

VARIOS AUTORES: *La Seguridad y Salud en el Trabajo en la Nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales*
(Publicación de la Junta de Andalucía.
Instituto Andaluz de Administración Pública,
Sevilla, 1997. 200 págs.)

POR MARÍA DEL CARMEN AGUILAR DEL CASTILLO*

Las conferencias pronunciadas en las Jornadas sobre la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, (en adelante LPRL), celebradas en Sevilla en 1996, han servido de base para el presente libro. Se trata de una obra de autores múltiples, coordinados por Félix Salvador Pérez, lo que la convierte en un conjunto de pequeñas monografías sobre temas específicos de la Ley.

Son muchas las pretensiones que se han perseguido con esta norma, aunque aun es pronto para hacer un balance sobre su eficacia, y lo que es más importante sobre su efectividad para reducir la siniestralidad en nuestro país. Datos facilitados por CC.OO. en el mes de marzo reflejan que el último trimestre del pasado año sólo en Andalucía y sólo en el sector de la Construcción han muerto 80 trabajadores. Una cifra demasiado alta, que sin restar valor a la Ley, si refleja el "breve" espacio de tiempo transcurrido desde su entrada en vigor hasta la fecha, junta a su imperiosa necesidad de desarrollo.

Dada la relativa importancia del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley hasta la fecha, hace que el libro que presentamos goce de plena actualidad.

Una vez más la Junta de Andalucía ha demostrado su acierto e inquietud al organizar estas Jornadas sobre un tema de vibrante actualidad no sólo en su aspecto jurídico sino también, por la necesaria concienciación de los sujetos implicados en la relación laboral. Este enorme esfuerzo por reunir a tan ilustres maestros y conocedores de la materia se ha visto completado con el libro que presentamos. Donde dado el tiempo transcurrido entre el seminario y la publicación del libro, existen algunas materias que han sido objeto de desarrollo normativo, ésto, sin embargo, no hace desmerecer la obra, al contrario supone una importante previsión de futuro.

La recensión la hemos estructurado conforme a la LPRL, debido a que con muy escasas diferencias las distintas exposiciones dan respuesta a la misma.

* Universidad de Sevilla.

Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

La LPRL es la primera norma con rango de ley que se aprueba en nuestro país. Su contenido intenta reflejar las modernas teorías que consideran el lugar de trabajo como la principal vía de desarrollo de la persona y su medio ambiente laboral como un elemento decisivo para garantizar el bienestar general de todos los trabajadores (Ojeda Avilés)

Un primer elemento de discusión que se presenta recae sobre la idoneidad de su denominación donde el término prevención, para el autor, parece acertado al defender el aspecto preventivo frente al exclusivamente clínico. En sentido distinto se pronuncia Alarcón Caracuel, al considerar más adecuado cambiar el término "higiene" dentro del binomio Seguridad e Higiene por "salud", para vincular un contenido más ofensivo o dinámico del deber de protección empresarial, más que hablar de prevención de riesgos.

Otro tema importante que contempla el autor (Ojeda Avilés) de carácter positivo es la falta de desarrollo normativo de la LPRL, haciéndolo descansar sobre la vía reglamentaria fundamentalmente, lo que le lleva a plantear la posición de carácter secundario en el que se queda la negociación colectiva y el "olvido" del legislador de la existencia de otro tipo de "acuerdos".

Al comenzar a hablar de la Ley el autor comienza refiriéndose al carácter universal de su ámbito subjetivo, principalmente con su ampliación a la Administración Pública.

Esta extensión, sin embargo, no resulta tan extraña para Millán Villanueva, si se tiene en cuenta que la mayor tasa de siniestralidad procede de las "empresas" con mayor tasa de actividad laboral, lo que va a legitimar el carácter estructural y permanente de la prevención en las Administraciones Públicas, las cuales alcanzan hasta el 40% del PIB. A título de ejemplo la Administración de la Comunidad Autónoma Andaluza, ocupa el tercer lugar en importancia en materia de siniestralidad.

La configuración de la LPRL como parte del Derecho del Trabajo, y su aplicación a las Administraciones públicas va a constituir un proceso más de laboralización de éstas comenzado con la L. 30/1984 de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuando hace referencia al personal que presta sus servicios independientemente de su relación jurídica, laboral, estatutaria o administrativa. Aunque la nueva Ley, como señala Millán Villanueva, no constituye enteramente una novedad legal, no por ello deja de tener gran relevancia, incluso cuando se trata de aplicarla a actividades consideradas especiales y a algunas funciones concretas.

