreno de la seguridad y salud laboral. En cualquier caso, «los deberes de coordinación entre empresas en los supuestos del artículo 24 de la LPRL parten de la premisa de la existencia de una planificación de la prevención de las empresas concurrentes que no existe en el trabajador autónomo; además, la planificación preventiva exigida a las empresas durante su concurrencia en el centro de trabajo común va a exigir una infraestructura preventiva mínima, que no existe en aquellos trabajadores», por lo cual no parece posible que pueda darse una coordinación «real» con los trabajadores autónomos si éstos no cuentan con una planificación preventiva propia <sup>47</sup>.

<sup>44</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 523 y LAHERA FORTEZA, J.: «Prevención de riesgos laborales de los autónomos...», cit., pág. 94.

<sup>45</sup> NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 80.

<sup>46</sup> El citado artículo no señala que los deberes a los que alude obliguen a los autónomos, sino que «serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo», de manera que cierto sector doctrinal entendió que este colectivo «será beneficiario de las políticas preventivas coordinadas y no obligados a su establecimiento y mantenimiento». GOERLICH PESET, J.M.: «Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales», *AL*, núm. 8, 1997, pág. 130.

<sup>47</sup> Cuestionando que a través del artículo 4 del Reglamento de coordinación de actividades empresariales pudieran imponerse a los autónomos las obligaciones de evaluación y planificación preventiva ex artículo 16 de la LPRL, NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 81.



De lo que no hay duda es de que esa obligatoriedad no alcanzaría a los deberes que el artículo 29 de la LPRL impone a todos los trabajadores, pues se trata de un repertorio de obligaciones de naturaleza contractual que requieren la previa existencia de un vínculo laboral ausente en el trabajo por cuenta propia. Son además obligaciones que tienen carácter derivado o secundario ya que en su mayoría quedan subordinadas a un previo cumplimiento por parte del empresario como auténtico deudor de seguridad. Y, aún más importante, su imposición carecería de efectos coercitivos al verse desprovistas de la labor directiva y sancionadora que ejerce el empresario <sup>48</sup>.

Las obligaciones preventivas del artículo 24 de la LPRL no van dirigidas de forma inmediata a los trabajadores que desarrollen su actividad en un centro de trabajo, sino que sus destinatarios van a ser los empresarios concurrentes para que, a su vez, las transmitan a sus respectivos trabajadores. Si se considera a los autónomos también destinatarios de estas obligaciones, ocuparán idéntica posición que los demás empresarios que coincidan con ellos en el mismo centro de trabajo. Se produce así una situación anómala y un tanto confusa para la delimitación de sus obligaciones de seguridad: por un lado, son destinatarios directos de los deberes de coordinación y de información que impone la LPRL a los empresarios concurrentes con ellos en un mismo centro de trabajo y, aunque no se haga mención expresa en aquella norma, algunos entienden incluso que nada obsta a la aplicación de los deberes previstos en los apartados 3 y 4, al poder contratar externamente parte de su actividad <sup>49</sup>. Y, por otro, en cuanto pueden contratar trabajadores a su servicio, quedarán equiparados al resto de los empresarios concurrentes y, en consecuencia, les afectarán todas las obligaciones de coordinación establecidas en el artículo 24 de la LPRL <sup>50</sup>.

Al margen de esta inicial indeterminación ocurre además que las obligaciones establecidas en el artículo 24 de la LPRL se formulan de manera sumamente escueta, sin concretar el contenido y alcance de las mismas, lo cual dificulta su correcta aplicación y va en detrimento de una interpretación rigurosa del precepto <sup>51</sup>. De la sola lectura del artículo 24 de la LPRL puede inferirse su insuficiencia como marco regulador exclusivo de la prevención de riesgos en los supuestos de coordinación de actividades empresariales –como la propia realidad ha demostrado–, siendo válido únicamente como armazón o punto de partida de una regulación más acabada. Con todo, afortunadamente, las últimas acciones normativas referentes a esta materia –fruto del diálogo social– han enmendado la originaria concepción autosuficiente de dicho precepto, reflejada sobre todo en la ausencia de previsión relativa a su desarrollo reglamentario, en contraposición con la abundancia de referencias a otras materias contempladas en la misma norma <sup>52</sup>.

<sup>48</sup> GORELLI HERNÁNDEZ, J.: «Obligaciones y responsabilidades del trabajador en materia de seguridad e higiene en el trabajo», en AA.VV. (OJEDA AVILÉS, A.; ALARCÓN CARACUEL, M.R. y RODRÍGUEZ RAMOS, M.<sup>a</sup> J., Coords.): *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Pamplona, 1996, pág. 189.

<sup>49</sup> Criticando esta omisión legal, GONZÁLEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J.: *Comentarios a la Ley 31/1995...*, cit. pág. 166.

<sup>50</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.<sup>a</sup> B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción*, cit., págs. 133-134.

<sup>51</sup> En tal sentido 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, pág. 44 o MATEOS BEATO, A.: «Coordinación de actividades empresariales en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Información Laboral*, núm. 11, 2003, pág. 13.

<sup>52</sup> 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.



La reforma acometida por la Ley 54/2003 en el artículo 24 de la LPRL es formalmente mínima, en la medida en que habilita un futuro desarrollo reglamentario, a la par que establece mecanismos especiales y reforzados de control internos introduciendo un nuevo artículo 32 *bis* en el que, reflejando el efecto multiplicador del riesgo que tiene la concurrencia de actividades empresariales, se exige la presencia en el centro de trabajo de los correspondientes recursos preventivos con el objeto de vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas<sup>53</sup>. En fin, y sin ánimo de exhaustividad, pretendo impulsar la integración de la prevención en la actividad de la empresa como cauce para lograr el cumplimiento de las normas preventivas y, simultáneamente, reforzar los mecanismos de vigilancia y control, modificando el artículo 9 de la LPRL para incrementar la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de los funcionarios técnicos de las Comunidades Autónomas<sup>54</sup>.

Pese a la bondad de la norma, el balance presenta algunos puntos oscuros en la medida en que la Ley 54/2003 no ha aprovechado la reforma de la LPRL para introducir en ella medidas más ambiciosas, como la limitación de la subcontratación –a lo cual ha procedido la reciente Ley 32/2006, de 10 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción– o la extensión del deber de vigilancia del empresario principal a los trabajadores autónomos –prevista en el Anteproyecto de la ley del Estatuto del trabajo autónomo–.

También se reforma el artículo 12.14 de la LISOS, ampliando la lacónica referencia que originariamente establecía el tipo al incumplimiento de la obligación del promotor o titular del centro de trabajo de informar a los otros empresarios que desarrollen actividades en su centro de trabajo de los riesgos y medidas de protección, prevención y emergencia. En su nuevo tenor, la obligación se atribuye al *titular del centro de trabajo*, y se extiende a la falta de adopción de «*las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos existentes y las medidas de protección, prevención y emergencia, en la forma y con el contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales*». De este modo, por una parte, desde el punto de vista subjetivo, la infracción se imputa a un único empresario, el titular del centro de trabajo y, desde el punto de vista objetivo, se amplía el ámbito de la infracción, que rebasa la mera información, para alcanzar la adopción de las medidas necesarias para garantizar la recepción de la información e instrucción por los otros empresarios concurrentes<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> Sobre el particular, 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 Ley de 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 (Comentarios y Casos Prácticos)*, CEF, núm. 252, 2004, pág. 136 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, pág. 78.

<sup>54</sup> Más que reforzar las funciones de vigilancia y control de la Inspección de Trabajo, el nuevo tenor del precepto concreta los mecanismos de colaboración pericial y asesoramiento técnico a este órgano, atribuyendo nuevas facultades a los funcionarios autonómicos que participan en los mismos, con lo que agiliza estas funciones, si bien ello también podría ser fuente de conflictos entre los distintos órganos implicados. GARCÍA NINET, J.I.: «Avance sobre la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. Una primera lectura de urgencia», *TS*, núm. 157, 2004, pág. 7.

<sup>55</sup> 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», cit., pág. 105.

La previsión de desarrollo reglamentario introducida por la Ley 54/2003 se hizo efectiva, además, con una prontitud sorprendente, pues al mes siguiente de aprobarse la Ley que lo contemplaba aparecía ya el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero <sup>56</sup>, por el que se desarrolla el artículo 24 de la LPRL, en materia de coordinación de actividades empresariales. Dicha norma reglamentaria dota de contenido a los indeterminados deberes establecidos en el precepto legal que desarrolla y, tras exponer el alcance objetivo y subjetivo de las obligaciones de información e instrucción, establece en su artículo 9.4 la aplicación omnímoda desde el punto de vista subjetivo de tales previsiones, al entender que resultan de aplicación «a todas las empresas y trabajadores autónomos que desarrollen actividades en el centro de trabajo, existan o no relaciones jurídicas entre el empresario titular y ellos». Es decir, hace un recordatorio de la previsión que ya establece el artículo 24.5 de la LPRL, aunque puntualizando que no obsta a la aplicación de estas previsiones la inexistencia de relaciones jurídicas entre los sujetos implicados y la empresa titular del centro de trabajo.

Si la concurrencia es meramente espacial o física, dado el menor grado de implicación entre las empresas, pues ni siquiera existe relación jurídica con el titular del centro en términos de organización del trabajo, la norma reglamentaria se limita a establecer (art. 4) unas obligaciones, horizontales y recíprocas, de naturaleza informativa, de manera que todos puedan conocer los riesgos que, generados por otras empresas, pueden afectar a sus trabajadores. En este nivel, lo que se pide al autónomo es que se coordine con las otras empresas, que informe de sus riesgos y que actúe en beneficio de la seguridad laboral del centro de trabajo. Ciertamente, al ser destinatario de la información proporcionada por las demás empresas, el autónomo puede organizar más adecuadamente su propia seguridad, pero esta consecuencia se mueve ya en el terreno de lo posible o, como ha precisado con acierto algún autor, en el campo de la autotutela, pues no hay nada en la norma que obligue al autónomo a proteger de una forma u otra su seguridad en función de las informaciones recibidas. Quizá el mandato legal resulta mucho más incisivo en cuanto que obliga al trabajador autónomo a actuar informativamente de una determinada forma, en beneficio de los demás trabajadores de las empresas que coinciden en el mismo centro de trabajo <sup>57</sup>.

