

LAS RELACIONES, SUBJETIVAS Y COMPETENCIALES ENTRE LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES, GENERALES Y ESPECIALIZADOS, CON COMPETENCIAS EN MATERIA PREVENTIVA

RICARDO ESCUDERO RODRÍGUEZ*

ÍNDICE

1. Planteamiento general: la complejidad de un empeño
2. El punto de partida: la opción global por los cauces colectivos en la participación de los trabajadores en materia preventiva
3. Brevemente, el complejo contexto de la LPRL: la madeja de órganos como telón de fondo
4. La opción de la LPRL y el refuerzo de la trabazón entre los órganos de participación de los trabajadores
5. La correspondencia de ámbitos de los representantes unitarios sobre los de los órganos especializados y la ordenación de las secuencias representativas
6. La opción selectiva respecto del número de delegados de prevención y la comprensión de las tendencias sindicales presentes en los órganos unitarios
7. La composición relativamente elástica de los comités de seguridad y salud
8. Las conexiones instrumentales entre los representantes unitarios y los especializados: el crédito horarios como síntoma
9. La posibilidad de una regulación alternativa prevista en la negociación colectiva
10. Un supuesto excepcional de posible desvinculación de los delegados de prevención respecto de los representantes unitarios: la disposición adicional cuarta LPRL
11. La interconexión material entre las competencias atribuidas a los representantes, generales y especializados, de los trabajadores: una tipología de las relaciones entre ellas
12. El encabalgamiento real de las competencias: su interrelación funcional y la necesidad de un planteamiento dinámico
13. Los limitados márgenes de autonomía real de los delegados de prevención
14. El cierre del círculo: el lugar preeminente de la acción de los sindicatos en la prevención de riesgos laborales
15. Algunos problemas aplicativos de la legislación sobre riesgos laborales en materia de representantes de los trabajadores

* Catedrático de Derecho del Trabajo. Universidad de Alcalá de Henares.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL: LA COMPLEJIDAD DE UN EMPEÑO

Es bien sabido que la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales - en adelante, LPRL- es una norma de una extraordinaria complejidad desde múltiples puntos de vista y, de modo muy particular, desde las perspectivas subjetiva y material. En efecto, ella está en el origen de un sinfín de sujetos, muchos de los cuales tienen naturaleza pública y otros carácter privado, que interactúan en tan complicada materia, siendo la articulación entre las competencias atribuidas a unos y otros una cuestión a todas luces compleja.

Pues bien, la implicación de un sinnúmero de sujetos de tan dispar índole obedece a la pretensión de alcanzar un objetivo que es, sin lugar a dudas, muy ambicioso, cual es el intento de lograr el desarrollo de acciones eficaces que pongan el acento en la prevención, que no en la reparación, de los riesgos laborales. Objetivo a todas luces titánico, máxime cuando el punto de partida es manifiestamente deficitario, dada la escasa sensibilidad hacia tal tipo de acciones y el retraso endémico en la materia como evidencia la altísima siniestralidad laboral que nuestra realidad padece. Precisamente por ello, la atribución de competencias en la materia a muy distintos sujetos contribuye a favorecer su corresponsabilidad en la consecución de unas metas nada fáciles de alcanzar en la práctica.

De todos modos, no pretendo hacer una reflexión sobre todos esos sujetos y sobre las funciones atribuidas a los mismos sino sólo sobre algunas de las cuestiones más problemáticas que unos y otras suscitan. En concreto, las que tienen que ver, de un lado, con la opción efectuada sobre la articulación de los sujetos que actúan en representación de los trabajadores, en la que unos asumen tal condición con carácter general y otros con carácter especializado en la materia preventiva; y, de otro, con los problemas que plantea la asignación cruzada de competencias y facultades a tales sujetos.

En otras palabras, aspiro a profundizar en la trabazón entre los sujetos, generales y particulares, actuantes en la prevención de riesgos laborales y, también, en la estrecha interrelación -o conexión funcional- entre las diferentes atribuciones de los mismos. En efecto, trato de contribuir a desvelar el sentido de las opciones efectuadas por la LPRL en cuanto a los sujetos que representan a los trabajadores y que actúan en el complejo ámbito definido por ella y, en concreto, las interconexiones existentes entre ellos tanto en su vertiente orgánica como funcional. La hipótesis general que se persigue demostrar es, pues, la interdependencia subjetiva, instrumental y funcional entre los órganos de representación general y especializada en materia de prevención de riesgos laborales.

Para ello, he de partir de las aportaciones doctrinales ya efectuadas sobre estos extremos de la aún joven Ley, que, sin duda, dan una idea muy acabada de su perfil y alcance jurídico¹. Sin embargo, mi análisis tiene un objetivo lige-

¹ Entre ellos, véase S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales", Ed. Trotta, Madrid 1996, básicamente,

ramente distinto, pues no voy a llevar a cabo un estudio del detalle de los órganos y de las competencias, tal y como los configura la LPRL, sino una reflexión de carácter transversal sobre unos y otras, en la que la perspectiva dinámica adquiere un valor determinante.

A tal fin, adopto una doble óptica: en primer lugar, formal, es decir, la derivada del análisis de la LPRL en materia de representación de los trabajadores. Para ello, se van identificando las sucesivas opciones de dicha Ley en esta materia a través de un planteamiento que va descifrando el sentido último de las mismas. Tales opciones que, en ocasiones, están entreveradas entre sí, pueden sintetizarse del siguiente modo: a) el predominio de la participación por cauces colectivos sobre los estrictamente individuales; b) la supremacía de los órganos de representación unitaria sobre los delegados de prevención, reforzada por la presencia de éstos en los comités de seguridad y salud; c) la hegemonía de los mencionados órganos sobre los de carácter sindical y, dentro de éstos, la prioridad de los delegados sindicales sobre las secciones sindicales; d) el absoluto predominio de lo participativo sobre lo negocial en las atribuciones reconocidas a los órganos especializados en materia preventiva.

Y, segundo término, busco efectuar una aproximación real al problema analizado, para lo cual hay que valorar lo que puede producirse en la práctica más allá del desdoblamiento legal en diversos órganos y en diferentes planos competenciales.

Ahora bien, el cabal entendimiento de la LPRL en tales cuestiones se ve condicionado sobremanera por una serie de factores de motivan que el modelo conozca una extraordinaria complejidad tanto en el plano normativo² como en el de su aplicación práctica. Entre tales factores, destaco los siguientes:

a) El hecho de que intervengan, con un equilibrio a veces complejo, órganos de representación, general y especializada, y los trabajadores individualmente considerados.

b) El marcado solapamiento entre los sujetos de representación de los trabajadores, generales y particulares, pues se ha optado por una peculiar yuxtaposición entre ellos.

c) La repercusión que tal coincidencia parcial implica en la delimitación entre las competencias y facultades que les son atribuidas a cada uno de ellos

pg. 207 y ss., F. Valdés Dal-Re "Los derechos de participación en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en "Seguridad y salud en el trabajo", coordinado por M. E. Casas, C. Palomeque y F. Valdés, La Ley-Actualidad, Madrid 1997, pg. 67 y ss. E. Garrido Pérez, "La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995", en Relaciones Laborales, núm. 20/1997, pg. 33 y ss. M. A. Purcalla Bonilla y R. Rodríguez Sánchez "Notas sobre la figura del delegado de prevención", en la misma revista y número, pg. 64 y ss y M. A. Purcalla Bonilla "Autonomía colectiva y prevención de riesgos laborales", Ed. Ibídem, Madrid 1998, pg. 139 y ss.

² En tal sentido F. Rodríguez-Sañudo "Representación y participación de los trabajadores en la empresa en materia de prevención", en "La Ley de Prevención de Riesgos Laborales", coordinado por A. Ojeda, M.R. Alarcón y M. J. Rodríguez Ramos, Ed. Aranzadi, pg. 258-259.

en particular, si bien la delimitación de las mismas entre unos y otros sujetos es algo sumamente delicado y, en ocasiones, de imprecisa definición. Máxime, cuando se utilizan, con cierta profusión, conceptos y categorías -como la de participación y representación- no siempre debidamente perfiladas en el plano legal³.

d) La técnica normativa utilizada que se caracteriza por una marcada diáspora en la forma en que las distintas normas legales abordan el tratamiento de los sujetos y de las competencias en materia preventiva⁴ y por el uso -y abuso- del juego cruzado de remisiones entre los propios preceptos de la LPRL, pero, también, entre pasajes de diferentes Leyes; de ello se deriva que la articulación de todos esos elementos no sea fácil en la práctica e implique una cierta dificultad a la hora de ensamblar el modelo en su conjunto.

e) La existencia de ciertos silencios sobre aspectos potencialmente conflictivos de la articulación de los diferentes representantes de los trabajadores con competencias en la materia que nos ocupa. Y ello está en la base de la proliferación de problemas interpretativos que añaden demasiadas sombras a una temática en exceso compleja.

La conclusión de todo ese conjunto de rasgos no puede ser otra que la LPRL es, en las mencionadas cuestiones, una norma en gran medida enmarañada. Así, es difícil -o, al menos, problemática- la comprensión de unos temas que, por lo demás, ocupan un lugar central en la configuración de los distintos representantes de los trabajadores y de sus competencias. Y a ello ha de unirse la complicación que siempre supone para los juristas traer a colación datos provenientes de la dinámica de las relaciones laborales, pues en ellas inciden, de modo directo, elementos que tienen que ver con los planteamientos de conjunto y con las estrategias de los diferentes sujetos que interactúan en tan complicada trama.

2. EL PUNTO DE PARTIDA: LA OPCIÓN GLOBAL POR LOS CAUCES COLECTIVOS EN LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN MATERIA PREVENTIVA

El primer eslabón de cualquier análisis relativo a los representantes de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales es el incisivo énfasis de la Ley en favor de la representación colectiva frente a la participación canalizada por la vía individual. Ciertamente, uno de los puntos de complejidad de la LPRL viene dado por la cristalización de un complejo equilibrio entre lo individual y lo colectivo en determinadas materias. Ahora bien, cabe resaltar

³ F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 70 y ss, quién se refiere al formidable embrollo que el legislador propicia y, en pg. 86, critica la calculada y, a veces, irritante imprecisión del legislador; también, E. Garrido Pérez, "La participación..", cit., pg. 35-36.

⁴ F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 69.

que, como pauta general, dicha Ley efectúa una decidida -y, a mi entender, acertada- apuesta por la colectivización de los derechos de información, consulta y participación.

Ciertamente, el art. 14.1, párrafo tercero, el primer inciso del art. 18.1 y el primer párrafo del art. 34.1, todos ellos de la LPRL, esbozan unos planteamientos que, con unos matices u otros, tienen claros tintes individualistas a la hora de configurar la participación de los trabajadores en la materia preventiva. No obstante, lo cierto es que, con carácter general, la Ley se decanta por la instrumentación colectiva del derecho de participación en la materia⁵.

La razón de fondo de esta opción, como ya sucediera en el ET y en la Ley Orgánica de Libertad Sincial de 1985 -en adelante, LOLS-, no es otra que el deseo de simplificar la puesta en práctica de determinadas iniciativas y, a la vez, de hacerlas más eficaces. Así, es sobradamente conocido que el cauce colectivo es una condición de racionalización y de efectividad en el ejercicio de determinadas competencias, lo cual es de todo punto necesario en la medida en que el número de trabajadores de la empresa o de un centro de trabajo se va haciendo más elevado. Y, así, tales iniciativas se proyectan, por esencia, sobre una pluralidad de trabajadores, con lo que el denominado interés colectivo aparece de nuevo en toda su dimensión. Todo ello, claro es, sin ignorar completamente el margen que, en ciertos supuestos, ha de asignarse a la participación canalizada a través de los trabajadores individualmente considerados bien supletoriamente, porque no existan representantes de los mismos en tales ámbitos, bien en atención a la especial naturaleza de las informaciones o consultas de que se trate.

En efecto, varios preceptos de la LPRL evidencian, incluso con reiteración, tal opción legislativa en favor de la articulación colectiva de los intereses de los trabajadores: así, de un lado, su art. 33.2 al establecer con claridad que, en las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores, las consultas previstas en su apartado primero se llevarán a cabo con dichos representantes. Opción que se relaciona directamente con el art. 36.1 c) que atribuye de manera expresa a los delegados de prevención el derecho a ser consultados por el empresario, con carácter previo a su ejecución, acerca de las decisiones referidas en aquél precepto. Y, también, su art. 34.1, párrafo segundo, al imponer que, en las empresas o centros de trabajo con seis o más trabajadores, la participación de éstos se canalizará a través de los representantes de los trabajadores y de su representación especializada.

Pero, en muchos casos, la apuesta por lo colectivo no es tan nítida, por lo que se origina un complejo equilibrio entre dicho plano y el individual: así, por ejemplo, en su art. 18.1, párrafo final, al prever que, en las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores, la información sobre ciertos extremos se facilitará por el empresario a los trabajadores a través de los primeros, si bien aquél deberá informar directamente a cada trabajador de los

⁵ En tal sentido, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 73 y ss y, con detalle, E. Garrido Pérez, "La participación..", cit., pg. 36 y ss.

riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos. Previsión que conecta con el supuesto contemplado en el art. 15.3, que, en este caso, se decanta, inevitablemente, por la fórmula de la información individualizada - que, además, ha de ser suficiente y adecuada- y que contiene un claro mandato imperativo que condiciona el acceso de los trabajadores a las zonas de riesgo grave y específico. Y, en fin, el art. 21, relativo a las actuaciones a seguir en caso de presencia de riesgos graves e inminentes, es un claro -y complicado- ejemplo de atribución combinada de ciertos derechos a los trabajadores y a sus diferentes tipos de representantes.