Dentro del carácter universal de la norma Millán Villanueva va a hacer referencia a los problemas que plantea la Ley en su aplicación y desarrollo para las Administraciones autonómicas y locales, al tratarse de una legislación laboral dictada al amparo del art. 149.1.7ª de la Constitución.

Capítulo II: Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo

Dentro de este capítulo Ojeda Avilés, se refiere a los distintos organismos que se encargan de la materia de prevención de riesgos laborales, señalando como uno de los "avances más importantes de la nueva Ley" la institucionalización del principio de coordinación administrativa.

Los órganos a los que hace referencia la Ley son, uno ya de larga tradición en nuestro Derecho como es el Instituto Nacional de Seguridad e higiene en el trabajo, con funciones científico técnicas y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud de nueva creación, teniendo como misión principal la de asesorar a las Administraciones públicas sobre la materia de prevención, y dependiente de ésta la Fundación para la información, formación y promoción de acciones preventivas.

El autor plantea los problemas que se derivan de la composición de la Comisión y de la distribución de fondos de la Fundación entre las distintas Comunidades Autónomas, acercándonos a su posible solución.

Otra institución con una enorme importancia y trascendencia dentro de la prevención de riesgos es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aunque en éste libro se hace referencia a ella fundamentalmente en las características de su intervención cuando concurren en una empresa las circunstancias de un "riesgo grave e inminente", el cuadro normativo regulador del mismo y las consecuencias que para el empresario tienen los incumplimientos en la materia y la producción de un accidente derivado de esta situación (Miño Fugarola).

Si esta orden de paralización se extiende "al personal estatutario y de carácter administrativo al servicio de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, la Inspección de Trabajo, se abstendrá de actuar, señalando el autor las peculiaridades de esta situación.

Capítulo III: Derechos y obligaciones

En este capítulo se hace referencia tanto a los derechos como a las obligaciones de los sujetos de la relación laboral. Dentro de él hay que destacar la diferencia existente entre los deberes del empresario y de los trabajadores constituyendo aquellos el núcleo central de este capítulo en particular y de la LPRL en general (Alarcón Caracuel).

La razón se encuentra en la posición que ocupa el empresario dentro de la relación laboral y en el alto índice de siniestralidad existente en las empresas, con los enormes costos humanos y económicos que ello conlleva, lo que ha hecho que "la normativa laboral contemporánea le dedique al tema de la seguridad un lugar destacado", impulsado fundamentalmente por el Derecho Comunitario europeo, sobre todo a partir de la Directiva Marco 89/391.

"La LPRL tiene el significado ante todo de ser un instrumento de adaptación de nuestra normativa interna a este Derecho Comunitario", sobre todo cuando el legislador obliga al empresario a proteger al trabajador en los términos más amplios posibles.

Se trata como señala Alarcón Caracuel de una formulación muy extensa, no basta, por tanto con cumplir la normativa que puede, en determinadas circunstancias, ser insuficiente o haber quedado obsoleta, sino que el empresario estará obligado a "adoptar cuantas medidas sean necesarias".

Lo anterior lleva aparejado que el cumplimiento de la normativa, como dispone el art. 14.3 no exculpa de toda responsabilidad al empresario si se demuestra "que alguna medida era racionalmente necesaria —aunque no estuviera normativamente prevista— y no fue adoptada".

Este tema lleva al autor a hacer una reflexión sobre como se ha de entender el deber de seguridad, si como una "obligación de resultado" o "de medios", inclinándose por este último supuesto al considerar que es necesaria la existencia de un nexo causal entre el incumplimiento del empresario y el daño producido. Lo que para Alarcón Caracuel marca la diferencia con la responsabilidad objetiva que juega en el marco del sistema de Seguridad social.

Además de tratarse de una obligación de medios el deber de seguridad tiene un carácter permanente, principal y una naturaleza jurídica mixta, deteniéndose el autor en cada una de ellas, que le servirán de pórtico para analizar los principios a los que debe someterse el deber de seguridad del empresario.

Parte de la existencia de un "super-principio" "la prevención de riesgos" que se expresa a través de dos trilogías de principios generales, la primera la configura como los objetivos que se persiguen con aquél y consiste en "evitar-evaluar-combatir en origen" los riesgos. La segunda consiste en "planificar-globalizar-instruir" y responde a la metodología a seguir.

