



LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL DEL PERSONAL MILITAR: PRINCIPIOS INSPIRADORES

ANA MORENO MÁRQUEZ

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III

EXTRACTO

La LPRL expulsó de su ámbito de aplicación al personal militar con objeto de salvaguardar la función de Defensa nacional que tiene encomendada. Pero esto no significa que no sea precisa una regulación en materia de prevención de riesgos laborales para preservar la seguridad y salud laboral de este personal y, menos aún, que no tenga derecho a que se le proteja porque se deba garantizar la Defensa nacional. Sin embargo, las normas que, por el momento, se han ocupado de la seguridad y salud laboral en el ámbito militar no cubren la totalidad de las necesidades en materia de prevención de riesgos laborales de dicho personal, sobre todo porque que no contienen previsiones específicas para los casos en los que desempeñe tareas militares. De todos modos, hay que tener en cuenta que el RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, anuncia una futura regulación dirigida expresamente a salvaguardar la seguridad y salud laboral del personal militar cuando realice estas últimas tareas. Regulación que, a la vista de las singularidades que se reflejan en el Derecho militar y en las normas que en la actualidad existen en materia de prevención de riesgos laborales en el citado ámbito, se deberá inspirar en una serie de principios que, con mayor o menor intensidad, se detectan en esas normas. En concreto, se hace referencia a los principios de restricción de la prevención, extensión limitada, traslación y coordinación; todos ellos directamente vinculados a la mencionada función de Defensa nacional.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. LA DEFENSA NACIONAL COMO FUNDAMENTO DE UNA NORMATIVA ESPECÍFICA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
 - 2.1. Significado de la función de Defensa nacional
 - 2.2. Consecuencias derivadas de la necesidad de preservar la Defensa nacional
3. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PARA LA REALIZACIÓN DE LABORES MILITARES
 - 3.1. El principio de restricción de la prevención
 - 3.2. El principio de extensión limitada
 - 3.3. El principio de traslación
 - 3.4. El principio de coordinación
4. CONCLUSIONES

1. INTRODUCCIÓN

En estos momentos, si se pretende conocer cuál es la situación en la que se encuentra la seguridad y salud laboral en el ámbito militar desde la entrada en vigor de la LPRL, hay que recurrir, fundamentalmente, de un lado, para el personal civil, a la regulación recogida en el RD 1932/1998, de 11 de septiembre, por el que se adapta parte de la regulación común prevista en la citada Ley para ser aplicada a este personal que presta servicios en centros o establecimientos militares; y, de otro, para el caso del personal militar, al RD 179/2005, de 18 de febrero, que se ocupa de la seguridad y salud laboral de la Guardia Civil. Pues bien, en cuanto al personal militar hay que indicar que aunque este último RD ha supuesto un claro avance en la regulación de la seguridad y salud laboral de este colectivo, su operatividad y eficacia son bastante limitadas. Por una parte, por ofrecer una solución aplazada en diversos aspectos; por otra, por sus constantes inconcreciones y ausencias de regulación en aspectos de enorme trascendencia que, en algunos casos, dificultan y, en otros, impiden su aplicación; de tal forma que queda condicionada a un futuro desarrollo por orden ministerial, para el que no se indican unos mínimos criterios. Además, porque sólo cubre parte del vacío normativo en materia de prevención de riesgos para el personal militar que, como es sabido, quedó excluido del ámbito de aplicación de la LPRL. De hecho, el RD ni protege a todo el personal militar, ni está dirigido a cualquier tipo de tarea que éste realice, ya que deja al margen todas las labores militares.

Pero lo que se pretende aquí no es analizar el contenido del citado RD 179/2005¹, sino, una vez que se conoce cuál es el estado actual de la pre-

¹ Vid. al respecto MORENO MÁRQUEZ, A. «Comentario al RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil», *Información Laboral*, núm. 25, agosto, 2005, págs. 2-28.



vencción de riesgos laborales en el ámbito militar, intentar establecer una serie de principios que ya se han visto reflejados, en mayor o menor medida, en las normas que, por el momento, existen para regular la prevención de riesgos laborales en el ámbito militar. Principios en los que se puede inspirar la futura regulación que se dicte para el personal militar que lleve a cabo labores de este tipo.

2. LA DEFENSA NACIONAL COMO FUNDAMENTO DE UNA NORMATIVA ESPECÍFICA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La LPRL podía haber extendido su ámbito de aplicación al personal militar. Es decir, la norma podría haber incluido a ese personal lo mismo que a otros colectivos que tienen encomendadas una serie de funciones públicas, aunque hubiese dejado al margen de su ámbito aquellas actividades en las que concurriesen particularidades, desde el punto de vista preventivo, que impidiesen la aplicación de la regulación común contenida en la citada norma. Porque, si así se hiciese, no sería posible realizarlas y, por tanto, la función pública, en este caso la Defensa nacional que tiene atribuida el personal militar se vería menoscabada. De ese modo, el personal militar sólo quedaría al margen de la regulación común cuando realizara ese tipo de actividades y, por tanto, la Defensa nacional no se vería afectada, ya que para esas concretas labores con particularidades se aplicaría una regulación más restrictiva; tal y como establece la LPRL para otros colectivos que tienen atribuidas determinadas funciones públicas (como policía, seguridad, protección civil...).

Sin embargo, la LPRL, limita su ámbito expresamente al «personal civil» (art. 3), optó por excluir al personal militar. Si el legislador no hubiese señalado de forma expresa el adjetivo «civil» y hubiese incluido la Defensa nacional entre el listado de funciones que indica, el personal militar hubiera quedado incluido en la LPRL para todas las actividades en las que no concurriesen las mencionadas particularidades. No obstante, podría pensarse que la función de Defensa nacional está incluida en la función de seguridad que señala la norma, pero, aunque así fuese, esa mención carecería de operatividad ya que, tengan o no particularidades, las actividades que se encuadran en esa función van a estar excluidas de la norma por llevarlas a cabo el personal militar.

Cuando la LPRL expulsa de su ámbito de aplicación las actividades a las que se ha hecho referencia para someterlas a una normativa más restrictiva, su propósito es salvaguardar las concretas funciones públicas que tienen asignadas determinados colectivos. En este supuesto la función que está en juego y que se debe preservar es la Defensa nacional. Por esta razón, si

se quiere conocer cuáles son los principios que tienen que inspirar la regulación en materia de prevención de riesgos laborales para el personal militar que realice tareas militares² (que son las que han quedado excluidas del RD 179/2005), lo primero que habrá que hacer será conocer el significado de esta función, así como las consecuencias que se derivan de ella. Esto permitirá fundamentar la exclusión del personal militar del ámbito de aplicación de la LPRL y determinar los principios de los que partirá el legislador a la hora de establecer la mencionada regulación.

2.1. Significado de la función de Defensa nacional

La Defensa nacional es una función que asume el Estado y la lleva a cabo a través de las Fuerzas Armadas, constituidas al efecto por los Ejércitos de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Aunque, hay que advertir que a la Guardia Civil también se le considera fuerza armada en el cumplimiento de las tareas militares que se le puedan encomendar (art. 7.3 LOFCS) y que igualmente contribuyen a la salvaguarda de la Defensa nacional³. Además, el Estado, con objeto de obtener su eficaz cumplimiento, se reserva la totalidad de las competencias legales (el art. 149.1 de la CE contempla la Defensa nacional entre las competencias de carácter exclusivo del Estado)⁴. Pero, lo más importante es que la Defensa nacional se presenta como una función distinta a cualquier otra que haya asumido el Estado, y, al mismo tiempo, prioritaria con respecto al resto de las funciones públicas.

Distinta por su propio significado ya que consiste, de un lado, en la preservación del territorio nacional y, en general, de la sociedad, frente a posibles agresiones externas que pueden atentar contra la soberanía e independencia de España; y, de otro, en la conservación del ordenamiento jurídico, de la Constitución⁵ (art. 8 de la CE). Y prioritaria, porque, a la vista

² Cuando se hace referencia a labores militares hay que aclarar que el personal militar, como se verá, realiza también labores no estrictamente militares como sucede, entre otras, con las tareas de colaboración en el marco de la protección civil, labores de mantenimiento de la paz y la seguridad, ayuda humanitaria. Por esta razón, podría pensarse que estas tareas quedan al margen de la función de Defensa nacional, sin embargo no es así ya que pueden encuadrarse en la misma desde un punto de vista civil. Por tanto, la mención a las labores militares puede ser entendida en sentido amplio, incluyendo de este modo tanto las tareas estrictamente militares como este tipo de labores.

³ Vid. STC 236/1994, de 20 de julio, F. 3.º.

⁴ Es el Gobierno el encargado de su dirección (art. 97 de la CE).