El segundo nivel de concurrencia parte de la existencia de una empresa que es titular del centro de trabajo (en el sentido de que tiene la capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo <sup>58</sup>, donde además pueden desarrollar o no su actividad sus propios trabajadores) y que asume un mayor protagonismo en el ámbito preventivo, pues tiene obligaciones de información y facultades de ordenación mucho más intensas hacia las demás empresas o trabajadores autónomos concurrentes.

<sup>56</sup> Un amplio desarrollo en PÉREZ CAPITÁN, L.: «El nuevo marco regulador de la coordinación preventiva. Un análisis del RD 171/2004, de 30 de enero», *RDS*, núm. 26, 2004, pág. 50.

<sup>57</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 165.

<sup>58</sup> La definición transcrita posee dos elementos: la «capacidad de poner a disposición» el centro de trabajo y la «capacidad de gestionar». El primero implica que la persona de referencia, en virtud de cualquier título jurídico, tiene el dominio sobre el centro de trabajo, lo que le da la facultad de permitir la concurrencia de otros empresarios en el centro de trabajo del cual es titular. El segundo, complementando el anterior, implica que el sujeto ya no sólo tiene el dominio del centro de trabajo en función del título jurídico, sino que efectúa una real y actual disposición del mismo, ejerciendo sobre él las facultades de dirección y control. De este modo, la primera nota concurriría en el arrendador de un local, el cual, como ha reseñado el Tribunal Supremo, carece de la cualidad para ser considerado como sujeto responsable a pesar de ser propietario del inmueble, al no ser empresario. Es decir, carece de la capacidad de gestión. STS, Cont.-Admto., 14 enero 1998 (RJ 595).

La posición del trabajador autónomo en este contexto vuelve a ser la de un sujeto obligado a informar a la empresa titular y a las demás empresas concurrentes, pero sigue sin alcanzar una particular relevancia. Es cierto que la empresa titular aparece como responsable central de la seguridad del centro de trabajo y, en consecuencia, en cierta medida, garante de la seguridad y salud de quienes trabajan en el mismo, sean trabajadores asalariados en otras empresas o trabajadores autónomos. Pero su responsabilidad<sup>59</sup> se constriñe al cumplimiento de esas obligaciones de información y ordenación referidas a riesgos comunes o que puedan interactuar, lo que no sucede cuando se trata de riesgos exclusivos de cada una de las empresas o de los trabajadores autónomos, donde lo que rige es, de una parte, la obligación de seguridad de la empresa para esos trabajadores y, de otro, el principio de autotutela en relación con el trabajo del autónomo. Éste es libre de decidir el nivel de seguridad que aplica a su trabajo y en ese campo la empresa titular del centro de trabajo no puede entrar puesto que es posible que ni siquiera existan relaciones jurídicas entre ellas<sup>60</sup>.

El tercer nivel de concurrencia, que tendría lugar entre una empresa principal, titular del centro de trabajo<sup>61</sup>, y las empresas o los autónomos que trabajan en el mismo, «tratándose de la propia actividad de la empresa principal», carece hasta el momento de consecuencias particulares en cuanto a la seguridad de los trabajadores por cuenta propia. En esta materia, como se analizará posteriormente, posiblemente venga a incidir –si llega a aprobarse– el futuro *Estatuto del Trabajador Autónomo*, pues la extensión a este colectivo de las reglas previstas para las contratas y subcontratas supondría garantizarles niveles de seguridad mucho más eficaces (a partir de las obligaciones de vigilancia y subsiguiente responsabilidad de la empresa principal) en la medida en que el autónomo vendría a ser tratado como los trabajadores asalariados de las contratas y subcontratas<sup>62</sup>.

Por último, sin entrar en detalles sobre su régimen jurídico, la reciente Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, es consciente de que, en no pocos casos, la participación de empresas sin una mínima estructura organizativa –que permita garantizar que se hallan en condiciones de hacer frente a sus obligaciones de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores– en el encadenamiento sucesivo e injustificado de subcontrataciones

<sup>59</sup> En los términos de los artículos 12.14 y 13.8 a) de la LISOS que castigan (con mayor gravedad si se está en presencia de actividades peligrosas o con riesgos especiales) las infracciones de la empresa titular consistentes en no adoptar las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen las actividades en el centro de trabajo reciban la información y las instrucciones adecuadas.

<sup>60</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 166.

<sup>61</sup> En gran parte de los supuestos de concurrencia, coincidirá el empresario titular del centro de trabajo y el empresario principal, pero en los que no coincida (ya porque el empresario titular del centro de trabajo no posea operarios en el centro de trabajo, ya porque la contrata o subcontrata no desarrolle su «propia actividad»), la situación obligacional y de responsabilidades se vuelve confusa debido a la dificultad de dirimir el sentido de la última noción. PÉREZ CAPITÁN, L.: «El nuevo marco regulador de la coordinación preventiva...», cit., pág. 54.

<sup>62</sup> Entendiendo la doctrina que en tal caso la empresa principal debería exigir al autónomo que haya realizado la evaluación de riesgos de su trabajo y que haya planificado su actividad preventiva; podría requerirle incluso que tenga la formación adecuada, en el terreno de la seguridad; comprobar que ha establecido los medios de coordinación necesarios con las demás empresas o exigir la práctica de la vigilancia de la salud *ex art. 10 del RDCA* y, como contrapartida de esas facultades, asumir la responsabilidad de controlar que el trabajador autónomo cumple la normativa de prevención aplicable a su actividad. GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 167.

opera en menoscabo de los márgenes empresariales y de la calidad de los servicios proporcionados de forma progresiva hasta el punto de que, en los últimos eslabones de la cadena, tales márgenes son prácticamente inexistentes (Exposición de Motivos).

De este modo, a partir de su entrada en vigor, se limita el régimen de la subcontratación, de manera que, con carácter general –y salvo supuestos de fuerza mayor– en el sector de la construcción el tercer subcontratista no podrá subcontratar los trabajos que hubiera contratado con otro subcontratista o trabajador autónomo y éste no podrá subcontratar los trabajos a él encomendados ni a otras empresas subcontratistas ni a otros trabajadores autónomos [arts. 5.2 d) y e)]<sup>63</sup>.

## II. EL TRABAJADOR AUTÓNOMO EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

La construcción constituye uno de los sectores de actividad con mayores tasas de accidentalidad del tejido económico patrio, en la medida en que es el sector en el que más prolifera el mecenismo de la subcontratación en cadena<sup>64</sup> y donde las empresas subcontratistas se caracterizan por sus reducidas dimensiones o por revestir la forma de trabajo autónomo<sup>65</sup>. «Siniestralidad y subcontratación forman un peligroso cóctel en el que influyen factores tales como los ritmos a los que se ejecutan las obras (destajos); la disminución de la mano de obra cualificada; o el encadenamiento masivo de contratas y subcontratas»<sup>66</sup>.

No obstante, la normativa específica para el sector ha sido valorada doctrinalmente por su mayor atención al trabajador autónomo, al punto que inaugura un escenario jurídico singular donde el trabajador por cuenta propia es destinatario natural de normas de salud en el trabajo, esto es, la dependencia económica del autónomo o la mera recepción de utilidad patrimonial del trabajo por cuenta propia justifica en la normativa de la construcción la traslación del riesgo y la protección del autónomo a cargo de la empresa contratante<sup>67</sup>. Además, la existencia de coordinadores de seguridad y salud en el proyecto y en la ejecución de la obra, la atribución a empresarios que, en muchos casos

<sup>63</sup> Las subcontrataciones que se efectúen a partir del tercer nivel responderán a causas objetivas, con el fin de prevenir prácticas que pudieran derivar en riesgos para la seguridad y salud en el trabajo, para lo cual también se exigirán una serie de requisitos de calidad o solvencia a las empresas que vayan a actuar en este sector, reforzando, a su vez, la garantías en orden a la acreditación de la formación en prevención de riesgos laborales de sus recursos humanos.

<sup>64</sup> En un reciente estudio elaborado por la Unión Sindical de Madrid de CC.OO. se ponía de manifiesto, entre otros datos, que en el sector de la construcción de dicha Comunidad y entre las empresas estudiadas, el 37,5 por 100 de las mismas tenía externalizadas cuatro o más actividades que correspondían con su actividad principal y el 50 por 100 había externalizado al menos dos; por otra parte, en casi el 63 por 100 de las empresas, el número de contratas o subcontratas presentes en el mismo centro ascendía a 10 o más.

<sup>65</sup> Un estudio de las razones de la subcontratación en GONZÁLEZ, M.; ARRUÑADA, B. y FERNÁNDEZ, A.: «La decisión de subcontratar: el caso de las empresas constructoras», *Investigaciones económicas*, 1997, Vol. XXI, págs. 501 y ss. o BLAT GIMENO, F.: «El marco socioeconómico de la descentralización productiva», en AA.VV. (Obra colectiva en recuerdo a BLAT GIMENO): *Descentralización productiva y protección del trabajo en contratas*, Valencia, 2000, págs. 47-48.

<sup>66</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R.: «Recientes y significativos pronunciamientos jurisprudenciales en el sector de la construcción», *JL*, núm. 25, 2006, pág. 6.

<sup>67</sup> LAHERA FORTEZA, J.: «Prevención de riesgos laborales de los autónomos...», cit., págs. 97 y ss.

tienen únicamente carácter mercantil y no laboral, como los promotores<sup>68</sup>, de un papel relevante en el ámbito preventivo, supone el establecimiento de un peculiar sistema de coordinación y responsabilidad<sup>69</sup> ligado al también específico y cambiante mundo de las obras de construcción<sup>70</sup>.

## 1. El auge del sector de la construcción en España.

Basta detenerse en la importante presencia hoy en día de formas variadas de trabajo autónomo en el sector de la construcción<sup>71</sup>, para ser conscientes de que también se ha de actuar en este ámbito al objeto de dar respuesta completa a las importantes preocupaciones derivadas de la siniestralidad laboral<sup>72</sup> en concretos sectores donde está presente la coordinación de actividades.

Conforme se han desarrollado nuevos sistemas de producción y de trabajo en red, de coordinación de actividades entre diversas empresas, de incorporación de múltiples sujetos a las formas de descentralización productiva o externalización de actividades, cada vez resulta más habitual encontrar implicados a trabajadores autónomos en dichos procesos, con un grado muy diverso de afectación<sup>73</sup>.

Este dinamismo se ha trasladado a la creación de empleo, puesto que es uno de los sectores más intensivos en la utilización del factor trabajo<sup>74</sup>, de modo que, desde 1995, la ocupación ha cre-

<sup>68</sup> Una clara delimitación de la figura en TOLOSA TRIVIÑO, C.: «La difícil delimitación de la figura del promotor en la prevención de los riesgos laborales», *JL*, núm. 25, 2006, págs. 31 y ss.

