

DL

TRABAJO AUTÓNOMO Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Reflexiones y propuestas para el debate

Enrique Cabero Morán

Julio Cordero González

Universidad de Salamanca

SUMARIO: I. LA RELECTURA INSTITUCIONAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO. I.1. La invisibilidad social y jurídica del autónomo como trabajador (y como accidentado). I.2. Invisibilidad estadística. I.3. El trabajo autónomo en las Estrategias española, europea y global sobre prevención de riesgos laborales.— II. DE LA INVISIBILIDAD JURÍDICA DEL TRABAJO AUTÓNOMO (Y LA PREVENCIÓN DE SUS RIESGOS LABORALES) AL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO. II.1. El marco normativo de la invisibilidad: exclusión, excepción y remisión. II.2. El fin de la orfandad normativa: la LETA. II.3. Aproximaciones singulares a la prestación de trabajo autónomo: construcción y transporte.— III. EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS A UNA PROTECCIÓN ADECUADA DE SU SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. UN NUEVO SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. III.1. Derechos fundamentales y régimen profesional del trabajador autónomo. Su repercusión en la seguridad y salud en el trabajo. III.2. El derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo. III.3. El contenido del derecho a una protección adecuada. La construcción de un nuevo subsistema de prevención de riesgos laborales. III.4. La necesidad de un nuevo enfoque de la reparación por la Seguridad Social.— IV. DIEZ MEDIDAS PARA LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS A UNA PROTECCIÓN ADECUADA DE SU SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. PROPUESTAS PARA EL DEBATE. IV.1. Política de prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos. IV.2. Régimen profesional de los trabajadores autónomos y prevención de riesgos laborales.

I. LA RELECTURA INSTITUCIONAL DEL TRABAJO AUTÓNOMO

I.1. La invisibilidad social y jurídica del autónomo como trabajador (y como accidentado)

El «esfuerzo humano aplicado a la producción de riqueza», a la producción de bienes y servicios para su puesta a disposición del mercado, desarrollado por el trabajador autónomo ha permanecido invisible, oculto bajo el manto de la posición económica ocupada por estos sujetos. Su condición de empresarios se ha venido imponiendo a su consideración como trabajadores. Puede resultar sintomático que en el Diccionario de la Lengua Española el término trabajador, como sustantivo, se entienda como sinónimo de «jornalero, obrero». Sin embargo, «autónomo» puede utilizarse correctamente para adjetivar con el significado de «que trabaja por cuenta propia».

Presenta menores problemas, en este ámbito, el adjetivo «laboral» por referirse sin distinción en el Diccionario de la Lengua Española, a «perteneciente o relativo al trabajo, en su aspecto económico, jurídico y social». El lenguaje técnico jurídico reserva este término, de forma determinante para la interpretación del significado del título competencial «legislación laboral» (artículo 149.1.7.^a CE), al trabajo prestado por cuenta ajena. Aun así, creemos que parece poco útil y generador de mayores confusiones dejar de utilizar este término cuando el referido sea el trabajo prestado por cuenta propia y adjetive, por ejemplo, a siniestralidad.

Ciertamente el que trabaja por cuenta propia, en contraposición respecto a que lo hace por cuenta ajena, es libre para organizar y dirigir su actividad profesional y los beneficios que se derivan de su esfuerzo físico o psíquico son de su propiedad hasta el momento de su puesta en el mercado. En fin, el trabajador autónomo hace suyos los frutos de su trabajo, corre con el riesgo y ventura de su actividad y, en su caso, incorpora a su patrimonio los beneficios derivados de ésta.

Estas singularidades han obviado la consideración del autónomo como trabajador, esto es, como persona que trabaja, que realiza un esfuerzo físico o psíquico y lo incorpora al proceso productivo. Del mismo modo, el trabajador autónomo no parece accidentarse en su trabajo. En la misma línea antes planteada, el Diccionario de la Lengua Española identifica «accidente de trabajo» con el concepto acuñado por la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900: «Lesión corporal o enfermedad que sufre el trabajador con ocasión o a consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena». Esta norma establece la responsabilidad

del empresario por los «accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen» (artículo 2.º Ley de Accidentes de Trabajo de 1900) y su derecho a indemnización por la producción de estos accidentes (artículo 4.º Ley de Accidentes de Trabajo de 1900).

Los posibles daños derivados del trabajo autónomo se diluyen en la condición del trabajador autónomo de titular de la actividad económica que generó el daño y que tendría que responder objetivamente por los daños causados. En este escenario, concurren en el mismo sujeto la condición de acreedor y deudor por lo que nos abocamos a la dilución anunciada. Desde otro punto de vista, no es noticiable para los medios de comunicación, por su simple ocurrencia, que fallezca un trabajador por cuenta propia en el ejercicio de su actividad salvo que ese hecho se produzca en circunstancias que le aporten esa notoriedad.

En conclusión, en una primera mirada, ni nuestro lenguaje ni nuestra sociedad percibe al autónomo como trabajador, como aplicador de un esfuerzo humano a la producción de bienes y servicios. A salvo del consolidado adjetivo «autónomo», se percibe a los trabajadores autónomos como empresarios y, en su caso, como empleadores. Lo relevante en su condición es su posición económica.

1.2. Invisibilidad estadística

Las circunstancias apuntadas pueden haber repercutido en el pobre tratamiento estadístico sobre el trabajo autónomo. Hay que recurrir a fuentes conformadas con una finalidad diferente a la de estudiar este fenómeno como las derivadas de su inclusión en uno u otro régimen de Seguridad Social.

Podría pensarse que los trabajadores autónomos son una tipología irrelevante de aportadores de trabajo al proceso de producción de bienes y servicios. Sin embargo, si en algo se ponen de acuerdo las estadísticas y los informes que las procesan es en la enorme relevancia de este colectivo. A renglón seguido en los citados documentos se ponen de manifiesto los aspectos económicos obviando los laborales. Si atendemos a las principales herramientas (afiliados a los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social o EPA) este colectivo supera holgadamente los tres millones de integrantes y, por tanto, se acerca al veinte por ciento de la población activa ocupada. De ellos, más de dos millones son «autónomos propiamente dicho» (sic), conforme a la expresión dada en las estadísticas elaboradas por la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad social de las empresas: «los trabajadores autónomos propiamente dicho son aquellos trabajadores afiliados a alguno de los regímenes por cuenta propia de la Seguridad Social y que no están integrados en sociedades mercantiles, cooperativas ni en otras entidades societarias. También se excluyen los que figuran como colaboradores familiares y los que están registrados formando parte de algún colectivo especial de trabajadores». En este colectivo, «autónomos propiamente dicho» (sic), se incluyen los trabajadores económicamente dependientes (unos 1.450).

Los resultados de la EPA relativos a 2007 no difieren mucho de los anteriores. Elevaban la cifra a más de tres millones y medio el total de trabajadores por cuen-

ta propia. De ellos más de dos millones serían empresarios sin asalariados o trabajadores independientes. Ni estos datos ni los anteriores nos permiten precisar el peso de las distintas tipologías de trabajadores autónomos en estos totales.

Hemos comprobado que son un colectivo muy numeroso pero pudiera ser que realmente no dedicaran gran parte de su jornada laboral a la realización de su actividad profesional y, por tanto, estuvieran expuestos al riesgo en menor medida. Esta última hipótesis no resulta lógica y no se ve respaldada por los datos estadísticos. Así, más de un millón trescientos mil empresarios sin asalariados o trabajadores independientes, según la EPA, trabajaron más de cuarenta horas a la semana y, entre ellos, más de seiscientos mil lo hicieron más de cincuenta horas. También la inmensa mayoría de los empleadores, cerca de ochocientos mil de poco más de un millón, dedicaron a su actividad más de cuarenta horas semanales.

Los trabajadores autónomos son, ahora parece evidente, un porcentaje muy importante de la población activa y tienen una dedicación comparable a la de los trabajadores por cuenta ajena. Por seguir poniendo piedras en el camino, podríamos pensar que los trabajadores autónomos están sometidos a mejores condiciones de trabajo que los trabajadores por cuenta ajena porque, al organizar y dirigir su propia actividad profesional, no se expondrán a los riesgos en la misma medida. Se protegerán a sí mismos con más y mejores medios y evitarán las situaciones peligrosas que dan lugar a los riesgos laborales graves e inminentes. Muy al contrario, la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo (en adelante, ENCT) elaborada por el INSHT, cuando analiza la exposición al riesgo de accidente de trabajo afirma que «respecto al tamaño de plantilla de la empresa, parecen ofrecer una imagen un poco más segura las empresas más pequeñas y las más grandes. Los trabajadores autónomos sin empleados, por su parte, tienen una frecuencia de exposición más alta que la del total». Curiosamente, las empresas pequeñas son más seguras pero el trabajador autónomo sin empleados está expuesto en mayor medida al riesgo de accidente (un 72,4 por ciento del total) que la media de todos los trabajadores (70,9 por ciento) y por encima de las empresas entre uno y nueve trabajadores (68,2 por ciento). Otros apartados de la ENCT no son más halagüeños respecto a la situación de los trabajadores autónomos. Al preguntarles «sobre la frecuencia con la que su trabajo es *intelectualmente exigente, emocionalmente exigente* y, finalmente, *si considera que su trabajo es excesivo y se siente agobiado*». Respecto a las *exigencias intelectuales*, los porcentajes más elevados en la respuesta «siempre o casi siempre» se dan entre los autónomos sin empleados. Más del veinticinco por ciento de los trabajadores autónomos piensa que su trabajo es siempre o casi siempre intelectualmente exigente. Por último, pues no hay más referencias en el informe de la ENCT a los trabajadores autónomos, los trabajadores autónomos sin asalariados creen que tienen pocas posibilidades de promoción profesional, en palabras de la ENCT, «por tamaño de plantilla, son los autónomos sin empleados (41,4%) y las personas que trabajan en centros pequeños, de menos de 10 trabajadores (41,8%), los que creen que su trabajo no les ofrece buenas posibilidades de ascenso».