⁵ Vid., entre otros, BLANCO ANDE, J. *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas*. Dykinson, Madrid, 1987, págs. 139 y 177; BLANCO VALDÉS, R.L. *La ordenación constitucional de la Defensa*. Técnos, Madrid, 1988, pág. 71; COTINO HUESO, L. *El modelo constitucional de Fuerzas Armadas*. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios Políticos y Cons-



del citado significado, puede afirmarse que con ella se trata de salvaguardar los propios elementos constitutivos del Estado (soberanía, territorio y población); esto es, su existencia, y, a su vez, la de los derechos y libertades de los ciudadanos, la de la forma de Estado, la del sistema político constitucional⁶, y, por último, la pervivencia del conjunto de las funciones públicas. Lo que, a su vez, conecta con el hecho de que se proyecte en el ámbito civil, esto es, en la sociedad en general y en los ciudadanos en particular. Esto se pone de manifiesto en la propia Constitución cuando hace referencia al derecho y deber de los españoles de defender a España (art. 30.1). Es decir, en su consecución se ven implicados todos los ciudadanos⁷. Así, aunque son las Fuerzas Armadas las encargadas de salvaguardar la Defensa nacional en los términos indicados, es la importancia de esta función la que hace que, desde la propia Constitución, se implique a los ciudadanos en su preservación; hasta el extremo de poder llegar a la imposición de prestaciones obligatorias y, al mismo tiempo, a la restricción de los derechos tanto del personal militar como del resto de los ciudadanos cuando se deba recurrir a estos para proteger la Defensa nacional.

2.2. Consecuencias derivadas de la necesidad de preservar la Defensa nacional

Pero la relevancia de la función de Defensa nacional, su carácter prioritario, y, por tanto, la necesidad de preservarla no sólo va a afectar a la posibilidad de implicar a los ciudadanos en su salvaguarda, sino que también va a alcanzar a otros aspectos como son la presencia de un aparato administrativo específico, tanto civil como militar, esto es, de una organización singular, y, al mismo tiempo, la sumisión del personal militar a una

titucionales, Madrid, 2002, págs. 123-178. La LO 6/1980, de 1 de julio, reguladora de los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar indica que «la Defensa nacional es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la Patria».

⁶ BLANCO ANDE, J. *Defensa Nacional y Fuerzas ...*, op. cit., pág. 177

⁷ En relación con esta vinculación de la sociedad a la Defensa, hay que señalar que, como un aspecto de la misma, también se integra la denominada Defensa civil, referida a la disposición permanente de los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa nacional y en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. *Vid.* art. 3 de la LO 6/1980, de 1 de julio, así como el art. 14.2 de la misma norma en el que se indica que «la base fundamental de la Defensa nacional son los propios ciudadanos».

normativa distinta a la que pueda regir para cualquier otro funcionario público. Estos aspectos, por lo que aquí interesa, requieren un análisis diferenciado sobre todo por el alcance que pueden tener en materia de prevención de riesgos laborales para el personal militar que tiene encomendada esta función.

De este modo, hay que hacer referencia a la existencia de una Administración específica, esto es, la Administración militar en la que se integran el conjunto de medios humanos y materiales destinados al cumplimiento de la función de Defensa nacional; dicha existencia ha de contemplarse en términos de idoneidad. La razón de ello es que se parte de la necesidad de que haya una adecuación entre el fin que se persigue y los medios que se establecen para su consecución; en este caso la propia organización militar. En definitiva, es el fin el que fundamenta la creación de una organización administrativa diferente. Una Administración singular que no por ello deja de ser Administración y que, por tanto, se rige por los principios que se recogen en el art. 103 de la CE. No obstante, hay que matizar, ya que, en unos casos, esos principios se ven acentuados, como sucede con los de eficacia y jerarquía, que, a su vez, determina la existencia de un régimen disciplinario específico; y con el de coordinación, que repercute de forma inmediata en los medios personales y materiales. Y, en otros, se presentan dificultades para su aplicación, como ocurre con los principios de descentralización y desconcentración. Lo que está directamente relacionado con la presencia de unos principios específicos que rigen en la Administración militar, como la unidad, la disciplina, la supremacía civil, o la neutralidad política. Principios que, en su conjunto, operan como instrumentos para preservar la función de Defensa nacional.

Pues bien, lo relevante, a estos efectos, y lo que determina la propia presencia de esos principios específicos y la intensificación de ciertos principios comunes a cualquier Administración es la necesidad de que las Fuerzas Armadas sean eficientes a la hora de cumplir la misión que tienen asignada. En concreto, cabe destacar, el hecho de que se recurra a una organización jerarquizada, en la que existe una subordinación de unos a otros que se proyecta en la presencia de las cadenas de mando. De esa forma, el superior ordena y los sujetos que se encuentran en el nivel inferior se someten a esas órdenes, pero, a la vez, el superior es responsable de las mismas. Si bien, como es necesario garantizar que dichas órdenes se ejecuten en la organización militar, junto al principio de jerarquía, también rige el principio de disciplina. Así, con la aplicación de estos principios, se consigue, por una parte, mantener el orden, puesto que se asegura el cumplimiento de los mandatos de los superiores; y, por otra, controlar las acciones de los individuos que integran la organización castrense, y, por tanto, que funcione como una unidad. Todo ello permite que esta organización singular actúe en su con-

junto de forma eficaz para la consecución del fin que tiene asignado, esto es, la Defensa nacional⁸.

Junto a esta organización singular, y directamente vinculado a la necesidad de preservar la Defensa nacional, se configura un régimen jurídico específico, que se aparta de la regulación común, en el que se manifiestan esos principios a los que se ha hecho referencia; lo que, en términos generales, da lugar a la existencia de una regulación distinta a la que se aplica al resto de las Administraciones Públicas. Una regulación que incluso va más allá de su estricta aplicación al personal militar, para introducir peculiaridades en el ámbito castrense, de tal modo que el personal civil se ve afectado por una finalidad que no se le asigna de forma directa. Es decir, la Defensa nacional actúa como elemento modulador a partir del cual se establecen cambios con respecto al régimen general que se aplicaría al personal civil si no prestara servicios en el ámbito castrense, ya sea personal laboral, o funcionarios civiles. Si bien, las diferencias se acentúan para el personal militar, aunque se parta de la existencia de una relación de carácter administrativo, ya que son estos los que directamente tienen encomendada la mencionada función. En concreto, para este personal militar, las citadas diferencias trascienden a todos los ámbitos, por ejemplo, a los mecanismos para selección del personal que va a pasar a formar parte de las Fuerzas Armadas, para su formación y promoción, al régimen disciplinario, y, en el caso que ahora se analiza, a la prevención de riesgos laborales.

⁸ Vid. SSTC 23/1981, de 15 de junio, F. 9; 180/1985, de 19 de diciembre, F. 2; 97/1985, de 29 de julio, F. 4; 107/1986, de 24 de julio, F. 4; 371/1993, de 13 de diciembre, F. 4: «dadas las importantes tareas que a las Fuerzas Armadas asigna el art. 8.1 CE, representa un interés de indudable relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen configuradas de modo que sean idóneas para el cumplimiento de esos cometidos (ATC 375/1983). A tal fin, la atención de las misiones que les encomienda el mencionado precepto constitucional requiere una adecuada y eficaz configuración de las Fuerzas Armadas de la que, entre otras singularidades, deriva su indispensable y específico carácter de organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unida (arts. 1 y 10 RROO; 115/2001, de 10 de mayo, F. 9 y)»; 179/2004, de 21 de octubre, F. 6: «La disciplina militar, regla fundamental de las Fuerzas Armadas, en cuanto constituye el principal factor de cohesión y de eficacia de las mismas, se configura así como un conjunto de normas de conducta que los militares deben observar en el ejercicio de sus funciones (e incluso fuera de servicio, en determinados casos) para facilitar el logro de los altos fines que el art. 8.1 CE asigna a las Fuerzas Armadas, esto es, garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional» y F. 7: «La relación jerárquica entre los miembros de la institución militar, exteriorizada en el rango atribuido por los diversos empleos militares en que se halla estructurada y en el mando a ellos asociado, cumple su cometido en el ámbito que le es propio, es decir, en los aspectos atinentes a la organización y funcionamiento de la Administración militar, para lograr de este modo tanto la plena operatividad del principio constitucional de eficacia que se predica de dicha Administración, al igual que de las restantes (art. 103.1 CE), como el efectivo y cabal cumplimiento de la misión encomendada por el art. 8.1 de nuestra Constitución a las Fuerzas Armadas».