Dentro de estos últimos el autor plantea el problema de la prevención colectiva frente a la individual, considerando que la primera es más eficaz si se quiere conseguir una "seguridad y salud" para todos.

Finaliza la estructura de los principios refiriéndose a lo que ha denominado "la máxima exigencia en relación con el deber empresarial de seguridad" garantizar la seguridad de los trabajadores previendo sus distracciones o imprudencias no temerarias. Este tema también es tratado por Gorelli Hernández.

Una vez analizados los principios Alarcón Caracuel, se refiere a los deberes concretos del empresario que ha de desarrollar para cumplir adecuadamente con sus obligaciones, estructurándolos en tres bloques: 1º una acción previa al inicio de la actividad productiva. 2º un deber de carácter accesorio, como es elaborar y conservar la documentación relativa a toda la prevención en las empresas. 3º Un conjunto de deberes referidos a supuestos especiales de distinta naturaleza, para casos de emergencia, coordinación y deberes relativos a colectivos especiales.

La acción previa inicial descansa sobre la evaluación de los riesgos debiendo recaer sobre todos y cada uno de los elementos de la empresa y sobre su propia dinámica.

En el desarrollo de esta obligación existe una diferencia respecto de la Administración Pública como sujeto de la Ley ya que se les exige a diferencia de las empresas privadas que "cada departamento ministerial en el plazo de 6 meses desde la entrada en vigor de la Ley eleve al Consejo de Ministros una

propuesta de Plan de organización de actividades preventivas del Departamento y de sus Centros, acompañado de memoria explicativa". Este plazo a juicio de Millán Villanueva tiene un carácter preclusivo y no condicional.

Continuando con Alarcón Caracuel, el resultado de la evaluación determinará cuales son las "actividades de prevención" a desarrollar, recayendo sobre los equipos de trabajo y en última ratio sobre los equipos de protección cuando las primeras no sean suficientes. Sobre estos el empresario tiene dos obligaciones concretas, proporcionarlos al trabajador y "velar por el uso efectivo de los mismos".

Otras obligaciones son las de carácter individual dirigidas a los trabajadores, entre las que hay que destacar la información con carácter "previo y sistemático" sobre los riesgos específicos que afectan a cada puesto de trabajo y la de formación para la realización del mismo.

Estas obligaciones plantean a Millán Villanueva y a Gorelli Hernández, el problema sobre el momento en el que deben llevarse a cabo, para el primero estarán separadas del deber de "evaluación", mientras que el segundo entiende que estos deberes-derechos no es posible ejercerlos correctamente si previamente no se ha realizado una evaluación de los riesgos.

Por último Alarcón Caracuel, se refiere a la obligación del empresario del control de los resultados, entendiéndose que el canon fundamental para medir la eficacia de las medidas adoptadas es el estado de salud de los trabajadores. Siendo la vigilancia de la salud el instrumento idóneo para dicha comprobación, la cual cuando la naturaleza de los riesgos lo haga necesario podrá extenderse más allá del marco temporal del contrato de trabajo.

La vigilancia ha de ser "periódica" aunque el legislador no se refiere a la frecuencia de esa periodicidad, siendo un tema apropiado para la negociación colectiva, (en este sentido se manifiesta también Gorelli Hernández).

Este deber del empresario está condicionado al consentimiento del trabajador. Aunque son tan importantes las excepciones que marca el legislador que esta voluntariedad llega a verse cuestionada, hay que destacar entre éstas "aquellas en las que, previo informe de los representantes de los trabajadores, sea necesario el reconocimiento médico para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo", cuando la norma se refiere a los representantes ha de entenderse referida a los establecidos por la propia LPRL y no a la representación legal o sindical. Y respecto al informe que han de emitir sólo se trata de una consulta previa, por lo que en caso de ser negativo la decisión final correspondería al empresario (Gorelli Hernández). De cualquier forma señala Alarcón Caracuel, las informaciones que se faciliten deben limitarse a "las conclusiones que se deriven de los reconocimientos" siempre que tengan que ver con la aptitud del trabajador para el desempeño de su puesto de trabajo (Por conclusiones no puede entenderse resultados, los cuales para ser facilitados sí precisan del consentimiento expreso del trabajador), y además no podrán ser utilizadas en perjuicio del trabajador.

Sin abandonar el Capítulo III de la LPRL, vamos a hacer referencia a los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Al encontramos inmersos en una relación contractual se produce una correlación entre los deberes y derechos de las partes que la componen. Es precisamente a esta situación a la que hace referencia el legislador al referirse a los derechos del trabajador, puesto que como pone de manifiesto Gorelli Hernández, los mismos tienen un carácter negativo en la Ley, siendo muy pocos los derechos de carácter positivo contemplados en la misma.