Los trabajadores autónomos tienen la percepción de estar expuestos a los riesgos laborales derivados de su actividad profesional en la misma o superior

medida que los trabajadores por cuenta ajena y soportan una importante carga de trabajo vinculada a las exigencias intelectuales de su tarea. Nos queda indagar, por fin, en la actualización de los riesgos laborales, en los datos sobre siniestralidad laboral de los trabajadores autónomos. Deberíamos conocer la entidad cuantitativa y cualitativa del problema con carácter previo a la propuesta y planificación de las medidas preventivas y correctoras de la situación precedente. Podríamos encontrarnos ante la sorpresa de que los trabajadores autónomos sufren menos accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que los trabajadores por cuenta ajena puesto que, aun estando sometidos a riesgos laborales en periodos de exposición similares o superiores, estos pudieran ser de menor entidad o los trabajadores autónomos por su mejor conocimiento de la actividad consiguieran evitar en más ocasiones que los riesgos se actualicen en daños laborales.

Los datos sobre siniestralidad laboral que sirven como referencia para todos los estudiosos se obtienen de las publicaciones del Ministerio de Trabajo e Inmigración y proceden de las notificaciones obligatorias de los daños derivados del trabajo a los efectos de su reparación mediante las prestaciones previstas para las contingencias de origen profesional, concretamente provienen de los partes de accidentes con baja elaborados por el empresario si el accidentado es un trabajador por cuenta ajena y por el propio trabajador si este trabaja por cuenta propia. Consultadas esas publicaciones, los trabajadores autónomos únicamente sufrieron nueve mil setecientos setenta y siete accidentes en jornada de trabajo y con baja (excluidos los accidentes de trabajo *in itinere*) durante el año dos mil siete frente a los más de novecientos veinticuatro mil accidentes totales. Del total de accidentes mortales, ochocientos veintiséis, veintisiete corresponderían a trabajadores autónomos. Los accidentes de los trabajadores por cuenta propia representaban algo más de un uno por ciento (1,1%) de los accidentes totales y, como dato alarmante, representan más de un tres por ciento de los mortales (3,3%). Esta divergencia en el peso de los accidentes en uno y otro caso puede explicarse por la segura infradeclaración de los accidentes de trabajo de menor entidad sufridos por los trabajadores autónomos.

Es por todos conocido que estas fuentes únicamente recogen los accidentes de trabajo de los trabajadores por cuenta propia con la contingencia de accidente cubierta específicamente, y por tanto con obligación de comunicar los accidentes. Se «pierde estadísticamente» la información correspondiente a los accidentes de trabajo sufridos por los trabajadores autónomos del RETA que no hayan optado por la cobertura específica de estas contingencias. Sí podríamos realizar cálculos y extrapolaciones utilizando las cifras de siniestralidad en relación con los trabajadores autónomos con esta contingencia cubierta. En todo caso, las Administraciones públicas no recogen datos ni reflexiones sobre este asunto en sus informes sobre siniestralidad.

La EPA, *Módulo 2007. Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales*, tiene por objeto a las «personas ocupadas o que trabajaron en el último año que hayan tenido algún accidente durante la jornada laboral» por lo que desprecia el resto de accidentes que haya sufrido un mismo trabajador durante el año. La EPA nos indica que cerca de noventa mil (87.700) trabajadores por cuenta propia habrían sufrido un accidente de trabajo en 2007, lo que representaría

cerca del diez por ciento (9,81%) del total de personas que se habrían accidentado en su trabajo en 2007. Estos datos parecen responder mejor a la realidad pero carecen de concreciones mayores. Por ejemplo, no diferencian entre los distintos colectivos que incluyen entre los «trabajadores por cuenta propia», no nos proporcionan los datos desagregados respecto al colectivo «empresarios sin asalariados / trabajadores independientes». Tampoco contamos con datos ni absolutos ni relativos sobre la gravedad de los daños sufridos en estos accidentes de trabajo.

En fin, en el *Análisis cualitativo de la mortalidad por accidente de trabajo en España 2003-2004*, elaborado por el INSHT desde un trabajo de investigación coordinado con las Comunidades Autónomas, se recoge una única reflexión sobre el colectivo que nos ocupa: «Al considerar el tamaño de la plantilla, vemos la importancia creciente de un sector poco conocido aún, como son los trabajadores autónomos, que se muestran más afectados por las deficiencias de prevención intrínseca (diseño, construcción o montaje), así como por ser más vulnerables ante los factores individuales». Los accidentes mortales de los trabajadores autónomos parecen responder en mayor medida a la presencia de equipos e instalaciones mal diseñadas que a su deficiente formación o preparación.

Las políticas públicas, incluidas las propuestas de modificación normativa, se elaboran teniendo muy presentes los indicadores estadísticos. La ausencia o insuficiencia de datos nos dejaría sin referentes a la hora de proponer soluciones normativas. Merece la pena recoger unas sucintas conclusiones sobre las fuentes estadísticas consultadas que pudieran servir para la mejor comprensión de los datos disponibles:

1. Puede localizarse información estadística sobre el trabajo desarrollado por el autónomo y sobre sus cifras de siniestralidad laboral.
2. Hay que acudir a fuentes muy heterogéneas (distinto elaborador, objetivos, sistemas de obtención de la información) para conseguir afrontar el problema de forma global. La heterogeneidad obliga a acercamientos matizados al manejar en el mismo hilo argumental las distintas fuentes.
3. Las fuentes estadísticas siguen sin considerar al autónomo como trabajador, en muchos supuestos aparece al considerar el «tamaño de la empresa».
4. Como se llega a afirmar en algunas de estas publicaciones, sigue siendo un sector muy poco conocido. Los pormenores sobre el trabajo autónomo se obtienen casi por inercia. Su obtención no responde a la concreción de una necesidad estructural de tratar y cuidar esta información.
5. Los datos obrantes sobre la siniestralidad laboral del trabajador autónomo son incompletos e inseguros tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo.
6. Los estudios doctrinales elaborados sobre la prevención de riesgos laborales del trabajador autónomo no hacen referencia a las estadísticas de siniestralidad laboral del colectivo.

Se entiende que no necesita justificación alguna la propuesta de elaboración de estudios para la determinación certera de la composición del heterogéneo

colectivo de trabajadores autónomos. Sería verdaderamente útil conocer cuántos son profesionales liberales sin empleados, cuántos responden a la figura clásica del arrendamiento de servicios (actividades artesanales), cuántos dedican la mayor parte del tiempo destinado a su actividad a realizar actividades que les han subcontratado, etc.

Por otra parte, deviene imprescindible conocer mejor las condiciones de trabajo a las que están sometidos los trabajadores autónomos: jornada de trabajo, riesgos laborales, percepción del riesgo, retribución, necesidades formativas e informativas.

Resulta especialmente destacable que en el Informe de la Comisión de Expertos para la elaboración del Estatuto del Trabajo Autónomo no encontremos ningún dato estadístico sobre la siniestralidad laboral de los trabajadores por cuenta propia. Sorprende aún más esta circunstancia al comprobar que sobre el resto de aspectos el aporte y justificación estadística raya a gran altura tanto por la diversidad como por la calidad de las fuentes y datos recogidos.

Para el conocimiento del colectivo deberán realizarse estudios singulares y específicamente elaborados y orientados al trabajador autónomo en los que deberían intervenir diversas entidades públicas y privadas y singularmente las organizaciones profesionales representativas de los trabajadores autónomos. A su vez, no conviene desdeñar la reorientación y el rediseño de algunas de las herramientas existentes y ya consolidadas como la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo o la Encuesta Nacional de Población Activa. Pese a sus limitaciones, también deberían publicitarse con mayor detalle los datos procedentes de las notificaciones obligatorias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales realizadas por los trabajadores autónomos. El tratamiento combinado de estas fuentes podría permitir afinar en la extrapolación de los resultados obtenidos de los poco más de nueve mil accidentes de trabajo declarados como sucede, por ejemplo, para el cálculo del índice de frecuencia en las estadísticas elaboradas sobre la información procedente de las notificaciones obligatorias al utilizar como referencia para calcular las horas trabajadas los datos de la EPA.

1.3. El trabajo autónomo en las Estrategias española, europea y global sobre prevención de riesgos laborales

Los consolidados modelos de gestión empresarial, basados en la mejora continua y representados en el proceso cíclico [planificar (desde una previa identificación de necesidades y evaluación de riesgos), ejecutar, comprobar y volver a retomar la fase inicial], se han aplicado a la gestión de la producción en la empresa, a la gestión medio ambiental y, en un momento más reciente, a la gestión de la actividad preventiva en la empresa. Estos mismos modelos también sirven a los nuevos modos de gestión de las políticas públicas en todos los ámbitos de decisión. Las Administraciones públicas realizan una definición de sus políticas, de los objetivos que pretenden alcanzar con ellas y de los medios humanos y materiales e instrumentos (normativos, de promoción, de vigilancia y control) que van a utilizar para su efectiva realización en su ámbito de compe-

tencia. En el mejor de los casos, se realiza una planificación que fija actividades concretas, asigna medios e instrumentos a estas actividades y programa en el tiempo su ejecución. Algunas incluyen mecanismos para conocer el estado de ejecución de lo planificado y para evaluar tanto el funcionamiento interno del sistema como los resultados finales obtenidos en relación con los objetivos propuestos.