Con todo y con eso, el planteamiento legal implica una acentuada subordinación de los cauces individuales respecto de los colectivos y, en consecuencia, una prioridad de paso de los órganos de representación colectiva sobre la actuación individualizada. De ahí que esta última tenga, en el común de los supuestos relacionados con los derechos de participación de los trabajadores en la materia preventiva, un carácter marcadamente supletorio, si bien, en otros, es complementario y, en algunos, excepcional. Opción por lo colectivo que imbuye también, aunque con una finalidad muy distinta, otros pasajes de la Ley, como, por ejemplo, su art. 15.1, h), referido a uno de los principios de la acción preventiva, cual es la primacía de la protección colectiva sobre la individual.

3. BREVEMENTE, EL COMPLEJO CONTEXTO DE LA LPRL: LA MADEJA DE ÓRGANOS COMO TELÓN DE FONDO

Sentada la premisa de la inclinación de la LPRL por lo colectivo, hemos de centrarnos en el análisis de la opción legislativa efectuada en materia de representación de los trabajadores en los centros de trabajo y empresas en relación a la prevención de riesgos laborales. Pues bien, el primer rasgo caracterizador de tal opción viene dado por la multiplicidad de sujetos que interactúan en tales ámbitos y a tales fines. Tan es así que bien puede hablarse de una constelación de órganos que, por expresa decisión legal, están estrechamente concatenados entre sí y que, por tanto, corren el riesgo de producir solapamientos entre ellos.

Para comprenderlo mejor, es preciso recordar que dicha Ley no partía, ni mucho menos, de cero, por lo que debía de tener en cuenta el conjunto de órganos ya existentes, muchos de los cuales, además, tenían ya atribuidas ciertas competencias en materia de prevención de riesgos laborales. Por lo tanto, el panorama que dicha norma se encontraba a lo largo de su dilatada gestación era el de una verdadera madeja de órganos de representación colectiva en los mencionados ámbitos⁶.

⁶ Tal panorama permitía, partiendo de la Directiva Marco comunitaria, diferentes combinaciones, como ya había anticipado en su momento J. Cruz Villalón "La representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales", en *Temas Laborales* núm. 26/1993, pg. 8 y ss.

Por lo tanto, articular un sistema de representación de los trabajadores y atribuir a ciertos órganos competencias especializadas en materia de prevención de riesgos laborales era un empeño complicado si se recuerda el escenario en el que aquél debía de moverse. Así, había -y hay- un cúmulo de dualidades respecto de los sujetos que actúan defendiendo los intereses de los trabajadores en los centros de trabajo y en las empresas.

Así, es bien sabido que existe un modelo dual de representación colectiva en los centros de trabajo consistente en la admisión legal de dos órganos de distinta naturaleza: de un lado, los unitarios y, de otro, los sindicales, cada uno de los cuales, a su vez, se desdobra según el tamaño de los referidos centros - comité de empresa y delegados de personal- y, de otro, los sindicales, esto es, las secciones y delegados sindicales. Además, tal modelo dual no coincide plenamente en la configuración jurídica de los órganos unitarios, aunque sí en su naturaleza última, cuando se trate de la representación de los trabajadores por cuenta ajena o de los funcionarios públicos, lo cual da lugar a una nueva bifurcación de soluciones legales ante un mismo problema. En fin, en la tramoya de tal pluralidad subjetiva, se encuentra una multiplicidad de normas legales que se ocupan de configurar la estructura orgánica y competencial de la representación colectiva de los trabajadores.

El resultado de todo ello es que la regulación de los órganos de representación de los trabajadores especializados en la materia es, necesariamente, más compleja al inscribirse en un escenario que no reconduce a unidad la representación común de los trabajadores en los centros de trabajo y en las empresas. Pues bien, sobre este contexto ya de por sí poliédrico, la LPRL, dentro de la deliberada indefinición de la Directiva marco en materia de sujetos, añade nuevas dualidades a las ya existentes al permitir, en los términos que veremos a continuación, la convivencia de la representación general de los trabajadores con la especializada en prevención de riesgos laborales que la misma crea. Y, por si fuera poco, dicha norma legal establece una dualidad de órganos participativos en la materia, como son los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, atendiendo en este caso a un dato objetivo cual es el número de trabajadores de las empresas o centros de trabajo⁷.

4. LA OPCIÓN DE LA LPRL Y EL REFUERZO DE LA TRABAJACIÓN ENTRE LOS ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

Ante todas las realidades brevemente descritas, se podría pensar que estamos ante una situación prácticamente esquizofrénica imposible de reconducir a unos mínimos parámetros de articulación y de racionalidad. No obstante, ello no es así, pues la LPRL no ha querido complicar más aún una

⁷ Sobre el complejo entramado orgánico, véase E. Garrido Pérez, "La participación..", cit., pg. 46 y ss.

materia ya de por sí extraordinariamente compleja dadas las dualidades y peculiaridades admitidas por el conjunto de nuestra legislación. En otros términos, su opción no fue rupturista con las fórmulas legales ya existentes en la materia sino conservadora⁸ por considerar que añadir más sujetos a un panorama ya de por sí poblado de órganos hubiera sido un foco de problemas, acentuando los riesgos de confusión y, posiblemente, de ineficacia.

Sin duda, fue una solución basada en criterios de economía de órganos al decidir, al menos como pauta general y salvo que la válvula de escape expresamente dejada a la negociación colectiva vaya por otros derroteros, que la representación de los trabajadores en prevención de riesgos laborales ha de hundir sus raíces en los órganos de representación común, en particular, en los de carácter unitario, si bien, como se verá, con alguna pequeña concesión a los sindicales. Así pues, la mencionada Ley ha efectuado un planteamiento parecido a la mira telescópica que, cada vez, se acerca más a su objetivo final. Aunque también se podría recurrir a la metáfora de las muñecas "matriuscas" que van conteniendo en su interior otras de menor tamaño hasta llegar a su mínima expresión. Es suma, se producen sucesivos desdoblamientos de la representación de los trabajadores que se van desplegando con evidentes conexiones subjetivas, instrumentales y funcionales.

Por lo tanto, la LPRL construye la representación especializada sobre la base de un sistema que, con ciertas matizaciones, podría calificarse como bipolar. Término, éste, que ha de ser entendido no en el sentido de disyunción sino en el de acumulación o, mejor dicho, en el de estratificación. Y ello, porque, al decir de su art. 34.1, los trabajadores participarán en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo a través de sus representantes "y" de su representación especializada. Se produce, de este modo, un encabalgamiento de órganos con competencias compartidas y, en algún punto concreto, coincidentes que, como se verá, es preciso deslindar para tener una idea acabada de la opción legislativa en esta materia.

En otras palabras, puede decirse que el sistema de representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales es, en cierta medida, yuxtapuesto, ya que, aunque alberga órganos con perfiles jurídicos diferenciados entre sí, enraiza los órganos especializados en los órganos de representación común. Y, de este modo, es bien claro que la fórmula adoptada por la LPRL refuerza aún más las interconexiones entre los diferentes órganos de representación de los trabajadores con competencias, generales y particulares, en la materia preventiva. Hasta el punto de que las relaciones de todo tipo existentes entre tales sujetos son de tal calibre que se produce una verdadera trabazón orgánica, instrumental y funcional entre los mismos. Todo ello, claro es, más allá de la complejidad formal que, en principio, se deriva del planteamiento

⁸ Así, en S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios..", cit., pg. 218, y F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 74, quién afirma que sólo en sentido impropio o derivado cabe hablar de representación especializada, adjetivo que corresponde, más bien, a las funciones.

miento legal y, por supuesto, del necesario respeto al perfil propio de cada uno de los referidos sujetos.

Es decir, a la estrecha relación entre órganos de representación unitaria y sindical, acentuada sobremanera por razón de nuestro peculiar sistema de medición de la representatividad sindical, se superpone ahora, por mor de la LPRL, un nuevo ligamen entre la representación general y la especializada en materia preventiva. De ahí que, ciertamente, existe una multiplicidad de sujetos colectivos que intervienen en la compleja área de la representación de los trabajadores. Sin embargo, ese enjambre de órganos no es, ni mucho menos, un conjunto de vías paralelas que nunca se encuentran, sino, al contrario, mimbres que están profundamente enlazados entre sí con continuas -y, en algún caso concreto, imprecisas- intersecciones. Y, desde este punto de vista, es evidente que la opción de la LPRL en la materia que nos ocupa no ha hecho más que reforzar los lazos de todo tipo existentes entre los órganos que actúan en todos y cada uno de los campos en que se proyecta la representación de los trabajadores⁹.

En efecto, como es bien sabido, la participación de los trabajadores en materia preventiva se articula, según el capítulo V de la LPRL, a través de los delegados de prevención y de los comités de seguridad y salud. Pues bien, los primeros no son órganos elegidos directamente por los trabajadores para tal fin sino representaciones de segundo grado. Esto es, aquéllos son sujetos que, con carácter general, emanan de los propios representantes de los trabajadores en los centros de trabajo y en las empresas, viniendo a ser como el embrión o el caldo de cultivo necesario para que surjan tales órganos específicos. Y la representación de los trabajadores en los mencionados comités tampoco es elegida por ellos sino que pasa, necesariamente, por la intermediación de los delegados de prevención.

Por último, hablar de representantes de los trabajadores con competencias generales no deja de ser una vaguedad, habida cuenta de la ya señalada dualidad representativa en los centros de trabajo y en las empresas, por lo que se impone diferenciar. Así, cabe decir que otro de los rasgos de la opción de la LPRL en la materia analizada es la manifiesta prioridad de los representantes unitarios frente a los sindicales a la hora de articular la representación especializada. O, en otros términos, hay datos más que suficientes para sostener la supremacía de los primeros y la consiguiente marginación de los segundos. Esto es, dentro de la representación general de los trabajadores, se produce una opción selectiva en favor de las de carácter unitario.

Y ello, básicamente, por las siguientes razones: de un lado, porque son los comités de empresa y delegados de personal y, en su caso, las juntas y delegados de personal quiénes, pese a la marcada ambigüedad del art. 35.2 de dicha Ley, designarán a los delegados de prevención¹⁰. Y, de otro lado, porque, por

⁹ F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 90, crítica que se haya mantenido tan férreamente la correspondencia entre representación unitaria y especializada.

¹⁰ Por todos, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 87 y ss.

expreso designio de su art. 38.2, éstos tienen derecho, como se verá, a formar parte con voz y voto de los comités de seguridad y salud, mientras que los delegados sindicales podrán estar presentes en estos últimos comités con voz pero sin voto, especificando lo que ya había establecido en su momento el art. 10.3.2° de la LOLS.

En resumidas cuentas, el margen de maniobra legal de los representantes sindicales en materia de prevención de riesgos laborales es, desde el punto de vista formal, mucho más reducido que el asignado a los representantes unitarios. Ahora bien, habría que precisar el uso de los términos, ya que, dentro de los primeros, se prima a los delegados sindicales frente a las secciones. Y ello, porque la mención del art. 34.2 a los "representantes sindicales" ha de entenderse efectuada a los delegados sindicales y no a las secciones de tal naturaleza, las cuales, por cierto, pasan completamente desapercibidas en la LPRL. Y, además, para corroborar tal ostracismo, hay que recordar que el art. 8 de la LOLS, a diferencia del ya citado 10.3.2°, no atribuye a las referidas secciones competencia alguna en materia preventiva.

5. LA CORRESPONDENCIA DE ÁMBITOS DE LOS REPRESENTANTES UNITARIOS SOBRE LOS DE LOS ÓRGANOS ESPECIALIZADOS Y LA ORDENACIÓN DE LAS SECUENCIAS REPRESENTATIVAS

Otro síntoma de la correspondencia entre órganos de representación unitaria y los delegados de prevención viene dado la conexión espacial en el ámbito en el que podrán constituirse tales delegados. En efecto, dicho ámbito será, según la remisión expresa contenida en el art. 35.2 LPRL, aquél en el que actúen los órganos de representación previstos en el ET. Esto es, bien el centro de trabajo o la empresa bien la unidad electoral de referencia de las juntas o delegados de personal en relación al personal funcional.

Y, así, se ha optado por un criterio alternativo que es congruente con el fijado en el ET, desde el momento en que la LPRL, al concretar el ámbito de actuación de los delegados de prevención, respeta aquél en el que se hayan constituido los órganos de representación unitaria sin que esta Ley manifieste, al menos en principio, una preferencia por el centro de trabajo o por la empresa. Además, el mismo planteamiento elástico se sigue en relación a los comités de seguridad y salud, ya que, según el art. 38.2 LPRL, se constituirá en todas las empresas o centros de trabajo con cincuenta o más trabajadores, permitiéndose, de modo expreso y en simetría con lo efectuado por el ET, la formación de un comité intercentros en las empresas con varios centros de trabajo dotados de un comité de seguridad y salud.

Y ello, más allá de la inseguridad que genera el referido precepto de la LPRL cuando, en su último inciso, se refiere sólo a las "empresas de hasta treinta trabajadores" y a las que tengan entre esa cifra y cuarenta y nueve a los efectos de identificar al delegado de prevención; referencia a las empresas que,

pese a su olvido, entiendo ha de ser comprensiva de los centros de trabajo. Entre otros argumentos, lo corrobora una interpretación sistemática de la norma y, en particular, el art. 34.1, párrafo 2°, LPRL al aludir, de manera general, a la participación llevada a cabo en las "empresas o centros de trabajo" con seis o más trabajadores.