Dentro del conjunto de derechos el autor distingue tres grandes grupos: 1º Derechos preliminares al conjunto de los individuales. 2º derechos de carácter individual. 3º derechos de carácter colectivo.

Dentro de los derechos de carácter individual el autor se refiere al supuesto de la existencia de riesgo grave e inminente y a sus consecuencias para el trabajador.

Cuando se detecta una situación de estas características el empresario está obligado a evitar que los trabajadores puedan recibir algún tipo de daño derivado de ese riesgo, "si no cumple con este deber, se establecen un conjunto de derechos tanto en el ámbito individual como colectivo", dentro de los primeros el trabajador estará legitimado para interrumpir la prestación laboral si objetivamente considera que existe ese riesgo, y permanecerá en esa situación mientras persista la misma.

También de forma colectiva puede acordarse la paralización siguiendo las reglas del art. 21 de la LPRL, con ello se pretende potenciar un sistema de fiscalización interno que aspira a que se mantenga unos niveles adecuados de seguridad (Miño Fugarola).

La paralización decretada por los representantes legales o de los Delegados de Prevención, y no por los Delegados Sindicales, va a suponer para el empresario una limitación a su poder de dirección y organización y a su facultad unilateral de imposición de condiciones de trabajo y para el trabajador la prohibición de reanudar su trabajo mientras las circunstancias persistan.

Los derechos de carácter colectivo configuran el Capítulo V de la Ley y serán objeto de un desarrollo posterior. Igual ocurre con las referencias a las consecuencias de los incumplimientos empresariales a los que Gorelli Hernández, dedica poco espacio.

Sí se detiene, no obstante, en los derechos de los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, reflexionando sobre el equívoco que se desprende de la norma y que posteriormente se pone de manifiesto en la protección de los distintos colectivos. De la regulación de la Ley parece deducirse que el legislador ha pretendido proteger de forma específica a todos los trabajadores que por sus características personales, o estado biológico conocido sean especialmente sensibles a determinados riesgos derivados del trabajo, no obstante, lo que la norma hace es proteger a concretos trabajadores respecto de cualquier tipo de riesgo y no a la inversa.

Dentro de los distintos colectivos de trabajadores contemplados por la norma hay que destacar la protección de la maternidad, la cual tiene por finalidad proteger al feto o al recién nacido a través de garantizar y proteger la salud de la madre.

El derecho de la mujer se va a concretar en deberes específicos para el empresario, deteniéndose el autor en las diferencias con la regulación general del ET y características que se van a derivar del cambio de puesto de trabajo o movilidad funcional de la mujer embarazada o en periodo de lactancia, problemas y su posible solución.

La norma continúa el autor no prevé, sin embargo, las situaciones en las que no sea posible realizar la modificación y eliminar los riesgos para la mujer. En estos casos el autor considera que podría aplicarse directamente lo preceptuado en la D 89/391 que entiende debe ser dispensada de realizar la prestación de trabajo.

Un derecho complementario al anterior es la protección de la procreación, que afecta tanto a hombres como a mujeres, para el cual no existen medidas específicas que obliguen al empresario, tan sólo la genérica de "tender a eliminar los posibles riesgos" adaptando el trabajo al trabajador y si no es suficiente dotándolo de los mecanismos de protección individual necesarios.

Otro colectivo protegido es el de los trabajadores menores de edad, aunque se mantiene en vigor la normativa anterior hasta que no se desarrolle reglamentariamente la protección prevista en la LPRL.

Por último hace referencia a los trabajadores con relación de trabajo temporal y en empresa de trabajo temporal, justificando las razones que han llevado al legislador a encuadrarlos dentro de los colectivos necesitados de especial protección. Con esta regulación se pretende garantizar la igualdad de protección con el resto de trabajadores en plantilla.

Obligaciones de los trabajadores.— Hasta ahora sólo nos hemos detenido en los derechos de los trabajadores, bien contemplados como deberes del empresario o como derechos propios, pero al ser sujetos de una relación contractual también la LPRL les reconoce un conjunto de obligaciones cuyo incumplimiento tendrá carácter laboral a efecto de posibles sanciones.