De esta lógica, aunque con diferente grado de sometimiento al establecimiento de un completo sistema de gestión, beben las estrategias de las organizaciones nacionales, supranacionales e internacionales en materia de prevención de riesgos laborales. Resulta oportuno, al objeto perseguido por este informe, indagar en el tratamiento que recibe la prevención de los riesgos laborales del trabajador autónomo en las estrategias vigentes destinadas a plasmar la política de prevención de riesgos laborales de las distintas organizaciones e instituciones competentes.

Estrategia global de la OIT

La Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo adoptó en su 91.^a reunión (2003) unas Conclusiones en las que se esboza una Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo. Se inscriben en la demanda global del trabajo decente. En las Conclusiones se establece un «Plan de Acción de la OIT para la promoción de la seguridad y salud en el trabajo» que responde a la lógica antes apuntada de utilización de los esquemas de gestión empresarial. Se afirma que «recientemente, en el marco de las Directrices sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (OIT-OSH 2001), se ha desarrollado un enfoque de sistemas para la gestión de la SST en las empresas. Sobre la base de este concepto y de la metodología conexa, la estrategia global de SST propicia la aplicación de un enfoque de sistemas para la gestión de los sistemas nacionales de SST».

El citado Plan consta de cinco grandes grupos de acciones: I. Promoción, sensibilización y actividades de movilización; II. Instrumentos de la OIT; III. Asistencia y cooperación técnicas; IV. Elaboración, gestión y difusión de conocimientos; V. Colaboración internacional. Corona el texto con unas Consideraciones Generales que afectan a los cinco grupos de acciones. La única referencia al trabajo por cuenta propia se ubica en este último apartado y se articula entre la mención de los colectivos respecto de los cuales las estrategias nacionales podrían utilizar variados medios para mejorar sus condiciones de trabajo. Entre las medidas, aplicables también al trabajador autónomo, se detallan: la ampliación de la cobertura de requisitos legales, el aumento de las capacidades de los sistemas de control e inspección y la aplicación de esas capacidades en la prestación de asesoramiento técnico y asistencia en materia de SST; el empleo de incentivos financieros; las iniciativas encaminadas a estrechar los vínculos entre los sistemas de atención primaria de salud y la salud en el trabajo.

El principal instrumento normativo que se proponía, «un instrumento normativo que creara un marco de promoción de la seguridad y salud en el trabajo»,

se concretó en el Convenio núm. 187 de la OIT sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006), recientemente ratificado por España pero no publicado oficialmente hasta el momento, y en la Recomendación 197. Ninguno de estos instrumentos hace mención a los trabajadores por cuenta propia si obviamos las referencias a la economía informal o a las microempresas. «El sistema nacional deberá incluir cuando proceda: [...] h) mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal» (artículo 4.3.h Convenio núm. 187). Las menciones de la Recomendación núm. 197 aportan poco a la realizado por el Convenio.

Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)

Mediante Comunicación de 21 de febrero de 2007 de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones se proponía «una estrategia para promover la salud y la seguridad en el trabajo en la Unión Europea de 2007 a 2012» bajo el rótulo «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)». Después de realizar un somero diagnóstico de la situación de la seguridad y salud en el trabajo en la Unión Europea se marcaba como «objetivo global durante ese período debería ser reducir en un 25%, para 100.000 trabajadores, la incidencia de los accidentes de trabajo en la UE-27». Para alcanzar ese reto proponía una serie de «objetivos principales» que eran objeto de desarrollo específico. La Comisión focaliza variadas actuaciones de la Estrategia en las PYMES. Sin embargo, la única referencia al trabajo autónomo se produce en el marco del objetivo general «Simplificación del marco legislativo y adaptación a los cambios» que se concreta en el mandato dirigido a la Comisión de evaluar «las medidas adoptadas a raíz de las Recomendaciones relativas a los trabajadores autónomos y a la lista europea de enfermedades profesionales». Articula e incorpora el mandato establecido en la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos (2003/134/CE): «Que examinen, tras un período de cuatro años después de la adopción de la presente Recomendación, la eficacia de las medidas nacionales en vigor de las medidas adoptadas tras la adopción de la presente Recomendación y que informen a la Comisión de sus conclusiones». Superados los nueve meses posteriores a ese período de cuatro años procede la referida evaluación de las medidas adoptadas por los Estados. Esa evaluación permitirá elaborar un catálogo de buenas prácticas estatales en este ámbito y, sin duda, servirá como referencia para futuras actuaciones.

El Consejo en su Resolución de 25 de junio de 2007 sobre una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012) [2007/C 145/01] establece una única indicación en relación con la prevención de los riesgos laborales del trabajador autónomo. Insta a los estados miembros a que presten especial atención a las nuevas tendencias del empleo, como el aumento del trabajo por cuenta propia, la externalización, la subcontratación, los trabajadores migrantes y los trabajadores desplazados.

La ya citada Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos (2003/134/CE), utiliza como base jurídica el artículo 308 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (235 en la versión consolidada Tratado CE) lo que implica reconocer que el Tratado no ha previsto poderes de acción necesarios para adoptar el correspondiente instrumento pero el Consejo, por unanimidad, ha decidido que esta acción es necesaria para el funcionamiento del mercado común. Por tanto, viene a reconocer que, en principio, este ámbito material está fuera del ámbito competencial de las instituciones comunitarias. Declara formalmente que no afecta a las disposiciones nacionales existentes o futuras que garanticen un nivel de protección más elevado y que los estados miembros escogerán los medios que resulten más oportunos para alcanzar los objetivos perseguidos. Incorporaba un completo abanico de recomendaciones para la elaboración de sus políticas nacionales de prevención de los riesgos laborales de los trabajadores autónomos. Por otra parte, sus recomendaciones constituyen una estupenda guía para valorar el compromiso de los estados en este ámbito.

Parte de una recomendación general a los Estados de fomento de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores autónomos solicitando sea tenida en cuenta la singularidad de la relación entre las empresas contratantes y el trabajador autónomo. También solicita que se preste atención a la especificidad de algunos sectores a estos efectos. Establece seguidamente una relación de tipos de medidas, los estados optarán por las que consideren más oportuna, a través de las cuales se podría articular el fomento de la protección: legislación, incentivos, campañas de información y aliento a las partes interesadas.

Fijado el objeto general y los medios a través de los que puede articularse se detallan los posibles contenidos mediante los que especificar la recomendación general de fomento: 1) información y consejos útiles para la prevención de sus accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), 2) formación para la prevención de riesgos laborales, precisando que los autónomos puedan tener fácil acceso a la información y formación (poco costosa), 3) acceso para los que lo deseen a la vigilancia de su estado de salud en relación a los riesgos a los que están expuestos. Se recomienda que en la adopción de estas medidas se tengan en cuenta se tenga en cuenta la experiencia acumulada por otros estados miembros y también, como ya se ha referido, que examinen pasados cuatro años la eficacia de las medidas adoptadas para implantar estas recomendaciones.

Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)

En junio de 2007, después de un arduo proceso de concertación social y de negociación con los distintos órganos y administraciones implicadas, el Gobierno presentó ante la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo la *Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*. En mención realizada por el propio texto, «La Estrategia constituye el instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, medio y largo plazo, pues abarca el periodo 2007-2012».

Después de realizar un diagnóstico de la situación de la prevención de riesgos laborales en España, establece sus «Objetivos generales», a saber, «conseguir una reducción constante y significativa de la siniestralidad laboral y el acercamiento a los valores medios de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales» y, por otro lado, «la mejora continua y progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo». Para su cumplimiento se fijan ocho «objetivos operativos». El «Objetivo 1: lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas» se articula mediante ocho líneas de actuación. La línea de actuación 1.7 afronta directamente la protección de la seguridad y salud en el trabajo del trabajador autónomo: «Se adoptarán las medidas necesarias (normativas, de promoción, asesoramiento, formación y control) para garantizar la efectividad del derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo, desarrollando lo establecido en esta materia en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo que se está tramitando en la actualidad y conforme a la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos». La Estrategia española incluye como referencia las recomendaciones previstas en la Recomendación 2003/134/CE del Consejo.

El primer «Plan de acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)» abarcaba un periodo de diez meses (julio de 2007 a abril de 2008) transcurrido el cual sería necesario valorar el grado de cumplimiento de las medidas incluidas en el mismo. El Plan identifica las acciones que van a ejecutarse o iniciarse en los citados diez meses en el marco de cada una de las líneas de acción. Las «Medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos» se encomendaban a la Secretaría General de Empleo y a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, su ejecución se iniciaría en septiembre de 2007 y se concretaban en las siguientes acciones:

- Estudio sobre las condiciones de trabajo del trabajador autónomo en materia de análisis, investigación y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de seguridad y salud.
- Adopción de las medidas necesarias para la protección de los trabajadores autónomos en los trabajos con amianto.

El balance del primer plan de acción, extendido hasta septiembre de 2008, aporta los siguientes resultados (obtenidos de un documento en cuya portada figura la expresión Borrador 2008): «Desde el día 01/01/2008 los trabajadores autónomos económicamente dependientes han incorporado obligatoriamente, dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, la cobertura de incapacidad temporal y de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. El Gobierno, en el marco de la disposición adicional tercera del Estatuto del Trabajador Autónomo está trabajando en la determinación de las actividades profesionales desarrolladas por autónomos que presentan mayor riesgo

de siniestralidad, a efectos de la cobertura obligatoria de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales». En este balance nada se indica sobre la realización o el estado de los trabajos de las tres acciones previstas en el Plan de Acción.

