

# LA REPRESENTACION DE LOS TRABAJADORES EN MATERIA DE PREVENCION DE RIESGOS PROFESIONALES

Por JESÚS CRUZ VILLALÓN \*

**SUMARIO:** I. La actuación sindical dentro de un ámbito de intervención estatal. II. Prevención de riesgos laborales y participación en la empresa. III. Caracterización general de la normativa vigente sobre representación en materia de prevención de riesgos. IV. El complejo marco orgánico. V. Régimen vigente del Comité de Seguridad e Higiene.

## I. LA ACTUACION SINDICAL DENTRO DE UN AMBITO DE INTERVENCIONISMO ESTATAL

La actividad de los representantes de los trabajadores en el campo de la seguridad y salud en el trabajo ha sido tradicionalmente bastante débil dentro de nuestro sistema legal, siendo uno de sus datos más expresivos la escasa extensión de los órganos específicos internos en la empresa (1). Probablemente, el factor que más ha influido en esta falta de intensidad del protagonismo sindical se sitúe en la correlativamente fortísima intervención por parte de los poderes públicos. Común denominador de todo el sistema español de relaciones laborales es precisamente el acentuado intervencionismo estatal en su funcionamiento y desarrollo; rasgo éste que se ve incrementado en el terreno concreto de la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Además, no se trata ya solamente de que se haya venido conformando desde sus inicios una amplia y detallada normativa estatal, sino que más allá de ello actúan con fuerza también otras esferas de los poderes estatales; en particular, se trata de un intervencionismo de la Administración laboral, tanto de asesoramiento e investigación como de control y vigilancia del cumplimiento de la legislación, incluida una amplia actuación en el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad laboral.

Como es obvio, la aprobación de la Constitución de 1978 y, con ella, la

---

\* Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Valladolid.

(1) Aparte de la elevación del umbral mínimo de trabajadores necesarios para poder llegar a constituirlos, según cifras aportadas por los sindicatos la obligación legal de constitución de los comités de seguridad e higiene no se cumple en el 26.4 % de las empresas entre 101 y 500 trabajadores ni en el 15.9 % de las de más de 500. Cfr., sobre el particular, A. BAYLOS GRAU y J. TERRADILLOS BASOCO, *Derecho Penal del Trabajo*, Madrid 1990, pg. 106.

ración de un modelo de relaciones laborales acorde con las pautas de una acción democrática avanzada, ha venido provocando un paulatino y sustancial aumento del precedente intervencionismo estatal, que curiosamente se ha dado de forma más inmediata y emblemática en lo que es la actuación de la representación laboral (2). Precisamente, el extenso y profundo reconocimiento de la acción colectiva en sus diversas manifestaciones —entre las que habría que destacar obviamente la acción sindical en la empresa— ha provocado una significativa postergación del protagonismo de los poderes públicos en el ámbito de las relaciones laborales. Ello debería conducir, por tanto, a un paralelismo de la actuación sindical en los diversos terrenos, en un proceso de imitación de la precedente intervención de tutela por parte de los poderes públicos. En particular, era de esperar que también en el ámbito de la seguridad del trabajo se produjera un incremento de las competencias de los poderes públicos en la empresa de los órganos de representación de los trabajadores, cesando o disminuyendo las necesidades de actuación administrativa.

En primer lugar, en absoluto negar el cambio sustancial que se ha producido en el sistema de relaciones laborales a partir de la aprobación y efectiva aplicación del texto constitucional, sin embargo conviene también destacar que las normas consolidadas han frenado significativamente la evolución inicial-pronunciada, de modo que se ha mantenido un destacado intervencionismo por parte del Estado, elemento este último que ha ensombrecido el virtual protagonismo de la actuación de los trabajadores. Por lo que se refiere, en concreto a la seguridad del trabajo, concurren factores específicos que justifican una situación peculiar en comparación con otros contenidos del cumplimiento de las obligaciones empresariales.

En primer lugar, la historia: desde los inicios de la legislación laboral, la actividad estatal comienza centrándose en la seguridad e higiene en el trabajo, con una fuerte tradición en este campo y, por tanto, con una regulación bien normada y sistematizada (3). Tal es la profundidad de la intervención en esta materia de seguridad e higiene, que ello ha llevado a algún sector de la doctrina a defender la idea de que los deberes empresariales en esta materia son de naturaleza pública. Sin identificarnos personalmente con este criterio, entendemos perfectamente plausible la tesis de quienes insertan la seguridad e higiene como un

2. Véase, S. GONZALEZ ORTEGA, *La intervención de la Administración en relaciones colectivas de trabajo*, en AA. VV. (F. Durán López coord.), *La intervención administrativa y jurisdiccional en las relaciones colectivas de trabajo*, IV jornadas universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Sevilla 1989, pgs. 16 ss.

3. Véase, A. MONTOYA MELGAR, *Ideología y lenguaje de las leyes laborales españolas (1883-1978)*, Madrid 1992, pgs. 40 ss. A. MARTIN VALVERDE, *Estudio preliminar. La formación del Derecho del Trabajo en España*, en AA. VV., *La acción social en la historia de España. De la revolución liberal a 1936*, Madrid 1987, pp. 11-12. C. PALOMEQUE LOPEZ, *Derecho del Trabajo e ideología*, Madrid 1980, p. 57.

deber de naturaleza estrictamente contractual, en todo caso el citado debate cuando menos es expresivo de la fuerte incidencia de la intervención pública en el terreno de la prevención de los riesgos profesionales (4).

En segundo lugar, por la naturaleza del bien jurídico protegido en estos casos: la vida y la integridad física de los ciudadanos, que recibe el tratamiento de derecho fundamental por parte del texto fundamental (art. 15 CE), lleva a la necesidad de una acentuada protección frente a las previsibles situaciones de riesgo dentro de la actividad laboral, vertiente de la vida donde se incrementan los peligros de daño o lesión personal.

En tercer lugar, el dato normativo de que la Constitución de 1978 prevé la adopción de medidas de seguridad e higiene en el trabajo conteniendo un mandato dirigido a los «poderes públicos» para que adopten una política activa de vigilancia: referencias directas en el art. 40.2 CE («los poderes públicos... velarán por la seguridad e higiene en el trabajo») e indirectas en los arts. 43.2 («competen a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios») y 45.2 («los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la imprescindible solidaridad colectiva»).

En cuarto lugar, por cuanto que a partir de la aprobación y entrada en vigor del Acta Unica Europea se ha desplegado una fuerte política comunitaria en materia de protección de la salud y seguridad en el trabajo. Política que se ha materializado sobre todo en el desarrollo de una intensa armonización de las legislaciones nacionales a través de un amplio número de Directivas en esta materia: a partir de la Directiva Marco 89/391/CEE, de 12 de junio se han aprobado ya más de 12 Directivas específicas más otras cuatro Directivas adicionales complementarias sobre el particular (5). Precisamente por su carácter

(4) Acerca del citado debate, cfr., por todos, L. FERNANDEZ MARCOS, *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y como deber público*, Madrid 1975, pgs. 56 ss. S. GONZALEZ ORTEGA, *La seguridad e higiene en el trabajo en la Constitución*, RPS nº 121 (1979), pgs. 199 ss.

(5) Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Directiva 89/654/CEE, de 30 de noviembre, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo (1ª Directiva específica). Directiva 89/655/CEE, de 30 de noviembre, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de trabajo (2ª Directiva específica). Directiva 89/656/CEE, de 30 de noviembre, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual (3ª Directiva específica). Directiva 90/269/CEE, de 29 de mayo, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (4ª Directiva específica). Directiva 90/270/CEE, de 29 de mayo, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas

activas comunitarias, las mismas tienen como destinatarios a los Estados miembros, debiendo estos poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en ellas. Por otra vía, de la necesaria trasposición de las Directivas comunitarias al momento de cada uno de los Estados miembros, se viene indirectamente a reforzar la intervención de los poderes públicos nacionales en materia de protección de la salud y seguridad de los trabajadores.

En quinto lugar, porque se trata de una materia que incide fuertemente sobre la competitividad de las empresas, dado que los relativamente altos costes económicos de las medidas a adoptar en este terreno pueden colocar en posición bastante desigual a las empresas cumplidoras e incumplidoras de la normativa. Por tanto, una intervención pública en este terreno se hace imprescindible a fin de evitar prácticas desleales en la concurrencia económica en el mercado de bienes y servicios.