En fin, la LPRL efectúa una opción en torno a los ámbitos en los que se articula la representación -y, en general, la participación- en materia de prevención de riesgos laborales que bien podría calificarse, de nuevo, como conservadora. Y ello, porque, como se ha expuesto, dicha norma se basa en la centralidad de la empresa y de los centros de trabajo, rechazando otras posibles fórmulas postuladas por los sindicatos: señaladamente, la del delegado territorial que representara a los trabajadores de un conjunto de empresas de menor tamaño ubicadas en lugares próximos entre sí, lo que vendría a ser una vía transversal o globalizada de representación interempresarial; y, también, la del delegado sectorial, encargado de velar por las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales en las diferentes empresas de un sector determinado. Fórmulas, entre otras, que bien podrían ser aceptadas por la negociación colectiva.

Pues bien, partiendo de la referida centralidad de los mencionados ámbitos descentralizados, conviene reconstruir las secuencias necesarias para que lleguen a constituirse los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud. Tal operación pone al descubierto la estrecha interdependencia entre ellos y los órganos de representación unitaria y, más concretamente, el carácter subordinado de tales delegados y comités a los referidos órganos. En efecto, la viabilidad jurídica de tales delegados y comités depende, absolutamente, de la concurrencia de una serie de premisas que condicionan de raíz su propia existencia. Eso sí, al menos como pauta general, pues, como expondré más adelante, ha de dejarse al margen el supuesto de ausencia de representantes de los trabajadores, previsto en la disposición adicional cuarta de la LPRL, y el relativo a la posible disponibilidad de la regla general por la negociación colectiva, que, con ciertos límites, bien puede adoptar unos criterios distintos al respecto.

Así, en primer lugar, han de haberse elegido previamente los representantes de los trabajadores de carácter unitario conforme a las específicas reglas legales previstas en el ET y normas de desarrollo y, en su caso, en la Ley 9/1987 -en adelante, LORAP-. En segundo término, tales representantes han de designar, expresamente, a los delegados de prevención, si bien el art. 35.2 LPRL especifica que ello se ha de llevar a cabo por y entre ellos, pero no se pronuncia acerca de la forma de hacerlo, lo que, como veremos, suscita fundados interrogantes. Y, en fin, los comités de seguridad y salud dependen, a su vez, de la previa existencia de los delegados de prevención que, unidos a los representantes del empresario, conforman dicho órgano paritario y colegiado. Y, en este caso, estamos ante una importante derivación participativa que está condicionada, necesariamente, por el número de trabajadores de la empresa o del centro de trabajo.

Pues bien, de tales secuencias se deduce que hay una continua superposición de órganos que se van diferenciando entre sí a fuer de especializarse en la materia preventiva. Y, además, esta yuxtaposición está en la base de que los miembros que forman parte de unos y otros sujetos colectivos vayan teniendo una ubicuidad que les faculta para estar en diferentes lugares y para revestirse de distintos estatú. Lo ilustra con claridad el art. 35.2 LPRL, cuando, al exigir que los delegados de prevención "serán designados por y entre los representantes del personal", está consagrando lo que se podría denominar el doble alma de ciertos representantes. Y ello, porque la Ley les compele a asumir, al mismo tiempo, la condición de miembros de algún órgano de representación unitaria y de representantes especializados en la materia preventiva.

De todos modos, tal dualidad puede convertirse, a veces, en un triple estatú, si bien, en este caso, ya no es completamente por imperativo legal sino por el concurso de determinadas circunstancias fácticas. A saber, cuando se trata de un trabajador que, además de ser miembro de un órgano de representación unitaria y delegado de prevención, es, a la vez, delegado sindical nombrado como tal por la sección sindical a la que él pertenece. Ello es perfectamente posible dado que la LPRL ha adoptado un criterio completamente contrario a cualquier tipo de incompatibilidades, desde el momento en que exige la acumulación en ciertas personas de una doble condición que, por la propia opción sindical, bien puede convertirse en triple. En fin, tales coincidencias personales producen una serie de consecuencias prácticas sobre las que se reflexionará al analizar la dinámica de las competencias atribuidas a los diferentes órganos.

Desde otra perspectiva, una mención especial, aunque deliberadamente incidental, merece la peculiar opción de la LPRL en materia de ámbitos en los que se ha de llevar a cabo la participación en las Administraciones Públicas. Es bien sabido que la LPRL asume una fórmula tendencialmente unitaria en cuanto a su ámbito subjetivo, implicando un nuevo eslabón hacia la laboralización de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, como ya lo hicieran en su día otras normas, como, señaladamente, la LOLS. Con todo, en materia de representación de los colectivos funcionariales toman cuerpo las peculiaridades a las que alude expresamente, de modo general, el art. 3.1 de dicha Ley.

En efecto, su art. 34.3 permite la adopción de una serie de adaptaciones en el ejercicio del derecho de participación en base a las circunstancias y conforme a los criterios que el mismo establece, estando la especificidad y la complejidad de las Administraciones Públicas en el origen de tal habilitación. En concreto, respecto de la Administración General del Estado, dicho precepto permite que el Gobierno lleve a cabo tal adaptación, teniendo en cuenta una serie de criterios: entre ellos destaca que, con carácter general, dicho ámbito será el de los órganos de representación del personal al servicio de tales Administraciones, aunque se pueden establecer otros distintos en función de la actividad y los riesgos de que se trate. Por lo tanto, se admite, como regla general, la correspondencia de ámbitos, si bien se da expresa cobertura a la ruptura excepcional de la misma.

Además, para evitar que la dualidad de delegados de prevención, unos designados por los representantes de los trabajadores por cuenta ajena y otros por los funcionarios, conduzca a situaciones esquizofrénicas, la LPRL cree conveniente garantizar una coordinación entre ellos a fin de que la participación se lleve a cabo de forma conjunta en un ámbito dado¹¹. Sin embargo, la citada Ley va más lejos en su art. 34.3 d) al admitir, de modo general, la constitución de un único Comité de Seguridad y Salud en el ámbito de los órganos de representación previstos en la LORAP, que estará integrado por los delegados de prevención designados en dicho ámbito tanto para el personal con relación de carácter administrativo o estatutario como para el personal laboral y por representantes de la Administración¹². Pues bien, tales habilitaciones han sido desarrolladas por el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, cuyo análisis desborda los límites de estas reflexiones.

Pues bien, en conjunto, la legislación sobre prevención de riesgos laborales efectúa en este punto una opción sustancialmente conservadora e, igualmente, poco innovadora ha sido el desarrollo reglamentario de la LPRL por el mencionado Real Decreto. Y ello, porque dicha Ley ha querido respetar el perfil propio de los delegados de prevención nombrados, de un lado, por los comités de empresa y delegados de personal y, de otro, por las juntas y delegados de personal. Esto es, en plena congruencia con la disparidad de órganos sobre los que se sienta la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, dicha legislación configura un cauce dual de representación de dicho personal dependiendo de la naturaleza del vínculo que une al primero con las segundas.

El único punto de fuga de tal planteamiento es la admisión de los Comités de Seguridad y Salud como órganos unitarios en los que confluyen los delegados de prevención designados por los representantes del personal laboral y funcional. Ahora bien, en rigor, tales delegados no se funden completamente ni pierden sus respectivas señas de identidad sino que, en aras a conseguir una mayor racionalidad y eficacia en unos ámbitos tan particulares y complejos como son las Administraciones Públicas, se integran en un órgano común de participación, elevándose el número de representantes de la Administración de que se trate hasta alcanzar el de delegados de prevención integrados en el referido Comité. En definitiva, se han respetado las respectivas credenciales de los delegados de prevención, si bien se ha establecido un órgano de confluencia que dé cabida a unos y otros delegados.

Sea como fuere, la opción legal se caracteriza por su relativa ductibilidad al particular medio de las Administraciones Públicas, ya que aplicar unas reglas

¹¹ Sobre el alcance de la habilitación legal, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 110.

¹² Sobre el margen de la negociación colectiva en la materia, véase M^a.J. Rodríguez Ramos y G. Pérez Borrego "Salud laboral y funcionarios públicos: una ampliación del ámbito de protección", en "La Ley de Prevención de Riesgos Laborales", coordinado por A. Ojeda, M.R. Alarcón y M^a.J. Rodríguez Ramos, Ed. Aranzadi, pg. 89 y ss.

estándar a una realidad multiforme hubiera podido producir un efecto simplificador y, sin duda, distorsionante. Por no decir que hubiera sido un empeño imposible, teniendo en cuenta que, pese al carácter bifronte de la LPRL, el prototipo que predomina en el sustrato de la regulación de su capítulo V, sobre la consulta y participación de los trabajadores, es, en mayor medida, el de los trabajadores por cuenta ajena que el funcional.

6. LA OPCIÓN SELECTIVA RESPECTO DEL NÚMERO DE DELEGADOS DE PREVENCIÓN Y LA COMPRESIÓN DE LAS TENDENCIAS SINDICALES PRESENTES EN LOS ÓRGANOS UNITARIOS

La representación especializada en materia de prevención de riesgos laborales se concibe con un claro criterio reductor en relación a los miembros de los órganos de representación unitaria que le sirven de soporte. Hasta tal punto que aquélla está minorada desde la perspectiva de su composición, ya que el número de delegados de prevención será, en el común de los supuestos -es decir, al margen de lo que la negociación colectiva pueda mejorar al respecto-, inferior al que componen los mencionados órganos. Es evidente que la LPRL ha querido establecer un tipo de representación conformada por muy pocos sujetos, sin duda influida por la necesaria búsqueda de un órgano operativo de reducidas dimensiones. Pero, aparte de ello, también ha podido condicionar tal decisión legal la óptica restrictiva -o economicista- con que la LPRL ha abordado la participación de los representantes de los trabajadores en la materia que analizamos.

En efecto, quede claro que no pongo en tela de juicio la reducción efectuada por la LPRL, pues ella tiene cierta lógica al tratarse de órganos especializados en una materia concreta que, por definición, no pueden tener el mismo volumen cuantitativo que los encargados de la representación de carácter general. Por el contrario, lo que cuestiono es el hecho de que el número resultante de delegados de prevención pueda ser, con carácter general, demasiado bajo en relación al número de trabajadores existentes en los ámbitos funcionales de mayor entidad¹³.

No obstante, es verdad que, en materia de riesgos laborales, hay que conjugar siempre los elementos cuantitativos con los cualitativos, pues no siempre las unidades que conocen un mayor volumen de empleo son las que tienen un mayor índice de riesgos laborales, pues empresas o centros de trabajo con un reducido número de trabajadores pueden ofrecer una mediana o una gran complejidad desde el punto de vista de los riesgos en juego. Claro es, que se podría argumentar, con razón, que es sumamente difícil fijar en la Ley criterios moduladores adecuados a cada situación; y, también, que, en tales casos, la

¹³ S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios..", cit., pg. 223-224, cuestionan abiertamente que la Ley haya establecido un número determinado de delegados.

LPRL prevé un mecanismo corrector, cual es la negociación colectiva, la cual puede actuar como una vía específica de elevación de los delegados de prevención. Con todo, en tales supuestos, los representantes empresariales vendrían a tener, de hecho, la llave de tales iniciativas, ya que su eventual cerrazón al respecto podría suponer el mantenimiento de un número de delegados claramente desproporcionado en relación al volumen y naturaleza de los riesgos existentes en determinadas empresas o centros de trabajo.

Por ello, entiendo que, como pauta general, se comprime en exceso el número de representantes especializados en el común de los ámbitos, pero, muy en particular, allí donde el número de trabajadores es elevado y la problemática de los riesgos laborales es compleja. En tales casos, el resultado podría ser una representación, en mayor o menor medida, distorsionada dada la penalización tendencial de los ámbitos en los que se den tales circunstancias. Y ello aunque los Delegados de prevención no sólo se pueden elegir en las empresas sino también, como se ha expuesto, en los centros de trabajo, lo que permite un mayor número global de ellos.

En cualquier caso, la horquilla entre el número de delegados de prevención y de miembros de los órganos de representación unitaria se va abriendo progresivamente, con lo que el índice de representatividad se puede distorsionar. Así, partiendo de una coincidencia absoluta entre unos y otros cuando se trata de empresas -o centros de trabajo, según se ha visto- de hasta treinta trabajadores, se llega a ocho delegados de prevención cuando la empresa tiene 4.001 o más trabajadores. Y, asimismo, la ratio se irá haciendo más descompensada a medida que el número de trabajadores de la empresa se eleve por encima de este último umbral, pues los ocho delegados son el tope máximo admitido por el legislador. Esto es, si bien se arranca con la paridad en el primer caso, se alcanza, por ejemplo, una ratio de un delegado de prevención por cada 33,6 trabajadores, cuando la empresa tiene 101 trabajadores o de 1/166 si tiene 500 trabajadores, para llegar a una proporción de 1/500 si tiene 4.001 trabajadores.

Sin duda, se está ante una solución que se va haciendo progresivamente limitativa. Máxime, cuando los tramos admitidos por el art. 35.2 LPRL para los delegados de prevención tienen un mayor recorrido que los previstos en el art. 66.1 ET para los comités de empresa, por lo que comprenden situaciones de mayor disparidad numérica y, por tanto, asignan un número igual de delegados a los centros y empresas comprendidos en franjas cuantitativas más amplias. Y, además, la LPRL no introduce una regla de modulación -aunque sea relativa- en los ámbitos de mayor dimensión, esto es, en los que superen los 4.001 trabajadores, a diferencia de lo que hace el art. 66.1, f), ET en relación a los que rebasen los mil trabajadores.