El «Segundo Plan de acción para el impulso y la ejecución de la Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)» abarca un periodo comprendido entre octubre de 2008 y junio de 2010. También en este caso el Plan identifica las acciones que van a ejecutarse o iniciarse en los citado periodo en el marco de cada una de las líneas de acción. Las «Medidas para mejorar la protección de los trabajadores autónomos» se encomiendan nuevamente a la Secretaría General de Empleo y a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, entiendo que su ejecución se inició en septiembre de 2007 y se concretan en las siguientes acciones:

— Estudio sobre las condiciones de trabajo del trabajador autónomo en materia de análisis, investigación y prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

— Aplicación del Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de seguridad y salud, con la promoción de las Administraciones Públicas de una formación específica y adaptada a las peculiaridades del trabajador autónomo.

— Adopción de las medidas necesarias para la protección de los trabajadores autónomos en los trabajos con amianto.

— Determinación de las actividades profesionales desarrolladas por trabajadores autónomos que presentan un mayor riesgo de siniestralidad.»

En este segundo plan de acción se mantienen las acciones no ejecutadas en el anterior plan de acción (estudio sobre condiciones de trabajo, aplicación del Estatuto del Trabajo Autónomo y adopción de medidas específicas en trabajos con amianto), se hace especial mención a la promoción por de las actividades formativas por las Administraciones Públicas en la aplicación del Estatuto del Trabajo Autónomo y se incorpora una nueva medida vinculada también a un mandato contenido en el Estatuto del Trabajo Autónomo.

II. DE LA INVISIBILIDAD JURÍDICA DEL TRABAJO AUTÓNOMO (Y LA PREVENCIÓN DE SUS RIESGOS LABORALES) AL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO

II.1. El marco normativo de la invisibilidad: exclusión, excepción y remisión

Hasta el Estatuto del Trabajo Autónomo tampoco se afrontaba en el terreno jurídico la regulación del trabajo desempeñado por el trabajador autónomo. Como el Preámbulo de este texto normativo se encarga de recordar, las pobres referencias normativas al trabajo autónomo «se hallan dispersas a lo largo de todo el Ordenamiento Jurídico». En el mismo apartado del texto legal se indica que «el derecho comparado de los países de nuestro entorno no dispone de ejem-

plos sobre una regulación del trabajo autónomo como tal» y unas líneas después que «cabe resaltar la importancia que tiene el presente Proyecto de Ley, pues se trata del primer ejemplo de regulación sistemática y unitaria del trabajo autónomo en la Unión Europea».

El Estatuto de los Trabajadores formulaba una exclusión implícita de su ámbito de aplicación (artículos 1.1. y 1.3 ET) para afirmar finalmente que «El trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos que por precepto legal se disponga expresamente» (Disposición final primera del ET). Por su parte, la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical permite que el «trabajador por cuenta propia que no tenga trabajadores a su servicio» pueda afiliarse a las organizaciones sindicales legalmente constituidas pero no fundar sindicatos que tengan por objeto la defensa de sus intereses singulares «sin perjuicio de su capacidad para constituir asociaciones al amparo de la legislación específica» (artículo 3.1. LOLS).

Como es bien sabido, el Derecho suele encargarse de la regulación de realidades sociales prenormativas. No es habitual que se produzca una intervención normativa que se anticipe a la resolución de problemas sociales que, en el «momento regulatorio», no se han manifestado. De hecho, el derecho suele llegar cuando ya se ha generado la nueva realidad social y ha generado conflictos sociales, que exigen sin dilación la intervención normativa.

Otra vez, el Preámbulo de la LETA trata de apuntar en su apartado II los cambios económicos y sociales que han afectado al trabajo autónomo y seguramente justifican sobradamente la intervención normativa: proliferación del trabajo autónomo y aparición de nuevas figuras o tipos de trabajador autónomo a unir al autónomo clásico («titular de un establecimiento comercial, agricultor y profesionales diversos») como los emprendedores, los autónomos económicamente dependientes, los socios trabajadores de cooperativas y sociedades laborales o los administradores de sociedades mercantiles que poseen el control efectivo de las mismas.

A estos cambios destacados en el Preámbulo debemos unir otros fenómenos entrelazados y con especial significación en el ámbito de la prevención de los riesgos laborales del trabajador autónomo: descentralización productiva y dependencia económica de un cliente. Los trabajadores autónomos intervendrán de modo relevante en el proceso de contratación y subcontratación de las actividades antes desempeñadas directamente por las empresas que llegarán a contratar o subcontratar incluso partes de su «propia actividad» en incluso desarrollarán su trabajo en el centro de trabajo del cliente-empresario principal. Algunos de estos trabajadores autónomos pasarán a depender económicamente de un único cliente al obtener de la relación jurídica que les une una parte determinante de sus ingresos «por rendimientos de trabajo y de actividades económicas o profesionales».

Tampoco la prevención de sus riesgos laborales había merecido la atención normativa de forma directa. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales utiliza al trabajador autónomo básicamente para garantizar la protección eficaz de los trabajadores por cuenta ajena con los que concurre en un mismo centro de trabajo. El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen

las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, supone un tenue avance hacia la contemplación principal del trabajo autónomo (artículo 12).

II.2. El fin de la orfandad normativa: la LETA

El Estatuto del Trabajo Autónomo reconoce por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico el derecho de los trabajadores autónomos «a su integridad física y a una protección adecuada de su seguridad y salud» como derecho individual en el ejercicio de su actividad profesional. Este derecho no se subordina en este caso a la legítima satisfacción del derecho a la protección eficaz de los trabajadores por cuenta ajena.

El Estatuto del Trabajo Autónomo no irá mucho más allá al limitarse su artículo 8, amén de establecer obligaciones dirigidas a las Administraciones Públicas competentes, a reproducir el marco normativo anterior y a contemplar expresamente derechos de los que ya disponían los trabajadores autónomos (derecho a ser indemnizados si otros sujetos obligados incumplen con sus obligaciones y el derecho a interrumpir su actividad en caso de riesgo grave e inminente para su vida o salud). Únicamente introduce la novedad de que «las empresas que contraten con los trabajadores autónomos la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas, y que desarrollen en sus propios centros de trabajo deberán vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por estos trabajadores».

Podría considerarse a esta última mención la única concreción legal, a pesar de su efecto indirecto, del derecho legal reconocido junto a las genéricas menciones a las Administraciones Públicas competentes. Ni siquiera se generaliza para todos los trabajadores autónomos el esquema de extensión de obligaciones establecido en el artículo 12 del Real Decreto 1627/1997.

Por lo demás, todas las previsiones normativas en materia de prevención de riesgos laborales forman parte del régimen profesional común del trabajador autónomo. El Estatuto del Trabajo Autónomo opta por mantener un tratamiento unitario; no establece matices ni distinciones derivados de la dependencia económica o de la intervención del trabajador autónomo en la cadena de subcontratación. Esta opción legal no viene acompañada de mayores concreciones en su Preámbulo al merecer una referencia meramente descriptiva.

Conforme a lo manifestado, el desarrollo normativo del derecho legal es manifiestamente incompleto e insuficiente. Debe abordarse una operación de concreción normativa del derecho a la protección adecuada de su seguridad y salud de mayor alcance. Esta operación deberá respetar la posición del trabajador autónomo y evitar que el exceso de protección le impida, de facto, competir en el mercado. Este riesgo se acrecienta con la presumible tentación de proteger de manera muy intensa al trabajador económicamente dependiente cuando esta medida podría desincentivar la propia extensión de la figura (si finalmente la forma es constitutiva y sólo los empresarios y trabajadores autónomos que, cumpliendo las condiciones exigidas, decidan suscribir un contrato con ese objeto

darán lugar a la consideración de estos últimos como trabajadores autónomos económicamente dependientes).

Estos postulados obligan a huir del recurso fácil de la «laboralización», ahora en el sentido comúnmente utilizado y referido al trabajo por cuenta ajena. Así, han de elaborarse soluciones normativas específicamente diseñadas para los trabajadores autónomos lo que no implica mantener como referente normativo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y a sus normas de desarrollo.

Resultará especialmente oportuno establecer medidas que promocionen la autoprotección de los trabajadores autónomos, tanto en relación con la política en materia de prevención de riesgos laborales como en la regulación de estos aspectos en el marco de su relación profesional.

La LETA proclama de manera expresa, como se acaba de recordar, el derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo. Es, sin duda, el resultado de la relectura que efectúa esta ley de buena parte de los derechos constitucionales de contenido laboral, incluidos aquellos que se reconocen vinculados a los principios rectores de la política social y económica, entre los que se encuentra el mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (artículo 40.2 CE). Precisamente esta relectura, hábil y creativa, explicada con claridad en el Exposición de Motivos de la LETA¹, justifica la propia aprobación de un Estatuto para el Trabajo Autónomos y la articulación de un régimen profesional común y de otro, una suerte de modalidad del anterior, del trabajador autónomo económicamente dependiente. Y es que el ordenamiento asume sin ambages la desigualdad material existente habitualmente en el mercado entre los trabajadores autónomos y sus clientes, singularmente propiciada por los excesos en la aplicación empresarial de la descentralización productiva y la reducción de las plantillas, sobre todo cuando se constata la dependencia económica.