En sexto lugar, el alto índice de accidentes de trabajo contabilizados en los

trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización (5ª Directiva específica). Directiva 90/394/CEE, de 28 de junio, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo (6ª Directiva específica). Directiva 90/679/CEE, de 26 de noviembre, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (7ª Directiva específica). Directiva 92/57/CEE, de 14 de junio, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (8ª Directiva específica). Directiva 92/58/CEE, de 24 de junio, relativa a las disposiciones mínimas en materia de visualización de seguridad y de salud en el trabajo (9ª Directiva específica). Directiva 92/91/CEE, de 19 de octubre, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (10ª Directiva específica). Directiva 92/91/CEE, de 3 de noviembre, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores de las industrias extractivas por debajo de tierra (11ª Directiva específica). Directiva 92/104/CEE, de 3 de diciembre, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas (12ª Directiva específica). Directiva 91/383/CEE, de 25 de junio, por la que se completan las disposiciones tendentes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal. Directiva del Consejo 92/29/CEE, de 31 de marzo, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques. Directiva 90/641/CEE/Euroatom, de 4 de diciembre, relativa a la protección operacional de los trabajadores exteriores con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada. Directiva 91/383/CEE, de 29 de mayo, relativa al establecimiento de valores límites de carácter preventivo. Cfr., sobre el particular, A. PEREZ ALENCART, *El Derecho comunitario de la seguridad y la salud en el trabajo*, Madrid 1993. J. SANCHO CUESTA, *Seguridad e higiene en el ordenamiento jurídico comunitario*, Madrid 1993.

últimos años (6) desaconseja la práctica de una política de «laissez faire, laissez passer». Los cambios producidos en la estructura de las plantillas de las empresas, inducidos estos a su vez por la flexibilización de la normativa laboral—particularmente por lo que se refiere a los altos porcentajes de contratación temporal— (7), junto a la extensión de los fenómenos de descentralización productiva, la introducción de nuevas tecnologías sin las debidas garantías de prevención de riesgos y la alteración de los sistemas de trabajo, son todos ellos factores que aconsejan que el intervencionismo por parte de la Administración pública se mantenga como instrumento eficaz de control de las condiciones de seguridad y de salud en las empresas.

## II. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES Y PARTICIPACIÓN EN LA EMPRESA

El precedente panorama fuertemente incentivador de la permanencia de una política, tanto en lo normativo como en lo ejecutivo, de marcado intervencionismo de los poderes públicos en el ámbito de la prevención de los riesgos profesionales, no tiene por qué traducirse en una imposibilidad de la actuación sindical en este terreno. Intervención pública y actuación sindical no deben contemplarse necesariamente como fenómenos incompatibles en cuanto al grado de protagonismo de unos y otros, sin perjuicio de que ciertamente pueda existir una cierta relación de causa y efecto entre el uno y la otra. Se trata de identificar, a estos efectos, el rol que le corresponde desempeñar a la representación de los trabajadores y apuntar cuáles pueden ser las tendencias de futuro hacia un reforzamiento de la actuación sindical en este campo; incremento que pueda complementar e, incluso si me apuran, hacer menos intensa la actuación pública.

A estos efectos podría ser oportuno apuntar brevemente algunos de los elementos que coadyuvan a la presencia de los representantes de los trabajadores

- (6) Existiendo una tendencia hacia un descenso progresivo del número absoluto de accidentes de trabajo desde el año 1977—900.000 en total, de los cuales 800.000 eran con baja y 1466 mortales—hasta el año 1983-85—570.000 total, de los cuales 450.000 lo fueron con baja y 957 mortales— se verifica un fuerte incremento hasta 1991—1.200.000, de los cuales algo menos de 700.000 lo fueron con bajas y 1339 mortales. Cfr. sobre el particular los Anuarios de Estadísticas laborales publicados por el Ministerio de Trabajo.
- (7) En parecidos términos, M<sup>º</sup>E. CASAS BAAMONDE, *La reforma de la protección de los riesgos profesionales*, RL nº 9 (1990) pg. 3: «En efecto, la explosión de las llamadas nuevas formas—temporales—de empleo, y, con ellas, de la precariedad en el trabajo, la crisis de contrato de trabajo para acoger las nuevas formas y más variadas prestaciones situadas a medio camino entre el trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, y el desenvolvimiento de la economía sumergida, han incrementado notablemente—con traducción estadísticamente relevante— el número de accidentes ocurridos en el mismo..».

no interlocutores ante la dirección de la empresa, sobre todo vía los instrumentos clásicos de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa: el ejercicio de potestades de información y consulta.

Ante todo conviene señalar que las condiciones de seguridad y salud en el trabajo como regla general se encuentran colectivizadas, en la medida en que no afectan a los locales de la empresa, al ambiente de trabajo, al sistema de organización del trabajo y de desarrollo del proceso producción de bienes o de prestación de los servicios, a las materias primas o sustancias utilizadas, a las máquinas o instrumentos de trabajo empleados, etc.; es decir, afectan desde el principio a las condiciones comunes de desarrollo del trabajo de quienes prestan servicios en un concreto centro de trabajo y, por ende, cada vez menos individualizables en la forma de realización del trabajo por un concreto trabajador. Como se ha señalado con acierto, el derecho a la protección de la salud, con su mayor intensidad de lo que acontece con otros derechos laborales, tiene una dimensión colectiva que demanda un tratamiento específico a este nivel: los problemas de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones empresariales afectan, mayoritariamente, de forma colectiva; el comportamiento empresarial tiene también una repercusión fuertemente colectiva y la obtención de un nivel adecuado de seguridad sólo puede decirse que se ha conseguido cuando es, en sí mismo, general (8). En definitiva, se trata de un campo difícilmente vulnerable a los nuevos vientos que corren de individualización de las relaciones laborales. Este dato de significativa colectivización de las condiciones de trabajo en lo que afecta a la salud en el trabajo llama, con cierta naturalidad, a la intervención de los interlocutores sociales. Más aún, todas las materias relacionadas con la prevención de los riesgos laborales y el cumplimiento de las exigencias de seguridad en el trabajo se presentan como el prototipo de los asuntos en los que deben intervenir las representaciones de los trabajadores a nivel de centro de trabajo. Por afectar a las situaciones más cotidianas de desarrollo de la prestación de un servicio, una actuación de vigilancia y control de la normativa, sea esta estatal o convencional, puede desarrollarse con notable eficacia por parte de las representaciones de los trabajadores en las unidades productivas.

Incluso es una materia donde las relaciones de cooperación entre dirección de la empresa y representación sindical pueden favorecer una más plena adaptación de las condiciones de prestación del trabajo a una situación de mayor seguridad y de elusión de accidentes o enfermedades profesionales. Más aún, la actuación de la representación representativa en materia de prevención de riesgos laborales sólo puede realizarse dentro de un contexto de separación—sea orgánica y/o funcional—de las relaciones estrictamente de conflicto entre los interlocutores sociales respecto de aquellas otras que afectan a las medidas de prevención de los riesgos profesionales. Mientras se mantenga la atribución a los mismos órganos de representación tanto de las funciones típicamente de

confrontación —negociación colectiva y huelga— como los cometidos de participación en la gestión —información y consulta— difícilmente se puede producir una actuación intensa en la materia aquí concretamente estudiada. En la medida en que no se produzca esta diferenciación de planos, o mejor dicho en la medida en que se mantenga una lógica o filosofía de generalizada confrontación en todos los ámbitos de las relaciones laborales por parte de los órganos de representación de los trabajadores a nivel de empresa y centro de trabajo, difícilmente van a poderse incrementar con eficacia sus competencias de intervención en el campo de la seguridad y salud en el trabajo (9).

Por otro lado, la presencia directa en los centros de trabajo día a día de los representantes de los trabajadores les proporciona unos conocimientos de la situación empresarial y condiciones de seguridad, que les convierte en sujetos particularmente especializados para conocer tanto el grado de cumplimiento de la normativa de seguridad como de las innovaciones técnicas, organizativas o productivas posibles para fomentar unas condiciones de trabajo más favorables a estos efectos. No cabe la menor duda que la experiencia y dedicación de los representantes de los trabajadores resulta difícilmente sustituible y, en particular, singularmente más eficaz a la que puede desplegar la intervención por parte de la autoridad laboral, por muchos medios personales y materiales que se destinen a tal fin.

Un último elemento que, a mi juicio, puede impulsar un cierto cambio en orden al incremento de la actuación de los representantes de los trabajadores en las empresas se encuentra en la política comunitaria de armonización de las legislaciones nacionales en materia de seguridad en el trabajo. En efecto, una de las novedades más destacadas que introducen las recientes Directivas comunitarias en esta materia reside en la notable importancia atribuida a la participación de los representantes de los trabajadores, en especial por lo que se refiere a la recepción de competencias de información y consulta (10), así como al hecho de que su ámbito subjetivo se extienda al campo del empleo público cuando hasta el presente la función pública se encontraba excluida de la normativa laboral sobre el particular. El contenido de las referidas Directivas, al menos en lo que afecta a su comparación con la legislación española, fuerza a una significativa reforma de nuestra normativa en la dirección de incrementar el protagonismo de las representaciones de los trabajadores en las empresas.