En resumen, el personal que integra las Fuerzas Armadas se inserta en una organización administrativa singular, y se convierte en un instrumento de la Administración para conseguir el fin que se le encomienda. Al mismo tiempo, y con el mismo objetivo, se le somete a un régimen jurídico cuyo contenido se configura precisamente atendiendo a esa función que debe preservar. Un régimen en el que las diferencias encaminadas a salvaguardar la Defensa nacional, determinan la existencia de una relación de sujeción especial⁹ de los sujetos que tienen encomendada esta función¹⁰. Relación de sujeción que se constitucionaliza (arts. 15, 28.2, 29 y 70). Pero lo más importante en cuanto a esa diferenciación del régimen jurídico es que su singularidad no se ciñe a los aspectos organizativos, sino que va más allá y se proyecta, desde el punto de vista sustantivo, en forma de limitaciones de los derechos del personal que tiene encomendada la función de Defensa¹¹. De este modo, el personal militar se ve sometido a restricciones específicas que pueden ser distintas a las que puedan afectar a otros funcionarios públicos por la función que tienen asignada y que, sin duda, se van a ver reflejadas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales¹².

3. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA NORMATIVA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PARA LA REALIZACIÓN DE LABORES MILITARES

El hecho de que, por el momento, no exista una regulación en materia de prevención de riesgos laborales para preservar la seguridad y salud laboral del personal que tiene encomendadas misiones de carácter militar no significa que no sea precisa, ni, mucho menos, que estos sujetos no tenga derecho a que se les proteja porque se deba salvaguardar la Defensa nacional¹³. De hecho, el RD 179/2005 ya hace referencia a esa futura regula-

⁹ Se trata de una relación de sujeción especial, distinta de otras relaciones de este tipo (vid. ALLI TURRILLAS, J-C *La profesión militar. Análisis jurídico tras la Ley 17/1999, de 18 de mayo, reguladora del personal de las Fuerzas Armadas*. INAP. Madrid, 2000, pág. 114, la califica como «especialísima»). Esta diferenciación se manifiesta en la singularidad de las normas por las que se regula esta relación, lo que se va a ver reflejado en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

¹⁰ Vid. LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales de sujeción*. Cívitas, Madrid, 1994, pág. 141.

¹¹ Cfr. STC 371/1993, de 13 de diciembre, F. 4.º.

¹² Vid. STC 81/1983, de 10 de octubre, F. 2.

¹³ Vid. ABA CATORA, A. *La limitación de los derechos fundamentales por razón del sujeto*. Tecnos, Madrid, 2001, pág. 161; LÓPEZ BENÍTEZ, M. *Naturaleza y presupuestos constitucionales de las relaciones especiales...*, op. cit., pág. 416.



ción ¹⁴. Cuestión distinta es cómo se puede articular esta protección. En este caso el legislador, a la hora de establecer la regulación singular, deberá partir inevitablemente de la función de Defensa nacional que se encomienda al personal militar; pero, como a continuación se analizará, a la vista de su significado y de las consecuencias que se derivan de la necesidad de preservarla, también puede afirmarse que esta función se encuentra vinculada a una serie de principios que pueden actuar como referentes para inspirar la futura normativa para el personal militar. Se trata de los principios de restricción de la prevención, de extensión limitada, de traslación y de coordinación.

3.1. El principio de restricción de la prevención

Como es sabido, el personal militar ha visto tradicionalmente limitados sus derechos en mayor medida que cualquier otro colectivo ¹⁵. El hecho de que este personal se sitúe en el marco de la mencionada relación de sujeción especial determina esa limitación en el disfrute de sus derechos con objeto de salvaguardar la función que tiene encomendada; lo que, como se acaba de indicar, se detecta en la regulación a la que se encuentra sometido y se reproduce en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. De ahí que en este caso se haga referencia al principio de restricción de la prevención que en realidad tiene su origen en esa relación de sujeción especial; principio que ya se ha puesto de manifiesto no sólo en la regulación prevista en el RD 179/2005, sino incluso en el RD 1932/1998 ¹⁶.

Pues bien, si se tiene en cuenta esa tendencia habitual de las normas de limitar los derechos de este colectivo, justificada por existencia de una incompatibilidad entre el disfrute del derecho y el ejercicio de esta función de Defensa nacional (vital para que, a su vez, se pueda preservar el resto de las funciones públicas), es posible afirmar que el principio de restricción de la prevención va a estar presente en la futura regulación que se dicte para preservar la seguridad y salud del personal militar que desempeñe labores

¹⁴ Vid. art. 2 de dicha norma.

¹⁵ Vid. NEVADA MORENO, P.T. *La función pública militar*. Marcial Pons, Madrid, 1997, pág. 94.

¹⁶ En este último caso el vínculo existente entre la condición militar del centro o establecimiento en la que el personal civil presta servicios y la Defensa nacional da lugar a que no sea posible aplicar la regulación común en materia de prevención puesto que impediría la realización efectiva de esta función; de ahí que se recurra a una norma específica en la que, a pesar de hacer referencia a adaptación, finalmente está presente la limitación de derechos. Vid. MORENO MÁRQUEZ, A. *Los Sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Aranzadi, Cizur Menor, 2002, págs. 283-284.

de este tipo¹⁷. En concreto, desde un punto de vista sustantivo, el principio de restricción va a verse esencialmente reflejado en términos de limitación de las medidas preventivas que se adoptarían si no estuviera en juego la Defensa nacional; de tal forma que las restricciones se encontrarán vinculadas a las labores que se encuadran en la Defensa nacional¹⁸. No obstante, es importante establecer hasta qué punto cabe introducir limitaciones en materia de prevención de riesgos¹⁹; sobre todo si se piensa en la variedad de tareas que se llevan a cabo en el marco de la Defensa nacional, con independencia de que todas ellas puedan coadyuvar a su salvaguarda²⁰.

¹⁷ *Vid.*, entre otras, SSTC 11/1981, de 8 de abril, F.7; 2/1982, de 29 de enero, F. 5; 120/1990, de 27 de junio, F.8; 37/1993, de 13 de diciembre, F.2; 143/1994, de 9 de mayo, F.7; y 14/2003, de 28 de enero, F. 9. En el caso que ahora se analiza lo previsible es que se produzca una continuidad en el régimen de excepcionalidad que se aplica a este colectivo con las consiguientes limitaciones en el disfrute de los derechos del personal militar. Sin embargo, no parece que las limitaciones que se establezcan en materia de prevención de riesgos laborales deban recogerse en un reglamento, sino que deberá ser la ley la que regule esta posibilidad. En este supuesto no existe una previsión específica en la LPRL como ocurre con la función policial, aunque se haga en términos muy amplios, que permita ese desarrollo reglamentario de la misma con ciertas restricciones. Sí que se hace referencia en la misma a la función de seguridad, como misión genérica, en la que puede estar incluida la Defensa nacional, pero no parece que fuera esa la intención del legislador. De hecho en la citada función de seguridad se integra la función de policía y, no obstante, la LPRL la recoge expresamente. Con mayor razón, si el legislador hubiera querido mencionar la función de Defensa nacional lo hubiera señalado del mismo modo, más aun por la entidad de la misma. Por tanto, habrá que esperar a que la ley regule esta materia para el personal que lleva a cabo tareas militares, con independencia de que después existan reglamentos de desarrollo de la misma.

¹⁸ *Vid.* STC 196/1987, de 11 de diciembre, F.6. LASAGABASTER HERRARTE, I. *Las relaciones de sujeción especial*. IVAP, Cívitas, Madrid, pág.410.

¹⁹ Aunque el fin que se atribuye a este colectivo determina la existencia de un estatus especial que admite limitaciones específicas, esto no significa que la restricción de los derechos y libertades de lugar a la exclusión de su disfrute (*vid.* STC 34/1991, de 10 de diciembre, F. 2.º). Es decir, el personal militar puede estar sometido a mayores restricciones en sus derechos que otros sujetos que tengan encomendada otro tipo de función pero no es posible negárselos.