El legislador, influido por el relevante debate nacional e internacional, político, social y económico sobre el trabajo autónomo, cambia recientemente su

¹ La Exposición de Motivos de la LETA afirma que «El trabajo autónomo se ha venido configurando tradicionalmente dentro de un marco de relaciones jurídicas propio del derecho privado, por lo que las referencias normativas al mismo se hallan dispersas a lo largo de todo el Ordenamiento Jurídico. En este sentido, la Constitución, sin hacer una referencia expresa al trabajo por cuenta propia, recoge en algunos de sus preceptos derechos aplicables a los trabajadores autónomos. Así, el artículo 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado; el artículo 35, en su apartado 1, reconoce para todos los españoles el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo; el artículo 40, en su apartado 2, establece que los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales, velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados; finalmente, el artículo 41 encomienda a los poderes públicos el mantenimiento de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad.

Estas referencias constitucionales no tienen por qué circunscribirse al trabajo por cuenta ajena, pues la propia Constitución así lo determina cuando se emplea el término «españoles» en el artículo 35 o el de «ciudadanos» en el artículo 41, o cuando encomienda a los poderes públicos la ejecución de determinadas políticas, artículo 40, sin precisar que sus destinatarios deban ser exclusivamente los trabajadores por cuenta ajena».

perspectiva sobre el asunto y se centra en la prestación de trabajo, desde una perspectiva material o socioeconómica. Detecta así la orfandad normativa de la prestación de trabajo autónomo y la analiza desde los principios, los conceptos y las soluciones nacidas en la conformación histórica y actual del Derecho del Trabajo. La exclusión del trabajo autónomo o por cuenta propia en la reflexión teórica que llevó a la delimitación del objeto de atención y, por ello, de regulación por el Derecho del Trabajo, lo condujo a su dilución en un mar normativo, cada vez más proceloso, regido en su tráfico principalmente por el Derecho Civil y el Mercantil. Seguramente, además, el trabajo autónomo nunca ha sido tan complejo como ahora. El crecimiento decidido del tercer género de trabajadores autónomos, el de aquellos que se consideran sin vacilar trabajadores, relativizando social y hasta psicológicamente los caracteres esenciales y definidores de su prestación de trabajo, pide una profundización en las construcciones legales y doctrinales al respecto. No puede negarse el peso social de quienes, a diferencia de los trabajadores autónomos que subrayan su dimensión empresarial o de los que acuden a esta figura para dar cobertura al ejercicio de una profesión liberal, prestan su trabajo autónomo o por cuenta propia entendiendo que han optado por crear su propio puesto de trabajo.

En gran medida, el éxito de términos como autoempleo o autoempleado, recogidos incluso legalmente (artículo 25 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo), o de la expresión trabajo autónomo económicamente dependiente, responde a esta realidad. Y no se trata de un criterio de diferenciación artificioso, sino de un hecho cierto que ha sido acogido por el legislador. Examinéese, en este sentido, la solución que ofrece el artículo 19.1 LETA acerca de las organizaciones que actúan en defensa y promoción de los derechos e intereses de los trabajadores autónomos. No se está ante una propuesta realmente nueva (recuérdese el artículo 3.1 LOLS), excepto en lo que se refiere, y no parece baladí, a la intención del legislador de potenciar las asociaciones profesionales de trabajadores autónomos. No es casual que el modelo ofrezca a los trabajadores autónomos, con la matización vinculada a la exclusión de la titularidad de la libertad sindical de aquellos que tengan la condición de empleadores, tres posibilidades, según su percepción de las características de su prestación de trabajo y, por tanto, de la mejor defensa de sus intereses colectivos. Así las cosas, los trabajadores autónomos son titulares de los derechos a afiliarse al sindicato o asociación empresarial de su elección, en los términos establecidos en la legislación correspondiente, así como a afiliarse y fundar asociaciones profesionales específicas de trabajadores autónomos sin autorización previa (véanse los artículos 19 a 22 LETA).

Ha de advertirse nuevamente, con todo, que una exageración en el método de aproximación práctica al trabajo autónomo desde el trabajo por cuenta ajena puede presentar riesgos en la aplicación y desarrollo de la LETA. Las construcciones doctrinal y legal de los conceptos de trabajo por cuenta ajena y de trabajo por cuenta propia o autónomo devienen firmes y singularmente útiles en este contexto. No sucumben, ni siquiera por la existencia de zonas grises, muchas de ellas generadas en ocasiones por decisiones forzadas y opinables del legislador. Más al contrario, la aprobación de un Estatuto del Trabajo Autónomo demanda el fortalecimiento de las innegables fronteras jurídicas y socioeconómicas. Se pretende

dotar al trabajo autónomo de un Estatuto del que nunca ha dispuesto. La socavación de la legislación laboral devendría en el fracaso de esta loable iniciativa legal. Tampoco favorece la consolidación de la LETA la tentación de trasladar miméticamente a la prestación de trabajo autónomo las previsiones de la legislación laboral. La aplicación con éxito de la LETA exige un esfuerzo sobresaliente en la construcción plena del modelo, pendiente en gran medida del desarrollo reglamentario y de las aportaciones de la doctrina científica y jurisprudencial. No obstante, la necesidad de buscar categorías y modelos ad hoc no implica el desinterés por la legislación laboral, convertida en referente genérico. No puede ni debe obviarse la atracción que produce el Derecho del Trabajo hacia todo tipo de prestación de trabajo. La regulación de las relaciones funcionariales, cada vez más laboralizada en muchos de sus aspectos, suponen un buen ejemplo de lo dicho. El empleo medido del aparato conceptual iuslaboralista, al margen de confusiones buscadas o inconscientes, será especialmente útil, principalmente por la histórica relación de complementariedad entre trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia y su repercusión en la legislación laboral. No en vano, el artículo 17 LETA establece, en su apartado 1, que «Los órganos jurisdiccionales del orden social serán los competentes para conocer las pretensiones derivadas del contrato celebrado entre un trabajador autónomo económicamente dependiente y su cliente», y, en su apartado 2, que «Los órganos jurisdiccionales del orden social serán también los competentes para conocer de todas las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los acuerdos de interés profesional, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de defensa de la competencia».

II.3. Aproximaciones singulares a la prestación de trabajo autónomo: construcción y transporte

La prestación de trabajo autónomo ha merecido en el último decenio una atención singular en sectores en los que se ha convertido en una figura imprescindible. Sobresalen sin duda, en este sentido, los sectores de la construcción y del transporte.

a) Construcción

Procede reseñar, por ejemplo, el tratamiento diferenciado que en el sector de la construcción la legislación otorga al trabajador autónomo respecto del subcontratista², que bien establece para aquéllos un elenco de obligaciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales en este sector³, o bien se decan-

² El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, tras definir al trabajador autónomo como «la persona física distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal y directa una actividad profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra» (artículo 2.1.j, primer párrafo), advirtiendo que «cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o

ta por limitar sus posibles posiciones en las cadenas de subcontratación⁴. El uso de la subcontratación en este sector, cuando no el abuso, se ha convertido en un instrumento de naturaleza estructural. La concurrencia de las más variadas empresas y de trabajadores autónomos en una misma obra ha venido poniendo a prueba permanentemente las soluciones ideadas por la LPRL para compensar el incremento de los riesgos laborales que tal situación origina. Se han reforzado por ello los mecanismos de coordinación, incluyendo con decisión a los trabajadores autónomos, y se ha ordenado la subcontratación para evitar los excesos en esta práctica que devienen inadmisibles por el deterioro de las condiciones de trabajo y, de forma inseparable, por el incremento de la siniestralidad. En fin, para que la coordinación preventiva de las actividades empresariales funcione no caben exclusiones, y para que la subcontratación no se desvirtúe y se convierta en una mera fórmula para la elusión material de obligaciones y responsabilidades, muchas de ellas de contenido laboral y de Seguridad Social, ha de definirse con claridad un contexto razonable y controlado directamente por los intervinientes y por la Administración pública. En el sector de la construcción, consecuentemente, se aplican a los trabajadores autónomos normas singulares en materia de seguridad y salud en el trabajo, que se suman a las generales, sobre todo en lo que se refiere a deberes y obligaciones de las partes. Como se verá más adelante, el reconocimiento a los trabajadores autónomos del derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud laboral pro-

subcontratista a efectos del presente Real Decreto» (artículo 2.1.j, segundo párrafo), recoge en su artículo 12 un elenco de obligaciones específicas de los trabajadores autónomos en materia de prevención de riesgos laborales en las obras de construcción.

³ El artículo 12 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, señala las siguientes obligaciones de los trabajadores autónomos:

«1. Los trabajadores autónomos estarán obligados a:

a) Aplicar los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en particular al desarrollar las tareas o actividades indicadas en el artículo 10 del presente Real Decreto.

b) Cumplir las disposiciones mínimas de seguridad y salud establecidas en el anexo IV del presente Real Decreto, durante la ejecución de la obra.

c) Cumplir las obligaciones en materia de prevención de riesgos que establece para los trabajadores el artículo 29, apartados 1 y 2, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

d) Ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidos en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, participando en particular en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiera establecido.

e) Utilizar equipos de trabajo que se ajusten a lo dispuesto en el Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

f) Elegir y utilizar equipos de protección individual en los términos previstos en el Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.

g) Atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa.