En otras palabras, hay en la LPRL una relación proporcionalmente inversa, pues, a mayor número de trabajadores, hay, en términos relativos, un menor número de representantes especializados en prevención de riesgos laborales. Ciertamente, tal fenómeno también se da, con claridad, en los órganos de representación unitaria, de acuerdo con las escalas establecidas en los art. 62 y 66

ET y 5 y 8 LORAP. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, la reducción a un máximo de ocho delegados de prevención en las empresas o centros de trabajo donde existan los delegados de personal y comités de empresa regulados en el ET o en las unidades electorales previstas en la LORAP puede ser un factor de rigidez que puede denotar una escasa atención prestada a la materia preventiva.

El resultado de tan restrictiva fórmula legal no es, únicamente, la importante limitación de la presencia de los miembros de los órganos de representación unitaria entre los delegados de prevención. Además, tal criterio reductor está en la base de la marcada compresión de las tendencias sindicales que pueden estar representadas en tales delegados, lo que origina una serie de problemas de grandes consecuencias prácticas. Esto es, si se parte de la fortísima sindicalización conocida entre los delegados de personal y los comités de empresa, la reducción legal de los delegados de prevención a un número que oscila entre uno y ocho puede implicar la imposibilidad de reflejar fielmente la relación de fuerzas existente en cada órgano de representación unitaria que va a designar a los sujetos especializados en materia preventiva.

Tal realidad hace que el sistema elegido, a fuer de ser más selectivo, procure una mayor competitividad entre los sindicatos, máxime si se tiene en cuenta que es en la empresa y en los centros de trabajo donde se manifiesta con más crudeza la problemática del pluralismo sindical. Y, también, donde, más allá de lo dispuesto, con carácter general, en el art. 8.2 LOLS, no existen umbrales mínimos que condicionen la atribución a las secciones sindicales de ciertas competencias. Así, lo que ha sucedido en la negociación colectiva respecto de la admisión o no de ciertas representaciones sindicales en la comisión negociadora del convenio colectivo se da, con mucha mayor crudeza, en la designación de los delegados de prevención. Y ello, porque, como es bien sabido, en el primer supuesto, el número máximo de miembros de tal comisión es de doce, por imperativo del art. 88.3 ET, pero es menor en el caso de los referidos delegados, lo que da lugar a una más acentuada minoración de miembros. El resultado es que será preciso dejar fuera de estos órganos a un mayor número de sujetos y, lo que es más drástico aún, a más representaciones sindicales.

Por otra parte, el art. 35.2 LPRL nada dice acerca de si los delegados de prevención han de ser elegidos por -y entre- los representantes del personal en base a un criterio mayoritario o a uno proporcional estricto. Pues bien, partiendo de tal indefinición legal, no causa sorpresa que la mayor parte de los litigios que ha habido en materia de delegados de prevención hayan estado relacionados con su concreta designación por los órganos unitarios¹⁴. En el fondo, y al igual que sucede en la atribución de puestos en las comisiones negociadoras de los convenios colectivos, se trata de una delicada cuestión que atañe al reparto de poder entre los sindicatos.

¹⁴ Un comentario de las sentencias sobre el tema, véase M. A. Purcalla Bonilla "Delegados de prevención y comités de seguridad y salud: notas a propósito de pronunciamientos judiciales recientes", en *Revista de Derecho Social*, núm. 6, pg. 173 y ss.

Pues bien, la mayoría de los conflictos han estado motivados por demandas presentadas por los sindicatos minoritarios contra los mayoritarios, pero, en ocasiones, el enfrentamiento ha afectado a estos últimos. Y ello, pese al protocolo de acuerdos suscrito en febrero de 1996 por las confederaciones de CCOO y UGT. En él, postularon una fórmula que, en todo caso, garantizaba, al menos, un delegado de prevención a cada una de tales organizaciones sindicales y, una vez superado tal umbral y en el supuesto de que hubiera más delegados de tal naturaleza, la designación de los mismos debería de hacerse de modo proporcional a los representantes de cada una de ellas en el comité de empresa.

Es decir, tal protocolo se construía sobre la base de un sistema mayoritario, si bien con correctivos proporcionales en los que no se preveía la presencia de otros sindicatos¹⁵, salvo la expresa mención a la necesidad de desarrollo del acuerdo en el País Vasco y Galicia y a ciertas problemáticas sectoriales que podrían requerir un tratamiento singular. En cualquier caso, en gran medida, el referido protocolo ha sido invalidado, al menos implícitamente, por las sentencias de los Tribunales de Justicia y, además, está profundamente condicionado por la concreta relación de fuerzas entre los sindicatos existente en cada ámbito funcional.

Así, estos últimos no han dado una respuesta unánime sobre el concreto sistema a seguir a la hora de designar a los delegados de prevención. En concreto, siguiendo pautas acordes con la solución dada a la distribución de puestos en las comisiones negociadoras, se encuentran algunas sentencias que abogan claramente por el criterio proporcional en la designación de los mismos de modo tal que los comités de empresa han de respetar la relación de fuerzas existente en su seno. Posición que se basa en que el principio de proporcionalidad es el que inspira la composición de los órganos de representación de los intereses laborales, siendo, a la vez, más respetuoso con las minorías¹⁶.

Pero, junto a tales sentencias, hay otras que admiten criterios diferentes al proporcional por entender que éste no es el único válido: muy señaladamente, el propio Tribunal Supremo se ha decantado por la admisión de sistemas que excepcionen la proporcionalidad habida cuenta del carácter técnico de los órganos especializados en la materia preventiva¹⁷. Y, por su parte, los Tribunales Superiores de Justicia acogen otros también democráticos, como la votación mayoritaria¹⁸; y, ello, porque la referida condición técnica justifica que

¹⁵ Como se reconoce expresamente en la STSJ Comunidad Valenciana 20-7-89, *Actualidad Laboral* 1998-3, ref. 1605.

¹⁶ STSJ Aragón 19-3-97, Ar. 997, STSJ Cantabria 9-4-97, Ar. 1430, si bien admite que la especial cualificación técnica de determinados trabajadores podría justificar la elección mayoritaria, STSJ Murcia 16-7-97, Ar. 2949, STSJ Aragón 12-11-97, Ar. 5039, STSJ Cantabria 1-10-98, Ar. 4257, STSJ Comunidad Valenciana 5-2-99, Ar. 814. Con todo, la STSJ Galicia 16-9-98, *Actualidad Laboral* 1998-3, ref. 2007, considera que pese a ser más adecuado con las exigencias de la libertad sindical el criterio proporcional, si no hay una candidatura alternativa o ésta se autoexcluye o muestra su apoyo a la elegida, el sistema de mayorías es admisible.

¹⁷ STS 15-6-98, Ar. 5702.

¹⁸ STSJ Castilla-La Mancha 10-12-98, Ar. 4657.

ciertos trabajadores sean designados por su especial cualificación en tales cuestiones, dejando a un lado la exigencia de proporcionalidad, pues la literalidad del art. 35.2 LPRL no impone esta última lectura; en suma, el sistema mayoritario es objetivo y no arbitrario dado el carácter no negociador de los delegados de prevención¹⁹.

El problema, a mi modo de ver, es quién determina la especial preparación de los delegados designados, pues es claro que no basta la mera declaración al respecto de la mayoría del órgano que los nombra. Y ello hace que, en el caso de discrepancia, éste tendrá que demostrar la concurrencia de tal requisito, lo que implica un juicio de oportunidad no exento de riesgos. Con todo, no cabe presumir -y me parece que, en muchos casos, los Tribunales lo están haciendo- que los delegados de prevención designados por la mayoría del comité tienen una especial competencia en materia de prevención de riesgos laborales. Por ello, entiendo que, de admitirse un criterio diverso al proporcional, es de todo punto necesaria una justificación efectiva y razonable, pues lo contrario bien podría suponer tergiversar la voluntad de los trabajadores y el obligado respeto a un principio tan arraigado en otras esferas de la acción colectiva como es el minoritario. Y, aunque tales delegados no sean sujetos llamados a protagonizar el conflicto con el empresario, no por ello dejan de ser órganos de representación en los que, con las ya comentadas limitaciones numéricas, conviene que estén presentes las opciones que reflejen el sentir de los representados.

7. LA COMPOSICIÓN RELATIVAMENTE ELÁSTICA DE LOS COMITÉS DE SEGURIDAD Y SALUD

Los comités de seguridad y salud no son un órgano de representación exclusiva de los trabajadores sino unos sujetos donde éstos están representados junto con el empresario. En efecto, tal comité no es un órgano de parte o fraccional sino, al decir del propio art. 38.1 LPRL, "el órgano paritario y colegiado de participación". Ahora bien, para comprender su composición hay que adoptar una doble perspectiva: en primer lugar, como ya se ha avanzado, es un órgano mixto que, de un lado, da cabida a los delegados de prevención que actúan en calidad de representantes de los trabajadores de la empresa o centro de que se trate y, de otro, al empresario y/o sus representantes. Pues bien, unos y otros conforman el comité de un modo equilibrado, pues el número de los segundos ha de ser igual al de los aludidos delegados.

Y, en segundo lugar, desde el punto de vista de los derechos de los miembros de dicho comité, hay que decir que él tiene una conformación relativamente elástica y plural que podría ilustrarse como una sucesión de círculos

¹⁹ STSJ Madrid 6-11-97, Ar. 3767, STSJ Cataluña 17-3-98, Ar. 2464, STSJ Comunidad Valenciana 20-7-89, Actualidad Laboral 1998-3, ref. 1605, STSJ Murcia 23-12-98, Ar. 4713.

concéntricos. Así, dentro del comité de seguridad y salud, hay que distinguir, por una parte, entre un núcleo duro o básico, que es el formado por los miembros del mismo que tienen plenitud de derechos, en particular, el de voz y voto, como son los delegados de prevención y los representantes del empresario. Y, por otra parte, hay otro núcleo accesorio o, mejor, periférico, constituido por las personas que pueden participar en él con derecho de voz, pero sin voto. Esto es, sujetos que podríamos calificar de presenciales, aunque, pese a tal limitación, ello sea compatible con el desempeño de una función activa dentro del comité.

Y, a su vez, el art. 38.2 LPRL diferencia dos niveles dentro de éste segundo bloque de sujetos, privados del derecho de voto. El primero comprende a un grupo de sujetos que, necesariamente, han de integrarse en el comité, por lo que tienen derecho a participar en sus reuniones directamente y sin mayor condicionamiento: son, de un lado, los delegados sindicales -que, pese a la indefinición legal, son los elegidos conforme a lo dispuesto en el art. 10 LOLS como confirma el apartado 3.2º de este precepto-, lo que supone una pequeña concesión a la representación de los sindicatos a título directo. Y, de otro, los responsables técnicos de la prevención en la empresa no incluidos en la composición básica del mencionado comité.

El segundo nivel, a diferencia del anterior, implica una presencia posible, que no imperativa, en el comité de seguridad y salud. Así, en él pueden estar los trabajadores de la empresa que cuenten con una especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones que se debatan en este órgano y técnicos en prevención ajenos a la empresa, pero sólo cuando así lo solicite alguna de las representaciones en el comité; sin embargo, el precepto legal no precisa si, en el caso de que existieran varios delegados de prevención, se requiere unanimidad o no entre ellos, pareciendo más adecuado que sea una decisión mayoritaria²⁰. En suma, se trata de una participación condicionada a la especial aptitud de ciertos trabajadores de la empresa en relación a los temas objeto de sus reuniones y a la condición de técnico externo a la empresa, si bien, en ambos casos, la presencia de los mismos depende de la solicitud de alguna de las representaciones de pleno derecho.

En consecuencia, podríamos hablar, en conjunto, de varios grupos de miembros del comité de seguridad y salud divididos en función de la intensidad de sus derechos y en atención a diversas circunstancias subjetivas. Es, pues, un órgano tendencialmente abierto -y participativo en un sentido amplio- que incorpora no sólo a quienes tienen capacidad de decidir sino también a otros sujetos con el fin de que él pueda llevar a cabo de una manera más eficaz los cometidos que asignados legalmente. En suma, se trata, nuevamente, de responsabilizar a unos y a otros en la complejísima tarea de la prevención de riesgos laborales.

²⁰ En tal sentido, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios..", cit., pg. 250.

8. LAS CONEXIONES INSTRUMENTALES ENTRE LOS REPRESENTANTES UNITARIOS Y LOS ESPECIALIZADOS: EL CRÉDITO HORARIO COMO SÍNTOMA

La peculiar opción de la LPRL en materia de órganos de representación de los trabajadores se manifiesta también en las conexiones instrumentales existentes entre los miembros de los órganos de representación unitaria y de los especializados en prevención. Y ello, porque, en este ámbito, nos encontramos, de nuevo, con una marcada tendencia a la trabazón o concatenación entre tales miembros que revela hasta qué punto dicha Ley, al menos, en principio y salvo las excepciones que luego veremos, ha querido fundir las facilidades concedidas a quienes ostenten la representación, general y particular, de los trabajadores.

En efecto, la ya analizada coincidencia subjetiva entre los Delegados de prevención y los órganos de representación unitaria implica otra superposición entre ellos desde la perspectiva de las garantías y facilidades a disfrutar por los primeros. Así, el art. 37.1 LPRL remite, de modo íntegro, al art. 68 ET en materia de garantías de tales delegados -que no al art. 11 LORAP-. De todos modos, es evidente que el verdadero problema está en el alcance del crédito horario, al que se dedican otros pasajes del art. 37.1 y 2 LPRL, siendo el resultado final menos restrictivo de lo que pudiera parecer a primera vista.