²⁰ La idea de la que hay que partir no es la de que el personal militar, siempre que realice labores de este tipo, va a ver restringido su derecho a la seguridad y salud laboral y con ello su derecho a la vida y a la integridad física. Esto sólo sucederá cuando realmente sea necesario (Cfr. STC 21/1981, de 15 de junio). Por esta razón lo importante es determinar cuándo se produce esa necesidad. El personal militar realiza una diversidad de labores todas ellas enmarcadas en la función de Defensa. Labores que van desde el ejercicio del mando militar, el apoyo y asesoramiento al mando, la instrucción, el adiestramiento, la enseñanza, el trabajo técnico, la logística, hasta las labores de gestión administrativa; todas ellas vinculadas a la actuación y preparación para la guerra, pero que se quedan en un estadio previo. Estas son las labores habituales de los ejércitos. Pero también están las funciones propiamente bélicas, que se presentan con carácter excepcional, es decir, las de combate. Además, como ya se indicó, al margen de todas estas tareas, las Fuerzas Armadas realizan otras misiones no estrictamente militares como son las tareas de colaboración en el marco de la protección civil, las misiones de paz y

En este sentido, no es admisible partir de la idea genérica de que la aplicación de medidas preventivas hace imposible o entorpece la función de Defensa nacional. Al contrario, como en cualquier otra labor, tal y como ya se ha indicado, será necesario integrar la prevención en el conjunto de actividades, evaluar los riesgos y planificar la actividad preventiva, aunque para determinadas tareas no sea posible adoptar la totalidad de las medidas preventivas que serían necesarias para evitar o, al menos, atenuar los riesgos. De este modo, lo realmente importante, con independencia de que todas las labores, sean o no estrictamente militares, coadyuven a la salvaguarda de la Defensa nacional, es que la futura regulación contemple esa diversidad de tareas, aunque lo haga de una forma global. Aportando criterios específicos como puede ser que se trate de labores de carácter administrativo; o de preparación para la guerra en las que se puede dar esa situación pero en las que no cabe duda que debe prevalecer el derecho a la seguridad y salud del personal militar; y con ello a la vida y a la integridad²¹; o de tareas de combate o de protección civil, cuya naturaleza conlleva una situación de peligrosidad, de riesgo grave e inminente que impide su paralización²². En definitiva, es en este punto en el que pueden manifestarse las mayores restricciones en el derecho a la seguridad y salud laboral que, sin duda, van a repercutir en su derecho a la vida y a la integridad.

De todos modos hay que precisar. En esa situación de riesgo grave e inminente el personal militar no puede paralizar su actividad porque si así fuese la función que tiene encomendada se vería menoscabada e incluso podría impedirse su cumplimiento. Ahora bien, lo que no es admisible es que

humanitarias en las que se pueden encuadrar acciones tales como la intervención en catástrofes humanitarias, la ayuda a la población, la vigilancia de procesos electorales, la comprobación de retirada de tropas; aunque todas ellas podrían encuadrarse en el marco de la función de Defensa nacional desde un punto de vista civil.

²¹ Hay tareas que pueden ser idénticas a las que realiza cualquier otro funcionario o trabajador y para las que los riesgos que se derivan de su labor van a ser los mismos (tal y como sucede, por ejemplo, en el caso en el que lleven a cabo tareas administrativas con pantallas de visualización), de tal forma que no tendría ningún sentido limitar la protección del sujeto, o dotarle de una distinta porque esa labor coadyuve a la salvaguarda de la Defensa nacional.

²² En estos supuestos, el militar se va a ver obligado a cumplir con su deber, sin que sea posible dejar de hacerlo por el hecho de que exista un riesgo para su seguridad y salud. De tal forma que si incumple «por temor a un riesgo personal» su conducta puede constituir una infracción grave (art. 8.3 de la LO 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas) e incluso un delito cuando la naturaleza de ese deber exija «afrontar el peligro y superar el miedo» (art. 13 del Código Penal Militar). Por tanto, estas normas parten de la premisa de que el riesgo está implícito en la naturaleza de la actividad que se les encomienda y no cabe su paralización ya que supondría un incumplimiento y se vería menoscaba la Defensa nacional.

en los supuestos en los que la situación de riesgo grave e inminente no derive de la tarea que desempeña sino de otros factores, que pueden ser ajenos a esa labor, e incluso estar relacionados con el trabajo pero no vinculados a la naturaleza de la actividad, o a la ausencia de medidas preventivas, no se establezca como solución la paralización de la actividad. Sobre todo porque el riesgo puede llegar a actualizarse con consecuencias negativas para el derecho a la vida y a la integridad de los sujetos. Un riesgo que éstos asumen cuando está implícito en la naturaleza de la labor que realizan y que puede estar justificado para preservar la función de Defensa nacional que tienen encomendada y con ello el interés general que está en juego; lo que justifica la presencia de ese principio de restricción de la prevención. Pero no puede afirmarse lo mismo cuando la situación de riesgo grave e inminente se produce por factores ajenos a la citada naturaleza de la función y la tarea que desempeña el personal militar, puede tener incluso un carácter puramente administrativo, de tal forma que si se paraliza su labor, aunque puede verse menoscabada en cierto modo la citada función, el perjuicio que se puede derivar de la ausencia de paralización de su labor que puede llegar a perder su vida no es comparable con el que se ocasiona para la seguridad ya que puede ser reparado.

Esto significa que, en estos casos, sería más correcto ver hasta qué punto hay que limitar la prevención y con ello el derecho a la seguridad y salud del personal militar para salvaguardar esa parcela de la Defensa nacional cuando en realidad la situación de riesgo grave e inminente no está vinculada a la concreta labor. Es decir, en ambos casos existe un conflicto de intereses, pero en este último la ausencia de paralización de la actividad supone una limitación en el derecho de los sujetos que, aunque puede tener como justificación la necesidad de preservar la función que tienen encomendada, no puede aceptarse ante la falta de proporcionalidad en la restricción con respecto al beneficio que se pretende obtener. Lo que la convierte en una limitación gratuita de su derecho a la seguridad y salud y, al mismo tiempo, de su derecho a la vida y a la integridad.

En definitiva, el hecho de que la función de Defensa nacional aparezca como fundamento a la hora de establecer limitaciones, no significa que cualquier restricción sea aceptable y esté justificada²³. Por tanto, al margen de que la futura normativa establezca criterios de los que sea posible partir a la

²³ La tendencia existente en el ámbito militar a la exclusión del ejercicio del derecho a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente se ha puesto de manifiesto no sólo en el RD 179/2005, para el personal militar incluido en su ámbito de aplicación (sin establecer ningún tipo de distinción en cuanto a la procedencia de esa situación y a la incompatibilidad o no con la función, en ese caso, de seguridad) sino también en el RD 1932/1998, para el personal civil al que se dirige esta norma, cuando se trata de su ejercicio colectivo, dando prioridad a la salvaguarda de la Defensa nacional; lo que en algunos casos puede carecer de fundamento.



hora de establecer restricciones, las limitaciones deben ser las estrictamente necesarias. Es decir, a pesar de que la limitación en la adopción de las medidas preventivas debe permitir el eficaz desempeño de la función que tiene atribuida el personal militar, la restricción del derecho a la seguridad y salud laboral y con ello del derecho a la vida y a la integridad física, aunque exista esa necesidad de preservar el interés general que se pone de manifiesto en la función pública que tiene encomendada este colectivo, debe ser mínima. En el sentido de que no son admisibles restricciones más allá de lo razonable²⁴. Por tanto, no será posible no adoptar ninguna medida preventiva con objeto de salvaguardar la función que tiene atribuida si en realidad cabe, y con ello no se impide su cumplimiento, que se establezca alguna o algunas. Debe de haber una relación de proporcionalidad²⁵ entre el sacrificio del derecho y el beneficio que se obtiene para el interés general.

Así, una vez que se realice la evaluación de riesgos, partiendo de los criterios que establezca la norma, será posible detectar, caso por caso, si existe o no incompatibilidad entre medidas preventivas y cumplimiento de la función. A partir de aquí, será preciso establecer todas aquellas medidas preventivas que sean compatibles con el desarrollo de la labor, para que de esta forma sea posible llegar a conjugar el disfrute de estos derechos de los sujetos, aunque sea de un modo parcial, y el interés general²⁶. En definitiva, si así se hace el resultado será que sólo se restringirán los derechos del personal militar lo estrictamente indispensable con objeto de preservar la finalidad que se le encomienda²⁷. En unos casos será necesario someterle a limitaciones y en otros casos bastará con modular su derecho para que la Defensa nacional se vea protegida; haciendo siempre una interpretación restrictiva en el sentido más favorable a la eficacia de los derechos²⁸.

3.2. El principio de extensión limitada

Se hace referencia a este principio tanto desde el punto de vista de los sujetos como de la actividad a la que se dirigirá esa futura regulación, más

²⁴ Cfr. SSTC 62/1982, de 13 de octubre, F. 5; 13/1985, de 31 de enero, F. 2; y 53/1986, de 5 de mayo, F. 3.

²⁵ Cfr. SSTC 13/1985, de 31 de enero, F. 2; 26/1981, de 17 de julio, F. 5; 37/1989, de 15 de febrero, F. 5.

²⁶ Vid. ABA CATOIRA, A *La limitación de los derechos fundamentales...*, op. cit., págs. 59 y ss.

²⁷ Vid., entre otras, SSTC 21/1981, de 15 de junio; 235/1998, de 14 de febrero; 14/1999, de 22 de febrero; 24/1999, de 8 de marzo; 31/2000, de 3 de febrero; 115/2001, de 10 de mayo; y 179/2004, de 21 de octubre.