2. Los trabajadores autónomos deberán cumplir lo establecido en el plan de seguridad y salud».

⁴ La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, que se autoproclama como una ley dedicada a la prevención de riesgos laborales, señala que «El trabajador autónomo [definido en los mismos términos que en el recién citado Real Decreto 1627/1997] no podrá subcontratar los trabajos a él encomendados ni a otras empresas subcontratistas ni a otros trabajadores autónomos» (artículo 5.1.e), quedando así concluida la cadena de subcontratación.

voca un redimensionamiento de las previsiones mencionadas, puesto que no sólo se deberán tener en cuenta los deberes y obligaciones del autónomo, sino también sus derechos y facultades.

b) *Transporte. Conductores autónomos y «trabajadores móviles»*

En el sector del transporte se halla uno de los terrenos más grises, si se permite esta expresión, en el trazado de la frontera entre el trabajo por cuenta ajena y el trabajo autónomo o por cuenta propia. El legislador y la jurisprudencia han vacilado a la hora de valorar y calificar algunos supuestos. La Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET) ha intentado remover los obstáculos que impiden un examen riguroso y dador de seguridad jurídica, mas el resultado no resulta en todo caso plenamente convincente. No puede olvidarse, al reflexionar sobre este asunto, lo previsto por el artículo 1.3.g) ET, que deriva al trabajo autónomo, por entenderla excluida del ámbito laboral, «la actividad de las personas prestadoras del servicio de transporte al amparo de autorizaciones administrativas de las que sean titulares, realizada, mediante el correspondiente precio, con vehículos comerciales de servicio público cuya propiedad o poder directo de disposición ostenten, aun cuando dichos servicios se realicen de forma continuada para un mismo cargador o comercializador».

Confluyen en el sector del transporte, junto a la coexistencia no siempre conceptualmente pacífica, por lo visto, de la prestación de trabajo por cuenta ajena y por cuenta propia, dos bienes jurídicos altamente protegidos por la Constitución Española y el Derecho de la Unión Europea por su conexión con los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física y psíquica: la seguridad en el tráfico o seguridad vial y la seguridad y salud en el trabajo. Esta es la causa por la que el ordenamiento español y el de la Unión Europea se han preocupado especialmente, desde los puntos de vista jurídico y social, por acertar con la regulación de la ordenación del tiempo de trabajo de los conductores y de los «trabajadores móviles» (así llamados en las normas y los debates legislativos comunitarios), factor que dispone de gran repercusión en la prevención de accidentes. Y es que quizás sea este sector de actividad, particularmente en relación con la figura de los conductores, el que presente el vínculo más claro entre tiempo de trabajo y seguridad. A esta realidad ha sido sensible la normativa comunitaria mediante la aprobación de normas como el Reglamento (CE) 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, y la Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera (regula sectorialmente aspectos previstos con carácter general por la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo).

El fundamento esencial del Reglamento (CE) 561/2006 (con base jurídica en el artículo 75 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) se encuentra

sin duda en la protección de la seguridad en el transporte y, de forma indirecta, del propio mercado común como medio para garantizar la libre circulación de mercancías. Se aplica a todos los conductores profesionales con independencia de su vinculación jurídica con la persona o personas para las que presta servicios y, por tanto, a los trabajadores autónomos incluidos en su ámbito de aplicación. Como se apunta, opta por un concepto material de conductor: «toda persona que conduzca el vehículo, incluso durante un corto período, o que esté a bordo de un vehículo como parte de sus obligaciones para conducirlo en caso de necesidad establece normas sobre el tiempo de conducción, las pausas y los períodos de descanso para los conductores dedicados al transporte por carretera de mercancías y viajeros» (artículo 4.c Reglamento (CE) 561/2006).

La Directiva 2002/15/CE define inicialmente su ámbito de aplicación desde el concepto de «trabajador móvil», entendido como «cualquier trabajador que forme parte del personal que se desplace, incluidos las personas en prácticas y los aprendices, que estén al servicio de una empresa que efectúe, por cuenta ajena o propia, servicios de transporte de viajeros o de mercancías por carretera» (artículo 3.d Directiva 2002/15/CE). Distingue esta figura de la del «conductor autónomo», que se define como «toda persona cuya actividad profesional principal consista en efectuar servicios de transporte de viajeros o de mercancías por carretera a cambio de una remuneración en el sentido de la legislación comunitaria y al amparo de una licencia comunitaria o de cualquier otra habilitación profesional para llevar a cabo los servicios de transportes mencionados, que esté habilitada para trabajar por cuenta propia y que no esté relacionada con un empresario mediante un contrato de trabajo o mediante cualquier otro tipo de relación laboral jerárquica, que es libre para organizar las actividades laborales pertinentes, cuyos ingresos dependan directamente de los beneficios realizados y que disponga de la libertad necesaria para mantener relaciones comerciales con varios clientes, ya sea individualmente o en colaboración con otros conductores autónomos» (artículo 3.d Directiva 2002/15/CE).

Los Estados miembros debían transponer al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2002/15/CE antes del 23 de marzo de 2005 (artículo 14.1 de la Directiva 2002/15/CE), previendo su aplicación a los «conductores autónomos» a partir del 23 de marzo de 2009 (artículo 2.1 de la Directiva 2002/15/CE). España incorporó esta norma a su Derecho interno mediante el Real Decreto 902/2007, de 6 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, en lo relativo al tiempo de trabajo de trabajadores que realizan actividades móviles de transporte por carretera.

La propia Directiva condicionaba parcialmente su entrada en vigor para este segundo colectivo, los «conductores autónomos», incluyendo una extraña referencia en un texto normativo por parecer más propia de un texto político o programático:

«A más tardar dos años antes de dicha fecha (23 de marzo de 2009), la Comisión presentará un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. Dicho informe analizará los efectos de la exclusión de los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la presente Directiva desde el punto de vista de la seguridad vial, las condiciones de competencia, la estructura de la profesión, así

como aspectos sociales. Se tendrán en cuenta las circunstancias de cada Estado miembro en lo relativo a la estructura del sector del transporte y al entorno profesional del transporte por carretera. Sobre la base de este informe, la Comisión presentará una propuesta, con objeto, según convenga, de:

— definir las modalidades para la inclusión de los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva con respecto a ciertos conductores autónomos que no participan en actividades de transporte por carretera en otros Estados miembros y que están sujetos a obligaciones locales por razones objetivas, como una ubicación periférica, unas distancias interiores considerables o un entorno competitivo concreto, o bien:

— no incluir a los conductores autónomos en el ámbito de aplicación de la presente Directiva».

La Comisión presentó su informe y, en concordancia con lo informado, ha formulado recientemente una «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2002/15/CE» [COM(2008) 650 final]. En esta propuesta se opta por excluir a los conductores autónomos del ámbito de aplicación de la Directiva, suprimiendo todas las referencias a los mismos. Se incorpora, empero, al término «trabajador móvil» una acepción adicional: «se entenderá también por trabajador móvil cualquier persona que no esté vinculada a un empresario mediante un contrato laboral o cualquier otra clase de relación jerárquica laboral, pero que:

- i) no tenga la libertad de organizar las actividades laborales pertinentes;
- ii) sus ingresos no dependan directamente de las ganancias obtenidas;
- iii) no tenga la libertad, por separado o en cooperación con conductores autónomos, de mantener relaciones comerciales con otros clientes.»

Esta propuesta supone la equiparación, a estos exclusivos efectos, de los trabajadores móviles a los que sorprendentemente denominan «falsos conductores autónomos» en los documentos de trabajo de la Comisión. Podría constituirse en el primer supuesto de equiparación al tratamiento dado a los trabajadores por cuenta ajena a trabajadores que no mantienen con los sujetos para los que prestan servicios una relación laboral. Si la propuesta llega a fraguar podría entrar en colisión en este punto con la exclusión expresa del ámbito laboral formulada por el citado artículo 1.3.g) ET. Podría verse obligada España a configurar una nueva tipología jurídica de trabajador autónomo con las previsiones que allí se indican al encontrarnos con supuestos de trabajadores autónomos, por exclusión de la aplicación a éstos de la legislación laboral, que podrían cumplir los requisitos para su inclusión como «falsos» autónomos en el término «trabajadores móviles» de la Directiva 2002/15/CE.

III. EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS A UNA PROTECCIÓN ADECUADA DE SU SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. UN NUEVO SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

III.1. Derechos fundamentales y régimen profesional del trabajador autónomo. Su repercusión en la seguridad y salud en el trabajo

El artículo 4 LETA reconoce los derechos profesionales de los trabajadores autónomos. Procede, asimismo, aun sin expresarlo, a introducir los derechos constitucionales, tanto los releídos o extendidos derechos específicamente laborales, como los inespecíficos (siguiendo la terminología acuñada con éxito sobresaliente por el profesor Palomeque López), en el régimen profesional del trabajo autónomo. Esta loable operación, que viene en gran medida a constitucionalizar el régimen de prestación del trabajo por cuenta propia, se manifiesta con claridad en los artículos 4.3 y 6 LETA. Precisamente el apartado e) del artículo 4.3 LETA, coherente con esta opción metodológica, proclama el derecho de los trabajadores autónomos «a su integridad física y a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo». Comparten apartado, por consiguiente, la concreción profesional de un derecho fundamental de toda persona, el derecho a la integridad física⁵, y el derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo. El reconocimiento de este último derecho subjetivo supone una novedad. No debe ocultarse que es la primera vez que los trabajadores autónomos se convierten en titulares de este derecho. Se verán seguidamente las relevantes consecuencias de esta decisión.

Ciertamente la legislación sobre prevención de riesgos laborales contempla la presencia de los trabajadores autónomos en los procesos productivos y de

⁵ El artículo 15 de la Constitución Española proclama el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral. Nótese cómo la ley en este caso sólo menciona, de forma discutible, el derecho a la integridad física como si los derechos a la vida y a la integridad moral o psíquica no mantuviesen relación alguna con el derecho, de creación legal, a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo.