Ciertamente, la solución legal es, en un principio, cicatera dada la sobrecarga de actividad que supone la puesta en práctica de las funciones por los delegados de prevención; es decir, pese al desdoblamiento y ampliación de las mismas, el legislador no es congruente con el doble perfil del representante²¹. Y ello, porque el tiempo utilizado por ellos consume, directamente, el crédito reconocido en base al art. 68 e) ET en su calidad de miembro de un comité de empresa o de delegado de personal. En el fondo de tal coincidencia, el legislador ha querido ahorrar costes a los empresarios²².

No obstante, el propio legislador palía, en alguna medida, su tacañería inicial al considerar tiempo de trabajo efectivo el empleado por los delegados de prevención en determinados cometidos: de un lado, el correspondiente a la asistencia a las reuniones del comité de seguridad y salud y la presencia en cualesquiera otras convocadas por el empresario en materia preventiva; de otro, el destinado a la realización de visitas junto a los técnicos y los Inspectores de Trabajo y a la personación en el lugar donde se hayan producido daños en la salud de los trabajadores; y, en fin, el tiempo dedicado a la formación.

Y, de este modo, por todas y cada una de estas vías, se produce una ampliación del tiempo que los mencionados delegados utilizan para realizar su función representativa. De ahí la no imputación del tiempo empleado en tales tareas a

²¹ Opción que plantea serias dudas de dedicación efectiva y especializada para E. Garrido Pérez, "La participación.", cit., pg. 48.

²² Críticamente, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios.", cit., pg. 242.

las horas atribuidas por el art. 68 e) ET, supone, de hecho, el reconocimiento de un crédito adicional de alcance variable según las circunstancias concurrentes en cada supuesto. Y, en cualquier caso, implica un volumen de horas que no guarda, a menos en principio, una relación directa con el número de trabajadores de la empresa o del centro de trabajo de referencia. En otras palabras, ello supone una elevación inducida de las horas mensuales retribuidas para el ejercicio de tareas representativas, si bien claramente condicionada al concurso de tasadas actividades.

Y, precisamente por ello, la consideración de horas vinculadas directamente a una actividad de las anteriormente descritas significa que será preciso que el delegado de prevención las justifique en cada caso, con lo que su propia admisión y duración va a estar sujeta a los controles oportunos impuestos por el empresario. Por consiguiente, son horas que podríamos calificar como de causalidad limitada, ya que sus finalidades son mucho más concretas y restringidas que las de las genéricas horas que entran dentro del crédito horario previsto en el art. 68 e) ET, respecto de las cuales el control es, según avala una constante línea jurisprudencial, más laxo. De todos modos, es claro que, en muchos casos, la justificación de las horas del denominado crédito adicional cae de suyo, sin que sea necesario un acto expreso en tal sentido. Sea como fuere, gracias a esta fórmula más abierta, se rompe, con buen criterio, una estricta correspondencia entre los permisos retribuidos para realizar las funciones de representación, establecido genéricamente en el reiterado precepto estatutario y para llevar a cabo ciertas y específicas actividades propias de una representación especializada.

9. LA POSIBILIDAD DE UNA REGULACIÓN ALTERNATIVA PREVISTA EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Como ya se ha anticipado en diversas ocasiones, la opción efectuada por la LPRL en materia de participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales no es absolutamente cerrada o predeterminada sino que, al contrario, da muestras de una cierta flexibilidad. En efecto, el art. 35.4 LPRL, permite, de manera expresa, una vía alternativa en determinados aspectos de la representación de los trabajadores, siempre que la negociación colectiva así lo establezca. Con ello, la interrelación entre los diferentes órganos de representación de los trabajadores, generales y especializados, puede variar de modo importante y, en consecuencia, habrá que estar a lo que se prevea en cada caso particular. Por lo tanto, todo lo expuesto con anterioridad ha de ser entendido bajo la reserva de que la negociación colectiva altere el esquema de conexión funcional e instrumental -y, también, competencial- previsto, con carácter general, en el capítulo V de la LPRL.

Así, la LPRL hace, de modo excepcional, dispositivos algunos puntos concretos relativos a la representación especializada en materia de salud laboral, introduciendo pautas de supletoriedad utilizadas con profusión en la

reforma estatutaria de 1994²³. En concreto, su art. 35.4 admite que en los convenios colectivos se podrán establecer "otros sistemas de designación" de los delegados de prevención. Con todo, se plantea el problema del alcance de la habilitación a la autonomía colectiva.

Pues bien, es claro que pueden llevarse a cabo regulaciones que reconozcan la designación de los delegados de prevención entre sujetos distintos a los miembros de la representación de personal²⁴. Y, también, que se establezcan ámbitos de actuación distintos a los propios del centro de trabajo, como se reconoce, de manera expresa, en la propia Exposición de Motivos de la Ley. No obstante, el art. 35.3 LPRL contiene una regla imperativa que actúa a modo de cautela, pues el mismo exige que se ha de garantizar, siempre, que la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propios trabajadores. E, igualmente, cabe la asignación de las competencias de los delegados de prevención a órganos específicos creados en la negociación colectiva -mas bien, en los convenios colectivos- y en los acuerdos del art. 83.3 ET, lo que da pie, entre otras posibilidades, a la admisión por esa vía de los delegados territoriales²⁵; y ello también es factible en el ámbito de las administraciones Públicas.

Por otra parte, es claro que ha de entenderse en sentido amplio la referencia legal a la designación alternativa de los delegados de prevención de tal modo que incluya, asimismo, un mayor número de delegados que los previstos en la escala contenida en su art. 35.2. Como también cabría, aunque ello no entraría dentro de la indicada relación de supletoriedad sino de la mejora permitida por el art. 2.2 LPRL, que la negociación colectiva concediera un mayor volumen de horas retribuidas para el desempeño de la labor representativa de tales órganos y, por supuesto, la atribución a ellos de mayores competencias que las previstas legalmente.

Ahora bien, en otros casos, para evitar la yuxtaposición de las horas de crédito horario, puede suceder que los representantes generales de los trabajadores pretendan que los delegados de prevención no tengan, a la vez, el estatuó de miembros de los órganos de representación unitaria y, tampoco, el de delegados sindicales sino que sean trabajadores desposeídos de tales condiciones. Incluso, en ocasiones, se busca que los delegados de prevención sean trabajadores, no necesariamente afiliados a los sindicatos mayoritarios en el comité de empresa. Básicamente, por razones de eficacia, pues se trata de favorecer el

²³ Sobre el particular, véase M. E. Casas Baamonde "La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales: objetivos, características formales y principales novedades", en "La Ley de Prevención de Riesgos Laborales", XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla 1997, pg. 19 y ss.

²⁴ Admitido, tras plantearse ciertas dudas, por S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios...", cit., pg. 226, y, con seguridad, por F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 93.

²⁵ Véase al respecto, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 94 y ss.

reparto de tareas, y por el intento de conseguir una mayor eficacia en la acción preventiva. Y, asimismo, para provocar un claro efecto multiplicador del referido crédito con la consiguiente elevación del número total de horas destinadas a la realización de funciones relativas a la prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, tal pretensión, que, sin duda, puede ser más idónea para la articulación de los intereses de los trabajadores, está totalmente condicionada a su admisión expresa por la negociación colectiva, según lo previsto en el art. 35.4 LPRL, pues, de no recogerse en ella, de manera expresa, tal posibilidad, la LPRL impone la coincidencia de ambas calidades.

10. UN SUPUESTO EXCEPCIONAL DE POSIBLE DESVINCULACIÓN DE LOS DELEGADOS DE PREVENCIÓN RESPECTO DE LOS REPRESENTANTES UNITARIOS: LA DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA LPRL

La LPRL recoge un supuesto excepcional en el que los Delegados de prevención no están vinculados con los representantes comunes de los trabajadores. En él, se abandona el paradigma legal de la designación de tales delegados sobre la base de la representación unitaria. Me refiero a la regla contenida en su disposición adicional 4ª, en la que se admite la elección directa en los centros de trabajo que carezcan de representantes de los trabajadores por no existir trabajadores con antigüedad suficiente para ser electores o elegibles en las elecciones a órganos de representación del personal, en cuyo caso los trabajadores podrán elegir por mayoría a uno de ellos como Delegados de prevención. Se está, por lo tanto, ante un supuesto residual caracterizado por su naturaleza supletoria al estar concebido con unas evidentes limitaciones²⁶.

En efecto, se trata de una peculiar regla de alcance muy restringido, ya que hay una serie de condicionamientos explícitos, pero también hay otros implícitos. Por ello, su preciso entendimiento requiere de las siguientes acotaciones: en primer lugar, de carácter material, ya que aquélla no es de aplicación en todos los supuestos de inexistencia de órganos de representación unitaria sino tan sólo cuando sea imposible elegirlos por causa de ausencia de las condiciones exigidas para la legitimación electoral activa y pasiva; por lo tanto, ha de faltar ese -y no otro-presupuesto que imposibilita la elección según lo previsto en el art. 69.2 ET.

En segundo lugar, hay un condicionante de carácter temporal, pues se admite una fórmula transitoria consistente en que el disfrute de la condición de delegado de prevención sólo llegará hasta que los trabajadores reúnan los requisitos de antigüedad precisos para poder celebrar la referida elección, es decir, en el supuesto común del referido precepto, hasta que los electores tengan una

²⁶ Sobre su marginalidad, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios...", cit., pg. 317-318.

antigüedad en la empresa de, al menos, un mes y los elegibles de, al menos, seis meses. Además, la excepcionalidad y temporalidad del supuesto comentado está también presente en la duración del mandado de los delegados de prevención así designados, pues, cuando se den las circunstancias de elegibilidad, el mandato se prorrogará por el tiempo "indispensable" para la efectiva celebración de la elección. Con todo, pudiera darse el caso de que los trabajadores del centro llegaran a cumplir los requisitos para ser electores y elegibles, pero aquéllos no pusieran en marcha el proceso electoral por falta de candidatos o por otro motivo, en cuyo caso sólo una interpretación amplia del término indispensable podría permitir la continuidad de los delegados de prevención designado a través de tan peculiar vía.

En tercer lugar, el número de delegados de prevención se limita a uno, independientemente de los trabajadores que presten sus servicios en el centro de trabajo de referencia. Esto es, no es de aplicación la escala establecida en el art. 35.2 LPRL al ser una solución transitoria y excepcional. En fin, aunque la citada disposición adicional nada diga al respecto, la peculiar regla es de aplicación únicamente a los centros de trabajo en los que presten su actividad trabajadores por cuenta ajena, puesto que, según el art. 16.1 de la LORAP, a los funcionarios no se les exige una determinada antigüedad para ser electores o elegibles, bastando que ellos estén en situación de servicio activo.

11. LA INTERCONEXIÓN MATERIAL ENTRE LAS COMPETENCIAS ATRIBUIDAS A LOS REPRESENTANTES, GENERALES Y ESPECIALIZADOS, DE LOS TRABAJADORES: UNA TIPOLOGÍA DE LAS RELACIONES ENTRE ELLAS

La trabazón entre los diferentes órganos en los que se materializa la participación de los trabajadores es, como se ha visto con detenimiento, subjetiva e instrumental, pero también afecta al plano competencial. Tan es así que hay una concatenación funcional entre las atribuciones y facultades legalmente reconocidas a los delegados de prevención y a los comités de seguridad y salud, por un lado, y a los órganos de representación unitaria y, también, sindical, por otro. Todo ello da lugar, de nuevo, a una tupida dialéctica que conviene precisar, aunque sea brevemente. Además, la interrelación entre el cúmulo de órganos intervinientes en la materia preventiva es extraordinariamente compleja, por lo que el equilibrio entre la faceta competencial de todos esos sujetos no siempre es fácil ni pacífico.

Partiendo de tal premisa, cabe decir que la interconexión en el plano material se da, en primer lugar, respecto de la asignación formal de competencias y de facultades prevista en la propia LPRL, en el ET, la LORAP y la LOLS, ya que hay una estrecha relación entre las establecidas en favor de unos y otros órganos y, en alguna ocasión, una completa coincidencia entre ellas. Y, en segundo término, la trabazón se da en la práctica, esto es, con motivo del ejercicio mismo de tales competencias y facultades. Y, así, desde esta segunda

perspectiva, el hecho de que no estemos ante órganos compartimentados sino ante sujetos con una estrechísima vinculación entre ellos supone que, pese a estar, en la mayoría de los casos, formalmente deslindada la atribución de las competencias y facultades, los órganos especializados en materia preventiva pueden no tener, de hecho, una plena soberanía en su actuación.

Pues bien, centrándonos en el análisis del primer nivel, el formal, he de precisar que no pretendo realizar aquí un estudio exhaustivo sobre las competencias y facultades de los órganos de representación general y especializada, ni tampoco de los comités de seguridad y salud, sino tan sólo poner de relieve la interdependencia entre todos ellos en el ámbito material que ahora nos ocupa. Ciertamente, el art. 34.2 LPRL establece una solución que, más que salomónica, se caracteriza por dar plena cobertura a una superposición competencial entre órganos²⁷. Tal precepto viene a ser la clave de bóveda en la materia que nos ocupa, pues él hace una expresa salvedad de las competencias que el ET, la Ley 7/1987 y la LOLS otorgan a los comités de empresa, delegados de personal y a los representantes sindicales en materia de prevención de riesgos laborales. Y a ellos habría que añadir las juntas de personal, pues, según el art. 9 de la segunda de las Leyes citadas, también tienen competencias en tales cuestiones.