<sup>69</sup> Sobre el binomio promoción-construcción y la consideración o no de la segunda como propia actividad de la primera el Tribunal Supremo, en sentencia de 20 julio 2005 (RJ 5595), después de analizar la regulación jurídica de la figura del promotor, establece que, aunque insertas en el mismo sector de la edificación, las actividades empresariales de los promotores y de los constructores son distintas. El promotor desarrolla una serie de acciones de iniciativa, coordinación y financiación de los proyectos de edificación que tienen carácter básicamente administrativo y comercial, mientras que la labor del constructor es fundamentalmente física y productiva. Se trata, por tanto, de actividades empresariales que son, en sí mismas, diferentes, aunque entre ellas pueda existir una conexión o dependencia funcional y, en este sentido, la actividad de construcción no es una actividad «inherente» al ciclo productivo de la actividad inmobiliaria. La conclusión es que la actividad de construcción no debe considerarse propia actividad de la de promoción.

<sup>70</sup> PÉREZ CAPITÁN, L.: «Un nuevo marco regulador de la coordinación preventiva...», cit., pág. 4.

<sup>71</sup> Por todos, TOLOSA TRIVIÑO, C.: *Prontuario de seguridad y salud laboral en la construcción*, cit., pág. 3.380 o NIETO MILLÁN, J.L.: *Manual de coordinación de seguridad y salud en obras de construcción*, cit., págs. 23 y ss.

<sup>72</sup> Como ha precisado algún autor, si por seguridad se entiende la total eliminación de los accidentes graves y mortales, tal situación es inalcanzable con los actuales procedimientos constructivos, pero si por seguridad se entiende conseguir las mejores condiciones reduciendo la siniestralidad a los menores niveles conocidos, tal situación se puede alcanzar. GARRIDO HERNÁNDEZ, A.: *La seguridad laboral en la construcción ¿una meta inalcanzable?*, cit., pág. 241.

<sup>73</sup> Exhaustivo análisis en MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup> R.: «Trabajo autónomo y trabajo subordinado. Delimitación, análisis y propuestas de reforma», cit., págs. 71 y ss.

<sup>74</sup> Desde el punto de vista de la estructura empresarial, el sector de la construcción en España presenta una configuración muy segmentada y atomizada, coexistiendo grandes grupos empresariales con miles de pequeñas empresas y trabajadores autónomos que aparecen y desaparecen continuamente. En 2005, según el Directorio Central de Empresas, el sector contaba con 98 grandes empresas (de más de 500 asalariados), de las cuales sólo 6 tenían más de 5.000 asalariados; 16.257 empresas medianas (de 20 a 500 trabajadores); 206.233 empresas pequeñas (menos de 20 asalariados) y 192.657 trabajadores autónomos. Esta situación se debe a la generalización del proceso de descentralización productiva vía subcontratación, como consecuencia de la cual se observa una tendencia a la segmentación y especialización: las grandes empresas controlan gran parte de la demanda y posteriormente contratan la mayor parte del proceso productivo, reservándose la fase de proyecto.

cido año tras año. No obstante, el empleo en la construcción se caracteriza por presentar índices elevados de temporalidad y rotación laboral, especialmente en las ocupaciones menos cualificadas, por la práctica inexistencia de mecanismos de formación en «la obra»; por la falta de continuidad de las plantillas en el tiempo por la necesaria movilidad geográfica de la mano de obra; por la alta presencia de trabajadores extranjeros y, en fin, por el fuerte número de autónomos respecto al conjunto de ocupados, entre otros <sup>75</sup>.

Constituye, además, un sector de actividad en el que la fragmentación de los procesos productivos y la descentralización no es algo nuevo relacionado con las nuevas tecnologías, sino una estrategia organizativa tradicional y plenamente aceptada. De ello se sigue la normal concurrencia de diferentes agentes económicos y empresarios en una misma obra y, por tanto, la necesidad de atender muy cuidadosamente a la coordinación de actividades para garantizar el derecho de los trabajadores a la seguridad y salud laboral y de aquilatar la exacta distribución de obligaciones y responsabilidades entre todos los agentes presentes <sup>76</sup>.

## **2. Derechos, obligaciones y responsabilidad de los autónomos en las obras de construcción ex Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre.**

El dato estadístico de que la construcción es un sector de actividad con unos índices de siniestralidad laboral especialmente preocupantes <sup>77</sup> es de sobra conocido, como también lo son las explicaciones de tal fenómeno, vinculadas unas a la propia naturaleza peligrosa de la actividad y otras a las concretas opciones de organización empresarial y de gestión de los recursos humanos que dificultan la adecuada aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales <sup>78</sup>. De ahí que la fijación de unas normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales en la construcción <sup>79</sup> responda a ciertas características de este sector de actividad que lo singularizan frente a los demás y que deben tenerse siempre presentes a la hora de interpretarlas y aplicarlas <sup>80</sup>.

La intervención normativa orientada a la mejora de las condiciones de trabajo a fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores (art. 5.1 de la LPRL), descansa sobre dos premisas del máximo valor identificadas en el preámbulo de la Directiva 92/57/CEE.

<sup>75</sup> CES: *Boletín Observatorio de Relaciones Industriales*, núm. 84, octubre 2005.

<sup>76</sup> LUJÁN ALCARAZ, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», cit., pág. 11.

<sup>77</sup> Casi un 25 por 100 de los accidentes de trabajo, con baja, ocurridos durante el año 2004 se han producido en el sector de la construcción. Este sector, que ocupa al 13 por 100 del empleo, origina el 30 por 100 de los accidentes mortales (262 muertos en 2004, del total de 968 fallecidos). En el año 2005, las cifras han sufrido un significativo repunte y los accidentes producidos en la construcción han tenido como protagonistas a los trabajadores de contratas (terrible ejemplo ha sido la muerte de seis personas en la construcción de la autovía del Mediterráneo, en Almuñecar).

<sup>78</sup> Tal y como reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, los excesos de subcontratación pueden facilitar la aparición de prácticas incompatibles con la seguridad y salud en el trabajo.

<sup>79</sup> Sobre esta materia pueden verse, entre otros, los completos estudios a cargo de MOLTO GARCÍA, J.I.: *Prevención de riesgos en las obras de construcción*, 2.ª ed., Madrid, 2001.

<sup>80</sup> LUJÁN ALCARAZ, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», cit., pág. 11.



En primer lugar, que *«más de la mitad de los accidentes de trabajo en las obras de construcción en la UE está relacionada con decisiones arquitectónicas y/o de organización inadecuadas o con una mala planificación de las obras en su fase de proyecto»*. Y, por tanto, que para hacer frente a esa realidad es preciso reforzar las exigencias en relación con los estudios de seguridad y salud y con los planes de seguridad y salud. Y, en segundo término, que *«durante la ejecución de un proyecto, la falta de coordinación debida, en particular, a la participación simultánea o sucesiva de empresas diferentes en una misma obra de construcción temporal o móvil, puede dar lugar a un número elevado de accidentes de trabajo»*; de donde se sigue la necesidad de *«reforzar la coordinación entre las distintas partes que intervienen ya desde la fase de proyecto, pero igualmente durante la ejecución de la obra»*.

En tales obras de construcción, justamente en función de la participación simultánea o sucesiva de diferentes empresas, cada una con su correspondiente organización preventiva, la seguridad y salud laboral se garantiza mediante la exigencia de las disposiciones mínimas del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre. Por eso el artículo 1.3 de esta norma reglamentaria deja claro que las disposiciones del Reglamento de los Servicios de Prevención *«se aplicarán plenamente»* en las obras de construcción, *«sin perjuicio de las disposiciones específicas previstas en el Real Decreto 1627/1997»*. Habida cuenta este carácter y la finalidad eminentemente coordinadora del Real Decreto 1627/1997 se entiende que la novedad que representa la promulgación del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, sea menor para el sector de la construcción, pues, en realidad, el grueso de sus soluciones estaban ya recogidas, con mayor o menor fortuna, en aquella norma <sup>81</sup>.

El deber de información del artículo 7 del RDCA se entenderá cumplido por el promotor mediante la elaboración del estudio de seguridad y salud o el estudio básico, en los términos de los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1627/1997. Por lo tanto, se identifica al empresario titular del centro de trabajo con la figura del promotor y la obligación de información se plasma en el estudio de seguridad.

El deber de impartir instrucciones del artículo 8 del RDCA se entenderá cumplido por el promotor mediante las emitidas por el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra cuando tal figura exista o, en su defecto, por la dirección facultativa, de modo que sigue identificándose la figura del promotor con la del empresario titular del centro de trabajo.

Sin embargo, en las obras de construcción, el sujeto responsable de las medidas relativas a los deberes de vigilancia y comprobación del artículo 10 del RDCA, no será el empresario principal sino el contratista y los medios de coordinación utilizables serán los que se mencionan en el Real Decreto 1627/1997 y en la disposición adicional 14.<sup>a</sup> de la LPRL <sup>82</sup>.

<sup>81</sup> Vid. LÓPEZ PARADA, R.A.: *Gestión de la prevención de riesgos laborales*, Albacete, 2004, págs. 54 y ss. o LLANO SÁNCHEZ, M.: «El Reglamento de Prevención de riesgos laborales en materia de coordinación de actividades empresariales», cit., págs. 1.545 y ss., entendiendo que el nuevo Real Decreto 171/2004 «completa» lo previsto en el Real Decreto 1627/1997, «al exigir nuevos deberes de información recíproca entre empresarios, y además, su disp. adic. primera incluye algunas aclaraciones que deberán tenerse en cuenta a la hora de aplicar la normativa específica del sector».

<sup>82</sup> Sobre el particular, RAMOS QUINTANA, M.<sup>a</sup> I. y CAIRÓS BARRETO, D.M.<sup>a</sup>: «La coordinación de actividades empresariales en materia de prevención de riesgos laborales», *JL*, núm. 19, 2004, págs. 70-72.



### 3. El trabajador autónomo como sujeto de derechos y obligaciones en la obra.

En el sector de la construcción, tal vez por ser la actividad con mayor presencia de trabajadores autónomos en concurrencia con otros sujetos, es donde el legislador les ha dispensado un tratamiento especial, que afecta a sus obligaciones –propias y en relación con el resto de sujetos intervinientes– y, en general, al régimen de responsabilidades.