⁶ Recuérdese el primer párrafo del artículo 3.1 LPRL, que establece que «Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores, y de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos. Igualmente serán aplicables a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo con la legislación que les sea de aplicación, en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa específica». Por su parte, el artículo 24 LPRL, dedicado a la coordinación de actividades empresariales, en su apartado 5 señala que «Los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo». Ténganse en cuenta al respecto las singularidades que prevén las normas aplicables al efecto en la construcción, ya citadas en el texto, y, especialmente, los artículos 2.1.j) y 12 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, y 5.1.e) de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.

prestación de servicios, mas lo hace desde una perspectiva que dista notablemente del planteamiento que acoge o, al menos, parece acoger la LETA al respecto⁶. Los preceptos dedicados a los trabajadores autónomos hasta ahora en materia de seguridad y salud en el trabajo inciden en tres ámbitos:

- a) La consideración del trabajador autónomo como empleador.
- b) La coordinación de actividades empresariales.
- c) La singular posición del trabajador autónomo en las cadenas de subcontratación en el sector de la construcción.

El primero de estos ámbitos no requiere, en principio, una aproximación diferenciada por la condición de trabajador autónomo del empresario o empleador, salvo desde la dimensión de las políticas públicas, que seguramente habrían de profundizar en la valoración de la integración de la prevención de riesgos laborales y su gestión en las microempresas, como se propondrá más adelante. Se está en estos supuestos ante un empleador con uno o más trabajadores por cuenta ajena y, consiguientemente, el ordenamiento se centra en la satisfacción y la tutela del derecho de éstos a su protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como en la exigencia del correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales (artículo 14 LPRL).

Los otros dos ámbitos responden básicamente a una finalidad ordenadora de la prestación del trabajo con concurrencia de trabajadores de dos o más empresas o de trabajadores autónomos en un mismo lugar de trabajo y, naturalmente, en los supuestos en los que se acude a la subcontratación, consciente el legislador de los riesgos adicionales que origina, por ejemplo, la descoordinación, el solapamiento de medios y medidas preventivas o el efecto multiplicador de la coincidencia de determinados procesos. Es cierto que las previsiones normativas sobre esta materia, articulando la coordinación de actividades empresariales como el instrumento más eficaz, o limitando razonablemente las cadenas de subcontratación y redoblando el control del cumplimiento de la legislación al respecto⁷, generan efectos positivos sobre la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores autónomos. Sin embargo, hasta el reconocimiento efectuado por el artículo 4.3.e) LETA, no puede considerarse que exista un derecho subjetivo de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo. El entramado de deberes, obligaciones y prohibiciones que facilita la prevención de riesgos laborales para todos aquellos que prestan trabajo, bien por cuenta ajena (incluso en el marco de una relación funcional o asimilada), o bien por cuenta propia, en las condiciones o supuestos descritos de subcontratación o necesaria coordinación, pero principalmente está diseñado sobre la base del deber del empresario de protección de sus trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo y, en consecuencia, para la satisfacción del derecho de los trabajadores por cuenta ajena a la protección eficaz al respecto. Claro que también afecta positivamente a los trabajadores autónomos,

⁷ Véanse el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de riesgos laborales en materia de coordinación de actividades empresariales, y los preceptos citados en la nota anterior.

mas su peso en este sentido deviene extraordinariamente inferior. Resuena en este punto la expresión elegida por el artículo 3.1 LPRL, dedicado al ámbito de aplicación de esta ley, para referirse a los posibles derechos y obligaciones de los trabajadores autónomos en este campo, simplemente como aquellos «que puedan derivarse» del cumplimiento de la LPRL y de sus normas de desarrollo.

III.2. El derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo

El reconocimiento del derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo modifica radicalmente el planteamiento seguido por el ordenamiento jurídico y, en concreto, por el Derecho de la prevención de riesgos laborales en relación con la prestación de trabajo por cuenta propia. Si bien la construcción normativa de la prevención de riesgos laborales, tanto en la Unión Europea, como consecuentemente, en España, busca teóricamente la extensión de la Seguridad y Salud Laboral a todas las manifestaciones de la prestación de trabajo humano, el modelo resultante se diseña sobre la base de la relación de trabajo por cuenta ajena. El binomio trabajador-empleador da paso, en el seno del contrato de trabajo, a la referida proclamación legal del derecho de los trabajadores por cuenta ajena a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, que, como ya se ha advertido, encuentra su contenido, su haz de derechos y facultades, así como su mecanismo de satisfacción, en el deber del empleador de protección eficaz en este campo de sus trabajadores asalariados. El histórico reconocimiento de este derecho a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo a los funcionarios públicos, también a los militares⁸, avanza sobresalientemente hacia la consecución del mencionado objetivo de universalización de la prestación de trabajo respetuosa con la seguridad y la salud de quien la realiza. Y es que el párrafo tercero del artículo 14.1 LPRL afirma que «Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio». Nótese cómo este precepto incluye sin excepciones a todo el personal al servicio de las Administraciones públicas y cómo, por consiguiente, el primer párrafo de este mismo artículo, cuando reconoce el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, lo hace utilizando la palabra trabajador en un sentido material o ampliado, que integra a los funcionarios y al personal administrativo asimilado.

Cabría preguntarse, así las cosas, si el sentido material o ampliado, incluso socioeconómico, con el que se utiliza la expresión trabajador en el artículo 14.1 LPRL permite la consideración de la inclusión en éste de los trabajadores autóno-

⁸ Recuérdese la disposición adicional 9.^a bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, introducida por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas (norma que nada tiene que ver con este asunto, pero que presta una disposición a favor de la urgencia), para corregir una carencia de la transposición al efecto de la Directiva Marco, esto es, la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989.

mos. Una conclusión favorable a dicha inclusión otorgaría al reconocimiento del derecho por el artículo 4.3.e) LETA del carácter de redundante. En este caso, la aparición del derecho a la protección adecuada⁹ de los trabajadores autónomos en la LETA en 2007 no sería más que una mera sistematización, con motivo de la definición normativa del régimen profesional de trabajo autónomo, del derecho a la protección eficaz de la LPRL, ya existente por tanto desde 1995. La respuesta a esta pregunta no puede ser otra que la exclusión indubitada de los trabajadores autónomos de la titularidad del derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo del artículo 14.1 LPRL. La interpretación literal y sistemática del propio artículo y de la ley en su conjunto, y del modelo que con ella nace, sitúa como titulares de este derecho a los trabajadores por cuenta ajena, obviamente, y a los funcionarios y personal administrativo asimilado, sin perjuicio de ciertas peculiaridades y adaptaciones concretadas reglamentariamente¹⁰ y, naturalmente, del diverso alcance de su ejercicio, traducido en marcos normativos específicos o singulares, para algunos colectivos de funcionarios (Fuerzas Armadas, Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía)¹¹. La opción escogida por el legislador, por la conocida como Directiva Marco y por la LPRL, para el reconocimiento y la dotación de contenido al derecho de los trabajadores a la protección eficaz permite, por ejemplo, como se ve, extender sin grandes esfuerzos argumentales la titularidad de este derecho, con todo lo que conlleva en orden a la implantación y desarrollo de un aparato conceptual y de un sistema o modelo de gestión. El mencionado binomio trabajador (o funcionario)-empleador (empresario o Administración pública) funciona porque existe una parte, la que recibe, dirige y organiza el trabajo y paga una retribución, un salario o un sueldo, a la que la ley impone el correlativo, respecto del derecho, deber de protección.

El modelo hace agua y no da respuesta al supuesto en el que quien presta el trabajo y quien lo recibe es el mismo sujeto, en fin, cuando se intenta trasladar sin más al trabajo autónomo. No se ha dedicado una atención suficiente hasta hace relativamente poco tiempo a las carencias de un sistema de prevención de riesgos laborales que apenas considera y, en cualquier caso, excluye de su esencia, el reiteradamente citado derecho a la protección eficaz, a un grupo de trabajadores muy significativo en el proceso económico-productivo, los trabajadores autónomos, sobre todo en un contexto en el que se da, con una clara

⁹ Adviértase que califica la protección como adecuada y no como eficaz, adjetivo elegido por el artículo 14.1 LPRL. ¿Qué consecuencias, si es que dispone de alguna, genera esta diferencia? Reflexionaremos sobre ello más adelante.

¹⁰ Véanse, al respecto, el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al ámbito de los centros y establecimientos militares, o el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

¹¹ Véanse, asimismo, el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil, el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, de prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, y el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

tendencia al alza, el trabajo autónomo económicamente dependiente. La relectura del trabajo autónomo que en nuestros días se está realizando ha desembocado en un sugestivo replanteamiento de la seguridad y salud en el trabajo por cuenta propia. Si no puede aceptarse que se preste trabajo sin las exigencias constitucional y legalmente propias de un Estado social y democrático de Derecho, esto es, sin reparar en la seguridad y la salud de quien lo presta, el marco normativo de la prevención de riesgos laborales no ha de limitarse a abordar este asunto en el trabajo autónomo de manera indirecta o circunstancial y prácticamente desde la dimensión del modelo pensado para el trabajo por cuenta ajena. La aproximación material al trabajo y el intento de complementar el sistema vigente o, si se prefiere, de lograr su completitud, dio lugar, como seguramente no podría ser de otra forma, al referido reconocimiento de un nuevo derecho subjetivo, porque es un nuevo derecho subjetivo y no un mero traslado de otro preexistente, el derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por ello, por ser nuevo en el ordenamiento español, y probablemente en Derecho comparado, la LETA cambia el adjetivo que acompaña al sustantivo protección. No ha sido la casualidad o el despiste. El artículo 4.3.e) LETA dice conscientemente «protección adecuada» para que el aplicador o el intérprete, hasta tal vez el Consejo de Ministros si decide desarrollar reglamentariamente este tema, diferencie entre este derecho y el proclamado en el artículo 14.1 LPRL, que en su día eligió la expresión «protección eficaz». Sus contenidos y la satisfacción de los mismos, por lo dicho, son diferentes, aunque coincidan en la protección de la vida y la salud de personas, sabedores de que los accidentes y las enfermedades suelen desconocer la naturaleza jurídica de las relaciones contractuales de los que los padecen o pueden padecerlos.