²⁸ Vid. SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, F. 6; 254/1988, de 23 de enero, F. 3 y 3/1997, de 13 de enero, F. 6.

restrictiva, que menciona el RD 179/2005. Como se ha indicado, la opción que se pone de manifiesto en la LPRL ha sido, bien recurrir a una regulación adaptada para ser aplicada al personal civil que preste servicios en centros y establecimientos militares, o bien dejar al margen de su ámbito al personal militar, sea cual sea la labor que lleve a cabo. Lo importante a estos efectos es que, a partir de aquí, el legislador ha decidido establecer regulaciones claramente diferenciadas, de un lado, para ese personal civil, y, de otro, para el personal militar. Si bien, a su vez, ha optado por dotar al citado personal militar de regulaciones distintas sobre todo dependiendo de la labor que realicen²⁹. Es decir, es cierto que el RD 179/2005 ha excluido de su ámbito de aplicación a los miembros de las Fuerzas Armadas que no estén destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil, pero, al margen de esto, lo más relevante a la hora de establecer cómo se va a manifestar este principio es el hecho de que las labores militares hayan quedado al margen del citado ámbito. Esto significa que, dada la situación actual en la que se encuentra el personal militar desde el punto de vista preventivo, la futura norma necesariamente deberá partir de una extensión limitada de su ámbito de aplicación. Esa norma regulará la prevención de riesgos laborales del personal militar para el caso en el que desempeñen tareas militares³⁰.

Este resultado de la aplicación del principio de extensión limitada conecta con el esquema que se diseña en la propia Constitución; de hecho puede afirmarse que se reproduce. Aunque Defensa nacional y seguridad ciudadana son funciones que forman parte de la más amplia de seguridad, en la Constitución se presentan claramente diferenciadas. Así, el art. 8.1 se ocupa de la Defensa nacional, mientras que el art. 104.1 lo hace de la seguridad ciudadana. Distinción que igualmente se percibe en las normas que se aplican tanto a la Guardia Civil como a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que, además, está relacionada con el hecho de que, aunque a la Guardia Civil se le atribuyan funciones de policía reguladas en la LOFCS y funciones militares³¹, aún pendientes de concretar³², se establezca una doble dependencia de este Cuerpo; en el primer caso del Ministerio del Interior, y, en el segundo, del Ministerio de Defensa. Pero sobre todo conecta con el hecho de que siempre que está en juego la Defensa nacional, ya sea de una forma

²⁹ Hay que recordar que el RD 179/2005 limita su ámbito de aplicación, desde el punto de vista de la actividad, a las labores de seguridad en los términos previstos en la LOFCS.

³⁰ De esta forma, esa futura regulación vendrá a complementar la prevista en el citado RD 179/2005 para el personal militar.

³¹ Vid. art. 10 del Código Penal Militar; Preámbulo y arts. 7.3 y 9. b) de la LOFCS.

³² Sobre las posibles funciones, vid. COSIDO GUTIÉRREZ, I. «La Guardia Civil en la Defensa Nacional», *Revista Española de Defensa*, núm. 105, 1996, págs. 28-31.



directa o indirecta (como sucede en el caso del personal civil que presta servicios en centros o establecimientos militares), se cuenta con una regulación específica tanto para el personal civil, funcionarios o personal laboral, como especialmente para el personal militar. Una regulación que, en todos los casos, intenta salvaguardar la Defensa nacional y, al mismo tiempo, parte de la premisa de que la normativa común no puede obtener esta finalidad; menos aún en este supuesto en el que se trata de preservar la seguridad y salud laboral del personal militar que desempeña expresamente labores militares. De ahí que se requiera una normativa específica, y, a su vez, distinta tanto de la regulación común como de las normas singulares (en este supuesto de los RD a los que se ha hecho referencia que se ocupan de la prevención de riesgos en el ámbito militar).

3.3. El principio de traslación

A la hora de establecer la futura regulación, hay que tener en cuenta un aspecto, al que ya se ha hecho referencia, tan importante como es el hecho de que el personal militar al que se va a dirigir la futura regulación presta servicios en un marco organizativo singular, esto es, la organización castrense en la que están presentes los principios que se han indicado; principios que, a su vez, determinan esa singularidad. Pues bien, el principio de traslación, al que aquí se hace referencia, se manifiesta en el sentido de que el legislador tendrá que partir de esos principios y de la propia organización castrense para establecer una regulación en materia preventiva que, al mismo tiempo, pasará a formar parte del ordenamiento militar. De esta forma, los aspectos organizativos van a quedar recogidos, en mayor o menor medida, en esa futura regulación. Esto se explica por el hecho de que, a pesar de que dicha regulación deberá tener como finalidad la preservación de la seguridad y salud del personal militar, existe una realidad organizativa, destinada a preservar la Defensa nacional, que no es posible ignorar, sino que, por el contrario, requiere unas respuestas específicas en el ámbito de la seguridad y salud laboral. Así ha sucedido tanto en la regulación prevista en el RD 179/2005, en la que se han visto reflejadas esas singularidades que se encuentran vinculadas, no a la función señalada en el art. 104 de la CE, sino al carácter militar del personal al que se dirige; como en la establecida en el RD 1932/1998, en la que también se recogen ciertas peculiaridades organizativas fundamentadas en el propio ámbito militar en el que presta servicios el personal incluido en su ámbito de aplicación. Por tanto, con mayor razón en este caso.

La cuestión es cómo puede tener lugar esa traslación. Pues bien, en primer lugar, la norma puede aprovechar la presencia acentuada del principio de jerarquía en la organización militar para integrar la prevención de ries-

gos laborales de una forma natural en la cadena de mando, dotando al superior jerárquico de funciones tanto de control y exigencia del cumplimiento de las medidas de prevención por parte de sus subordinados como de recepción de las propuestas destinadas a elevar el nivel de protección³³; y, a su vez, responsabilizándole de que se apliquen las medidas preventivas en todos aquellos aspectos a los que alcance su control y de que proporcione a sus subordinados una información directa de las posibles situaciones de riesgo.

Pero, en segundo lugar, el principio de traslación también puede operar teniendo en cuenta la existencia de ciertos órganos dentro de la propia organización militar con objeto de conferirles funciones en materia de prevención de riesgos laborales que encajan perfectamente entre las que tienen atribuidas. Esto no conlleva distorsiones desde el punto de vista organizativo, sino que, por el contrario, permite que la prevención de riesgos laborales se incardine fácilmente en el ámbito militar. En concreto, el hecho de que se cuente con distintos Consejos Asesores de Personal (al margen del previsto para el Cuerpo de la Guardia Civil), uno para cada Ejército y uno para los Cuerpos Comunes,³⁴ (art. 151 de la LRFAS) con la finalidad de analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los militares profesionales referidas al régimen del personal y a la condición de militar, permite incluir en su ámbito de actuación los aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales en cuanto a las tareas militares que lleven a cabo los sujetos³⁵.

Ahora bien, junto a esta posible forma de participación, que también se contempla en el RD 179/2005, sería necesario crear un órgano al efecto. Es decir, es cierto que el personal militar está excluido del ejercicio del derecho de libertad sindical (art. 1.3 de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical), pero el hecho que la LPRL haga coincidir representación en términos de reivindicación con representación, desde el punto de vista de la cooperación y la colaboración, en el ámbito de la prevención no puede dar lugar a excluir la posible existencia de Delegados de prevención, y, a su vez, de Comités de Seguridad y Salud. Si así se hiciese se estaría ante una aplicación errónea del principio de traslación, lo que puede apreciarse en el citado RD 179/2005. Es cierto que, recurriendo a los citados Consejos

³³ Existe la posibilidad de que los sujetos eleven las propuestas que estimen convenientes por el conducto regular, *vid.* arts. 203 y 205 de la ROFAS.

³⁴ Son órganos de participación en el que los representantes son elegidos por sorteo, es decir, no hay una celebración de elecciones. *Vid.* COTINO HUESO, L. *El modelo constitucional de Fuerzas...*, *op. cit.*, págs. 388-394.

³⁵ Ámbito que aparece delimitado en el art. 3 del RD 258/2002, de 8 de marzo, por el que se regulan los Consejos Asesores de Personal de las Fuerzas Armadas.



en los términos analizados, se permite la participación del personal militar pero también lo es que este derecho configurado en esos términos aparece como un derecho de contornos excesivamente limitados. Lo importante en este aspecto será conocer hasta qué punto existe una incompatibilidad entre la función de Defensa nacional que se encomienda a estos sujetos y la posibilidad de contar con representantes en materia de prevención de riesgos. Incompatibilidad que no tiene por qué existir si se parte de la idea de colaboración a la que se ha hecho referencia.