La promulgación del Real Decreto 1627/1997 viene a dejar constancia de la presencia muy habitual de los autónomos en las obras de construcción, considerándoles como sujetos de deberes y obligaciones en seguridad y salud en el trabajo. Frente al exiguo contenido de la descripción comunitaria (Directiva 92/57/CEE) que define al trabajador «independiente» como *aquella persona distinta del empresario o del trabajador cuya actividad profesional contribuya a la ejecución de una obra*, la norma reglamentaria aporta un concepto más preciso de aquél al definirlo en su artículo 2 j) como «*la persona física distinta del contratista y subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra. Cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o subcontratista a los efectos del presente Real Decreto*»<sup>83</sup>.

Esta delimitación parte de la definición contenida en el Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, sustituyendo el término «*actividad económica*» por el de «*actividad profesional*» con una clara intención de distinguir la actividad desarrollada por los autónomos de la construcción del resto de trabajadores incluidos en el RETA<sup>84</sup>. Frente a la amplitud del término «*actividad económica*»<sup>85</sup>, que deja entrever cómo lo importante no es la actividad en sí misma sino los adjetivos o calificativos que deben acompañarla, la locución «*actividad profesional*» implica, por sí sola, la realización de una profesión u oficio por parte de los autónomos en las obras de construcción, a la cual se incorporan nuevos elementos jurídicos de concreta aplicación en los centros móviles de construcción.

<sup>83</sup> Esta misma definición es la que adopta el artículo 3 g) de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.

<sup>84</sup> Conjugando dicha definición con las distintas posibilidades de contratación de los autónomos, nos podemos encontrar con las siguientes situaciones: autónomo contratado por el promotor; autónomo contratado por un contratista; autónomo contratado por un subcontratista; autónomo contratado por un sujeto a su vez contratado por un subcontratista, y así sucesivamente; autónomo con trabajadores por cuenta ajena (empresa), pudiendo darse lo siguiente: que dicho autónomo no ejecute personalmente trabajo alguno, junto con sus trabajadores, en la obra o que el autónomo ejecute tareas en la obra, dándose por una parte una condición de contratista (o subcontratista dependiendo de quién le haya contratado) pero, a su vez, y motivado por esa realización de trabajos personalmente en la obra, no pierde la condición de autónomo. Dicha situación suele ser frecuente en las llamadas obras menores y respecto de empresarios personas físicas. A los efectos de concurrencia de empresarios, con la consiguiente obligación de nombrar un coordinador, la Guía técnica INSHT lo asimila a una sola empresa. PARAMIO PARAMIO, A.: «Ámbito jurídico. La organización preventiva en el sector de la construcción», en AA.VV.: *Coordinadores de seguridad y salud en el sector de la construcción. Manual para la formación*, cit., pág. 78.

<sup>85</sup> Ampliamente al respecto, PIÑERO DE LA FUENTE, A.J.: *La Seguridad Social de los trabajadores autónomos (la cobertura del RETA)*, Madrid, 1995, págs. 42 y ss. y LÓPEZ ANIORTE, M.<sup>a</sup> C.: *Ámbito subjetivo del Régimen Especial de trabajadores autónomos*, Pamplona, 1996, págs. 63 y ss.

Pero además, y esto es lo más importante, su descripción pone de manifiesto su doble consideración como trabajador, en relación con la actividad profesional que desarrolla de forma personal y directa, y como empresario, en cuanto cita la posibilidad de que emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena, adquiriendo así la condición de contratista y subcontratista.

Lo anterior pone de manifiesto cómo la perspectiva jurídica consistente en calificar como «empresario a efectos de la normativa de prevención» a quien sea parte empleadora de una relación laboral, no resulta válida en el supuesto concreto del artículo 2.3 del Real Decreto 1627/1997, cuando considera como contratista, y consiguientemente como «empresario», al promotor que contrata directamente a un trabajador autónomo para la realización de determinadas partes de la obra <sup>86</sup>. Es más, el propio coordinador de seguridad –que, no debe olvidarse, pretende servir para garantizar la plena efectividad de la adopción de medidas de seguridad coordinadas en los supuestos de concurrencia empresarial– puede ser –y de hecho suele ser– autónomo <sup>87</sup>.

Ésta es una de las razones por las que desde diversos sectores de la doctrina se ha defendido que el concepto de «empresario» manejado por el legislador, tanto para el régimen de responsabilidades administrativas (art. 2.1 de la LISOS), como para los supuestos de responsabilidad solidaria del contratista principal del artículo 42.3 de la LISOS, lo es en su acepción de carácter objetivo y económico de empresario, es decir, el que define a la empresa como actividad organizada para producir bienes y servicios <sup>88</sup>, dotada de una naturaleza más mercantil que laboral <sup>89</sup>.

Por lo tanto, según esta postura, es completamente indiferente, para la exigencia de responsabilidades administrativas, que el promotor, el contratista, el subcontratista o el trabajador autónomo sean empleadores en sentido jurídico-laboral, pues sólo se tiene en cuenta su posición en el centro de trabajo y la actividad desarrollada en el mismo <sup>90</sup>. En este sentido, la sanción administrativa por incumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo puede imponerse tanto al promotor que contrata a un trabajador autónomo como también a este último en el caso de que no adopte las medidas de cooperación y coordinación necesarias exigibles a los empresarios <sup>91</sup>.

Extendiendo este criterio hermenéutico clave al régimen jurídico del Real Decreto 1627/1997, resulta que la protección en materia de seguridad en las obras de construcción debe estar dirigida

<sup>86</sup> CAMAS RODA, F.: *Las obligaciones del empresario en la normativa de prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 297.

<sup>87</sup> Y puede incurrir en la correspondiente responsabilidad penal, de ahí que se haya postulado que, judicialmente, debiera centrarse la exigencia de responsabilidad (cualquier tipo de responsabilidad) allí donde se ubica la titularidad original de la obligación o deber de seguridad cuyo incumplimiento da lugar al daño o al riesgo sancionable; y este ámbito no es otro que el del empresario titular de dichos deberes u obligaciones. VALVERDE ASENCIO, A.J.: «Condiciones de trabajo del trabajador autónomo dependiente: protección y tutela del contratante débil», *TL*, núm. 81, 2005, págs. 143-144.

<sup>88</sup> ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, J. y SECO RUIZ-BRAVO, J.R.: «El nuevo Reglamento de prevención en las obras de construcción. Obligaciones y responsabilidades», cit., págs. 31 y ss.

<sup>89</sup> GARCÍA PIQUERAS, M.: «Obligaciones y responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. De la insuficiencia a la indeterminación», *TL*, núm. 47, 1998, pág. 33.

<sup>90</sup> Véase nota 88.

<sup>91</sup> CAMAS RODAS, F.: *Las obligaciones del empresario en la normativa de prevención...*, cit., pág. 298.

tanto a los trabajadores asalariados como a aquellos sujetos que hayan formalizado un contrato civil de ejecución de obra del artículo 1.544 del Código Civil, es decir, que sean trabajadores por cuenta propia <sup>92</sup>.

Desde esta perspectiva se puede entender tanto que el promotor sea considerado como «empresario a efectos de la normativa preventiva» si contrata a un trabajador autónomo, como que a éste, a tenor del artículo 12.1 c) del Real Decreto 1627/1997, le corresponde el cumplimiento de las obligaciones de seguridad que se previenen para cualquier asalariado en el artículo 29 de la LPRL. *A sensu contrario*, si el trabajador autónomo emplea a trabajadores por cuenta ajena y, por tanto, asume la condición de contratista, el artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 no le imputa el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a cualquier trabajador asalariado, sino exclusivamente aquellos deberes en materia de seguridad laboral que son predicables exclusivamente del empresario, *v. gr.*, la aplicación de los principios de la acción preventiva del artículo 15 de la LPRL, el cumplimiento de los deberes de coordinación empresariales del artículo 24 de la LPRL, o la adopción de las medidas adecuadas previstas en el artículo 17 de la LPRL con respecto a los equipos de trabajo y de protección individual. En otros términos, el autónomo-empresario deja de ser un trabajador que pone en riesgo su salud; o al menos esta condición es irrelevante para la norma que, una vez más, atribuye a la libertad del autónomo la adopción de medidas de autoprotección, sin que nadie más que él sea responsable de su no cuidado, su negligencia o su temeridad. Una exclusión, además, que se basa demasiado en la idea, cierta en muchos casos pero no en todos –en especial cuando el autónomo tiene a su servicio pocos trabajadores–, de que el autónomo-empresario tiene el control pleno de su actividad y la de los trabajadores a su servicio; y que, en consecuencia, es más deudor que acreedor de seguridad <sup>93</sup>.

En este sentido, si el trabajador autónomo que se integra en la obra de construcción no aporta una organización propia con trabajadores por cuenta ajena a su servicio, sólo le serán exigibles las obligaciones correspondientes a cualquier trabajador asalariado <sup>94</sup>. De hecho, el artículo 11.2 del Real Decreto 1627/1997, que atribuye a los contratistas y subcontratistas la responsabilidad por la «*ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el plan de seguridad y salud en lo relativo a las obligaciones que les correspondan a ellos directamente o, en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados*», podría dejar sin efecto, incluso, lo establecido en el artículo 24 de la LPRL y concordantes del propio Reglamento, pues si su contratista es responsable de sus incumpli-

<sup>92</sup> Más excéptico se muestra NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 82, al considerar que el establecimiento de obligaciones de información, instrucción y vigilancia en el artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 a cargo de contratistas y subcontratistas tiene como objetivo no la protección del trabajador autónomo, sino el efectivo cumplimiento del plan de seguridad y salud.

<sup>93</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 168.

<sup>94</sup> La principal consecuencia de esta tesis es que las responsabilidades de carácter administrativo que podrán ser imputadas al trabajador por cuenta propia sólo procederán en el caso de que sea considerado como tal empresario, y por tanto, como contratista o subcontratista. CAMAS RODA, F.: *La obligación empresarial de seguridad y salud...*, cit., pág. 300. Insistiendo en la misma idea, considerando que la norma española se separa de la comunitaria, pues «el autónomo no es tratado como un empresario que debe cumplir las normas de seguridad –ése es el sentido pretendido por la Directiva para la peculiar adaptación del art. 29 de la LPRL– y que, aunque sea él mismo quien está sometido al peligro, responde de ello ante la autoridad pública como cualquier otro empresario, sino que se convierte en un trabajador». CARDENAL CARRO, M.: «Mucho ruido y pocas nueces en la salud laboral de los autónomos», cit., pág. 63.

mientos –y en coherencia con ello le debe proporcionar la información e instrucciones adecuadas [art. 11.1 d)]–, tampoco a esos efectos se da al autónomo el trato propio de los empresarios. Así, varía su posición jurídica según se vincule con un contratista o, supuesto que será excepcional, directamente con el promotor, en cuyo caso tiene la consideración propia de contratista [art. 2.1 h)], pues aunque se admita expresamente la posibilidad de que sea subcontratista [art. 2.1 i)], su condición se solapa en ese caso con la de trabajador autónomo.