### III. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA NORMATIVA VIGENTE SOBRE REPRESENTACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

El dato sin duda más significativo de la regulación actual en materia de

- (9) Con mayor amplitud y consideraciones de mayor calado, C. SAEZ LARA, *Representación y acción sindical en la empresa*, Madrid 1992, en especial pgs. 223 ss.
- (10) En parecidos términos, F. PEREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *La Directiva marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo y la adaptación del ordenamiento español*, RL nº 9 (1991), pg. 101.

GONZALEZ ORTEGA, *Derecho a la salud y control de los trabajadores*, RL nº 8 (1990), pg. 83.

representación en la empresa en materia de seguridad y salud laboral reside en su entuendada antigüedad y su bajo rango normativo en la jerarquía de fuentes, con lo que se produce una notable falta de actualización de la citada normativa a las necesidades, tanto jurídicas como económicas, técnicas y sociales, de la situación actual. En lo fundamental hay que remitirse todavía al Decreto de 1971 que regula los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo (en adelante, DCSHT), que a su vez mantiene el régimen legal de la Orden Ministerial de 1944 que creó dichos comités, así como a lo previsto en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo también del año 1971 (en adelante OGSHT) (11).

Es cierto que con posterioridad a dicha fecha se han producido ciertas reformas legislativas, en las que se han previsto ciertas innovaciones; disposiciones entre las que destaca el Estatuto de los Trabajadores de 1980, La Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985, así como la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social de 1988. Sin embargo, dichos cambios siempre han abordado los aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo de forma lateral, con una intervención aislada sobre aspectos puntuales o de detalle y, lo que es más importante, sin pretender en ningún caso ofrecer una reforma global o cuando menos los nuevos principios básicos inspiradores de la política de prevención frente a los riesgos profesionales. Los cambios se han integrado a modo de cuña en el sistema legal anterior, reduciendo al menos aparentemente una lógica diversa a la configurada hasta el momento y, a la postre, presentándose notables dificultades de coordinación entre las viejas y las nuevas normas. Por todo ello, se ha afirmado con razón que la normativa española en materia de salud de los trabajadores merece por sí misma un juicio negativo en un doble sentido: en primer lugar, por la dispersión y consequente falta de dirección unitaria de la propia normativa, que es el resultado de la promulgación de normas de muy diverso rango y orientación; en segundo lugar, por que esta dispersión trae consigo la existencia de regulaciones desfasadas o de lagunas u omisiones en las materias que tienen que ser objeto de regulación (12).

Centrándonos en la perspectiva estrictamente jurídica, el referido desfase y falta de actualización se manifiesta en una doble vertiente: una, la falta de desarrollo normativo conforme a los nuevos postulados constitucionales y, más específicamente, la ausencia de adaptación a las pautas básicas del nuevo sistema o que afecta al Derecho Sindical; dos, la falta de adecuación inmediata a las Directivas comunitarias de armonización aprobadas en los últimos años, salvo el defecto que con precedencia pudiera existir. Analicemos cada una de las dos vertientes por separado.

R.D. 432/1971, de 11 de marzo (BOE 16 de marzo), por el que se regulan los comités de seguridad e higiene en el trabajo; O.M. de 21 de septiembre de 1944 (BO 30 de septiembre), por la que se crean los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo. O.M. de 9 de marzo de 1971 (BOE de 16 y 17 de marzo), por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. M. CHAVES GONZALEZ, *Protección de la salud y condiciones de trabajo*, RL 1988/1, pg. 1272.

Por lo que se refiere a la primera de ellas, destaca, ante todo, la presencia de disposiciones que no tienen en cuenta las consecuencias derivadas del reconocimiento de la autonomía colectiva. Así, no existe referencia alguna al actual modelo sindical, no se cuenta con la intervención de las asociaciones sindicales, ni se atiende al papel global que puedan desarrollar al efecto las representaciones de los trabajadores en la empresa. A título ejemplificativo, el DCSHT sobre los Comités de Seguridad e Higiene, formalmente vigente, sigue estableciendo que cierto número de miembros de este Comité será designado «por mayoría del Jurado de Empresa, y a falta de éste, por la Organización sindical»; o bien que idéntica norma prevé la posibilidad de constitución de un Comité superior o central por decisión de la Dirección General de Trabajo, como clara reminiscencia de un tipo de intervencionismo administrativo en retroceso. Por otro lado, cuando disposiciones postconstitucionales han previsto la intervención de los representantes de los trabajadores, lo han hecho en términos de competencias adicionales de aluición, sin tener presente el posible reparto de papeles entre uno y otro tipo de representaciones, o bien con referencias ambiguas a los «órganos internos de la empresa competentes en materia de seguridad», dado que no acababa de diseñarse la estructura organizativa que se iba a construir en el inmediato futuro.

También sería necesario indicar que toda la regulación en materia de prevención de riesgos deja de lado la centralidad que hoy en día posee la negociación colectiva en la fijación de condiciones de trabajo. Son prácticamente inexistentes las remisiones o llamadas a que los convenios colectivos intervengan en este ámbito, en una labor de complementariedad, suplementariedad o sustitución del régimen general y abstracto previsto en la norma general. Resultado de todo ello ha sido que, salvo dignas excepciones, el balance de la negociación colectiva en la materia sea sumamente pobre; como se ha indicado, la mayor parte de ellos se limita bien a reproducir lo establecido en normas ya existentes de carácter legal o reglamentario, o bien a introducir cláusulas generales expresivas de la obligación empresarial de seguridad, bien a reiterar las competencias de control y vigilancia de los representantes de los trabajadores sin añadir apenas contenido innovativo alguno (13).

En cuanto a la trasposición de las Directivas comunitarias aprobadas a partir de 1989 a raíz de la Directiva Marco 89/391/CEE, el Gobierno español ha elaborado reiterados borradores de un denominado «proyecto de ley sobre prevención de riesgos para proteger la salud en el trabajo». Su texto, como es sabido, ha sido objeto de redacciones y versiones variadas, tras las oportunas

(13) GONZALEZ ORTEGA, *Derecho a la salud...*, *op. cit.*, pgs. 88-89. J.M. GOERLICH PESET, *Aproximación al estado de la seguridad e higiene en la negociación colectiva*, RPS nº 143 (1984), en particular pgs. 43-45. Entre los textos de los convenios más completos en esta materia cabría remitirse a los siguientes: C.C. Nacional Industrias Químicas, arts. 55 (BOE 29 mayo 1990); C.C. Nacional Industria Textil y Confección, arts. 95 ss. (BOE 13 agosto 1991); C.C. Nacional Pasta, Papel y Cartón, art. 14.

«negociación» con los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos, si bien por discrepancias de unos y de otros, no ha llegado a ser aprobado formalmente por el Consejo de Ministros ni presentado como tal al Parlamento.

A los efectos que nos interesa destacar en estos instantes, la situación presente que siendo la de una normativa anticuada y desfasada que no recoge las nuevas orientaciones marcadas por las referidas Directivas Comunitarias. En particular, habría que señalar que tanto a los efectos de la Directiva Marco 89/391/CEE, como de las seis primeras Directivas específicas aprobadas en desarrollo de la anterior se ha agotado el período máximo concedido por el Consejo para que los Estados miembros efectúen la correspondiente trasposición de tales Directivas al ordenamiento nacional, en tanto que para otras Directivas específicas poco falta a agotarse el referido período de trasposición (14).

El incumplimiento por parte del Estado español de su obligación de aprobación de las disposiciones legales de trasposición plantea, sobre todo, el interrogante de la eficacia directa de las citadas Directivas a partir del 1 de enero de 1993; es decir, la posible exigencia de cumplimiento por los particulares de los mandatos de las Directivas en aquellos aspectos en los que la legislación nacional española no sea congruente con lo previsto en las mismas, de modo que pueda proceder a invocarlas ante los Tribunales laborales españoles. Conviene recordar que dos son las circunstancias inicialmente exigidas por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para poder invocar la eficacia directa de las Directivas, que justamente se dan en estos casos: la primera, que haya transcurrido el plazo que se concedió al Estado miembro destinatario para su trasposición; y, la segunda, que no se haya desarrollado actividad alguna de desarrollo, siempre que fuera necesario llevarla a cabo, o que la realizada no se ajuste a lo sancionado en la Directiva (15).