De la lectura del art. 29 LPRL parece deducirse una "falta de reciprocidad entre las obligaciones contractuales entre empresario y trabajador pareciendo que existen dos niveles muy diferentes de exigencia, uno amplio para el primero y otro mucho más limitado para el segundo". La razón se debe a que las obligaciones del trabajador tienen un carácter secundario en la medida en la que dependen del cumplimiento de las mismas en un primer momento por parte del empresario, y por otro lado que la expresión reciprocidad no significa necesariamente que deba darse una absoluta paridad entre las obligaciones desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo a cumplir por ambas partes del contrato de trabajo.

Gorelli Hernández, desarrolla detenidamente el contenido del art. 29, considerando que nos encontramos con una lista abierta de obligaciones, en la cual se pueden incluir un conjunto de posibles comportamientos no regulados estrictamente en la LPRL pero sí encuadrables en ella.

Destaca dentro de las mismas, con carácter general el deber de cooperación del trabajador y con carácter específico la obligación de comunicar al empresario las posibles anomalías que observe y conozca por el normal desarrollo de su puesto de trabajo, así como el alcance y consecuencias de las mismas.

Capítulo IV: Servicios de Prevención

Esta conferencia fue dada antes de la entrada en vigor del RD. 39/1997, sobre los Servicios de Prevención, no obstante, González Biedma conocedor del "proyecto" lo introduce en su exposición.

La creación de ésta figura "constituye uno de los principales nervios centrales del nuevo sistema de prevención de riesgos laborales" a los que se les encomienda la planificación y organización de las empresas en materia de prevención. Suscitándole al autor un gran interés la falta de contundencia que la Ley muestra hacia la vertiente ejecutiva de estos órganos.

Los servicios de prevención van a constituir una modalidad de desarrollo de las actividades de prevención, siendo en sentido estricto, unos medios instrumentales para acometer ciertas obligaciones preventivas del empresario.

González Biedma, desarrolla los distintos supuestos legales para ejercer estas funciones, deteniéndose principalmente en los problemas que ocasiona la asunción de las mismas por los propios trabajadores de la empresa.

También hace una detenida referencia a los servicios de prevención propios o ajenos, a sus capacidades, organización, garantías y responsabilidades, llegando a decir que "estas entidades están llamadas a desempeñar íntegramente las funciones descritas en la LPRL, sin excluir la posibilidad de subcontratación, que será admisible excepcionalmente cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad".

Los servicios de prevención podrán ser desarrollados también por las Mutuas, "no puede ocultarse la simpatía que experimenta la LPRL por la intervención de éstas en materia de servicios de prevención" requiriéndose de forma expresa que los representantes de los empresarios y trabajadores participen en el control y seguimiento de la gestión desarrolla por estas entidades.

Capítulo V: Consulta y participación de los trabajadores

"Esta materia cuenta con una gran trascendencia práctica en la medida en que a partir de la vigencia de la Ley la organización y el funcionamiento de la prevención de los riesgos laborales en los lugares de trabajo cuenta con una significativa presencia de los derechos de consulta y de información de los trabajadores" Rodríguez-Sañudo.

El autor hace un pequeño análisis sobre la situación legal de esta intervención con anterioridad a la LPRL, no sólo en el ámbito nacional sino también internacional fundamentalmente a la normativa comunitaria y en particular a la D. 89/391, refiriéndose a las distintas posibilidades de intervención de los trabajadores contempladas en la misma.

Volviendo a la normativa vigente, la LPRL, crea los delegados de prevención considerándolos como el más importante componente del sistema de participación.

El número de estos delegados se determinara por una escala de similares características a la de los vocales del comité de empresa, aunque en contraste

con la regulación genérica de éstos, la LPRL permite articular esta representación de manera diferente a través de la negociación colectiva. Con este sistema continúa el autor se pretende conseguir que la regulación de la materia responda mejor a las conveniencias o necesidades de cada ámbito, y también de superar si es necesario las dificultades que plantea para la prevención "una excesiva atomización representativa por centros de trabajo".

Además de la determinación del representante una cuestión esencial unida a esta y regulada por la Ley es la relativa a las "competencias" y "facultades" de los delegados de prevención. Aunque esta distinción legal no le parece lo suficientemente rigurosa al autor, al considerar que algunas de las "competencias" deberían de haber sido incluidas como "facultades", en otros casos aquellas carecen de una materialización posterior y en otros existen algunas facultades que carecen de un referente expreso en las competencias.