En concreto, el art. 34.2 LPRL parece sancionar una supuesta dualidad en el tipo de competencias atribuidas a las representaciones de los trabajadores, generales y especializadas. En base a ella, a los ORU y a los representantes sindicales les corresponde la "defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo" que, al decir del propio precepto, se traduce en el ejercicio de las competencias en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes²⁸. Parecería como si, implícitamente -al menos, si sólo se tuviera en cuenta tal precepto-, se reservaran competencias de otra índole a los representantes especializados en la materia. Sin embargo, es claro que tal dualidad debe de ser matizada desde el momento en que los representantes generales de los trabajadores asumen, por Ley, funciones de la misma naturaleza -e, incluso en algún caso, idénticas- a las propias de los órganos especializados en materia preventiva. Y, además, los delegados de prevención también defienden, a través de ejercicio de sus competencias específicas, los intereses de los trabajadores.

Y, así, ha de partirse de la constatación de que tales delegados son sujetos especializados con atribuciones parciales, que no globales ni mucho menos excluyentes, en la compleja materia preventiva. En efecto, es bien sabido que el reconocimiento de ciertas competencias y facultades en favor de tales delegados no se hace de modo exclusivo, ya que comparten unas y otras con los órganos que representan, con carácter general, a los trabajadores y que, según

²⁷ Sobre los problemas derivados de la multiplicidad de órganos, véase M.A. Purcalla Bonilla "Autonomía...", cit., pg. 141 y ss.

²⁸ Sobre tal disparidad, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 97.

vimos, les sirven de matriz: esto es, los delegados de personal y comités de empresa y las juntas y delegados de personal en los ámbitos funcionariales²⁹.

El resultado de todo ello es la admisión legal de un conjunto o conglomerado de competencias y facultades de muy distinto signo que es preciso coordinar entre sí para tener una idea de conjunto, pues se plantea una parcial concurrencia³⁰. Pues bien, la comparación entre los preceptos de todas esas Leyes es sumamente ilustrativo, si bien no deja de ser una tarea compleja. De un lado, por un factor endógeno a la LPRL, cual es la relativa dispersión con que ella regula las competencias y facultades de los delegados de prevención y de los comités de seguridad y salud, lo que complica sobremanera el análisis de las mismas y su posterior contraste con las recogidas por las restantes normas legales. Y ello, porque ha de tenerse en cuenta no sólo lo establecido en el art. 36, sin duda central, sino también en los art. 18,1,c, 21.3, 22.4, 23, 33 y 40, todos ellos de la reiterada LPRL.

Y, de otro lado, hay un elemento en gran medida, aunque no completamente, ajeno a la LPRL, cual es complicada articulación entre las competencias y facultades de todos los sujetos que intervienen, de un modo u otro, en la materia preventiva a la luz de las diferentes Leyes aplicables al caso. Dato que viene agravado por la especial configuración de los órganos de representación unitaria y, en concreto, por el hecho de que sean unos sujetos con una marcada polivalencia funcional que implica una proyección material de amplio espectro. Esto es, por tener atribuidas competencias de muy distinta índole, unas de carácter meramente participativo -léase, de información y consulta-, otras de control y, también, de negociación colectiva.

Con todo, las relaciones entre las competencias de los órganos de representación unitaria y la especializada en materia preventiva pueden sintetizarse del modo siguiente: de un lado, hay puntos de acercamiento o similitud cualitativa entre ellos; de otro, hay aspectos en los que la convergencia es total; y, por último, hay muchas cuestiones en las que hay una evidente disparidad.

Entre las primeras, están las competencias relativas a la participación entendida en un sentido estricto: así, la colaboración con el empresario, la promoción y el fomento de la cooperación y la consulta, previstas específicamente en el art. 36.1. a), b) y c) LPRL en favor de los delegados de prevención. Y la proximidad se produce también respecto de las atribuciones de los comités de seguridad y salud, que, según el art. 39 LPRL, se mueven en la órbita de la participación, de la promoción de ciertas iniciativas y de conocimiento de determinadas cuestiones. Unas y otras competencias, pese a tener su perfil jurídico propio, guardan alguna relación cualitativa e, incluso, material con las

²⁹ Lo que da pie a F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 74-75, a afirmar que la opción es también conservadora en la vertiente funcional, si bien ella le merece una valoración positiva.

³⁰ Véase E. Garrido Pérez, "La participación...", cit., pg. 51 y ss, sobre tales problemas derivados de la duplicidad y multiplicidad de los trámites informativos y de los desa-

contenidas, de modo general, en los art. 64.1.8º ET³¹ y 9.5 LORAP. Ahora bien, como es lógico, el grado de detalle y la intensidad de las mismas es mucho mayor en el referido precepto de la LPRL, como evidencia sobradamente, si bien referido a las facultades de tales delegados, la larga lista recogida en los art. 36.2 y 39.2 LPRL³². Con todo, al moverse en la esfera de lo participativo, no suponen un condicionante de la voluntad de los empresarios a la hora de la toma de decisiones por éstos³³.

Por otra parte, entre los puntos de convergencia se encuentra alguna de las competencias reconocidas a los mencionados delegados que también se otorga a los órganos de representación unitaria: en concreto, la establecida en el art. 36.1 d) LPRL, relativa a la vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, atribuida, asimismo, a los comités de empresa y delegados de personal en el art. 64.9º b) ET y a las juntas y delegados de personal en el art. 9.7 LORAP. Coincidencia que, por cierto, supone la admisión implícita de que los delegados de prevención pueden ir más allá de las funciones que podríamos denominar estrictamente participativas al asignarles un tipo de competencias de alcance de mayor consistencia. Sin embargo, la incógnita es saber si tales delegados tienen o no asignada la capacidad para actuar en el ámbito administrativo y en el judicial, interponiendo denuncias ante la Inspección de Trabajo y demandas ante los Tribunales, pues, de no ser así, el control que ellos podrían llevar a cabo sería un tanto romo o menguado. Duda que, a mi entender, ha de resolverse en sentido negativo.

Por último, entre las cuestiones en las que se produce disparidad en las más caracterizadas atribuciones de los delegados de prevención y los órganos de representación unitaria están, en síntesis, los siguientes: de un lado, la recientemente aludida atribución a éstos de la capacidad para ejercer acciones administrativas o judiciales en lo relativo al ámbito de sus competencias, reconocida, de modo general, por los art. 65.1 ET y 10 LORAP, lo que comprende, por tanto, la materia de prevención de riesgos laborales. De otro, la capacidad para negociar convenios colectivos reconocida en el ET a los comités de empresa y delegados de personal, si bien no a las juntas y delegados de personal actuantes en los ámbitos funcionariales, lo que confiere, en este último caso, el entero protagonismo negocial a los sujetos sindicales. Y, en fin, aunque en una esfera a la que nos ocupa, la facultad para convocar la huelga.

³¹ Sobre los sujetos y el objeto de los derechos de información y consulta, véase J.L. Monereo Pérez "Los derechos de información de los representantes de los trabajadores", Ed. Civitas, Madrid 1992, pg. 337 y ss. y E. Garrido Pérez "La información en la empresa", CES, Madrid 1995, pg. 95 y ss.

³² Sobre su alcance y sus concretos destinatarios, F. Valdés Dal-Re "Los derechos de...", cit., pg. 79 y ss y 96 y ss. Críticamente, sobre la escasa entidad de las competencias asignadas a los comités de seguridad y salud, E. Garrido Pérez, "La participación...", cit., pg. 53 y ss.

³³ Véase, E. Garrido Pérez, "La participación...", cit., pg. 60-63.

Desde otra perspectiva, el tipo de relación existente entre las competencias de los órganos de representación unitaria y las especializadas en prevención de riesgos laborales no es del todo fija sino que puede variar, en ocasiones, en atención a determinadas circunstancias: así, la relación es, en algún caso, de supletoriedad, como sucede respecto de la paralización de la actividad de los trabajadores en el caso de existencia de un riesgo grave e inminente, según lo establecido en el art. 21.3 LPRL. En tal supuesto, sólo si no resultara posible reunir con la urgencia requerida a los representantes legales de los trabajadores, los delegados de prevención podrán, por acuerdo mayoritario, acordar tal paralización, pues, en caso contrario, únicamente podrán proponer la adopción de tal medida, conforme a lo dispuesto en el art. 36.2 g). Por tanto, en la previsión excepcional comentada, la iniciativa de los delegados suple la imposibilidad de que los órganos unitarios adopten tal medida.

Por otra parte, en ocasiones, también se utiliza la técnica de la supletoriedad, si bien ahora referida a los comités de seguridad y salud y a los delegados de prevención. En concreto, según el art. 36.1, in fine, LPRL, las competencias de tales comités -que no sus facultades, según la literalidad del mismo- serán ejercitadas por dicho delegados en las empresas que no cuenten con los primeros por no alcanzar el número mínimo de trabajadores establecido al efecto. Ahora bien, la razón de la inexistencia de tales comités ha de ser precisamente esa y no otra, como, por ejemplo, la falta de constitución de los mismos cuando se supere el umbral numérico requerido. Y, pese a que el precepto se limite a aludir a la empresa, entiendo que también se deben reconducir las competencias del comité de seguridad y salud hacia los delegados de prevención cuando éstos se hayan designado en un centro de trabajo que no alcance el número exigido para constituir dicho comité. En definitiva, estamos ante un supuesto de intercambiabilidad -eso sí, condicionada- de las competencias de ciertos órganos especializados en materia de prevención de riesgos laborales, lo que da una idea de que la frontera entre ambos no es tan nítida como pudiera parecer a primera vista.

En fin, hay algún caso de supletoriedad de los representantes generales de los trabajadores respecto de los especializados en la materia preventiva, si bien a efectos muy limitados. En concreto, a propósito de la comunicación de la presencia del Inspector de Trabajo y Seguridad Social a los delegados de prevención y, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante su visita y formularle las oportunas observaciones, según lo dispuesto en el art. 40.2 LPRL. En este supuesto, pese a la encomienda de tal facultad a tales delegados en el art. 36.2 a), se admite, de modo expreso, una nueva alternatividad, si bien condicionada, entre ambos órganos.

Por último, cabe decir, brevemente, que la comparación entre las competencias de los órganos especializados en materia preventiva y las representaciones sindicales daría lugar a una tipología de relaciones entre ellas diferente. Así, se produciría un claro alejamiento en cuanto a las competencias de naturaleza participativa. En efecto, es verdad que los delegados sindicales, si no

forman parte del comité de empresa, tienen derecho, según el art. 10.3.1º LOLS, a la misma información y documentación que el empresario ponga a disposición del referido comité: ahora bien, nuestra legislación no impone la equiparación respecto de las que aquél ponga en conocimiento de los delegados de prevención.

Si a tal disparidad se une el hecho de que son patrimonio de las mencionadas representaciones tres competencias de las que carecen los delegados de prevención -la interposición de acciones en los ámbitos administrativo y judicial, la capacidad para negociar colectivamente y la huelga-, se llega fácilmente a la conclusión de que el riesgo de solapamientos entre unas y otros es menor que entre tales delegados y los órganos de representación unitaria. Ahora bien, como contrapunto, la vigilancia y el control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales también es asumida por las representaciones sindicales, si bien éstas tienen, además, el plus que supone la atribución de la capacidad de denunciar ante los órganos administrativos y de demandar ante los Tribunales.

12. EL ENCABALGAMIENTO REAL DE LAS COMPETENCIAS: SU INTERRELACIÓN FUNCIONAL Y LA NECESIDAD DE UN PLANTEAMIENTO DINÁMICO

Más allá de la analizada atribución formal de competencias y de facultades a los órganos, generales y especializados, a través de los cuales se articula la participación de los trabajadores, se produce, en la realidad de los hechos, un claro encabalgamiento entre sus distintos planos de actuación. Es más, la interdependencia entre las diferentes competencias es más que evidente y viene posibilitada -y, más aún, reforzada- por la profunda trabazón subjetiva entre los órganos que intervienen en el extenso ámbito de la prevención de riesgos laborales. Interacción subjetiva que actúa como un presupuesto que produce unas importantes consecuencias en el plano de análisis que ahora nos ocupa. Como manifestación de esta idea, hay que tener en cuenta la complementariedad e interconexión de las funciones atribuidas a unos y otros órganos.

Ciertamente, es obvio que, a efectos dialécticos y conceptuales, ha de establecerse una diferenciación entre tales competencias, pues unas y otras suponen la atribución de distintas dosis de intervención de los representantes de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales. Ahora bien, no conviene confundir el análisis estático -el reconocimiento de ciertas competencias y facultades perfectamente delimitadas en el plano legal o, en su caso, en el convencional- con el dinámico -el relativo a la articulación práctica de las secuencias en que unas y otras se desdoblán-. Como tampoco parece aconsejable ceñirse sólo a uno de tales planes ignorando absolutamente el otro. En otras palabras, no puede caerse en el simplismo de considerar las competencias como si fueran compartimentos completamente estancos. Por contra, una visión global del problema exige partir de la individualización formal para, a conti-

nuación, entenderlas como procesos de una compleja y potencialmente larga implicación de los representantes de los trabajadores en las cuestiones que tienen que ver con la salud laboral.

Este planteamiento dinámico comporta desgranar distintos planos de análisis para comprender los diferentes bloques competenciales en los que se proyecta la compleja trama de la prevención de riesgos laborales. En particular, una visión de conjunto de la participación de los trabajadores en dicha materia debe de tener en cuenta, necesariamente, las distintas vertientes en los que aquélla se desglosa que incluyen desde el derecho de sus representantes a la mera información pasiva, a las consultas y consiguiente emisión de informes al control y vigilancia y, en fin, a la negociación colectiva³⁴. Esto es, una amplia gama de derechos que arranca de aquéllos caracterizados por una mayor pasividad y finaliza en otros que implican un mayor poder o una mayor limitación de las facultades empresariales en la materia.