No obstante ello, no dejan de presentarse importantes escollos, derivados de criterios adicionalmente exigidos por el Tribunal de Luxemburgo, que dificultan notablemente cuando no imposibilitan la invocación de la eficacia directa. El principal de todos ellos reside en el hecho de que hasta el presente sólo se reconoce la eficacia vertical de las Directivas —de los ciudadanos frente al Estado miembro incumplidor— negándose toda posibilidad de eficacia horizontal —en tanto que afecta a las obligaciones o deberes entre particulares— (16). Al justificarse

En concreto, la Directiva Marco y las seis primeras Directivas específicas tienen como plazo máximo el 31 de diciembre de 1992; la 7ª Directiva hasta el 29 de noviembre de 1993; la 8ª Directiva hasta el 31 de diciembre de 1993; la 9ª Directiva hasta el 24 de junio de 1994; la 10ª hasta el 19 de octubre de 1994; la 11ª hasta el 3 de noviembre de 1994; la 12ª hasta el 3 de diciembre de 1994. Sobre el particular, D. RUIZ-JARABO COLOMER, *El Juez nacional como Juez Comunitario*, Madrid 1993, pgs. 135 ss. R. ALONSO GARCIA, *Derecho comunitario, Derechos nacionales y Derecho común europeo*, Madrid 1989, pgs. 143 ss. Al efecto, cfr. sentencia Marshall de 26 de febrero de 1986, as 152/84, Recueil pg. 736, relativa a la Directiva sobre igualdad de trato entre hombres y mujeres.

la eficacia directa en la imposición de una sanción idónea al Estado incumplidor, la eficacia directa sólo se admite frente al poder estatal incumplidor, pero excluyéndose a los particulares a quienes no les es imputable la ausencia de trasposición. Dado que los aspectos que aquí nos interesan son los relativos a los derechos de información, consulta y participación de los representantes de los trabajadores en lo que afecta a la situación de la empresa o a decisiones a adoptar por la dirección de la empresa, resulta claro que se trata de típicos derechos de los representantes a ejercitar no frente al Estado sino frente a las empresas en su condición de particulares. Con todo, conviene también advertir que en los últimos años se observa una generalización de las críticas por parte de la doctrina científica hacia la restricción de la eficacia directa tan sólo a la de carácter vertical.

Un segundo escollo a anotar es el relativo a la exigencia de que las disposiciones de la Directiva a aplicar en cuanto a su contenido sean «incondicionales» y «suficientemente precisas». En este caso hay que señalar, por ejemplo, que las Directivas en materia de seguridad en el trabajo al reconocer los correspondientes derechos de información y consulta lo suelen hacer en favor de «los trabajadores y/o sus representantes en la empresa y/o el establecimiento». De este modo, la dicción de la Directiva resulta abierta, remitiendo a la decisión de cada Estado miembro la concreción de los titulares de dichas facultades de información y consulta, así como del ámbito en que la misma se ha de desarrollar. En este punto, sin embargo, la objeción podría superarse más fácilmente, dado que la Directiva se remite también a los usos nacionales. Probablemente, estuvieran en la mente del legislador comunitario las importantes diferencias existentes entre empresas de pequeñas y grandes dimensiones, considerando al efecto que según los casos la información y consulta se efectúe directamente con los trabajadores individualmente considerados en el primer caso o con sus representantes en el segundo. Así podría interpretarse que, hasta tanto el Estado español no efectúe la necesaria trasposición, el empresario se encontraría obligado en todo caso a facilitar la información o proceder a la consulta prevista en la Directiva, concretándose vía costumbre, usos de empresas o incluso a través de la negociación colectiva si la misma se vehicula a través de los trabajadores individuales o de sus representantes. Es decir, allí donde tradicionalmente se encuentran colectivizados los deberes de información y consulta, los interlocutores serán los representantes; en otro caso, lo serán los trabajadores individualmente considerados. Respecto a los derechos de información en concreto, debe tenerse en cuenta también la diversidad de funciones u objetivos que puede tener la misma, por cuanto que unas son información «técnica» para la «formación» del trabajador y la elusión de accidentes o enfermedades y otras son información de hechos o decisiones para el «control» de las medidas empresariales y su adecuación a derecho, sin negar la posibilidad de informaciones de valor en ambas direcciones; según una u otra perspectiva, la información se puede dirigir a los trabajadores y/o a sus representantes.

En otras ocasiones también puede apreciarse cierta indefinición de las citadas Directivas por lo que se refiere al contenido de la información o al ámbito y extensión de la consulta, cuestión ésta que nuevamente suscitaría ciertos problemas en orden a la exigencia de «suficiente precisión» de la Directiva.

Finalmente, también cabe recordar que siempre sería posible invocar la aplicación indirecta de tales Directivas, vía proceder a utilizar el tenor de las mismas como parámetro de interpretación del Derecho nacional vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo (17). Aquí con seguridad las dificultades son menores, en cuanto que ya no podría efectuarse objeción alguna, ni en lo que se refiere a la ausencia de eficacia horizontal de la Directiva ni por lo que se refiere a falta de precisión o de concreción.

## EL COMPLEJO MARCO ORGANICO

La pluralidad de instancias representativas que intervienen con competencias y en niveles variados de la prevención de riesgos laborales constituye uno de los elementos de mayor complejidad del sistema representativo en nuestro ordenamiento.

Ante todo, se encuentra el generalizado fenómeno del doble canal representativo—representación unitaria, vía comités de empresa y delegados de personal, representación sindical, vía secciones y delegados sindicales—, a los que se le atribuyen funciones relacionadas con la seguridad en el trabajo, asignación que se produce de forma paralela y acumulativa.

Por lo que se refiere a la representación unitaria el Estatuto de los Trabajadores les asigna todo un cúmulo de funciones: 1) funciones directas de información (art. 64.1.7 ET y art. 4.2 RD 555/86); 2) competencias indirectas de consulta (arts. 41 y 64.1.3 ET); 3) potestades específicas de vigilancia y control (arts. 18 b y 19.3 ET), a cuyo efecto se le habilita para ejercer todo tipo de acciones administrativas o judiciales (art. 65.1 ET), incluido el requerimiento al empresario a la autoridad competente para que adopte las medidas necesarias de elusión de riesgos de accidentes (art. 19.5 ET); 4) facultades de paralización de las actividades ante situaciones de riesgo inminente (art. 19.5 ET). Funciones atribuidas, aunque de menor calado se atribuyen en el ámbito del empleo público a Juntas y Delegados de Personal (18), excluyéndose por omisión la facultad de paralización de las actividades.

Cfr., por todos, RUIZ-JARABO, El Juez nacional..., *op. cit.*, pgs. 157 ss.

Ley 9/1987, de 12 de mayo, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en particular arts 9 y 10 «Art. 9. Las Juntas y los Delegados de personal, en su caso, tendrán las siguientes facultades, en sus respectivos ámbitos:

2. Emitir informe, a solicitud de la Administración Pública correspondiente, sobre las siguientes materias: a) Traslado total o parcial de instalaciones. b) Planes de formación de personal. c) Implantación o revisión de sistemas de organización y métodos de trabajo.

5. Conocer, al menos trimestralmente, las estadísticas sobre el índice de absentismo y sus causas, los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus

De forma paralela, la Ley Orgánica de Libertad Sindical reconoce también a los delegados sindicales funciones en materia de seguridad en el trabajo, por remisión a las funciones de la representación unitaria: 1) acceso a la misma información y documentación que la empresa ponga a disposición del comité de empresa (art. 10.3.1º), entre ellas todas las relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo; 2) consulta previa a la adopción de medidas de carácter colectivo (art. 10.3.2º), entre ellas también todas las relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo; 3) asistir a las reuniones del Comité de seguridad e higiene en el trabajo (art. 10.3.2º).

Pero es que, además, la legislación vigente prevé otra instancia que de facto llega a constituirse en un tercer canal representativo. Me refiero a la existencia de órganos internos en la empresa con competencias específicas en esta materia, que en el momento presente refiere a los Comités de seguridad e higiene en el trabajo (en adelante, CSHT). Es cierto que, como detallaremos más adelante, la composición de estos órganos es mixta, con participación de representantes de los trabajadores pero no exclusivamente integrados por éstos. No obstante, la presencia directa de una representación de los trabajadores con una típica actuación en su seno en clave de expresión y defensa de los intereses del personal de la empresa, permite perfectamente considerarlos como un nuevo canal de actuación sindical y de interlocución obrero-patronal. A ello se une que el tipo de funciones asignadas al CSHT, particularmente a partir del ET, acentúan su condición de órgano por el que se conforma una nueva vía de tutela de intereses colectivos. Entre estas competencias destacan las siguientes: 1) recepción de información, así como de ejercer una labor de información activa por medio de la investigación (art. 8.6 y 7 OGSHT y art. 4.2 RD 555/86); 2) promover la observancia las disposiciones vigentes en la materia (arts. 2 DCSHT y 8.1 OGSHT); 3) inspección y control de las medidas de observancia obligada (art. 19.3 ET), a cuyo efecto podrán realizar visitas a los lugares de trabajo (art. 8.3 OGSHT); 4) proposición y requerimiento de adopción de las medidas oportunas (arts. 2 CSHT y 19.5 ET); 5) paralización de las actividades ante situaciones de riesgo inminente (art. 19.5 ET).