En definitiva, para ese supuesto habitual de relación con un contratista o subcontratista, el autónomo, por una peculiar aplicación de la disposición final 1.ª del ET, es tratado como un trabajador asalariado. Ahora bien, los instrumentos sobre los que se basa esa relación –básicos a estos efectos, como el poder disciplinario (art. 29.3 de la LPRL)– no existen por carecerse de una relación subordinada de manera «que se han de trasladar al lugar donde se manifiesta la dependencia del autónomo respecto del empresario que le contrata: la relación económica y, en este sentido, las obligaciones de salud laboral, en cierta manera, se incorporan a su relación mercantil»<sup>95</sup>.

En cualquier caso, como ha precisado la mejor doctrina, este planteamiento normativo del autónomo como sujeto de obligaciones en materia de prevención de riesgos, equiparándolo prácticamente a los contratistas y subcontratistas en los fenómenos de coordinación de actividades empresariales, debe ser contemplado con otra perspectiva que tenga en cuenta la especial vulnerabilidad del trabajador autónomo, conformando políticas con una clara orientación preventiva, facilitando recursos financieros y de apoyo técnico que permitan al autónomo una planificación preventiva eficaz<sup>96</sup>.

Desde otro punto de vista, el artículo 13.1 del Real Decreto 1627/1997 ordena que en cada centro de trabajo debe existir un «Libro de Incidencias» para control y seguimiento del plan de seguridad y salud en el trabajo que, por mandato del artículo 7 de dicha norma, deben elaborar todos y cada uno de los contratistas principales que participan en una misma obra de construcción y precisamente en relación con la parte de la misma que asumen (en cambio, ni los subcontratistas, ni los trabajadores autónomos que intervienen en la obra tienen que planificar las medidas preventivas, sino que quedan obligados por el plan de seguridad de su empresario principal)<sup>97</sup>. Rectamente entendida, lo que esta previsión ordena es que cada plan de seguridad, o lo que es lo mismo, por cada contratista principal, se disponga de un libro oficial de incidencias que puede ser facilitado al contratista por el Colegio profesional al que pertenezca el técnico que haya aprobado el plan de seguridad y salud o por la Oficina de Supervisión de Proyectos u órgano equivalente cuando se trate de obras de las Administraciones Públicas<sup>98</sup>.

Pese a que la obligación de facilitarlos recae sobre cada contratista principal, los libros de incidencias se entregan al coordinador en materia de seguridad y salud y deben mantenerse en la obra en su poder (si no fuese necesario este coordinador, en poder de la dirección facultativa) para que a ellos tengan acceso, para poder hacer anotaciones relacionadas con el control y seguimiento del plan de seguridad

<sup>95</sup> CARDENAL CARRO, M.: «Mucho ruido y pocas nueces en la salud laboral de los autónomos», cit., pág. 64.

<sup>96</sup> NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 83.

<sup>97</sup> Sobre la cuestión, LÓPEZ PARADA, R.A.: *Gestión de la prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 61.

<sup>98</sup> LUJÁN ALCARAZ, J.: «Las disposiciones mínimas de seguridad y salud laboral en las obras de construcción», cit., pág. 20.

y salud, entre otros, los trabajadores autónomos<sup>99</sup>. En estos mismos términos, la Ley 32/2006, de 18 de octubre, permite su acceso al «Libro de Subcontratación» que deberá permanecer en todo momento en la obra y en el cual se deberán reflejar, por orden cronológico, todas y cada una de las subcontrataciones realizadas en una determinada obra con empresas subcontratistas y trabajadores autónomos (art. 8.1).

Es más, incluso podría darse la paradójica situación de que únicamente concurrieran autónomos en la ejecución de la obra –de escasa entidad y presupuesto y, habitualmente, de limitada duración–, en las que probablemente no existiría un estudio de seguridad y salud, sino un estudio básico, pero que por el mero hecho de concurrir una pluralidad de autónomos sería imprescindible la designación de un coordinador en fase ejecutiva<sup>100</sup>.

En definitiva, el Real Decreto 1627/1997 atribuye a los autónomos una conducta más activa en la coordinación de actividades en las obras. Su artículo 12 relaciona sus deberes preventivos y, específicamente, los que deberán cumplir en las situaciones de pluralidad en el mismo centro de trabajo, entre los que se incluyen «ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidos en el artículo 24 de la LPRL, participando, en particular, en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiese establecido», así como «atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa». La terminología utilizada por el precepto, «ajustar y participar» implica un comportamiento activo de este colectivo en la coordinación de actividades preventivas prevista en la LPRL<sup>101</sup>.

Además, de su actual consideración como sujeto responsable de infracciones preventivas se podrá inferir la previa existencia de obligaciones en la materia. Y ésta es la idea que se extrae de la ordenación de su actividad en las obras de construcción *ex* Real Decreto 1627/1997, pues al relacionar sus deberes en materia preventiva cabe inferir que de su incumplimiento se podrán derivar las consiguientes responsabilidades en seguridad. No tendría ningún sentido la consignación de aquellas obligaciones si de su eventual incumplimiento no derivase ninguna responsabilidad, sobre todo cuando se pone en riesgo la seguridad y salud de cualquier otro trabajador que preste servicios en el mismo centro de construcción. De lo contrario, se llegaría al absurdo de admitir el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración únicamente por sus actuaciones como empresarios laborales, esto es, con trabajadores dependientes, y no cuando su participación quedase limitada al desarrollo personal y directo de su actividad profesional<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> También tendrá acceso a dicho Libro de incidencias la dirección facultativa, contratistas, subcontratistas, personas u órganos con responsabilidad en materia de prevención en las empresas que intervienen en la obra, representantes de los trabajadores y técnicos de los órganos especializados en seguridad y salud de las Administraciones Públicas competentes. Sobre el particular, AA.VV. (PÉREZ SÁNCHEZ, L.M., Coord.): *Curso de prevención de riesgos laborales en la construcción*, Valladolid, 2003, pág. 81.

<sup>100</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.<sup>a</sup> B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción*, cit., pág. 139.

<sup>101</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.<sup>a</sup> B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción*, cit., pág. 138.

<sup>102</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.<sup>a</sup> B.: *Seguridad y salud laboral en las obras de construcción*, cit., pág. 322. *Contra*, considerando que la imputación de los trabajadores autónomos como sujetos responsables sólo alcanza a las infracciones de sus deberes específicos de cooperación y coordinación con los empresarios con los que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo sin que, por tanto, les sea exigible responsabilidad administrativa por incumplimientos no tipificados como infracciones, sin perjuicio de que los referidos autónomos puedan tener trabajadores por cuenta ajena bajo su dependencia, PARAMIO PARAMIO, A.: «Ámbito jurídico. La organización preventiva en el sector de la construcción», cit., pág. 142.

Se trata de un amplio repertorio de obligaciones y mandatos en los cuales se ha tenido en cuenta su especial situación en el ejercicio de su actividad profesional: de un lado, en cuanto trabajador, con remisión a las obligaciones preventivas del artículo 29.1 y 29.2 de la LPRL; y, de otro, en su acepción empresarial, que en este caso quedaría limitada a su sentido económico u objetivo, esto es, en cuanto titular de una actividad organizada y dirigida a la producción de bienes y servicios<sup>103</sup>. Entre tales obligaciones hay que incluir, desde luego, la de aplicar los principios de la acción preventiva recogidos en el artículo 15 de la LPRL, en particular con ocasión de la ejecución de las obras; la de cumplir las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a las obras; ajustar su actuación a los deberes de coordinación entre empresarios establecidas en el artículo 24 de la LPRL y participar en la aplicación y seguimiento de las medidas pertinentes y, finalmente, cumplir lo establecido en el plan de seguridad y salud aplicable en la obra correspondiente<sup>104</sup>.

Como tales trabajadores, el artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 sistematiza el conjunto de obligaciones que les son propias sin perjuicio de considerarlos como directos destinatarios de los deberes de coordinación y de información e instrucción que le impone la LPRL a cualquier empresario coincidente en la misma obra. Entre esos deberes se encuentra en primer lugar la obligación de velar por su propia seguridad y por la del resto de personas que participen en el desarrollo de la actividad correspondiente. Pero a ella se añaden, como se sabe, otras muchas obligaciones más específicas, referidas al uso de máquinas y herramientas, a la utilización de medios y equipos de protección, a deberes de abstención o de actuación conforme a reglamento, a deberes de información en determinadas circunstancias, y a la necesidad de contribuir al cumplimiento de las obligaciones impuestas por la autoridad competente y de cooperar con el empresario en este objetivo. Junto a ello se reitera y especifica la obligación de ajustarse a las disposiciones reglamentarias sobre equipos de trabajo y de protección individual y el deber de atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador de seguridad y salud o, en su caso, de la dirección facultativa de la obra<sup>105</sup>.

Con ello se pone de manifiesto la especial condición del trabajador autónomo, quien, por una parte, aporta su trabajo de una forma personal, habitual y directa a la ejecución de la obra, aunando esfuerzo y resultado a un fin común propiedad de un tercero, distinto a los restantes participantes en la ejecución, y, por otra parte, lo hace con independencia organizativa (aunque subordinada a las obligaciones de coordinación y cooperación para la consecución del objetivo de seguridad y salud) y medios propios, que deberán ajustarse en todo momento a los requisitos que les marque la normativa específica de aplicación<sup>106</sup>.

Sin embargo, no se traslada al trabajador autónomo la responsabilidad disciplinaria que el artículo 29.3 de la LPRL aplica al trabajador asalariado. Por ello, la imposición de este tipo de obligaciones, aun cuando alcance un contenido muy similar a la de esos otros trabajadores, reviste aquí una dimensión notablemente distinta. No se trata de deberes frente a un determinado sujeto, capaz

<sup>103</sup> MOLTO GARCÍA, J.I.: *El régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales*, cit., págs. 176-177.