Desde el punto de vista de su contenido en la Ley predominan las funciones de consulta, de información, propuesta a distintos sujetos, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención y la facultad de acompañar a los técnicos y a los Inspectores de Trabajo en sus visitas al centro de trabajo. Junto a otras competencias distribuidas por la Ley y que se encuentran fuera del Capítulo V también asumirán las propias del Comité de Seguridad y Salud cuando la empresa no esté obligada a su constitución, de todas ellas se hace una descripción por el autor.

Un dato sobre el que Rodríguez-Sañudo llama la atención es la equiparación de los Delegados de Prevención con los representantes legales respecto a sus garantías, deteniéndose en concreto sobre dos reglas específicas en relación con el "crédito horario". La primera la atribución de ese tiempo para el desempeño de las funciones prevista en la Ley, la segunda, el trato más favorable para los Delegados de Prevención al no imputársele el tiempo dedicado a las reuniones del comité de seguridad y salud y cualesquiera otras convocadas al efecto por el empresario o acompañar a técnicos de prevención o al Inspector de Trabajo.

Otro aspecto importante es el deber de formación del empresario respecto de estos representantes el cual deberá ser distinto al propio de la realización del puesto de trabajo, y si es necesario habrá que repetirlo periódicamente si las circunstancias así lo aconsejan, considerándolo a todos los efectos como tiempo de trabajo.

Cuando se trata de aplicar la LPRL a la Función Pública, todo lo relativo a la participación de los trabajadores no es considerado como norma básica, por lo que ha precisado de una aclaración posterior a través de la Instrucción de 26 de febrero de 1996 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, para que los sujetos dependientes de éstas puedan ejercer sus derechos de participación. Dentro de las distintas especialidades se encuentra la designación de los delegados de prevención por organizaciones sindicales, o la asunción de sus funciones por los Delegados Sindicales cuando no haya Delegados de Prevención todo ello referido a la Administración del Estado, como señala Millán Villanueva.

Otro órgano de participación es el Comité de seguridad y salud, de él cabe señalar la posibilidad de constituir un comité intercentros para aquellas empresas con varios centros de trabajo que cuenten con este órgano y las diferencias de regulación respecto a la del comité intercentro al que hace referencia el ET (Rodríguez-Sañudo).

Continuando con este autor, el comité de seguridad y salud es un órgano paritario formado por los delegados de prevención y por representantes del empresario, la paridad se ha de entender referida al número de votos y no al de personas. A las reuniones pueden asistir con voz y sin voto los delegados sindicales, y cualesquiera otras personas que alguna de las partes consideren necesarias. "La Ley con buen criterio ha querido que el comité se abra a la colaboración de todos aquellos que pueden asesorarle e informarle en sus funciones de prevención."

Dentro de su funcionamiento la ley establece normas muy concretas como el plazo para reunirse, sin ningún otro requisito.

La Administración Pública también ha de crear estos comités de seguridad y salud, como señala la Instrucción citada, prácticamente atribuye las mismas reglas de funcionamiento que las fijadas en la LPRL, no obstante, estos órganos en la Administración General del Estado deberán ajustarse a tres principios: Concentración; Distribución y el de Proporcionalidad. Este último no es de aplicación entre el personal laboral, por la existencia de varios convenios Colectivos, en el ámbito de los servicios periféricos de la Administración Civil del Estado (Millán Villanueva).

Rodríguez-Sañudo, también plantea el problema de las pequeñas empresas, —entre 1 y 5 trabajadores y entre 6-10 cuando no hayan decidido elegir un delegado de personal—, en estos supuestos serán los trabajadores directamente los que ejerzan estos derechos, ya que en todo caso son sus titulares. También el autor hace una breve mención a la participación en aquellos supuestos en los que concurren trabajadores de varias empresas y las de los centros con trabajadores de empresas de trabajo temporal.

Y por último se refiere al mantenimiento por la LPRL de las competencias que en esta materia venían ostentando los representantes legales y los sindicales, por lo que la participación no se concentra de forma exclusiva en los Delegados de prevención, sino en la totalidad de todos ellos, lo que precisará para ser eficaz de una correcta coordinación entre las distintas representaciones.

Capítulo VII: Responsabilidades y sanciones

"Se trata, seguramente, de la parte menos innovadora de la Ley", "se ha limitado a recoger, eso sí con algunas matizaciones y añadidos, los planteamientos que ya existían en la legislación española" (González Ortega).