Debe advertirse también que el triple canal de representación a efectos de seguridad y salud laborales no concurrirá en todas las empresas o centros de trabajo, pues en función del número de trabajadores empleados se formalizará una

consecuencias, los índices de siniestralidad, los estudios periódicos o especiales del ambiente y las condiciones de trabajo, así como de los mecanismos de prevención que se utilicen

7. Vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo»

«Art. 10. Se reconoce a las Juntas de Personal, colegiadamente, por decisión mayoritaria de sus miembros y, en su caso, a los Delegados de personal, mancomunadamente, legitimación para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones».

la vía, dos vías o tres vías de representación: a partir de 6 trabajadores y hasta 10 trabajadores únicamente se elegirá la representación unitaria; a partir de 100 trabajadores y hasta 250 se le añadirá la constitución del Comité de seguridad e higiene en el trabajo; finalmente, a partir de los 250 trabajadores se podrán nombrar los delegados sindicales, unidos a los dos canales precedentes.

A todo lo anterior se añadiría el posible incremento de representaciones en caso de empresas con pluralidad de centros de trabajo, donde, junto a las tres representaciones previamente relacionadas a nivel de cada una de las unidades productivas, se llegaran a constituir otras tantas a nivel central o general de carácter intercentro para toda la empresa (19).

Curiosamente, a pesar del amplio abanico de instancias de participación de trabajadores en este ámbito, la doctrina española que se ha ocupado del asunto venido interpretando que ninguna de ellas se adapta a las exigencias institucionales impuestas por la Directiva Marco 89/391/CEE. La referida Directiva reconoce derechos de información y de consulta a los que denomina representantes de los trabajadores con una función específica en materia de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores», definiendo a estos representantes como a «cualquier persona elegida, nombrada o designada, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, como delegados de los trabajadores para los problemas de la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo» (art. 3).

Pues bien, se ha estimado que ninguna de las instituciones previstas en el presente presente en nuestro ordenamiento responde a la definición recogida en la Directiva Marco. De una parte, aceptando que los CSHT poseen competencias específicas en la materia, sin embargo en forma alguna pueden considerarse o «delegados de los trabajadores»: la composición mixta, no exclusivamente de representantes de los trabajadores, impediría atribuir las funciones de información y consulta previstas en la Directiva a tales CSHT. De otro lado, se ha atribuido función «específica» con cometidos «exclusivos», considerando que los comités de empresa ni los delegados sindicales pueden actuar como tales representantes, dado que, si bien ostentan la condición de «delegados de los trabajadores», lo son con funciones genéricas de representación en los más diversos campos de las relaciones laborales, incluyendo entre sus competencias una más pero no la «específica» a las relativas a seguridad y salud laborales; además, se indica que sus funciones en materia de seguridad suelen ser en general de carácter diario, ausencia de constitución de los CSHT en el centro de trabajo o de carácter de referencia (20).

La lectura de la Directiva marco a mi juicio no excluye la posibilidad de que las funciones de información y consulta en materia de seguridad se atribuyan a los órganos de representación de los trabajadores que no actúen «en exclusiva» en el ámbito de la prevención de los riesgos profesionales, siendo admisible que éstos desempeñen funciones genéricas de participación en la gestión de la empresa. La «exclusividad» no viene exigida en ningún momento por el art. 3 de la Directiva, por lo que sería posible referir las competencias de la Directiva comunitaria tanto a la representación unitaria del ET y LOR como a la representación sindical de los trabajadores. Debe recordarse al efecto que la filosofía general del Derecho comunitario en materia de representación de los trabajadores en la empresa, es la de armonizar en la esfera de los contenidos y competencias al mismo tiempo que se deja plena libertad de opción a los Estados miembros en la esfera orgánica o de estructura de las representaciones. Tónica general de las Directivas comunitarias, en las que se incluyen también las relativas a seguridad y salud en el trabajo, es la de introducir derechos de participación, de información y consulta de los representantes de los trabajadores frente a la empresa, pero al mismo tiempo no condicionar los sistemas nacionales de representación en la empresa, remitiéndose siempre a las legislaciones y usos nacionales la determinación de quienes hayan de ser los representantes concretos a quienes se les atribuyen estas competencias de información y consulta. Las Directivas comunitarias la única exigencia que impondrán será que se trate de «delegados de los trabajadores», con independencia de que estos sean elegidos, designados o nombrados por unos u otros procedimientos, o bien tengan otras funciones adicionales. En definitiva, se tiende a ser escrupulosamente respetuosos con la tradición representativa y la cultura sindical de cada modelo nacional histórico.

No obstante todo lo anterior, no cabe desconocer que alguna novedad introduce la Directiva marco cuando hace una referencia explícita a representantes con «una función específica». Probablemente del texto de la Directiva no se pueda llegar a exigir la exclusividad, pero lo que sí parece existir es un indiscutible fomento de la especialización de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad, posiblemente por el grado de complejidad, tecnicismo e importancia de toda la materia relativa a la prevención de riesgos profesionales. En todo caso, debe admitirse también que las funciones actualmente asignadas a las representaciones unitarias y sindicales no se adaptan a las exigencias previstas en las directivas comunitarias; de una parte, porque su contenido e intensidad resulta insuficiente respecto a lo dispuesto en la Directiva marco; de otro lado, porque en repetidas ocasiones las funciones que le son atribuidas lo son con carácter

Cfr., sobre el particular, J. CRUZ VILLALON, *La representación de los trabajadores en la empresa y en el grupo. Un marco legal insuficiente*, Madrid 1992. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, *La Directiva marco...*, op. cit., pgs. 50-51, para quien cabrían tres alternativas al legislador español: a) referir limitadamente a los miembros del CSHT elegidos por el comité de empresa el carácter de representación de los trabajadores; b) referir la representación a los comités de empresa y delegados

de personal; c) crear un nuevo órgano, verdaderamente representativo, que se encargase específicamente de la representación. Cfr. igualmente M. JUNCO CACHERO, *Derecho de información de los representantes en materia de seguridad e higiene en el trabajo*, en AA. VV. (Ojeda Avilés coord.), *X Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Madrid 1992, pg. 197. SANCHO CUESTA, *La seguridad e higiene...*, op. cit., pg. 191.

subsidiario en ausencia de constitución del CSHT, que desde luego no cumple el requisito de «delegado de los trabajadores».

Quizás en razón de todo lo anterior, los borradores de los proyectos de ley elaborados por el Gobierno español han previsto la introducción de unos «Delegados de prevención» como órganos de representación especializados exclusivamente en materia de seguridad en el trabajo y designados a través de elección de un grado por los representantes de los trabajadores, unitarios y sindicales conjuntamente. Esta figura del Delegado de prevención se adecuaría sin sombra de dudas a las exigencias de la Directiva marco, no sólo por su condición de representantes específicos en esta materia, sino también por la forma de su designación y por el cúmulo de funciones que le vienen siendo atribuidas.

Ahora bien, el elemento a mi juicio de mayor complejidad que introduciría el nuevo modelo de representación se sitúa en la excesiva multiplicación del número de representantes de los trabajadores en materia de seguridad; y, más aún, el hecho de que dicho incremento se pueda producir con efectos de duplicidad o solapamientos de funciones, con las correspondientes distorsiones que todo ello provocaría; sin dejar de mencionar tampoco el incremento de cargas económicas y organizativas impuestas a los empresarios, que pueden ser bienvenidas si repercuten en una mayor eficacia de las medidas de seguridad, pero no tanto si lo que provocan son meras reiteraciones y peligros de discrepancias entre unas y otras instancias de representación.

En efecto, las previsiones son las de introducir los referidos «Delegados de prevención», pero no en sustitución de los canales hasta ahora existentes, sino como un cuarto canal de representación, añadido a la representación unitaria, a la representación sindical y a los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Las vías precedentes seguirían existiendo y ejerciendo el conjunto de funciones que venían desempeñando hasta el presente.

Sería necesario reflexionar sobre el modelo en su conjunto que se pretende formular, así como acerca de las relaciones que se desean establecer entre uno y otro tipo de representaciones de los trabajadores. La preocupación por el resultado no debe referirse con simplismo al número de canales representativos que concurren al mismo tiempo, sino ir a los problemas de fondo: cuál es el objetivo seguido con la creación de cada una de las instancias representativas y cuál es el rol pensado para cada una de ellas al atribuirles competencias concretas en materia de prevención. En una primera aproximación, el análisis se puede hacer en un doble plano: primero, relación entre «Delegados de prevención» y representaciones generales en la empresa (unitarias o sindicales); segundo, relación CSHT con representaciones de los trabajadores.