<sup>104</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 524.

<sup>105</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 525.

<sup>106</sup> AA.VV.: *Factbook prevención de riesgos laborales en la construcción*, Pamplona, 2004, pág. 325.



de sancionar, llegado el caso, los correspondientes incumplimientos; sino más bien, de deberes de orden público o interés general, que se asumen por mandato legal ante la autoridad administrativa correspondiente <sup>107</sup> y cuya infracción dará lugar a las pertinentes responsabilidades, ante la Administración Pública, ante los que sufran daños y perjuicios o, eventualmente, ante la empresa perjudicada o sujeta a responsabilidad por actos de otro <sup>108</sup>.

#### 4. Responsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales.

El valor genérico de la tutela de la seguridad en el trabajo, la protección del derecho fundamental de otros, los costes sociales y el principio de competencia pueden ser fundamentos más que suficientes para imponer al autónomo la obligación de tutelar su propia salud. Un tipo de deber (dejando al margen el exigible, desde el punto de vista contractual, de colaboración preventiva con las empresas que reciben sus servicios) que sólo puede articularse como un deber público, del que el sujeto deudor es beneficiario principal sin que se produzca la habitual confluencia triangular de sujetos privados y públicos, como sucede cuando se trata de trabajadores asalariados. En el caso de los autónomos no existe esa triangularidad porque el obligado contractual y el beneficiario se funden en la misma persona, de manera que no cabría hablar de responsabilidades contractuales sino sólo públicas, frente al poder público que impone al autónomo la obligación de tutelarse a sí mismo <sup>109</sup>.

En la medida en que el autónomo no presta sus servicios bajo la dirección y organización de ningún empresario, tampoco en el cumplimiento de sus deberes quedará sometido a las instrucciones emanadas de su empleador. El ejercicio de su actividad profesional se desarrolla con autonomía e independencia, a salvo el cumplimiento de las instrucciones del coordinador y de la dirección facultativa. Así las cosas, aunque sea cierto que en muchas ocasiones su inadecuada actuación repercutirá sobre su propia persona <sup>110</sup>, no es menos cierto que en otras aquel incumplimiento podrá afectar a la seguridad y salud de terceros y trabajadores que concurren en la misma obra de construcción y es en este ámbito donde tendría que justificarse el ejercicio de la potestad sancionadora por dichos incumplimientos.

Mención especial habrá de hacerse a las obligaciones previstas en los apartados e) y f) del artículo 12 del Real Decreto 1627/1997, en los que se ordena la utilización de los equipos de trabajo y de protección individual de conformidad con su normativa específica (RRDD 1215/1997 y 773/1997).

<sup>107</sup> *Contra*, algún autor considera que la ausencia de una concreción tipificada de estos últimos comportamientos como sancionables vuelve a reconducir la cuestión al discutible plano de la autotutela. GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 171; LAHERA FORTEZA, J.: *op. cit.*, págs. 100-102 o GARCÍA GUTIÉRREZ, M.L.: «Régimen jurídico de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción», *DL*, núm. 70, 2004, págs. 109 y ss.

<sup>108</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 525.

<sup>109</sup> GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos», cit., pág. 154.

<sup>110</sup> Por lo cual, cierto sector doctrinal entiende que si el autónomo no tiene trabajadores a su servicio «carece de sentido exigirle cualquier tipo de responsabilidad, dado que las obligaciones preventivas se dirigen a su propia protección», TOLOSA TRIVIÑO, C.: *Prontuario de seguridad y salud laboral en la construcción*, cit., pág. 246.



En estas situaciones, la transgresión de sus disposiciones reguladoras implicaría la comisión de la infracción grave del artículo 12.16 b) de la LISOS, en cuanto a equipos de trabajo y del artículo 12.16 f) en lo que concierne a equipos de protección. No obstante, si de la misma actuación el riesgo generado es «grave e inminente» la infracción será calificada como muy grave *ex* artículo 13.10 de la LISOS.

Si se considera al autónomo en su condición de empleador, obligado en la misma medida que el resto de empresarios coincidentes en la misma edificación, también le serán de aplicación las responsabilidades que para aquéllos prevé la LPRL y el Real Decreto 1627/1997, esto es, responderá civilmente frente a sus dependientes por los daños y perjuicios que se deriven del incumplimiento de sus obligaciones preventivas, incluso si el perjudicado por su correcta actuación es un trabajador perteneciente a cualquier otra empresa de la obra, exista o no vinculación jurídica entre el empresario empleador del accidentado y dicho trabajador autónomo <sup>111</sup>.

Las medidas de seguridad e higiene en el trabajo se concibieron como medidas de policía administrativa, cuyo incumplimiento daba lugar a sanciones de carácter público, aunque pudieran tener también repercusiones en la esfera del alcance de la responsabilidad empresarial. A partir de este fundamento histórico, si el trabajador autónomo asume obligaciones en materia de seguridad y salud es obvio (aunque no lo fuera tanto en los albores de la LPRL) que también puede ser centro de imputación de responsabilidades, como el resto de sujetos obligados. Pero de nuevo es conveniente atender a su especial condición y a su posición intermedia entre la figura del empresario y la del trabajador. Al no ser empresario en sentido estricto, no le podrán ser aplicables las responsabilidades específicamente reservadas para el dador del trabajo (por ejemplo, el tradicional recargo de prestaciones); al no ser trabajador asalariado, no se le podrán exigir las responsabilidades típicas y exclusivas de éste, esto es, la responsabilidad disciplinaria.

Podrá incurrir, por lo tanto, en aquellas responsabilidades que son susceptibles de aplicación a toda persona potencialmente infractora o generadora de daños, con la salvedad importante de que las últimas reformas introducidas en la LPRL y en la LISOS lo han hecho acreedor también de una responsabilidad que, en principio, parecía circunscrita al empresario: la responsabilidad de naturaleza administrativa <sup>112</sup>, en la medida en que el autónomo puede ser portador o generador/multiplicador de riesgos <sup>113</sup>.

<sup>111</sup> FERNÁNDEZ DOCAMPO, M.<sup>a</sup> B.: *Seguridad y salud en las obras de construcción*, cit., pág. 235. Según esta autora, aunque sólo se tipifique expresamente la ausencia de medidas de cooperación y coordinación, ello no supone la imposibilidad de sancionar cualquier otra vulneración en seguridad (incluso, sin tener que acudir a las cláusulas generales de tipificación, pues bajo la terminología utilizada por el art. 12.13 y 12.17 de la LISOS se podrá comprender cualquier incumplimiento de las disposiciones del art. 12 del RD 1627/1997); y esto es así porque, «aunque las infracciones tipificadas en los referidos preceptos guarden directa relación con las obligaciones del 24.5 de la LPRL, no hay que olvidar que la redacción del artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 responde al desarrollo reglamentario del primero al precisar y concretar las actuaciones preventivas del trabajador por cuenta propia en las obras de construcción. Y ello, toda vez que su participación en la obra supone la existencia de otros autónomos u otros empresarios, pues de lo contrario la adopción de las medidas preventivas carecería de fundamento al no concurrir el sujeto que va a ser objeto de protección».

<sup>112</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 526.

<sup>113</sup> GARCÍA NINET, J.I. y VICENTE PALACIO, A., en AA.VV. (GARCÍA NINET, J.I., Dir.): *Manual de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 225.

#### 4.1. Responsabilidad administrativa.

La actividad productiva del trabajador autónomo puede generar riesgos para los trabajadores de las empresas a las que prestan sus servicios; de ahí que la norma lo tenga en cuenta y lo sitúe en la posición de sujeto obligado y le otorgue la consideración de sujeto responsable, en cuanto que es él quien debe controlar la actividad que lleva a cabo y los riesgos que se generan a partir de la misma (de otro modo, quedarían impunes los posibles daños que se ocasionaran para la seguridad y salud de los trabajadores que prestan servicios en el mismo espacio para otro empresario distinto, a partir de la actividad del trabajador autónomo).

La consideración, en cambio, como sujeto protegido, se deriva de una situación en la que el trabajador autónomo presta servicios en un ámbito en el que concurren varias empresas y en el que están presentes riesgos derivados de la actividad que éstas realizan. El autónomo puede verse afectado por esos riesgos que escapan a su control, en los que no puede intervenir, como en cambio sí sucede con los de su propia labor. En esta situación (de dependencia singular y de pérdida o atenuación del control sobre el propio trabajo) es en la que la LPRL concede una cierta tutela, aunque mínima, que pretende ampliarse con la propuesta normativa.

La Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introdujo, en el capítulo de infracciones y sanciones, una mención específica a los trabajadores por cuenta propia al punto de que, actualmente la LISOS, en su artículo 12.13, considera como infracción grave «no adoptar los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, o los empresarios a que se refiere el artículo 24.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales» y, el artículo 13.7 de la propia norma, considera este tipo de infracciones como muy graves «cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como muy peligrosas o con riesgos especiales»<sup>114</sup>.

En definitiva, el legislador muestra en esos concretos aspectos el mismo interés por la protección de los autónomos que por la del resto de los trabajadores de las empresas que realizan su actividad en el centro de trabajo junto a aquéllos; es decir, el derecho es idéntico tanto para unos como para otros y se exige que se cumpla la obligación de estos empresarios con la misma intensidad ya sean unos u otros los destinatarios finales y, por tanto, los que se benefician de la medida en cuestión. De este modo puede comprobarse cómo esos escasos derechos que inicialmente parecen no tener trascendencia dotan al trabajador autónomo de una protección que se deriva de las medidas que toma

<sup>114</sup> Sin ir más lejos, el Real Decreto 1627/1997, recoge en relación con las obras de construcción un elenco de actividades con riesgos especiales, como los trabajos en la proximidad de líneas eléctricas de alta tensión o trabajos que requieran montar o desmontar elementos prefabricados pesados. Tal carácter tienen también las recogidas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997 (actividades de fabricación, manipulación y utilización de explosivos, trabajos propios de minería a cielo abierto) y aquellos considerados de extrema gravedad dentro de las actividades recogidas en los diferentes Reglamentos sobre riesgos específicos (por ejemplo, los riesgos biológicos incluidos en los grupos 3 y 4 del RD 664/1997, de 12 de mayo).

para evitar que los riesgos de su actividad afecten a otros y, al mismo tiempo, de las que adoptan otros empresarios para proteger a los trabajadores que prestan servicios en ese espacio común <sup>115</sup> al que se ha hecho referencia.