Ahora bien, tal laminación de derechos en el plano formal no puede dar lugar a una concepción de los mismos como figuras aisladas e incommunicadas entre sí, sino como una especie de cinta de distribución continua en la que hay distintos eslabones que pueden guardar una interrelación directa entre ellos. Hasta tal punto que no sólo están en la base del siguiente peldaño sino que pueden enriquecerse de modo contínuo y recíproco: bien porque constituyen la premisa sobre la que se asienta el siguiente eslabón o bien porque éste sienta las bases para que el anterior conozca un mayor desarrollo. En fin, de modo figurado, puede hablarse de una especie de círculos concéntricos competenciales con diferentes radios.

En efecto, la información dada por el empresario a los delegados de prevención sobre determinadas cuestiones, según lo establecido en ciertas letras del art. 36.2 -y, también, en el art. 39.2 LPRL, en cuanto miembros del comité de seguridad y salud-, puede estar en el origen de determinadas iniciativas que fructifiquen en otros niveles competenciales. Por ejemplo, en determinadas propuestas sometidas a la consideración del comité de seguridad y salud que pueden traducirse en la adopción de concretos planes y programas de prevención de riesgos en la empresa.

Y, ocasionalmente, tales informaciones pueden propiciar tomas de posición de los representantes unitarios y sindicales que, eventualmente, se incorporen a los convenios colectivos de aplicación en los ámbitos de referencia. Y, a su vez, tales convenios pueden contener un reforzamiento de las competencias informativas o de otra índole, que podrían implicar, por ejemplo, una procedimentalización de ciertas decisiones del empresario e, incluso, la necesidad de que iniciativas de éste sean negociadas con los representantes de los

³⁴ Sobre dicha conexión instrumental, véase, de nuevo, J.L. Monereo Pérez "Los derechos de..." , cit, pg. 114 y ss. y sobre las denominadas potestades implícitas y las informaciones funcionalizadas a poderes expresos de consulta y negociación, E. Garrido Pérez "La información..." , cit., pg. 209 y ss y E. Garrido Pérez, "La participación..." , cit., pg. 55.

trabajadores. Todo ello en la óptica de un perfeccionamiento de los mecanismos de intervención de los representantes de los trabajadores -y, también, de éstos- en materia de prevención de riesgos laborales en la perspectiva de una mayor implicación de estos sujetos en la consecución de los ambiciosos objetivos que caracterizan la regulación legal en tal materia.

No obstante, es claro que no quiero decir que, en todas las situaciones, se parta del nivel competencial de menor intensidad -el de la información pasiva- para llegar siempre al de la mayor entidad, cual es el de la negociación colectiva o el de la cogestión. Por el contrario, pretendo aludir, sin incurrir en mecanicismos, a la intrínseca concatenación que, en la práctica, tienen los distintos planos competenciales, lo que, en muchos casos, puede implicar, sin más, el reforzamiento de lo participativo sin que ello trasluzca en el ámbito de lo negocial.

En cualquier caso, se trata de remarcar la importancia instrumental de la información y del conocimiento directo de los riesgos, de las medidas de prevención adoptadas por el empresario o de los daños producidos en un caso concreto cara al desarrollo y efectividad de otras competencias: señaladamente, la vigilancia y el control en la materia y la negociación colectiva. Y, asimismo, del valor de esta última para impulsar la profundización de los derechos de información en sus distintas vertientes. Con todo, son pautas que se conocen en otros ámbitos de las relaciones laborales, como, señaladamente, en los despidos colectivos, en donde la relación entre determinadas informaciones que el empresario ha de proporcionar a los representantes de los trabajadores y la negociación es bien evidente; y, también, en la propia negociación colectiva, pues, sin el desarrollo previo de los derechos de información, aquélla se construiría sobre el vacío.

En fin, desde el punto de vista de la interdependencia entre diversas competencias, no constituye un inconveniente el hecho de que la LPRL ponga un mayor énfasis en lo meramente participativo que en lo negocial, ya que, básicamente, construye un modelo de participación en materia preventiva, limitándose a admitir, de modo complementario -y sólo excepcionalmente alternativo- la negociación colectiva. Pero, obvio es, ello no quita relieve a la posibilidad de que ésta incluya previsiones sobre la materia de la prevención de riesgos laborales, terreno, por cierto, que, pese a irse enriqueciendo poco a poco, aún permanece bastante inédito³⁵.

³⁵ Véase al respecto, con detalle, M^a.L. Martín Hernández y J. Cordero González "Seguridad y Salud Laboral y Negociación Colectiva", en "Anuario de Negociación Colectiva 1997", Publicaciones Unión, UGT, Madrid 1998, pg. 315 y ss. También, S. González Ortega y C. Carrero Domínguez "La negociación colectiva sobre salud laboral a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales", Cuadernos de Relaciones Laborales núm. 14, Servicio de Publicaciones Universidad Complutense, Madrid 1999, pg. 49 y ss.

13. LOS LIMITADOS MÁRGENES DE AUTONOMÍA REAL DE LOS DELEGADOS DE PREVENCIÓN

Como he expuesto en los primeros epígrafes de este trabajo, el conjunto de sujetos portadores de intereses colectivos que se entrecruzan en clave compleja sólo se comprende bien si se conoce a fondo nuestro peculiar sistema de representación de los trabajadores en los centros de trabajo y en las empresas y, en concreto, las estrechísimas interrelaciones, legales y fácticas, que lo amalgaman. Y, partiendo de esa premisa, una visión dinámica y de conjunto de tal sistema permite simplificar, en alguna medida, su multiplicidad subjetiva tanto a efectos dialécticos como prácticos, siempre que se conjuguen las variables sobre las que se estructuran en su conjunto los distintos frentes de la representación de los trabajadores en los ámbitos que nos interesan.

Así, el hecho de que los delegados de prevención sean designados, en el común de los supuestos, por y entre los órganos de representación unitaria supone, como ya vimos, que ellos sean miembros de tales órganos y que, además, normalmente, pertenezcan a determinado sindicato. Pues bien, la identidad subjetiva, que no orgánica, ya descrita da pie a una doble -e, incluso, triple- coincidencia que plantea el problema del grado de autonomía real que tales delegados pueden tener, pues ellos pueden actuar desarrollando las pautas marcadas por los representantes unitarios y, en la tramoya de ellos, por el sindicato al que puedan pertenecer. Es decir, la mencionada identidad puede plantear problemas a la hora de perfilar, sino de iure sí de facto, las competencias de unos y otros órganos hasta el punto que pueda llegar a cuestionarse la plena soberanía funcional de los delegados de prevención³⁶.

Sea como fuere, hay una serie de elementos que abogan por una autonomía de los delegados de prevención. El más importante viene dado por la atribución legal a ellos de ciertas competencias y facultades, lo que les dota de un espacio de actuación propia que es ejercitable no sólo frente al empresario sino también, al menos en teoría, frente a los sujetos que le han designado³⁷. En efecto, la LPRL otorga singularmente a tales delegados ciertas funciones, que, en conjunto -y al margen de las similitudes ya comentadas- tienen un perfil propio respecto de las reconocidas en favor de los representantes unitarios y de los sindicales. Y, por consiguiente, el ejercicio de tales funciones por los delegados de prevención no implica, ni mucho menos, el concurso de la voluntad mayoritaria de tales representantes que dé cobertura a sus actuaciones.

Pero, por otra parte, hay que tener en cuenta otros argumentos ya no jurídicos sino prácticos: así, de un lado, la indispensable preparación y especiali-

zación que tales delegados han de tener para acometer las complejas tareas derivadas de la prevención de riesgos laborales. Y que duda cabe que una y otra desbordan, en muchos casos, el nivel medio de conocimientos que puedan tener en tal materia los representantes generales de los trabajadores. De otro, en muchos supuestos, es prácticamente imposible conciliar, en reducidos lapsos de tiempo, la intervención de los delegados de prevención y la de estos últimos representantes, dada la premura con la que, a veces, aquéllos han de actuar; en especial, claro es, en el ejercicio de algunas de las facultades previstas en el art. 36.2 LPRL. Y, en fin, porque, de no permitirles actuar con un cierto margen de autonomía, podría burocratizarse en exceso su funcionamiento en detrimento de una gestión eficaz de los intereses de los trabajadores en una materia tan compleja como es la de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, con todo y con eso, hay otros factores que actúan -o pueden hacerlo- en sentido contrario, limitando, en la realidad, el alcance de la autonomía de los delegados de prevención. Así, en primer lugar, el hecho de ellos compartan ciertas competencias con los órganos de representación unitaria, en los términos ya analizados, puede hacer que tengan -o que deban- consensuar ciertas iniciativas con éstos. Y, a ello, se une la falta de capacidad negocial de tales delegados: esto es, la radical ausencia de legitimación para negociar colectivamente que impide que los reiterados delegados pacten sobre cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales, lo que motiva que, cuando sea preciso acordar algo relacionado con tal materia, ellos no sean los sujetos idóneos.

Ahora bien, no hay que desconocer que, con ocasión del desempeño de ciertas funciones, los delegados de prevención podrían llegar a acuerdos, más o menos informales, con el empresario que, si bien no alcanzan la selecta condición de convenios colectivos, sí podrían ser pactos informales de naturaleza puramente obligacional entre las partes. O bien a principios de acuerdo, más tarde asumidos por el órgano con capacidad para negociar. Ello puede suceder, por ejemplo, en el transcurso de los debates a desarrollar en el seno del comité de seguridad y salud a los que, de manera expresa, se refiere el art. 39.1 a) LPRL. Conclusión que se avalada en otras parcelas de las relaciones laborales: en concreto, cuando, pese a la privación de la capacidad negocial de ciertos sujetos -señaladamente, los representantes unitarios en determinados modelos comparados-, se llega, en la práctica, a acuerdos que evidencian que la estricta separación entre la mera participación y la negociación es, al menos en ocasiones, muy tenue.

E, igualmente, no hay que olvidar que los delegados de prevención son el último eslabón de una cadena -aunque, no por ello, el de menor importancia- que comienza en los órganos de representación unitaria, pasa por la masiva presencia en ellos de los sujetos sindicales y puede desembocar en los comités de seguridad y salud. Y, precisamente por ello, puede y debe admitirse que, dada la estrechísima conexión subjetiva existente entre los órganos de representación general y especializada de los trabajadores, el desempeño de determinadas competencias por parte de los delegados de prevención puede implicar

³⁶ Sobre la paradoja que ello supone y las posibles divergencias entre los representantes, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios..", cit., pg. 237.

³⁷ En sentido contrario, S. González Ortega y J. Aparicio Tovar "Comentarios..", cit., pg. 218 y 223, al sostener que la representación de los delegados de prevención no es independiente de la de carácter general sino parte de ella, siendo sus facultades atribuidas en realidad a la representación unitaria y a la sindical, sin que la Ley cree un nuevo órgano.

una participación -y un control-, mayor o menor, de los órganos de representación unitaria y sindical, que bien puede llevarse a cabo entre bastidores, esto es, con reuniones convocadas para decidir el sentido, general o particular, de los mencionados delegados o con una comunicación constante entre ellos.

14. EL CIERRE DEL CÍRCULO: EL LUGAR PREEMINENTE DE LA ACCIÓN DE LOS SINDICATOS EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

En efecto, la simultaneidad de trabajadores en el desempeño de diferentes funciones representativas da lugar a otra reflexión que ayuda a comprender la singular trabazón entre los diferentes órganos. En concreto, es verdad que, como ya se ha señalado, los delegados de prevención están subordinados en el plano formal a los órganos de representación unitaria hasta el punto de que su propia designación depende absolutamente de ellos. Como también es cierto que, como expuse en su momento, tales órganos tienen, en el esquema de la LPRL, una posición de supremacía sobre los de carácter sindical.

Sin embargo, no por ello, el papel de los sujetos sindicales puede ser tan marginal como pudiera desprenderse a primera vista de un análisis meramente formal de la LPRL. Así, es preciso añadir elementos que eviten una aproximación meramente estática o pasiva a los problemas de la representación de los trabajadores en la compleja temática que nos ocupa. Y, así, la toma en consideración de ciertas variables que se dan en la práctica de las relaciones laborales aporta datos que permiten concluir que, pese a la apariencia, la intervención de los sindicatos en materia de prevención de riesgos laborales puede ser completamente determinante. Básicamente, por su abrumadora implantación en los órganos de representación unitaria, lo que les coloca en una inmejorable situación para revestir la más selectiva condición de delegados de prevención y, de paso, para monopolizar el desempeño de las tareas derivadas de tal estatuó.

Esto es, la exitosa -y, por ende, hegemónica- política de presencia de los sindicatos en los comités de empresa, en las juntas y delegados de personal supone que, en la realidad, los delegados sindicales -y, por supuesto, las secciones sindicales- se pueden convertir en los verdaderos motores de las iniciativas desplegadas en materia preventiva. Tan es así que los órganos unitarios y, por derivación, los delegados de prevención pueden llegar a ser una especie de correa de transmisión de iniciativas gestadas antes en el seno de los sindicatos.

Sea como fuere, ello no debe de extrañar, ya que estos sujetos tienen, en el común de los supuestos, un planteamiento global en materia de prevención de riesgos laborales que trasciende el concreto ámbito de los centros de trabajo y que se traduce en líneas de actuación más o menos precisas o, al menos, en pautas que condicionan la adopción de concretas decisiones en los ámbitos donde se desglosa la acción sindical. En efecto, los sindicatos pueden tener -y,

de hecho, tienen, al menos en el común de los casos- una estrategia de actuación que involucra a los delegados de prevención. Estrategia que unas veces se articula de modo directo y otras a través de los desdoblamientos y de las acciones interpuestas que facilita la enmarañada estructura de la representación de los trabajadores en los centros de trabajo y en las empresas.