Respecto al primero de los planos posiblemente resultaría inviable construir un modelo de atribución en exclusiva de las funciones en materia de seguridad a los Delegados de prevención, excluyendo toda intervención de las representaciones unitarias. La seguridad en el trabajo es un elemento de las condiciones de la actividad laboral difícilmente escindible del resto de las relaciones de trabajo y del conjunto de decisiones adoptadas por la empresa. Por ejemplo, cualquier medida de reestructuración técnica, organizativa o productiva

de la empresa que pudiera producirse por vía de modificación sustancial de condiciones de trabajo puede tener su repercusión inmediata en materia de seguridad; la visión de conjunto de esa reestructuración exigiría la consulta a la representación unitaria vía art. 41 o vía art. 64.1.3 ET, que necesariamente deberá contemplar todos los efectos de las medidas propuestas por el empleador, entre ellas las relativas a seguridad y salud en el trabajo.

En estos términos, desde el instante en que se opta por la institucionalización de la figura de los Delegados de prevención, el debate no puede situarse ya en alternativas tajantes, en favor en su totalidad de una u otra instancia representativa, sino en la búsqueda de un reparto de funciones equilibrado, con campos de actuación relativamente diferenciados y procurando eludir las duplicidades inútiles, que sólo dilatan el proceso decisional en la empresa y debilitan la fuerza de la intervención de los representantes. A estos efectos, podría darse una orientación diversa a unas y otras representaciones, según el tipo de relaciones de cooperación, control o confrontación que tuvieran cada una de ellas. A título de ejemplo, podría optarse por la atribución en exclusiva a las representaciones unitarias de las facultades de paralización de la actividad productiva, en tanto que se tienda a monopolizar las funciones de información y vigilancia técnica en los Delegados de prevención, siendo más difícil efectuar un reparto razonable de las competencias de consulta.

En cuanto al segundo plano, la opción por la creación de la figura de los «Delegados de Prevención» obliga necesariamente a repensar el lugar y función que debe ocupar el CSHT, comenzando incluso por reflexionar acerca de la necesidad de mantener la existencia de tales Comités. Desde el instante en que las funciones de participación y representación de los intereses de los trabajadores en materia de seguridad se articulan a través de instancias 'ad hoc' integradas por miembros designados por los trabajadores, con posibilidades de encuentros constantes con la dirección de la empresa, el CSHT deja de tener sentido en cuanto órgano de interlocución obrero-patronal, salvo que una vez más queramos provocar duplicidades engorrosas. La opción más extrema, aunque también posiblemente la más racional, sería la de la desaparición como tales órganos y la sustitución de sus cometidos, bien por los Delegados de prevención o Comités de empresa, cuando se trate del ejercicio de funciones de carácter representativo, o bien por decisión unilateral de la propia dirección de la empresa cuando se trate de materia de responsabilidad legal del empleador; opción ésta propugnada respecto de lo que debe ser el diseño legal establecido por la norma estatal, sin perjuicio de que si a través de la negociación colectiva se estima oportuno su mantenimiento se proceda a regularlo y atribuirles funciones propias por el convenio colectivo correspondiente.

Como opción más «light», en la medida en que se desee mantener los CSHT como tal institución, coexistiendo con los otros tres canales de representación sindical, la única forma de hacerlo con cierta racionalidad sería la de colocarlo fuera del ámbito de la participación en la gestión, al menos por lo que se refiere a las competencias de información y consulta, así como a las de vigilancia y control. En otros términos, excluir al mismo del ámbito de la interlocución a

tos de contrastar la exigencias mutuas de trabajadores y dirección de la empresa. Quedaría, de este modo, con dos tipos de funciones a asumir: una, como una de carácter eminentemente técnico, de investigación y evaluación de las condiciones ambientales del centro de trabajo a efectos de prevención de los riesgos de trabajo; otra, la gestión directa de actividades de prevención de la empresa, que desde la Ley o la negociación colectiva se decidiera fueran asumidas conjuntamente por empresa y trabajadores, como podría ser el caso de la formación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos, la protección civil en el interior de los lugares de trabajo, etc. Por contra, dentro de estos dos esquemas carecería de sentido que los CSHT conservaran las funciones esencialmente representativas contempladas dentro del art. 19 ET; no sería razonable mantener competencias en materia de vigilancia del cumplimiento de la normativa de seguridad por parte de la dirección de la empresa (art. 19.3 ET), el cumplimiento al empresario de adopción de medidas oportunas para la desaparición de riesgos de accidentes o la facultad de paralización de la actividad productiva ante situaciones de riesgo inminente de accidente (art. 19.5 ET).

### REGIMEN VIGENTE DEL COMITE DE SEGURIDAD E HIGIENE

Hasta tanto se produzca la aprobación de la necesaria nueva regulación en materia de prevención de riesgos laborales, la actual normativa sobre los CSHT plantea notables problemas de aplicación concreta a la situación actual, dada su falta de adaptación a las reformas legales producidas tras la entrada en vigor de la Constitución Española.

Como ya indicamos con anterioridad su creación se remonta a una Orden Ministerial de 1944, sustituida por un Decreto de 1971 (DCSHT), si bien este sólo modifica la norma de 1944 «en lo que se oponga a este Decreto». Las funciones atribuidas a los Comités vienen recogidas en el propio DCSHT, aunque modificadas por un listado más amplio que aparece en el art. 8 de la OGSHT de 1971 y, posteriormente, por las referencias implícitas del art. 19 ET.

En cuanto a su constitución, es obligada en las empresas y centros de trabajo que cuenten con más de 100 trabajadores, o, cuando sin alcanzar este número, por especial peligrosidad de las actividades que realicen, así lo ordena el Ministerio de Trabajo (art. 1 DCSHT). A pesar de la concisión y aparente claridad del precepto existen las dudas interpretativas planteadas en la aplicación del mismo.

El ámbito de constitución se efectúa con notable semejanza al sistema de representación unitaria. La Orden de 1944 expresamente se refería a que el CSHT se constituiría en «los centros de trabajo», «las obras» o «establecimientos». Frente a lo que el DCSHT resulta algo más ambiguo, en tanto que se refiere indistintamente a la empresa y al centro de trabajo, al tiempo que prevé la constitución de un comité superior o central que coordine los comités de centro cuando existan varios y así lo acuerde la Dirección General de Trabajo. La doctrina escasamente ha desarrollado el criterio legal, limitándose a afirmar que el CSHT se constituirá en las empresas y centros de trabajo que cuenten con más de 100

trabajadores (21). Varias razones avalan, sin embargo, una preferencia por la constitución del CSHT a nivel de centro de trabajo, siempre que supere el mínimo exigido de 100 trabajadores: en primer lugar, como herencia histórica de la situación precedente, que no pretendió alterar el DCSHT; en segundo lugar, por similitud a lo que sucede con la representaciones unitarias, que son las facultadas para designar los representantes de los trabajadores en el seno del CSHT, de modo que si esta representación se constituye a nivel de centro de trabajo, por simpatía, igual ocurrirá con los CSHT; en tercer lugar, porque el DCSHT mantiene la posibilidad de crear un Comité central en la hipótesis de pluralidad de CSHT, lo que presupone que la fórmula ordinaria es la del Comité a nivel de centro de trabajo. Así, el CSHT se constituirá a nivel de empresa sólo en aquellos casos en los que existe un único centro de trabajo, o bien en aquellos otros en los que existiendo varios centros ninguno de ellos alcance los 100 trabajadores, pero si se supere en la globalidad de la empresa. Ciertos problemas plantea los supuestos en los que la empresa se encuentra estructurada en base a una pluralidad de centros de trabajo, en los que unos superan los 100 trabajadores pero otros no, si bien estos otros conjuntamente considerados sí que superan el umbral mínimo de trabajadores. En principio, la solución sería la de constituir el CSHT exclusivamente en los centros de trabajo que superan el mínimo legal. No obstante, también sería admisible aplicar por analogía la regla estatutaria relativa al comité de empresa conjunto (63.2 ET), a pesar de que la jurisprudencia viene rechazando esta solución (22); la antigüedad del DCSHT, unido al hecho de que los representantes de los trabajadores en el CSHT se designan por la representación unitaria, aconsejan la adaptación de la normativa recogida en el DCSHT al modelo estatutario y, con ello, justifican suficientemente la aplicación analógica de la reglas de Estatuto por lo que se refiere al ámbito de actuación de los CSHT.

(21) FERNANDEZ MARCOS, La seguridad e higiene..., *op. cit.*, pg. 213. Otros en cambio utilizan el término «empresa» sin mayores precisiones, cfr. GONZALEZ ORTEGA, Derecho a la salud..., *op. cit.*, pg. 253. M. ALVAREZ DE LA ROSA, *La organización del sindicato en los lugares de trabajo (Empresa y Administración Pública)*, Madrid 1991, pg. 162.