Desde este punto de vista no parece imposible que se establezcan unos órganos de representación específicos, con formación y medios, que nada tengan que ver con una representación en términos reivindicativos; lo que se puede obtener a partir del diseño de las funciones de estos órganos, con independencia de que se les llame Delegados de prevención o de que se les denomine de otro modo. Esos Delegados, que podrían ser elegidos por los propios miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, según los casos, por ejemplo, en proporción a la asignación de representantes en los Consejos Asesores de Personal, podrían realizar, entre otras, labores de colaboración, promoción y fomento de la cooperación del personal militar en el cumplimiento de las normas preventivas, e incluso tener acceso a la información sobre las condiciones de trabajo, o solicitar la adopción de medidas preventivas, o vigilar y controlar el estado de las citadas condiciones, o ser informados de los daños en la salud del personal militar en el desempeño de sus tareas, así como de las tareas preventivas llevadas a cabo por los órganos de prevención, e incluso ser consultados en materia de planificación y organización del trabajo. Esta forma de representación permitiría una mayor participación de estos sujetos en materia de prevención de riesgos laborales contribuyendo a elevar el nivel de protección de los sujetos cuando desempeñen labores vinculadas a las tareas que se concretan en la LOFCS. Cuestión distinta sería el modo de articular el ejercicio de esas funciones, su alcance, y las posibles excepciones, ya que no hay que olvidar que la toma de decisiones en el establecimiento militar está condicionada por la existencia de una cadena de mando, dirigida a preservar la Defensa nacional³⁶.

³⁶ De hecho hay que recordar que el RD 1932/1998 en el que sí se contempla esta forma de participación condiciona la consulta a estos representantes en cuanto a la materia de planificación y organización del trabajo en el establecimiento militar a que en ningún caso se pueda paralizar, retrasar o entorpecer la ejecución de aquellas decisiones que se adopten en función de los intereses y seguridad de la Defensa. Es decir, de esta forma se limita el derecho a consulta para salvaguardar la Defensa nacional. Lo que, con mayor razón puede ocurrir en el caso que ahora se analiza, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de tareas militares. Sin embargo, aunque en este caso también se contemplara esta excepción, esto no tendría por qué dar lugar a negar en todos los casos el derecho a consulta, más aún si se piensa que en el mar-

En tercer lugar, el principio de traslación también puede tener su reflejo a la hora de crear órganos de prevención³⁷, sobre todo porque la futura regulación deberá partir de una realidad específica y absolutamente diferenciada de la de cualquier otra Administración. Es decir, habrá aspectos que puedan tener como referente la regulación común, pero en otros se aprecian claras divergencias a las que habrá que dar respuesta, y para las que ni siquiera será posible acudir a las previsiones recogidas en el RD 179/2005. Sobre todo si lo que se persigue es la adecuación de esos órganos a la concreta organización y con ello la eficacia en las labores preventivas que desempeñen sus miembros³⁸. De esta forma, el contexto del que debe partir la futura regulación está constituido por la propia organización territorial de las Fuerzas Armadas, la existencia de distintos Ejércitos y órganos comunes a los mismos. Pero, al mismo tiempo, también deberá tener en cuenta la dependencia orgánica y funcional, así como el ámbito de competencia que van a tener los órganos de prevención que se establezcan va a variar³⁹.

Pues bien, a partir de esa realidad podría diseñarse la organización de la prevención proyectándose de ese modo el principio de traslación, pero, por lo demás, será igualmente necesario que los órganos de prevención se integren por un conjunto de medios humanos y materiales, que los sujetos posean una formación en materia preventiva, y que realicen, entre otras, funciones relativas a la evaluación de riesgos, planificación de la prevención, establecimiento de medidas de este tipo, elaboración de los planes de emergencia, etc⁴⁰. Es decir, que lleven a cabo tareas de carácter preventivo, como

co de la función de Defensa nacional se incluyen una diversidad de tareas algunas, por ejemplo, vinculadas a la gestión administrativa para las que no parece razonable que no exista ese derecho, ni que por ello se vea menoscabada la Defensa nacional. No obstante, al margen de que estos órganos no tengan carácter reivindicativo, hay que tener en cuenta que será necesario otorgarles una serie de garantías, que deberán disponer de un crédito de horas para realizar sus funciones y esto puede interferir en la organización del trabajo que estos sujetos realizan; lo que puede ser admisible o no dependiendo de las tareas que tenga encomendado ese representante, y de que se vea o no afectada de forma negativa la Defensa nacional.

³⁷ Órganos de prevención propios, es decir, no parece que se vaya a recurrir a servicios de prevención ajenos, sobre todo por la función que está en juego. Es decir, si se tiene en cuenta el principio de traslación, hay que partir de la existencia de una organización expresamente destinada a preservar la Defensa nacional, por tanto no es previsible que intervengan agentes externos.

³⁸ De ahí que el art. 13 del RD 179/2005 haga hincapié en que los órganos de prevención que en él se establecen sólo dirigen su labor a salvaguardar la seguridad y salud de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación para el caso en el que realicen las labores de carácter policial.

³⁹ Desde este punto de vista el referente es el Ministerio de Defensa.

⁴⁰ Del mismo modo, en la futura regulación también se deberá tomar en consideración que la labor de estos órganos de prevención debe extenderse a las misiones militares que el personal militar lleve a cabo en el extranjero.



lo pueden hacer otros órganos de prevención. En este aspecto también hay que hacer referencia a la posible actuación del principio de traslación en el caso de la función de vigilancia de la salud. Para ello habrá que considerar la existencia de la denominada sanidad militar⁴¹, lo que hace pensar que van a ser sus propios Servicios Médicos los que desarrollen esta función; con independencia de que exista una coordinación y una colaboración entre los órganos de prevención que se creen y estos Servicios. Aunque, al margen de esta posible solución, quizás lo más deseable, en términos de interdisciplinariedad, sería la incorporación de los profesionales sanitarios que prestan servicios en las Fuerzas Armadas y en la Guardia Civil en medicina preventiva a los futuros órganos de prevención que se creen.

Sin embargo, el hecho de que se cuente con unos órganos de prevención adaptados a esas singularidades organizativas no significa que la futura normativa que se establezca al respecto sólo se ocupe de perfilar estos aspectos. Es decir, desde el punto de vista de la Defensa nacional es importante que se trasladen esas peculiaridades puesto que obedecen a su salvaguarda, pero no hay que olvidar que también está en juego la seguridad y salud del personal que tiene encomendadas tareas militares. Esto significa que la futura regulación, si se quiere que sea operativa, eficaz y pueda aplicarse, deberá establecer al menos unos criterios, sobre todo con respecto a los medios humanos y materiales con los que deberán contar, por ejemplo, unos requisitos mínimos en cuanto a especialidades que serán necesarias, o un número mínimo de especialistas. Pero también debería indicar el ámbito de actuación de los órganos que se creen, y sus propias funciones. En este aspecto, sería necesario concretar, entre otros, aspectos clave como son los términos en los que se va a llevar a cabo la evaluación de riesgos; qué criterios se van a tomar como referente para determinar cuándo es posible y cuando no cabe adoptar medidas preventivas, o al menos, todas las que podría establecerse; con qué periodicidad se va a llevar a cabo; qué controles se van a realizar; cómo se va a planificar la prevención; qué elementos van a integrar el plan de prevención, al margen de que después, en la práctica, se requiera una valoración caso por caso.

En definitiva, la futura normativa, después de años de espera, debería ser detallada para poder ser aplicable. De otro modo, se trasladarán las peculiaridades organizativas destinadas a salvaguardar la Defensa nacional

⁴¹ *Vid.* la Orden 147/2002, de 27 de junio, por la que se regula la estructura de la Red Sanitaria Militar, así como la Instrucción 153/2002, de 3 de julio, por la que se regula el Instituto de Medicina Preventiva de la Defensa «Capitán Médico Ramón y Cajal», entre cuyas funciones, por lo que aquí interesa, se puede destacar la de estudiar y prevenir situaciones de riesgo para la salud en todos los ámbitos de actuación de las Fuerzas Armadas». Los hospitales militares y el citado Instituto están integrados en la subsecretaría de Defensa.

pero, desde el punto de vista preventivo, carecerá de operatividad. Es más, será imprescindible contar con un instrumento de control que permita determinar si son o no eficaces el diseño de la organización de la prevención y las medidas que se adopten; instrumento que parece que procederá de la propia Administración militar, sobre todo si se tiene en cuenta que la organización militar como tal está destinada a preservar la función de Defensa. De esta forma, el órgano que controle se encuadrará en esta organización; por lo que, nuevamente, se estará ante una manifestación del principio de traslación.