Con todo, como punto de contraste, no conviene interpretar la puesta en práctica de las acciones relativas a la prevención de riesgos laborales de una manera lineal o esquemática dada la complejidad de las dialécticas creadas en la acción colectiva y la problematicidad de la propia materia que nos ocupa. Así, por ejemplo, ha de tenerse en cuenta que la ejecución de tales acciones puede requerir a los delegados de prevención tal grado de preparación y de especialización -muy en especial, en empresas con un elevado nivel de riesgos- que, a la postre, los iniciales -y, a veces, genéricos- planteamientos sindicales pueden diluirse y llegar a ser un lejano punto de referencia. De ahí que la necesidad de ese plus de conocimientos de tales delegados pueda estar en el origen de una mayor autonomía respecto del órgano que los ha designado y, también, de las representaciones sindicales presentes en él.

En definitiva, lo expuesto evidencia que, más allá de las meras aproximaciones formales, los diferentes órganos de representación de los trabajadores se están alimentando continuamente tanto en su vertiente subjetiva como en la funcional al producirse una constante interacción entre todos ellos que no hace más que enriquecer el complicado espacio de la representación de los trabajadores en los centros de trabajo.

En conclusión, es posible que, en la práctica y aunque la Ley nada diga sobre ello, se produzca el condicionamiento, expreso o tácito, de la actuación de los delegados de prevención por parte de los órganos de representación unitaria -y, en el fondo de ellos, de los sindicales- en base al predominio de éstos sobre aquéllos de tal modo que, de hecho, los primeros carezcan de plena capacidad para decidir algunas de sus actuaciones. Todo ello a fin de evitar que el ejercicio de alguna de las competencias atribuidas expresamente a tales delegados pudiera ir en contra de los criterios de los órganos de representación general.

Es decir, es claro que los delegados de prevención son los concretos titulares de determinadas competencias previstas expresamente en la LPRL y en sus normas de desarrollo. Pero la articulación del ejercicio de las competencias por parte de los representantes de los trabajadores, de los de carácter general y de los especializados en materia preventiva, puede conocer diversas combinaciones, algunas de las cuales pueden implicar la limitación de la autonomía real de los delegados de prevención respecto de los órganos unitarios y sindicales.

En cualquier caso, tales condicionantes afectan a la conformación de la voluntad de los órganos que actúan como representantes de los trabajadores en materia preventiva y, de modo particular, a la de los delegados de prevención. Pero, en el fondo, ello es un tema que concierne a la dimensión interna de la autonomía colectiva que, salvando las distancias, guarda cierto parangón con las autolimitaciones que se imponen los sujetos con capacidad para negociar

colectivamente cuando optan, libremente, por someter determinadas decisiones al beneplácito de los trabajadores, ya sea a través de un referendium ya sea por medio de una asamblea.

15. ALGUNOS PROBLEMAS APLICATIVOS DE LA LEGISLACIÓN SOBRE RIESGOS LABORALES EN MATERIA DE REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES

La LPRL puede ser calificada como una Ley modélica desde el punto de vista de los fines que persigue. Ahora bien, la aplicación de la misma y de sus múltiples Reglamentos a la realidad suscita innumerables problemas dada la existencia de obstáculos de muy distinta índole. Es decir, como sucede en otros ámbitos de las relaciones laborales, el desfase entre la ley y la realidad es más que evidente, pues hay muchos factores de resistencia que, sin duda, lastran la virtualidad de la extensa normativa vigente sobre la materia. Y, así, la plena aplicación de la legislación en tal materia es aún una tarea pendiente, pues, pese al gran, aunque tardío, esfuerzo realizado por el legislador, falta aún el rodaje necesario para poder hablar de una efectiva asunción de los valores y fines postulados por aquél.

En consecuencia, la LPRL tiene aún demasiados retos pendientes que condicionan directamente su aplicación. Uno de ellos, es el relativo a las enormes dificultades que afectan a los derechos de participación de los trabajadores en las empresas y centros de trabajo en la materia preventiva. Tan es así que, en muchos casos, la legislación vigente en tal materia o bien encuentra graves resistencias para su aplicación o bien, sencillamente, no se aplica. Pues bien, sin ánimo exhaustivo y llevado sólo por el deseo de contribuir a un imprescindible debate sobre el tema, cabe identificar varios condicionantes de corte general que cortocircuitan la aplicación de la Ley en este punto.

En primer lugar, la existencia, en nuestra realidad productiva, de un contexto caracterizado por el abrumador predominio de las pequeñas empresas significa que el caldo de cultivo de la prevención de riesgos laborales no sea, precisamente, el más idóneo para favorecer la participación de los trabajadores. Básicamente, porque, en tales ámbitos, la posición de los empresarios es, en conjunto, de una mayor e incuestionable supremacía. Por ello, sus poderes en la materia que nos ocupa son muy amplios y se traducen, normalmente, en una marcada tendencia a la decisión unilateral y a la consiguiente minoración de los derechos participativos que no da demasiadas opciones a la representación de los trabajadores, en el caso de que ella se haya constituido.

Es decir, la generalizada ausencia de controles de tipo colectivo en las mencionadas empresas -y, también, en muchas de mediana dimensión- actúa como una pesada losa a la hora de que los empresarios cedan unas prerrogativas que consideran indiscutibles manifestaciones de su poder de dirección. Y ello se suele traducir en un mayor relieve de la denominada individualización de las relaciones laborales, que, en el caso que nos ocupa, puede relegar las cuestiones

relacionadas con la materia preventiva a un lugar marginal. En suma, una vez más, la relación entre el tamaño de la empresa -o del centro- y la aplicación de normas laborales es evidente y plantea crudamente ciertos problemas que, en este caso, pueden afectar a la salud de los trabajadores.

En segundo término, es verdad que, en el plano formal, la LPRL posibilita la participación de los trabajadores a título individual en todas las empresas o centros de trabajo y, además, cuando unas y otras tengan seis o más trabajadores, también a través de sus representantes generales y especializados en materia preventiva. Ahora bien, el problema surge cuando la realidad demuestra sobradamente que, en muchas pequeñas empresas -y, a veces, en las medianas-, no se han constituido los órganos de representación de los trabajadores o que ello se ha hecho de forma poco menos que virtual a los únicos efectos de que sus resultados electorales sean tenidos en cuenta cara a la medición de la representatividad sindical. Y, así, como expuse en su momento, al faltar el soporte sobre el que se construye la representación especializada en prevención de riesgos laborales, fallará su consecuencia, esto es, la conformación de instancias representativas específicas que se ocupen de iure y de facto del ejercicio de las competencias establecidas con carácter general en la Ley.

Además, la enorme dificultad de los sindicatos a la hora de favorecer la constitución de órganos de representación en las unidades productivas de reducidas dimensiones es, pues, una carga de profundidad que dinamita la participación de los trabajadores en materia preventiva. En todo caso, se trata de un problema sino insoluble, sí de difícil solución, dado que se inscribe plenamente dentro de aún rasgo estructural de nuestra realidad empresarial que, a estos efectos, produce una serie de consecuencias preocupantes. Sea como fuere, pese a la existencia de más de ciento veinte mil delegados de prevención, el retraso en la constitución de órganos especializados en materia preventiva es aún patente, en especial en ámbitos en los que la acción sindical encuentra fuertes condicionantes.

En tercer lugar, en demasiadas ocasiones, se perciben resistencias empresariales a la constitución o al funcionamiento de los órganos de representación de los trabajadores especializados en materia preventiva. Tales actitudes, que pueden ser por acción u omisión, afectan a unidades funcionales de todas las dimensiones y a los diferentes ámbitos, tanto privados como públicos, y pueden consistir en comportamientos de muy distinto tipo: en unos casos, en una más o menos larvada obstaculización cara a la formación de tales órganos o del ejercicio de alguna o de la totalidad de sus competencias; y ello es importante, pues la actuación de los mismos se basa en la necesaria cooperación de los empresarios y en el cumplimiento de las obligaciones legalmente impuestas a ellos, pues, de no ser así, la vida misma o la efectividad de sus iniciativas se construiría sobre el vacío.

Y, en casos extremos, las mencionadas resistencias pueden llegar a convertirse en un auténtico boicot, como sucede en la práctica cuando el empresario se resiste a constituir el comité de seguridad y salud al no designar a sus representantes en el seno del mismo, demorándose en ello o no procediendo a

hacerlo. O cuando espacia las reuniones condicionándolas a la elaboración de ciertos planes y programas que tardan en ver la luz. O cuando degrada la representación empresarial en el citado comité o designa, como representantes de pleno derecho, a sujetos externos a la empresa, como pueden ser miembros de los servicios de prevención que podrían estar presentes en él por otra vía. O, en fin, cuando oculta o transmite de modo insuficiente la información necesaria que ha de poner a disposición de los delegados de prevención.

Ciertamente, el art. 47.11 y 12 LPRL tipifica como infracciones graves el incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores y el hecho de no proporcionar la formación o los medios adecuados para el desarrollo de las funciones de los delegados de prevención. Con todo, las reticencias empresariales conocen mecanismos más o menos sutiles que bien pueden soslayar el fiel -o el inmediato- cumplimiento de las exigencias legales en tales materias.

En cuarto lugar, hay cuestiones que afectan, de modo directo, a los propios representantes de los trabajadores. Así, por ejemplo, para que la participación de los trabajadores sea eficaz se requiere que aquéllos tengan unos conocimientos específicos sobre la prevención de riesgos laborales, lo que se puede ver complicado por la reiterada complejidad de esta temática. De ahí que la posible ausencia o limitación manifiesta de ellos por parte de tales representantes, en especial en determinados sectores y actividades, sea un elemento que pueda condicionar de raíz la efectividad del ejercicio de los derechos en que la participación se desglosa. Así, es evidente que conocer a fondo, de un lado, la normativa legal y reglamentaria y, de otro, las particularidades de los riesgos de los concretos puestos de trabajo y de las medidas de protección y prevención adecuadas no es una tarea, precisamente, sencilla sino, más bien, ardua. El dominio de todos esos frentes requiere una formación especializada y un tiempo que no siempre dedican -o pueden dedicar- a ella los representantes de los trabajadores.

A ello se une la aún escasa sensibilidad de los representantes de los trabajadores cara a la prevención de riesgos laborales, pues, aunque se advierta una manifiesta progresión respecto de ella, lo cierto es que todavía no ocupa el lugar que le debiera corresponder. Lo evidencia, por una parte, el hecho de que, en demasiados casos, los trabajadores con una especial preparación en la materia -o predisposición hacia ella- no están situados en los primeros puestos de las candidaturas a órganos de representación unitaria, con lo que es posible que resulten elegidos. Y, por otra, la limitada recepción de la temática preventiva en la negociación colectiva, que aún es manifiestamente deficitaria al no haber calado en ella, de manera suficiente, las posibilidades que ofrece la nueva legislación.

En quinto lugar, la dificultad de extender la cultura del consenso en la prevención de riesgos laborales puede hipotecar la eficaz corresponsabilización de los diferentes sujetos implicados en ella. Consenso que afecta, en primer lugar, a la propia representación de los trabajadores y que ha de traducirse en un planteamiento de iniciativas comunes asumidas por los diferentes delegados

de prevención existentes en un ámbito dado. En el fondo, es importante la unidad de acción de los sindicatos a los que, muy posiblemente, pertenezcan los delegados de prevención.

Y, desde este punto de vista, es claro que las figuras de los delegados de prevención y de los comités de seguridad y salud pueden y deben ser, gracias al planteamiento legal, un eslabón más para el desarrollo de la acción sindical en los centros de trabajo y en las empresas. Eslabón que debe permitir, además de una profundización de su presencia en materias tradicionalmente marginadas de la acción colectiva, un enriquecimiento de las competencias de los representantes de los trabajadores en su conjunto. Ahora bien, para ello es indispensable que los delegados de prevención -y, en el trasfondo de ellos, los órganos de representación unitaria y los sindicatos que los designan- mantengan posiciones unitarias al respecto como condición de efectividad de sus decisiones en la materia preventiva. Lo contrario bien puede suponer, en la práctica, un debilitamiento de las mismas, lo cual es grave vista la entidad de los intereses en juego.

Y, por otra parte, la necesidad de consenso afecta también a la actuación de los comités de seguridad y salud. Básicamente, porque aunque estos órganos no sean de negociación sino de participación, pueden tomar algunas decisiones para las que se requiere la unanimidad, pues, de lo contrario, y al igual que sucede en las comisiones paritarias de los convenios colectivos, se producirá un empate entre las dos representaciones presentes en él que bloqueará sus iniciativas.

En fin, hay, todavía, una escasa sensibilidad de los trabajadores, en su conjunto, respecto de la prevención de riesgos laborales puede implicar, de hecho, una menor presión para que sus representantes lleven a cabo una eficaz defensa de sus intereses en la materia. Así, a diferencia de otros aspectos más perceptibles de las condiciones de trabajo, como, por ejemplo y de modo señalado, la retribución o el tiempo de trabajo, la prevención de riesgos laborales es, en el común de los casos, algo más intangible, pues pone el acento en algo no tan material o inmediato sino en unos medios y comportamientos para que algo, que sólo es previsible, no suceda.

Por ello, pese a que la cultura preventiva se expande poco a poco en todos los ámbitos, la participación activa en ella por parte de los trabajadores, considerados a título individual, adolece, aún, de importantes retrasos. Además, el elevado volumen de trabajadores con contratos temporales que padece nuestro modelo de relaciones laborales no es, precisamente, un caldo de cultivo idóneo para la participación; la mayor pasividad de tales colectivos ante el conjunto de los problemas, se traduce, indefectiblemente, en una menor predisposición a plantear cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos laborales.