(22) STCT 11 enero 1989, Ar. 1: «es evidente que la recta aplicación del artículo controvertido, el 1 del citado D 432/71 de 11 de marzo, deriva en que la sanción constitutiva de los Centros solicitados únicamente es posible, cuando entre otros, el referido módulo de los 100 trabajadores exista en una Empresa con un solo centro de trabajo, o, cuando se den varios, en alguno de los mismos se rebase ese número, pero nunca cuando la suma de los varios centros de trabajo se alcance ese tope, y por ello, únicamente cuando acontezca ese presupuesto procederá su constitución (lo cual hasta de coherente con la pura naturaleza/significación y funciones a desarrollar por los repetidos centros, derivados de la realidad de una plantilla concentrada en un Centro de Trabajo con tamaño dimensión), con las funciones previstas en su caso prevenidas en el art. 8 de la Ordenanza específica de Seguridad e Higiene en Trabajo». En parecidos términos, STSJ, Madrid, 18 julio 1989, Ar. 48. Cfr. SALA y otros, *Derecho del Trabajo*, 6ª edición, Valencia 1991, pg. 631.

Al propio tiempo, se prevé la constitución de un Comité superior o central cuando existan varios CSHT a nivel de centro de trabajo, siempre que así lo acuerde la Dirección General de Trabajo (art. 4). Una vez más se advierte la rigidez del precepto reglamentario, más acorde con tiempos de acentuado intervencionismo administrativo. Frente a ello, aparecen algunos convenios selectivos que, eludiendo toda referencia a decisión previa de la autoridad laboral, proceden directamente a la creación de estos Comités centrales (23). A pesar del rigor del DCSHT, no habría objeción en admitir la corrección de este tipo de cláusulas convencionales, dado el amplio contenido de lo negociable a través de convenio colectivo y, en particular, con fundamento en lo dispuesto en el art. 85.1 ET.

Al establecer la norma como umbral mínimo a efectos de constitución del CSHT el superar los 100 trabajadores, surge inmediatamente la duda acerca del cómputo de los mismos; en particular, si se han de tomar en consideración a tal efecto sólo los trabajadores fijos o también los contratados temporalmente. En alguna ocasión el Tribunal Supremo se ha pronunciado, inclinándose por excluir a los trabajadores temporales, en base a una interpretación finalista del umbral legal (24). Sin embargo, existen razones fundadas para dudar de la corrección de este criterio. De un lado, hay que tener presente que el DCSHT literalmente se refiere a «más de 100 trabajadores» sin mayores precisiones, de modo que la aplicación del principio «ubi lex non distinguit» debe llevarnos a solución alguna. De otro lado, la atención a la situación actual de alto porcentaje de temporalidad en la contratación en las empresas derivada de las políticas flexibilistas de flexibilidad en la contratación laboral aconsejan tomar en consideración este importante grupo de trabajadores; sobre todo si se tiene en cuenta la opinión generalizada que los altos índices de siniestralidad laboral se concentran con cierta notoriedad en los sectores de mayor utilización de las modalidades de contratación temporal. Tampoco habría que desdeñar el criterio tutelar, generalizado sobre todo a partir de la reforma de 1984, de otorgar idéntico tratamiento a los trabajadores temporales en relación con el personal con contrato indefinido a efectos de las instituciones de representación en la empresa. Por lo tanto, no debe conducirse necesariamente al criterio interpretativo opuesto: computar a todos los efectos a los trabajadores temporales como un asalariado. Una vez más en base a criterios de interpretación analógica, resulta más razonable extender a los CSHT las reglas sobre cómputo de los trabajadores temporales previstas en el art. 72 ET: los trabajadores con contrato de duración determinada superior a un año se computarán como trabajadores fijos de plantilla, mientras que los contratados por período inferior se computarán como un trabajador más por cada 200 días trabajados o fracción. El Decreto permite asimismo la constitución del CSHT cuando, sin alcanzarse

esta cifra de 100 trabajadores, así lo acuerde el Ministerio de Trabajo, atendiendo a la especial peligrosidad de las actividades que se realicen. El modelo de Estado de las Autonomías como es obvio no es contemplado en esta disposición preconstitucional, lo que no es óbice para interpretar que aquellas CC.AA. que tenga asumidas las competencias en materia laboral podrán adoptar el correspondiente acuerdo, imponiendo la constitución de los CSHT. La jurisprudencia viene entendiendo que la determinación de la mayor peligrosidad comporta un juicio de calificación técnica de difícil control, si bien en ningún caso puede tomarse como referencia a efectos de comprobar la peligrosidad el carácter incumplidor de la empresa de la normativa en materia de seguridad (25).

En cuanto a la composición del órgano, el CSHT se encuentra integrado por miembros de procedencia bien heterogénea, constituyendo el factor que posiblemente hace más difícil la calificación jurídica del Comité. De acuerdo con el DCSHT sus miembros tienen una triple procedencia: 1) dos miembros de libre designación por el empresario, que son el presidente y el secretario, ambos con voz y voto; 2) cuatro miembros técnicos en atención a la actividad profesional que desempeñan en la empresa: el técnico de mayor grado especialista en seguridad del trabajo, el jefe del servicio médico de empresa, el ayudante técnico sanitario más calificado y el jefe de equipo o de la brigada de seguridad; 3) tres miembros en representación de los trabajadores. Posteriormente, la LOLS en el año 1985 reconoció el derecho de asistencia de los delegados sindicales, con voz pero sin voto, a las reuniones de los «órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene», que en el momento actual continúan siendo los CSHT (art. 10.3 2ª).

La intervención en esta materia por parte de la negociación colectiva suele ser bastante intensa, al punto que su relación con la norma estatal no suele ser ni de complementariedad ni de complementariedad, sino en general una actuación de sustitución de la composición prevista en el DCSHT. A estos efectos, el DCSHT suele considerarse como norma de valor meramente supletorio, de modo que en razón de su antigüedad y falta de adaptación al momento actual se acepta que el convenio colectivo puede establecer una composición totalmente diversa a la recogida en la norma estatal (26), siendo esta última de aplicación sólo en caso de ausencia de regulación por parte del convenio colectivo. La orientación en líneas generales de la negociación colectiva en esta materia es la de establecer el carácter paritario del CSHT, a cuyo efecto suele desaparecer el grupo heterogéneo de los miembros «técnicos», sin perjuicio de que el empresario pueda optar por nombrarlos en su cupo, al mismo tiempo que se fija un número idéntico de miembros designados por los trabajadores y por el empleador.

La designación de los miembros en representación de los trabajadores se efectuaba, según el CSHT, «por mayoría del Jurado de Empresa, y a falta de éste, por la Organización Sindical, entre el personal de la Empresa con categoría

(25) STS 20 enero 1987, Ar. 16.

(26) Implícitamente STCT 21 diciembre 1987, Ar. 29644.

Cfr., C.C. Repsol Química (BOE 12 octubre 1991), art. 41. C.C. Playa de Madrid s.a. (BOE 26 noviembre 1991), art. 12. STS 18 enero 1984, Ar. 50.

«profesional mínima de especialista o asimilado y que haya seguido algún curso de Seguridad e Higiene o posea preparación adecuada en estas materias». Los convenios colectivos han sustituido este procedimiento de designación, atribuyéndole la facultad de nombramiento al comité de empresa, sin exigir en general alguna cualificación específica a los representantes designados sin perjuicio de que por la vía de los hechos suele ser común la elección de trabajadores particularmente especializados o conocedores de la problemática relacionada con la seguridad en el trabajo. Por lo demás, es obvio interpretar que, incluso en aquellos convenios en los que no se recoja precisión específica al respecto, la facultad de designación corresponde a la representación unitaria.

Con todo, la cuestión más debatida es la relativa a la forma de designación de los representantes por el comité de empresa, en el sentido de si pervive la nula de la votación mayoritaria prevista en el DCSHT o ha de respetarse la nula no escrita del reparto proporcional sindical en atención a los resultados globales considerados. Aunque existe alguna resolución contraria, en general nuestros Tribunales laborales hasta el presente se han limitado por dar validez al sistema mayoritario, salvo previsión específica en convenio colectivo (27). Resumidamente, los argumentos básicos invocados por tales sentencias se cifran en que la Ley no lleva hasta sus últimas consecuencias el principio de proporcionalidad representativa, siendo por ello necesario instaurar mecanismos normativos que lo restrinjan, siempre y cuando existan razones atendibles para apartarse del criterio proporcional. Al propio tiempo se considera que tal justificación concurre en el caso de los CSHT: a juicio del Tribunal Supremo, su composición mixta, de acuerdo con la experiencia práctica y comparada, conduce a que sus atribuciones «o bien correspondan al conjunto de los objetivos coincidentes de la empresa y los trabajadores, o bien han de ejercitarse de forma cooperativa en persecución de unos u otros objetivos»; además, se apunta que lo que importa para el buen funcionamiento del mismo no es el reflejo del espectro sindical de la empresa como la idoneidad técnica representativa de sus miembros, que puede hacerse valer indudablemente por las distintas a la distribución de cuotas de representación sindical.