3.4. El principio de coordinación

Como ya se ha señalado, el personal militar tiene un estatuto propio, distinto al del resto de los funcionarios públicos, que, al igual que la organización castrense, obedece a esa necesidad de salvaguardar la función de Defensa nacional. En este sentido, el principio de coordinación actúa de forma que el legislador deberá tener en cuenta la regulación existente para el personal militar con objeto de proporcionar una respuesta coherente en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Sobre todo porque determinados aspectos (como por ejemplo, la formación) cuentan, a nivel general, con una regulación singular para el personal militar, distinta a la prevista para otros funcionarios públicos, que puede incidir en el ámbito de la prevención; de ahí la operatividad del principio de coordinación⁴². De esta forma, también se enlazará la necesidad de salvaguardar la Defensa nacional, a la que obedecen esas normas de las que debe partir el legislador, y la de preservar la seguridad y salud laboral, a la que responderá la futura normativa preventiva, con objeto de proporcionar una respuesta equilibrada en los términos que a continuación se analizan. En concreto, el principio de coordinación deberá actuar en aspectos tales como la información, la formación, los planes de seguridad y las previsiones relativas a la protección de la maternidad; en todos ellos ya ha reparado el RD 179/2005.

En la organización militar existe un modo de transmitir la información en el que está implícita la presencia de los principios de jerarquía y disciplina a los que ya se ha aludido. Pues bien, inevitablemente, este aspecto se va a ver reflejado en la futura regulación en materia de prevención de riesgos laborales para el personal militar que realice tareas militares. Más aun si se parte de la relevancia que tiene la información para el cumplimiento de la función de Defensa, en concreto, la transmitida en las órdenes que emi-

⁴² No obstante, hay que indicar que en algunos casos, como se verá, la actuación del principio de coordinación va a determinar la necesidad de modificar esa regulación singular.



ten los sujetos. Sobre todo porque, a partir del deber de obediencia, se exige su correcto cumplimiento ya que las citadas órdenes se establecen con objeto de obtener un sistema eficaz para salvaguardar la Defensa del Estado. Por tanto, lo previsible es que, al igual que ha sucedido en la regulación prevista en el RD 179/2005, los manuales de servicio, las instrucciones y órdenes impartidas, se configuren como el instrumento idóneo para transmitir esa información en materia de prevención de riesgos laborales. De esta forma, será posible coordinar la regulación existente con la futura normativa preventiva, y, al mismo tiempo, proporcionar una respuesta adecuada a la necesidad de que el personal militar conozca los riesgos que conlleva su labor, las medidas adoptadas e incluso esa imposibilidad de tomarlas por su incompatibilidad con la función que desempeñan.

En cuanto a la formación hay que tener en cuenta que a este personal militar se le exige una formación específica destinada a la función que tienen encomendada⁴³, que se adquiere por una vía distinta de la educación civil. La formación que se proporciona al sujeto en la academia militar no sólo le permite adquirir una serie de conocimientos técnicos, tanto teóricos como prácticos, vinculados a la función que va a desempeñar, sino que, al mismo tiempo, aprende y hace suyas una serie de reglas y unos valores específicos que también están dirigidos a preservar esa función. Por tanto, tiene sentido que la formación en materia de prevención de riesgos laborales se proporcione del mismo modo, y esto determine la modificación de los planes de estudio para su inclusión. Ahora bien, tal y como se ha establecido en el RD 179/2005, en el caso de la formación de los integrantes de los órganos de prevención también podría ser admisible que se exigiese la formación prevista en el RSP. De hecho, si se tiene en cuenta la generalidad con la que el RSP perfila las funciones preventivas, nada impediría que la formación que se establece en esta norma para llevar a cabo las diferentes funciones se configurase como la base para poder realizar tareas preventivas destinadas a preservar la seguridad y salud laboral del personal militar cuando desempeñase tareas de carácter militar. De hecho muchos riesgos van a ser idénticos a los que pueden afectar a otros colectivos.

No obstante, hay que tener en cuenta la necesidad de que los sujetos que tengan encomendadas labores preventivas obtengan una formación específica vinculada a la función de Defensa nacional. Esto tiene sentido si se parte de la base de que, al hacer referencia a funciones tales como la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva o la elaboración del plan de prevención, inevitablemente hay que partir de las singularidades que se derivan de la citada función. Además, hay que tener en cuen-

⁴³ *Vid.* el Título V de la ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, relativo a la enseñanza militar.

ta que en muchos casos esas singularidades van a impedir la adopción de medidas preventivas, mientras que otros sólo van a posibilitar que se tomen algunas de ellas, ya que de otro modo se estaría impidiendo que se preservara la citada función. Por tanto, en este caso lo deseable sería que el personal, además de la formación prevista en el RSP (dependiendo de las tareas preventivas que fuese a desempeñar), tuviese una formación vinculada a esta función. Formación, ésta última, que deberían adquirir en el marco de los planes de estudio y programas propios de las Fuerzas Armadas. Sobre todo, porque, al margen de que la norma establezca ciertos criterios para que sea posible determinar la posibilidad o no de adoptar medidas preventivas, es preciso valorar caso por caso y para ello será necesario una preparación concreta en la que esté presente la Defensa nacional. Si así se hiciese se agilizaría la aplicación de la norma en el sentido de que sería posible contar de inmediato con personal formado al que se le proporcionaría una formación específica en los términos señalados.

Con respecto a las previsiones relativas a la seguridad, la futura regulación podrá tener presente, por una parte, la existencia de planes de seguridad para conectarlos con los planes de emergencia que podrían figurar como anexo a los mismos, al igual que se ha previsto en el RD 179/2005; y, por otra, las soluciones que las normas establecen para los periodos de embarazo y lactancia⁴⁴, que si bien no son idénticas a las previstas para el caso de la Guardia Civil, sí que existe un cierto paralelismo cuando la labor que desempeña la mujer puede perjudicar su salud y la del feto⁴⁵. De todos modos

⁴⁴ En general, *vid.* COTINO HUESO, L. *El modelo constitucional de Fuerzas...*, *op. cit.*, págs. 497-506.

⁴⁵ El art. 21 del RD 431/2002, de 10 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional, establece la posibilidad de asignarle, por prescripción facultativa, un puesto orgánico que sea adecuado a las circunstancias de su estado de gestación, preferentemente en su unidad, centro y organismo de destino, salvo que no exista ninguno que sea compatible con su estado, ya que si es así el puesto se le asignará en otra unidad, centro y organismo, preferentemente en el mismo término municipal. Durante el periodo de lactancia, también es posible asignarle el puesto al que se ha hecho referencia, pero mientras que en el supuesto anterior se trata de preservar la salud de la madre y del feto, en éste la finalidad es salvaguardar la función que realiza ya que está previsto para el caso de que las ausencias por esa causa fuesen incompatibles con las necesidades del destino que ocupaba antes del embarazo. Lo que no contempla este Reglamento es la posibilidad de establecer adaptaciones en cuanto a las condiciones en las que la mujer realiza las tareas militares y esta ausencia tiene su razón de ser en la propia función de Defensa que se encomienda al personal militar, ya que, como se viene analizando, se parte de la existencia de una organización diseñada en términos de eficacia, es decir, para preservar la finalidad que se atribuye a los miembros que forman parte de la misma; de ahí que, desde este punto de vista, pueda comprenderse que no se indique esa posibilidad. En estos supuestos es el Ministro de Defensa el que determinará las condiciones en que se asignará dicho puesto. Es decir, en realidad no se trata de evitar la exposición de la madre a ciertos riesgos que pueden, a su vez, repercutir en la salud



no puede afirmarse que esas soluciones resulten satisfactorias. Por tanto, el principio de coordinación no puede operar en el sentido de que la futura regulación las transcriba, o se remita a ellas sin más, o recurra a soluciones cuya finalidad no es preservar la seguridad y la salud⁴⁶. En este caso, la futura normativa podría tomarlas como referente, pero habría que establecer precisiones y modificaciones al respecto para que la prevención sea realmente efectiva y, al mismo tiempo, se mantenga un mayor equilibrio entre la necesidad de salvaguardar la Defensa nacional y el derecho a la seguridad y salud. En definitiva, sería preciso diseñar una regulación partiendo de la finalidad de prevenir los riesgos y preservar la seguridad y salud de los posibles afectados, pero, a su vez, las decisiones que se adopten al respecto no deben impedir o perjudicar la Defensa nacional; sin que esto signifique que ésta tenga prioridad. Así, entre otros aspectos, podría establecerse la necesidad de que se realizara la previa evaluación de riesgos, y, una vez que estos sean detectados y siempre que no sea posible eliminarlos o neutralizarlos de modo que no se vea menoscabada la Defensa nacional, la obligatoriedad de proceder al cambio de puesto. La decisión no debería quedar en manos de la Administración militar, ya que si así fuera se estaría dando prioridad a la Defensa nacional, aun a costa, según los casos, de la seguridad y la salud de la madre, del feto o del lactante⁴⁷.