La imposición de sanciones administrativas a los trabajadores autónomos se justifica en la protección heterónoma de determinados bienes e intereses que adquieren relevancia jurídico-pública por encerrar, en sí mismos, «los más básicos valores de la convivencia social» <sup>116</sup> y por estar dirigidos a la consecución de principios y valores de particular relevancia constitucional que se entiende no pueden ser garantizados suficientemente por trabajadores y empresarios, ya sea a nivel individual o colectivo. Ahora bien, no todas las normas laborales son objeto de una tutela administrativa encaminada a exigir su cumplimiento; sólo los incumplimientos tipificados en las normas sancionadoras –legales, reglamentarias y convencionales <sup>117</sup>– darán lugar a la intervención de la Inspección en orden a depurar la responsabilidad administrativa del presunto infractor, pues se entiende que en estos casos concurren intereses generales dignos de protección; en otro caso no debería existir una tutela heterónoma, debiendo los particulares acudir a instancias jurisdiccionales con el fin de resolver el conflicto en torno al cumplimiento o incumplimiento de la norma.

En fin, el autónomo responderá administrativamente de las acciones u omisiones que vulneren cualquier obligación prevista en el conjunto de disposiciones normativas de prevención de riesgos laborales y, especialmente, las relacionadas en el artículo 12 del Real Decreto 1627/1997 <sup>118</sup>. La legislación específica sobre seguridad en las obras de construcción recoge al respecto un sistema bastante razonable que podría extenderse más allá de dicho sector para incorporarlo al resto de actividades donde el trabajo autónomo se ejecute en condiciones de ajenidad locativa y/o de medios materiales <sup>119</sup>. Esto es, al trabajador autónomo se le puede sancionar por no cumplir sus obligaciones, lo que en definitiva viene a preservar la seguridad y salud de los trabajadores de las otras empresas con quienes concurre, pero con el reconocimiento de esa infracción y la consiguiente sanción también se le está imponiendo al autónomo que cumpla unas medidas que van a repercutir sobre su propia seguridad y salud por lo que ya no se trata de una especie de autoexigencia en su establecimiento sino de una obligación que puede ser exigida por los otros empresarios que comparten ese centro de trabajo <sup>120</sup>.

<sup>115</sup> MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos...*, cit., págs. 131 y 134.

<sup>116</sup> GONZÁLEZ BIEDMA, E.: *La Inspección de Trabajo y el control de la aplicación de la norma laboral*, Pamplona, 1999, pág. 114.

<sup>117</sup> Sobre el particular, interesantes reflexiones en MARTÍN JIMÉNEZ, R., Tema 23, en AA.VV. (SEMPERE NAVARRO, A.V., Coord.): *Derecho sancionador público del trabajo*, Madrid, 2004, pág. 341 y GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B.: «¿Deberes públicos de origen convencional?», *REDT*, núm. 97, 1999, págs. 705 y ss.

<sup>118</sup> Así lo entiende CARRERO DOMÍNGUEZ, C.: *El régimen jurídico sancionador en prevención de riesgos laborales*, Madrid, 2001, pág. 260.

<sup>119</sup> CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», cit., pág. 36.

<sup>120</sup> MORENO MÁRQUEZ, A.: *Los sujetos protegidos...*, cit., pág. 134.

#### 4.2. Responsabilidad civil.

El trabajador autónomo puede quedar sujeto también a responsabilidad de carácter civil o patrimonial. No en vano, la posibilidad que el artículo 15.5 de la LPRL otorga de asegurar tal responsabilidad no se refiere sino a la cobertura de daños que sus acciones u omisiones en esta materia pudieran generar.

Normalmente se tratará de una responsabilidad aquiliana, no necesitada de vínculo contractual preexistente, que jugará frente a los daños y perjuicios causados, y que se puede reclamar al amparo del artículo 1.902 del Código Civil. En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, la antijuridicidad de un acto no puede fundamentarse en la infracción de ninguna obligación concreta existente entre el agente del daño y la víctima, sino que su ilicitud se deriva del incumplimiento del deber genérico de no dañar a nadie <sup>121</sup>.

Esta clase de responsabilidad vendrá generalmente exigida por un trabajador asalariado (en base a la participación del autónomo en el proceso productivo y en la adopción de medidas preventivas) o, en su caso, por terceros o personas ajenas al organigrama empresarial en el que se incardina la actividad de dicho trabajador. Como es sabido, el autónomo puede desarrollar su actividad profesional en virtud de un vínculo contractual –de ejecución de obra o de arrendamiento de servicios– pero, a diferencia de lo que es propio del contrato de trabajo, no parece que los derechos o deberes ligados a la seguridad y salud en el trabajo sean componente de ese contrato, pues se trata más bien de exigencias de carácter público que emanan directamente de la ley <sup>122</sup>. Tal responsabilidad también podrá venir exigida por los empresarios implicados, siempre que el autónomo hubiera tenido algún grado de participación en los daños de los que en principio deba responder el empresario, dada su ordinaria condición de principal obligado y responsable.

En fin, la competencia para entender de todas las acciones de responsabilidad dirigidas contra el trabajador autónomo, sean contractuales o extracontractuales, corresponderá a la jurisdicción civil, al tratarse, por definición, de cuestiones ajenas al ámbito de la relación laboral.

#### 4.3. Responsabilidad penal.

La imputación de responsabilidad penal al trabajador autónomo resulta posible, en teoría, en la medida en que el artículo 316 del Código Penal no identifica con total precisión el sujeto activo <sup>123</sup> de

<sup>121</sup> Ampliamente al respecto, CALVO GALLEGOS, F.J.: *La obligación general de prevención y la responsabilidad civil o contractual del empleador*, Pamplona, 1998, págs. 32 y ss.

<sup>122</sup> Como ha indicado algún autor, parece remota la posibilidad de que se exija al trabajador autónomo responsabilidad contractual –al amparo de los arts. 1.101 y ss. del Código Civil– por posibles incumplimientos de seguridad y salud en el trabajo. GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 527.

<sup>123</sup> Sobre el particular, NAVARRO CARDOSO, F.: *Los delitos contra los derechos de los trabajadores*, Valencia, 1998, pág. 155 y BARBANCHO, F.; RIVAS, P. y PURCALLA, M.A.: «La responsabilidad penal en los delitos de riesgo o peligro contra la seguridad y salud de los trabajadores», *TS*, núm. 99, 1999, págs. 34 y ss.

las conductas tipificadas: «*quienes con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales, y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, poniendo en peligro grave su vida, salud o integridad física*».

La conducta típica se define por la provocación de un peligro grave para la vida, salud o integridad física de los trabajadores <sup>124</sup>. Esta gravedad debe derivarse de dos factores: alto nivel de probabilidad de que se produzca un daño para la vida e integridad física de los trabajadores y alto nivel de lesividad potencial para esos bienes jurídicos fundamentales <sup>125</sup>. La conducta delictiva será, por regla general, de carácter omisivo, en concreto de comisión por omisión, si bien el resultado típico puede relacionarse con un comportamiento activo, esto es, con una acción que implica la omisión en la facilitación de los medios de seguridad <sup>126</sup>. Como el propio artículo 316 del Código Penal manifiesta, será sujeto activo todo aquel que venga obligado por las normas de prevención de riesgos laborales a facilitar medidas de protección a los trabajadores, entendidas éstas en sentido amplio. Ciertamente, como ha precisado la mejor doctrina, se trata de una vía difícilmente practicable en el trabajo autónomo, ya que, como regla general, no es el trabajador por cuenta propia el encargado de velar por la prevención de otros trabajadores; sólo en el caso de que asuma los deberes de coordinación y cooperación, y de que los incumpla generando la citada situación de peligro, podría hablarse en puridad de una conducta susceptible de ser sancionada conforme a la norma penal <sup>127</sup>.

En realidad, el tipo está pensando en el empresario, como demuestra el artículo 318 del Código Penal cuando atribuye la responsabilidad al administrador del empresario persona jurídica. Para el resto de los sujetos, los tribunales penales no suelen recurrir a los artículos 316-318 del Código Penal, sino a los genéricos de lesiones u homicidio.

En fin, en los abundantísimos supuestos de encadenamiento de contratos, será generalmente el empresario principal o, más correctamente, los administradores materialmente encargados del control de los riesgos laborales o los coordinadores que efectivamente han asumido dicha función mediante el correspondiente acto de delegación quienes, «en principio», pueden responder, a título de autor del delito contra la seguridad en el trabajo en aquellos supuestos en que se pruebe que la puesta en peligro grave de la vida, integridad física o salud de los trabajadores es imputable al incumplimiento de su obligación de facilitar la información e instrucciones necesarias acerca de los riesgos laborales presentes en su centro de trabajo y las medidas adoptadas para erradicarlos o mantenerlos dentro de los niveles legalmente permitidos.

<sup>124</sup> Si bien la integridad psíquica, como aspecto esencial de la salud, está incluida entre los bienes jurídicamente protegidos por este precepto. SEMPERE NAVARRO, A.V. (Coord.): *Derecho sancionador público del trabajo*, cit., pág. 266.

<sup>125</sup> En tal sentido, NARVÁEZ BERMEJO, M.A.: *Delitos contra los derechos de los trabajadores y la Seguridad Social*, Valencia, 1997, pág. 85 y BARTOMEUS PLANA, D.: «El artículo 316 del Código Penal. Delitos contra la seguridad y salud en el trabajo», en AA.VV. (ROJO TORRECILLA, E., Coord.): *Delitos contra los derechos de los trabajadores y contra la Seguridad Social*, Barcelona, 1998, pág. 258.

<sup>126</sup> BARTOMEUS PLANA, D.: «El artículo 316 del Código Penal. Delitos contra la seguridad y salud en el trabajo», cit., pág. 251.

<sup>127</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», cit., págs. 527-528.