La LPRL menciona tres tipos de responsabilidades, la administrativa, con carácter prioritario; la penal; y en tercer lugar la responsabilidad civil por daños y perjuicios; todas ellas derivadas de los incumplimientos del empresario en materia de prevención. Esta enumeración resulta incompleta ya que no incluye

las responsabilidades en el terreno de la Seguridad social, y por otro lado tampoco resuelve los problemas jurisdiccionales que plantea la calificación de la responsabilidad civil como contractual o extracontractual.

La LPRL establece con gran claridad la prohibición de la doble sanción, sin embargo, lo que en un principio parece un problema de incompatibilidad entre los dos órdenes, "realmente se traduce en la idea de que, pudiendo ser sancionable una conducta en el plano penal, la explotación jurídica de esta posibilidad es siempre preferente".

Continuando con la aplicación del principio "non bis in idem", el autor se refiere al problema de la vinculación al órgano administrativo de los hechos probados en los tribunales penales.

Una regla novedosa presentada por la LPRL es la conexión entre las jurisdicciones contencioso-administrativa y social cuando declara que los hechos probados en el primer orden, vinculan al segundo en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social, González Ortega, se refiere a los defectos y carencias de esta regla y a la posible solución de las cuestiones no resueltas por la LPRL.

Otra regla de conexión que establece la Ley es la compatibilidad entre la responsabilidad administrativa y el recargo de prestaciones. La novedad de esta afirmación no se encuentra en la compatibilidad en sí misma, sino en el reconocimiento expreso que hace la LPRL sobre ella.

De la Ley también se desprende la idea de compatibilidad entre las distintas responsabilidades civiles, incluyendo las indemnizaciones por recargo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social.

Respecto de la indemnización del recargo en la prestación el autor hace un análisis sobre el mismo y señala que su existencia y su cuantía en relación con la responsabilidad civil no puede funcionar como un factor de moderación de ésta.

Determinadas las posibles responsabilidades la Ley se refiere al cuadro de infracciones, el cual no plantea grandes novedades, "establece una calificación "en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado", tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad social" junto a la relación de un cuadro de infracciones leves, graves y muy graves.

A las infracciones cometidas les corresponde "la oportuna sanción, siendo su esencia la imposición de multas que se hacen recaer sobre el patrimonio del empresario en razón de su previa conducta infractora; multas que tienen un carácter aflictivo y son una forma de expresar la reacción contra la inobservancia del ordenamiento".

El cuadro sancionador introducido por la LPRL ha traído consigo un importante aumento en la cuantía de las multas, exigiendo que la determinación de las mismas se mueva por los límites fijados por la graduación que hace la propia Ley, sin posibilidad de discrecionalidad para la Administración hasta la determinación final de la cuantía de la multa. Estas cantidades últimas podrán verse incrementadas en los supuestos en los que el sujeto sea considerado reincidente.

Otra cuestión importante es el plazo de prescripción fijado por la Ley lo que sí supone una novedad respecto de la norma que rige para el resto de las infracciones laborales, estableciendo plazos distintos según la calificación de la infracción.

El autor plantea el problema de si respeta en todo momento el principio de legalidad, respecto de las infracciones reguladas en las normas legales y reglamentarias y de las cláusulas normativas de los convenios colectivos, debido fundamentalmente a la existencia de cláusulas en blanco o muy generales para regular las infracciones.

Otra cuestión que aclara González Ortega es la determinación del criterio seguido por el legislador para declarar la responsabilidad, objetiva o por culpa.

Además de la multa como sanción la Ley recoge otras medidas que no tienen propiamente naturaleza sancionadora al perseguir otros objetivos, como la publicidad de las sanciones. La paralización de la actividad como sanción que sería más una medida cautelar que una sanción propiamente dicha, y la limitación para contratar con la administración con un carácter disuasorio de primer orden consistente en la prohibición de contratar o en la suspensión de la calificación.

El autor también se refiere a los problemas de determinación de la responsabilidad en aquellas situaciones en las que en un mismo centro coinciden trabajadores de distintas empresas, los supuestos de contratas y subcontratas y las empresas de trabajo temporal.

Millán Villanueva, analiza las responsabilidades contenidas en la LPRL cuando el sujeto incumplidor es la Administración Pública. Estos supuestos no van a ser objeto de una sanción sino de medidas correctoras, —señalando el autor distintas posibilidades—, tras la iniciación del oportuno procedimiento que también será distinto al común. La Instrucción 104/96 establece una serie de principios a los que este procedimiento deberá someterse que sólo va a suponer una innecesaria dilación en el mismo. Solo gozará de la inmediatez precisa la paralización de la actividad en los supuestos de riesgos grave e inminente.