4. CONCLUSIONES

El personal militar tiene encomendada la función de Defensa nacional. Una función distinta al resto de las funciones públicas que, a su vez, permi-

del lactante, sino de que el servicio se ve afectado por las ausencias de la madre que ha solicitado reducción de jornada por esa razón. Desde este punto de vista lo importante para la norma es el servicio, de tal forma que la movilidad contribuya a la operatividad de los Ejércitos, esto es, se trata de responder a las necesidades de la organización. Por tanto, es la propia función de Defensa la que justifica el cambio de puesto.

⁴⁶ En el caso de las Fuerzas Armadas también se ha previsto la existencia de permisos y licencias (*vid.* art. 154 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas y Orden 102/2004, de 16 de mayo, regula los permisos por guarda legal y por lactancia para los Militares Profesionales), pero, lo mismo que ocurre para los supuestos en los que la Guardia Civil realiza tareas de carácter policial, no parece que ésta sea la solución que deba adoptarse para preservar la seguridad y salud de la mujer y del feto, y, en su caso, del menor, sobre todo porque la finalidad de las normas en las que se establecen estos permisos y licencias no responde a esta protección, con lo que no es admisible que se recurra a las mismas porque en realidad no ofrecen una solución al respecto.

⁴⁷ No resulta admisible que sea ésta la que finalmente decida, sobre todo si se quiere que esta medida resulte eficaz y, por tanto, conlleve que la mujer y el feto no se vean expuestos a riesgos que les puedan perjudicar.

te la pervivencia de las mismas. Para el eficaz cumplimiento de esta función el citado personal va a desarrollar una diversidad de tareas, lo que va a determinar que se vea sometido a una serie de riesgos, algunos idénticos a los que pueden afectar a otros colectivos, y, otros, más específicos que vinculados al el cumplimiento de la función de Defensa nacional. Sin embargo, a pesar de su situación de riesgo, por el momento, el personal militar no cuenta con una regulación destinada a preservar su seguridad y salud cuando lleve a cabo esas labores. Ahora bien, esto no puede dar lugar a interpretar que, dada la importancia de la función que tiene encomendada debe sacrificarse su derecho a la prevención de riesgos laborales.

El personal militar habitualmente se ha visto sometido a un régimen jurídico caracterizado por sus peculiaridades y especialidades, así como por las limitaciones que en él se contienen; unas y otras dirigidas a preservar la Defensa nacional. Pero esto no significa que la regulación que se dicte en materia de prevención de riesgos laborales, destinada, de acuerdo con el principio de extensión limitada, al personal militar que desempeña tareas militares, deba contener restricciones cuyo fundamento sea el sólo hecho de que se trate de labores de carácter militar destinadas a salvaguardar la Defensa nacional. Sobre todo porque esto podría dar lugar a afirmar que cualquier medida preventiva que se adopte puede ser incompatible o, al menos, entorpecer la función de Defensa, y, por tanto, a negar el derecho del personal militar a la prevención de riesgos laborales.

No hay que olvidar que la regulación a la que se debe someter al personal militar no está al margen del contexto constitucional. Es cierto que se trata de una regulación distinta, más restrictiva, pero esto no comporta su autonomía, es decir, no se está ante un ordenamiento jurídico al margen del diseño constitucional. Por tanto, las restricciones hay que ubicarlas en el contexto de los derechos y los valores constitucionales; más aun en este supuesto en el que está en juego el derecho a la vida y a la integridad del personal militar. En este caso las posibles restricciones no están expresamente establecidas en la Constitución, pero esto no puede justificar que cualquiera de ellas sea admisible; de hecho, en los supuestos en los que la Constitución establece especialidades en el régimen de derechos de este colectivo no es posible ignorar el contenido esencial de los derechos.

Lo previsible es que el legislador, a partir del principio de restricción de la prevención, tienda a someter al citado personal a una regulación en materia de prevención de riesgos laborales en la que, en unos casos, se le dotará de medidas preventivas, pero, en otros, esas medidas no se adoptarán, o, al menos, no todas las que se deberían, porque realmente exista una incompatibilidad entre la eficacia de la función que tiene encomendada y el derecho de estos sujetos a su seguridad y salud laboral. Pero en ningún caso será admisible la sumisión del citado personal a cualquier restricción por el hecho de que tenga atribuida la función de Defensa nacional. Las limitacio-



nes deberán estar justificadas y para ello se deberá partir de su verdadera funcionalidad con respecto a la misión que se encomienda al personal militar. Es decir, deberá existir una verdadera necesidad de preservar esta función y, cuando esto ocurra, la restricción no podrá ir más allá de lo razonable, deberá ser mínima. Por tanto, no cabrá que no se adopten medidas preventivas para salvaguardar la función de Defensa nacional si es posible establecerlas y con ello no se impide su cumplimiento, al menos, alguna o algunas. Además, deberá de haber una relación de proporcionalidad entre el sacrificio de los derechos que están en juego, en este caso la vida y la integridad del sujeto, y el beneficio que se obtiene para el interés general. Por esta razón, para evitar restricciones innecesarias, será necesario que el legislador especifique los términos de las posibles restricciones, al menos que aporte criterios de los que se pueda partir para poder establecer cómo se produce la integración de la prevención en todas las labores militares que desempeñe este personal. La clave para concretar esos criterios puede estar en la diversidad de labores militares ya que, al margen de que puedan coadyuvar a salvaguardar la Defensa nacional, no todas ellas deben permitir la mencionada restricción.

En el caso de las peculiaridades de carácter organizativo, aunque no tengan el mismo alcance que las que atañen a aspectos sustantivos, tampoco será admisible cualquiera de ellas a partir de la actuación del principio de traslación. Muchas de esas singularidades organizativas obedecen a la salvaguarda de la Defensa nacional y en este sentido estarán justificadas tanto la creación de órganos específicos, distinto a los previstos en la normativa común en materia de prevención de riesgos laborales, como la atribución de funciones relativas a esta materia a órganos ya existentes. En este caso puede parecer que no se van a plantear problemas porque sólo se van a ver afectados los aspectos organizativos que se van a trasladar al ámbito de la prevención; sin embargo, no siempre es así. Es decir, puesto que las especialidades, como se ha indicado, deben justificar la necesidad de lograr los fines del art. 8 de la CE, por esta misma razón no sería aceptable una conexión errónea entre la existencia de unos órganos singulares y la funcionalidad con respecto a la Defensa nacional, cuando esa funcionalidad no es real; lo que ha sucedido en el marco de la regulación prevista en el RD 179/2005.

De este modo, la exclusión del derecho de libertad sindical (art. 28 CE), no puede ser trasladado al ámbito de la prevención para justificar peculiaridades organizativas que finalmente dan lugar a restricciones y, por tanto, operan desde el punto de vista sustantivo. Sobre todo porque el hecho de que no se admitiese la existencia de representantes en materia de prevención de riesgos no respondería a la finalidad de esa exclusión, ni sería acorde con el fin que se persigue en el ámbito de la seguridad y salud laboral. Si el principio de traslación actuase de ese modo se estaría admitiendo singu-



laridades organizativas que no estarían justificadas para preservar la Defensa nacional. Por tanto, no cabe establecer cualquier peculiaridad de este tipo tomando como punto de partida la salvaguarda de esta función cuando en realidad dicha función no sirve de fundamento. En resumen, sólo serán admisibles las singularidades organizativas que verdaderamente sean necesarias porque contribuyan a preservarla.

Por último, hay que indicar que el legislador a la hora de establecer una regulación específica en materia de prevención de riesgos para el personal militar, no podrá ignorar que este colectivo se encuentra sometido a una normativa singular destinada a salvaguardar la Defensa nacional. En el sentido de que existen materias que, además de tener su propia regulación, distinta a la que pueda aplicarse al resto de los funcionarios públicos, pueden incidir en determinados aspectos que deben ser tenidos en cuenta en materia de prevención de riesgos laborales. De ahí la operatividad del principio de coordinación en el momento de establecer la futura normativa en materia de prevención de riesgos laborales para este colectivo. Principio que puede dar lugar, por una parte, a la introducción de ciertas previsiones en la normativa general para dar respuestas a las necesidades que estén presentes en el ámbito de la prevención, y, por otra, a la modificación de la regulación existente, ya sea porque no obedece a la finalidad real de la norma, o porque contiene restricciones gratuitas que aparentemente puedan tener como fundamento la Defensa nacional pero que no son necesarias para preservarla. En este caso, por más especialidades o singularidades que habitualmente existan en la normativa destinada al personal militar, la futura regulación deberá tener como referente la normativa común.