En cualquier caso, dicho empresario principal no responderá «siempre» de dichas puestas en peligro, sino que es preciso diferenciar dos supuestos: a) aquellos en que los contratistas o subcontratistas no han podido adoptar las medidas necesarias para garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores –o la suya propia si se trata de un trabajador autónomo– al no haber sido informados por el empresario principal de los riesgos existentes en su centro de trabajo –en el que estos últimos prestan sus servicios– y b) los supuestos en que el empresario principal informa e instruye a los contratistas y subcontratistas sobre los riesgos existentes y las medidas preventivas adoptadas para eliminarlos o reducirlos y estos últimos no las aplican o no trasladan la información e instrucciones recibidas a los trabajadores que, bajo su dirección y dependencia o bien como trabajadores autónomos, prestan sus servicios en el centro de trabajo del empresario principal. Ante esta última hipótesis, el empresario principal no responderá penalmente de estas puestas en peligro grave, por cuanto ha observado las obligaciones que en la materia le ha impuesto el ordenamiento jurídico-laboral. A fin de imputarle el delito previsto en el artículo 316 del Código Penal, podría argumentarse que en estos casos el empresario principal debería haber controlado que efectivamente los contratistas y subcontratistas habían informado y formado, a su vez, a sus trabajadores acerca de la existencia de estos riesgos y las medidas a adoptar a fin de protegerse frente a los mismos. Sin embargo, dada la redacción típica contenida en el actual artículo 316 del Código Penal, dicha interpretación topa con un obstáculo insalvable: la irrelevancia jurídico-penal de las puestas en peligro grave de la vida, la integridad física y salud de los trabajadores imputables a la infracción del deber de vigilancia <sup>128</sup>.

### III. UN TÍMIDO AVANCE EN LA PROTECCIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

#### 1. El Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo (ALETA) como «norma marco». Estado de la cuestión.

La Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, en su disposición adicional sexagésima novena, establece el plazo de un año para que el Gobierno presente al Congreso de los Diputados un Proyecto de Ley de *Estatuto del Trabajador Autónomo* en el que se defina el trabajo autónomo y se contemplen los derechos y obligaciones de este personal, su nivel de protección social, las relaciones laborales y la política de fomento del empleo autónomo, así como la figura del trabajador autónomo dependiente.

Haciendo una síntesis de sus antecedentes cabe mencionar que, en octubre de 2004, el MTAS, a través de la Dirección General de la Economía Social, del Trabajador Autónomo y del Fondo Social Europeo, acordó constituir una Comisión de Expertos a la que encomendó una doble tarea; de un lado, efectuar un diagnóstico y evaluación sobre la situación económica del trabajo autónomo en

<sup>128</sup> HORTAL IBARRA, J.C.: «Subcontratación, cesión legal de trabajadores y responsabilidad penal en materia de prevención de riesgos laborales», *TS*, núm. 175, 2005, pág. 25.

España y, de otro, analizar el régimen jurídico y de protección social de los trabajadores autónomos, elaborando al tiempo una *Propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo* (PLETA), que ha sido presentado al Gobierno en octubre de 2005.

El grupo de expertos mencionado, consciente de la heterogeneidad de la figura y de que la ausencia de un tipo estándar o modelo de trabajador autónomo no ofrece las condiciones objetivas más adecuadas para el establecimiento de un cuadro de reglas prescriptivas uniformes, cerradas y rígidas, optó por emplear normas abiertas y flexibles; normas marco, capaces, de un lado, de adaptarse con mayor facilidad a la rica y compleja realidad normada y, de otro, de consentir desarrollos normativos progresivos, acomodados a la propia evolución económica, social y cultural de esta realidad <sup>129</sup>.

Si se produce la entrada en vigor de esta propuesta normativa, actualmente en fase de anteproyecto de ley, quedarán inalteradas otras nociones de trabajador autónomo [por ejemplo, la recogida en el art. 2.1 j) del RD 1267/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las normas mínimas de seguridad y salud en el sector de la construcción o la prevista en el art. 2.1 del Decreto 2539/1970, de 20 de agosto, por el que se crea el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos –RETA–] cuyo ámbito de aplicación será, estrictamente, el fijado por la correspondiente norma, si bien las previsiones de la propuesta estatutaria, en razón a su condición de norma marco, aspiran a actuar con carácter «bien subsidiario, bien supletorio», evitando vacíos de regulación y, en su caso, contribuyendo a la seguridad jurídica complementando el ordenamiento.

## **2. Cuadro general de obligaciones preventivas de los trabajadores autónomos dispuestas en el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo.**

La norma proyectada, siguiendo en sus líneas directrices la propuesta presentada por el Grupo de expertos –salvo alguna omisión especialmente relevante en materia de responsabilidad empresarial–, ha procedido a reproducir algunas de las reglas ya presentes en la legislación común relativa a la prevención, con un valor pedagógico recordatorio de la preocupación que debe existir de atención a los autónomos en materia de prevención y de la necesidad de involucrar a cuantos sujetos puedan coadyuvar en la disminución de los actuales índices de siniestralidad de este colectivo. Para ello, en su artículo octavo hace un llamamiento a la Administración Pública a efectos de adoptar medidas específicas para los trabajadores autónomos en el terreno de la promoción de la prevención,

<sup>129</sup> La diversidad y heterogeneidad de las situaciones posibles, el debate judicial planteado y la propia trascendencia que cabe atribuir al trabajo desarrollado de forma autónoma son factores que aconsejan incluir en la PLETA una definición del trabajo autónomo, ofreciendo un concepto «polivalente y genérico» que, fundamentado en las notas comunes de independencia y libertad en el desarrollo de la actividad empresarial o profesional de que se trate, pueda servir de marco para aglutinar o para ofrecer cobertura a realidades muy variadas, y ello con un triple objetivo: «recoger y poner de manifiesto legalmente las principales manifestaciones del trabajo autónomo; permitir dar a éstas, sin perjuicio de su normativa específica, un tratamiento concreto desde la perspectiva subjetiva y material, que no podrá ser el mismo en todos los casos, y fijar criterios claros de inclusión y exclusión del ámbito subjetivo de aplicación del Estatuto, con vistas a dotarle de la obligada seguridad jurídica, evitando así, en la medida de lo posible, futuros litigios de calificación jurídica». *Informe PLETA* octubre 2005, págs. 100-101.



del asesoramiento técnico, de la formación específica en materia de prevención, así como de vigilancia y control del cumplimiento de la legislación específica por los trabajadores autónomos <sup>130</sup>.

En consecuencia, y por idénticas razones, se pone especial atención en las medidas de cooperación de los diversos sujetos y empresas que ejecutan su trabajo en unos mismos locales, en las situaciones de contratas y subcontratas de la propia actividad y en los suministros de materias primas o herramientas de trabajo, sin olvidar los deberes de información e instrucción. El Anteproyecto no pretende ser exhaustivo en el detalle de la ejecución de este tipo de obligaciones, sino que ha tenido presente que se trata de prescripciones a incorporar en un texto legal con rango de ley ordinaria y, sobre todo, que tales mandatos están desarrollados actualmente ya por vía reglamentaria <sup>131</sup>, por lo cual cabe pensar en una autorización genérica de desarrollo al Gobierno, a los efectos de actualizar y adaptar dichos reglamentos a las especialidades propias de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales.

En lo que concierne a las responsabilidades y sanciones, la Propuesta Presentada por el Grupo de Expertos hacía visible un amplio abanico de respuestas del ordenamiento jurídico frente a los siniestros profesionales sufridos por los autónomos, intentando ofrecer cierta seguridad jurídica en el confuso régimen de compatibilidades e incompatibilidades de la acumulación de las diversas responsabilidades y sanciones legalmente previstas <sup>132</sup>, declarando expresamente la compatibilidad entre las responsabilidades indemnizatorias (pues en el caso de que las empresas incumplan sus obligaciones de cooperación, coordinación, información, vigilancia y control deberán asumir las obligaciones indemnizatorias correspondientes a los daños y perjuicios ocasionados) y de Seguridad Social (*pseudorecarga*) <sup>133</sup>, «con las sanciones administrativas e, incluso, penales previstas en la normativa correspondiente» (art. 7.9 de la PLETA) <sup>134</sup>.

<sup>130</sup> Ampliamente sobre el particular, me remito a lo ya expuesto en mi monografía *La protección de la salud y seguridad de los trabajadores autónomos. Reflexiones a raíz de la Propuesta de Estatuto del Trabajador Autónomo*, Albacete, 2006.

<sup>131</sup> Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, de desarrollo del artículo 24 de la LPRL, en materia de coordinación de actividades empresariales; en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción y, con carácter general, en el amplio aparato normativo de rango reglamentario existente hoy día en materia de prevención de riesgos laborales.

<sup>132</sup> Un esbozo del problema en MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup> R.: «La reparación del accidente de trabajo», *REDT*, núm. 107, 2001, págs. 737 y ss.

<sup>133</sup> Un análisis detenido en MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup> R.: *La protección de la salud y seguridad de los trabajadores autónomos*, cit.

<sup>134</sup> Por último, procedía a una mejora del catálogo de sanciones, pues el vigente texto refundido de infracciones y sanciones en el orden social ha incorporado las infracciones que se cometen por el trabajador autónomo en la esfera del poder sancionador administrativo. Sin embargo, ante la existencia de ciertas imprecisiones y carencias en la tipificación de las infracciones administrativas objeto de actuación por parte de la autoridad laboral, el grupo de expertos redactor de la Propuesta de Estatuto ha sentido la necesidad de ser más precisos en la identificación de las conductas ilícitas desde el punto de vista administrativo y, con ello, incorporar un nuevo tipo administrativo a través de la disposición adicional 2.<sup>a</sup> de la PLETA, que propone introducir un nuevo apartado 14 bis al artículo 12 de la LISOS, tipificando como infracción grave «el incumplimiento de los deberes que en materia de prevención de riesgos laborales se contemplan en los apartados 3 a 6, ambos inclusive, del artículo 7 del Estatuto del Trabajador Autónomo y de su normativa reglamentaria de desarrollo». La operatividad de este marco sancionatorio cuenta, sin embargo, como ya ha precisado algún autor, con el obstáculo de la insuficiente delimitación de alguna de las obligaciones del citado precepto. Por ejemplo, los supuestos de incumplimiento por parte de los empresarios concurrentes de su obligación de cooperar con el trabajador autónomo para asegurar una «eficaz aplicación» de la normativa preventiva *ex* artículo 7.3 de la PLETA. NAVARRO NIETO, F.: *Coordinación de actividades empresariales y prevención de riesgos laborales*, cit., pág. 86.

El Anteproyecto de ley ha eliminado la polémica figura del recargo y únicamente responsabiliza a las empresas que incumplan las obligaciones preventivas de asumir las obligaciones indemnizatorias de daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando haya «relación causal directa» entre tales incumplimientos y los perjuicios y daños causados y ello con independencia de que el trabajador autónomo se haya acogido o no a las prestaciones por contingencias profesionales, si bien, como es lógico, habrá que esperar a que finalice la tramitación parlamentaria para valorar en sus justos términos el alcance de dicha responsabilidad.