Como cierre al contenido de la LPRL hay que hacer una referencia sobre el papel de la Administración Andaluza en esta Ley. Esta actuación será importante basándose fundamentalmente "en el desarrollo de una actividad de fomento, a través de los órganos técnicos asesores de la Administración Pública Andaluza", junto con una actividad de policía en la tutela, control y vigilancia del cumplimiento de la Ley y una efectiva colaboración y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas (Márquez Moreno).

Nuestra Comunidad Autónoma se adelantó a la propia entrada en vigor de la norma con el Pacto Andaluz por el Empleo y la Actividad Productiva, suscrito el 13 de febrero de 1995, donde se contemplan una serie de acciones orientadas a la prevención.

Con carácter general el autor se refiere al cuadro sancionador y en concreto a la separación producida entre las fases instructora y sancionadora del procedimiento, como algo positivo al trasladar a la vía administrativa los derechos de defensa reconocidos en el Derecho Penal, entre los que se incluye el juez

imparcial. Con la matización de que no es necesario una separación radical tan sólo entre los órganos que la encauzan, aunque se encuentren en una línea de jerarquía.

Para hacer eficaz esta separación entre órganos, la Junta de Andalucía anuncia la publicación de un Decreto por el que se designan los órganos competentes para la instrucción del procedimiento administrativo sancionador. También se está elaborando un Reglamento que desarrolle el procedimiento sancionador, en el que se busca el consenso y la participación activa de los órganos de representación de los trabajadores.

La Administración en ese Reglamento no se va a autosancionar, ni va a establecer procedimientos sancionadores distintos en función de la relación con su personal, sino que establece medidas dirigidas a la corrección de las deficiencias observadas para evitar que las mismas perturben su eficacia.

Dentro de la labor de fomento se anunció la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Interdepartamental de Seguridad y Salud laboral, integrada por una pluralidad de Consejerías cuya finalidad será la de coordinar los distintos ámbitos competenciales que tiene la Junta de Andalucía.

Por otra parte también se impone como objetivos dar entrada en una posición de colaboración y coprotagonismo a los agentes sociales y económicos según el Pacto andaluz citado anteriormente.

Por otra parte la Junta de Andalucía ha creado, como empleadora, un Grupo de Trabajo con el objetivo de realizar un análisis y evaluación de los riesgos, tanto colectivos como individuales, en los centros de trabajo dependientes de la Junta de Andalucía, para detectar las situaciones de riesgo, eliminar los que puedan ocasionar perjuicio para sus compañeros y aquellos otros que puedan producirlo para el usuario o administrado. Con estas premisas se elaborará un plan de prevención donde se estructura una evaluación de los riesgos en cuatro ámbitos funcionales, Administración General, Administración Docente, Administración Sanitaria y Administración de Servicios Sociales.

Por otro lado y por su posición de garante de la salud de sus trabajadores la Junta de Andalucía también implanta un Servicio de Prevención propio. "Y además cursos de formación e información de los empleados públicos como elemento básico y sustancial para conseguir una correcta y eficaz aplicación de la LPRL en el ámbito de la Administración Pública Andaluza".

Dentro de estas actuaciones como indica Márquez Moreno, se encuadra el seminario que ha dado objeto al presente libro, el cual pese a referirse a la "recién" entrada en vigor LPRL, su contenido es trasladable a la fecha de su publicación en 1998.

Se trata de una norma necesitada de un importante desarrollo reglamentario que no se ha cumplido en su totalidad y por otro lado por el contenido de la norma es una Ley aún muy joven que necesita superar innumerables obstáculos hasta poder dar sus frutos.

Son muchos y variados los comentarios que pueden efectuarse acerca del presente libro, aunque sólo voy a referirme al que considero engloba prácticamente a los demás, su propio contenido. La mayoría de los problemas expues-

tos continúan actuales, a algunos se les ha dado respuesta normativa, pero no a la mayoría, aquí el lector puede encontrar una presentación clara de los mismos junto a sus posibles soluciones.

El libro de forma sencilla, aunque sin olvidar su rigor científico va desgarrando los distintos capítulos de la Ley generando en el lector una "conciencia" sobre la prevención que le hace desear que esta materia ocupe un lugar relevante, no sólo en el ámbito jurídico sino también social, de forma que independientemente de la posición que cada uno ocupe, la protección de la salud, vida e integridad física en el mundo del trabajo no se vea cuestionada.