A mi juicio, el grado de extensión del criterio del reparto proporcional es tan limitado en nuestro sistema de relaciones laborales que fuerza a considerarlo ya como un principio general del funcionamiento del modelo sindical y, por ello, aplicable también al caso concreto de la designación de los representantes de los trabajadores en el CSHT. La sindicalización de la representación unitaria constituye un proceso tan acentuado hoy en día, que toda designación de miembros de comités de empresa y asimilados por parte del comité de empresa ha de someterse al criterio del reparto proporcional, pues de lo contrario puede impedirse o limitarse

el ejercicio de la actividad sindical en la empresa de un concreto sindicato cuando esta actividad se desarrolla a través de la representación unitaria; se encuentra en juego una posible lesión del derecho a la acción sindical protegido por el art. 28 CE. Con independencia de cual sea la naturaleza del CSHT, lo decisivo es que los miembros designados en representación de los trabajadores, deben su presencia en el Comité a su condición de sujetos que actúan en nombre y defensa del interés colectivo de los trabajadores, con lo que resulta innegable el carácter sindical de su actuación. Por mucha especialización y carácter técnico que posea el CSHT, lo decisivo es la condición con la que actúan los miembros designados por el comité de empresa, que siempre lo será en su calidad de representantes de intereses colectivos. Una opción por el sistema mayoritario no constituiría una mera «restricción», «corrección» o «matización» del criterio proporcional, sino la pura sustitución de la proporcionalidad por un baremo opuesto; baremo opuesto por el que sería posible excluir por completo la presencia en el CSHT de opciones sindicales que ostenten un alto grado de representatividad en el seno del comité de empresa. Por lo demás, la composición mixta del órgano no excluye necesariamente su condición de institución de representación de intereses, como se comprueba en otros sistemas nacionales, como sería el caso de los comités de empresa en Francia. En particular, las competencias asignadas a los CSHT por la OGSHT, de carácter ciertamente cooperativo, se ven completadas con otras funciones de diversa orientación dentro del Estatuto de los Trabajadores; en su art. 19 se añaden facultades cuyo contenido desborda el campo estricto de la colaboración, entrando en terrenos de una posible mayor discrepancia de intereses: inspección y control del cumplimiento de la legislación en materia de seguridad en el trabajo, requerimiento de adopción de medidas de corrección al objeto de evitar accidentes laborales y decisión de paralización de la actividad productiva en caso de riesgo inminente de accidente.

Los cuatro miembros que forman parte del CSHT en su calidad de técnicos en razón de la actividad profesional que desempeñan aparecen en una posición de ambigüedad, en una zona intermedia, donde no siempre es fácil precisar hasta qué punto gozan de autonomía de actuación. En una primera lectura se les suele considerar como integrantes de la representación empresarial. A pesar de ello, tal calificación resulta discutible, razón por la cual anteriormente los hemos concebido como un tercer grupo, diferenciado tanto de la representación sindical como de la empresarial. Es importante señalar que en ningún momento el DCSHT atribuye una facultad de libre designación al empresario de estos miembros «técnicos», sino que por el contrario su condición de integrante del CSHT deriva automáticamente del hecho de ocupar un determinado puesto en el organigrama de seguridad en la empresa. En algunos casos ciertamente su destino a ese puesto puede depender de la voluntad del empresario, pero también es verdad que el designado para ocuparlo automáticamente adquiere la condición de miembro del CSHT. En algún caso concreto, incluso, su calidad de miembro del CSHT viene predeterminada por la cualificación profesional subjetiva del técnico y, en ningún caso, de la voluntad del empleador. De ahí que en alguna ocasión nuestros

TS 24 septiembre de 1991, Ar. 7182, que confirma el criterio mantenido por la SAN 7 diciembre 1990, AL ref 462/1991. En el mismo sentido STSJ, Asturias, 5 diciembre 1991, Ar. 6654. En contra, STSJ, Cantabria, 21 octubre 1991, Ar. 5533.

tribunales hayan entendido que el empresario no ostenta facultad alguna de sustituirlo como miembro del CSHT (28). En estas condiciones, parece que a tales miembros «técnicos» se les otorga una posición autónoma, al margen de los intereses de trabajadores y empresarios, lo que les permitiría sobre todo una actuación independiente, pudiendo expresar su criterio en el CSHT al margen de las indicaciones o intereses del empleador.

Sin embargo, se trata de un modelo que se cohesiona mal con el tipo de competencias asumidas en algunos casos por el CSHT y con el régimen general de responsabilidades previstos en nuestro ordenamiento. Hacer hincapié particularmente en el hecho de que las obligaciones de cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo se imponen sustancialmente al empresario. Es él quien debe adoptar las decisiones organizativas y productivas y, a la postre, es a él a quien se le imputan todas las responsabilidades por las consecuencias negativas de las negligencias u omisiones. Por todo ello, parece poco razonable mantener en este campo la intervención de un tercer grupo de sujetos neutrales, sin perjuicio de que los mismos puedan desarrollar una amplia labor en el campo de la investigación, control técnico y asesoramiento al empresario. Ello quizás explique en definitiva una cierta tendencia de la negociación colectiva a modificar la composición de los CSHT, omitiendo la presencia de este tercer grupo de técnicos; sin perjuicio de que el empresario en el ejercicio de su libre facultad de designación de sus representantes dentro de su cupo opte por designar a estas personas. Aunque en tal situación se produciría un cambio sustantivo importante, por cuanto que su designación y cese dependería absolutamente de la libre decisión del empresario, sin condicionamiento alguno, y en el interior del órgano debería someterse a las instrucciones recibidas de aquel.

STSJ, Madrid, 24 abril 1990, Ar. 1539, en relación de la destitución de un ATS: «el citado precepto estatutario (art. 39 ET), generador, evidente, de una facultad empresarial para el cambio de puesto de trabajo con respeto a las condiciones que en el mismo se expresan, está referido estrictamente a las funciones propias de la categoría profesional, como tales trabajadores, y al puesto de trabajo que, precisamente por esa cualidad han de ocupar; pero no puede hacerse extensiva a otras labores, que, aun con fundamento último en el contrato de trabajo, no son las propias del mismo. Entender lo contrario sería otorgar facultades incondicionadas a la empresa para el cese de tal miembro del Comité, al margen de la objetividad que debe presidirlo, como con acierto apuntó el juzgador de instancia. Todo ello aparte de que no se puede tratar de una mutación o cambio, que es lo propio de movilidad funcional, sino simple y llanamente de un cese».

## LAS CÁMARAS DE COMERCIO, INDUSTRIA Y NAVEGACION: UNA MUESTRA DEL POLIMORFISMO ORGANIZATIVO DE LOS INTERESES EMPRESARIALES

Por ANGEL J. GALLEGO MORALES \*

**SUMARIO:** I. Marco para el análisis. II. El significado y la evolución de la CCIN: 1. *Los modelos camerates. Privanza vs. publicación:* A) Las cámaras del modelo privado o anglosajón. B) Las Cámaras del modelo público o francés. 2. *La evolución y significado de las CCIN en España:* A) La polémica cámaras vs. organización sindical: una abjuración forzada. B) Las CCIN y el renacimiento de las libertades: la búsqueda de espacio en nuevos escenarios. III. La doble faz del interés general del comercio, la industria y la navegación: armas en la guerra competencial y presunto ámbito delimitador de la actividad de las Cámaras. IV. La calificación jurídica y sus escasas consecuencias. V. La cuestión de la obligatoriedad de pertenencia en la jurisprudencia: entre el mantenimiento de la perspectiva clásica y la renovación. VI. Realidades y tensiones. VII. El alcance de la reforma.

«Se ha dicho que pocas veces oímos hablar de las asociaciones de patronos, aunque sí lo hacemos con frecuencia de las de trabajadores. Sin embargo, quienquiera que imagine, por ello, que los patronos rara vez se asocian, es tan ignorante del mundo como del tema».

A. SMITH (1)

«... la evolución y perfeccionamiento moral, social y económico de los elementos que la integran; la defensa de los intereses colectivos de las clases mercantiles y pequeños industriales en todos los órdenes legales y cerca de cualesquiera autoridades u organismos; el mutuo apoyo de las Asociaciones confederadas para la defensa de los intereses colectivos; la actuación constante para conseguir las aspiraciones de la clase con la derogación de disposiciones lesivas a sus legítimos derechos e intereses, o para la implantación en España de cuanto pueda constituir afianzamiento, pujanza y desarrollo del comercio y de la pequeña industria, subordinando siempre su actuación a los principios de la justicia y del bien público».

Art. 2 del Reglamento de la Confederación Gremial Española (2)

\* Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Granada.

(1) SMITH, A.; *La riqueza de las naciones*, lib. I, cap. VII.

(2) Recogido en ZANCADA, P., *Derecho Corporativo Español. Organización del trabajo*, Madrid, J. Ortiz Editor, 1928, pág. 147.