III.3. El contenido del derecho a una protección adecuada. La construcción de un nuevo subsistema de prevención de riesgos laborales

El derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo exige, por tanto, un acotamiento ad hoc normativo y doctrinal de su contenido y, en definitiva, la construcción de un nuevo sistema de prevención de riesgos laborales o, quizá, como ahora gusta decir en áreas cercanas temáticamente a ésta, un subsistema coordinado e interrelacionado con el general. Y es que se presenta como un ámbito con notables especialidades, derivadas directamente la mayor parte de la propia estructura del derecho subjetivo. Adviértase, asimismo, que la definición de este nuevo sistema o subsistema para la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos requiere básicamente dos líneas de actuación:

- a) La jurídica, conducente a la determinación del contenido y de las dinámicas de ejercicio real y efectivo, de satisfacción material y de tutela del nuevo derecho.
- b) La ejecutiva o de gestión, con una clara impronta organizativa, pensada para la correcta inserción del subsistema en los engranajes institucionales, bus-

cando su rápida familiarización con las singularidades del trabajo autónomo y el rápido cumplimiento de los mandatos dirigidos al respecto a las Administraciones públicas. También los servicios de prevención y los propios trabajadores autónomos, empleadores o no, habrán de integrar en su gestión ordinaria con normalidad, aun con una perspectiva diferente, la prevención de sus riesgos laborales.

Nótese cómo una posible tercera línea de actuación, la estrictamente técnica, exige lógicamente un esfuerzo de adaptación menor. Las normas y sus guías técnicas, al igual que los estudios e investigaciones aplicados a la prevención en seguridad, higiene industrial, medicina del trabajo o ergonomía y psicología aplicada, devienen en gran medida aplicables, en su caso, con simples retoques, a la prevención de los riesgos laborales del trabajador autónomo. Tampoco los valores límite, los riesgos de caída en altura o el uso de equipos de protección, por poner algunos ejemplos al azar, como se decía antes acerca de los accidentes o las enfermedades, entienden de naturalezas o regímenes jurídicos.

La línea de actuación de índole jurídica, como se advertía, ha de centrarse en la delimitación del contenido del derecho a la protección adecuada. La LETA facilita algunas referencias para esta tarea. Así, su artículo 5.b) señala entre los deberes profesionales básicos de los trabajadores autónomos: «Cumplir con las obligaciones en materia de seguridad y salud laborales que la ley o los contratos que tengan suscritos les impongan, así como seguir las normas de carácter colectivo derivadas del lugar de prestación de servicios». Además, el artículo 8 LETA se dedica por entero a la prevención de riesgos laborales en los términos siguientes:

«1. Las Administraciones Públicas competentes asumirán un papel activo en relación con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos, por medio de actividades de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales.

2. Las Administraciones Públicas competentes promoverán una formación en prevención específica y adaptada a las peculiaridades de los trabajadores autónomos.

3. Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores autónomos y trabajadores de otra u otras empresas, así como cuando los trabajadores autónomos ejecuten su actividad profesional en los locales o centros de trabajo de las empresas para las que presten servicios, serán de aplicación para todos ellos los deberes de cooperación, información e instrucción previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

4. Las empresas que contraten con trabajadores autónomos la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas, y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo, deberán vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por estos trabajadores.

5. Cuando los trabajadores autónomos deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias o útiles proporcionados por la empresa para la que

ejecutan su actividad profesional, pero no realicen esa actividad en el centro de trabajo de tal empresa, ésta asumirá las obligaciones consignadas en el último párrafo del artículo 41.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

6. En el caso de que las empresas incumplan las obligaciones previstas en los apartados 3 a 5 del presente artículo, asumirán las obligaciones indemnizatorias de los daños y perjuicios ocasionados, siempre y cuando haya relación causal directa entre tales incumplimientos y los perjuicios y daños causados. La responsabilidad del pago establecida en el párrafo anterior, que recaerá directamente sobre el empresario infractor, lo será con independencia de que el trabajador autónomo se haya acogido o no a las prestaciones por contingencias profesionales.

7. El trabajador autónomo tendrá derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o salud.

8. Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones legales establecidas para los trabajadores autónomos con asalariados a su cargo en su condición de empresarios».

Estos dos artículos se convierten en la herramienta normativa básica para centrar, al menos, la ambiciosa operación de conformar el contenido de derecho a la protección adecuada. El deber o, mejor dicho, los deberes y obligaciones que surgen del tenor literal del artículo 5.b) LETA no coinciden conceptualmente, ni siquiera instrumentalmente, con el correlativo deber de protección introducido, como se ha anticipado, en el artículo 14.1 LPRL para la configuración del derecho de los trabajadores por cuenta ajena a una protección eficaz. Tampoco se corresponde con exactitud con una especie de deber de autoprotección en el que pudiera pensarse o al que pudiera haber querido acudir el legislador para colmar las lagunas generadas por el salto imposible en esta materia desde el trabajo por cuenta ajena al trabajo autónomo. El artículo 5.b) LETA pretende llamar la atención acerca de la ausencia de modificación alguna sobre los deberes y obligaciones que en materia de prevención de riesgos laborales tenían ya antes de la entrada en vigor del propio LETA, sin diferenciar entre los derivados de su posible condición de empleador y los nacidos por ser trabajador autónomo, con o sin trabajadores asalariados a su cargo. Se resuelve en pocas palabras, mediante una redacción polivalente y con un afán aparentemente simplificador, la presencia compleja del trabajador autónomo ante la seguridad y la salud laboral. Realmente el artículo 5.b) LETA piensa más en lo jurídicamente resuelto (deber de protección eficaz de sus trabajadores por cuenta ajena¹², deberes vinculados a la coordinación de actividades empresariales, deberes específicos de la prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción, deberes específicos e inespecíficos para contribuir con otros empresarios a la satisfacción del derecho de protección eficaz de sus trabajadores, cuando haya cualquier tipo de posible interacción con ellos, deberes en materia de seguridad

¹² Abunda igualmente en este sentido el artículo 8.8 LETA: «Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones legales establecidas para los trabajadores autónomos con asalariados a su cargo en su condición de empresarios.

y salud frente a terceros o al medio ambiente, etc.) que en lo que queda por resolver jurídica, institucional y organizativamente (nuevo sistema o subsistema de prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos en cuanto tales). Puede acoger, no obstante, aunque probablemente no estuviera en la mente del legislador, el citado deber de autoprotección, de existencia, naturaleza y exigencia discutibles y, en su caso, de difícil acotamiento o concreción. Según las conclusiones alcanzadas, se podría situar al ordenamiento en la inconcebible situación de tipificar como infracciones el incumplimiento por el trabajador autónomo de este deber.

En definitiva, ¿ha de concluirse que el juego de las previsiones de los artículos 4.3.e) y 5.b) LETA conduce a que el derecho a una protección adecuada encuentra su contenido y satisfacción sin más en un posible deber de autoprotección? No parece convincente esta tesis y, de ser así, poco más tendría que decirse de la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos y de las novedades al efecto de la LETA, que quedarían prácticamente vacías de contenido y sin repercusión real. La autoprotección impregna las líneas argumentales que contribuyen a la materialización del nuevo subsistema, pero no se presenta como un deber, sino como una recomendación a caballo entre las medidas preventivas y la generación de cultura de la prevención en el colectivo, así como un derecho que otorga la facultad de demanda de intervención de los poderes públicos en la salvaguarda de la seguridad y la salud laboral de los trabajadores autónomos, es decir, una facultad integrante del derecho a una protección adecuada que confiere al trabajador autónomo poder para exigir la creación del marco idóneo para ejercer su autoprotección. Halla asimismo la autoprotección frente a los riesgos laborales un elemento esencial en el derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o salud (artículo 8.7 LETA), que enlaza teleológicamente con lo establecido en el artículo 21 LPRL y, principalmente, en su apartado segundo¹³.

El artículo 8 LETA dispone de cuatro clases de previsiones, que merecen ser ordenadas para su mejor comprensión en la labor de determinación del contenido del derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada en materia de prevención de riesgos laborales. Esta ordenación puede contribuir a facilitar el necesario desarrollo reglamentario de este precepto legal a fin de esbozar el reiterado sistema o subsistema. Las cuatro clases de previsiones referidas son las siguientes:

a) Los apartados 1 y 2 responden al rótulo de mandatos a las Administraciones Públicas competentes acerca de la prevención de riesgos laborales en el trabajo autónomo.

b) Los apartados 3 a 6 releen y sistematizan desde la perspectiva de la LETA ciertos deberes y responsabilidades contemplados previamente por otras

¹³ El artículo 21.2 LPRL pone en relación con el derecho de los trabajadores por cuenta ajena a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, siguiendo un método análogo al propuesto en estas páginas, al derecho de éstos a «interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario, cuando considere[n] que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o su salud».

normas, en este mismo campo, para las empresas que contraten con trabajadores autónomos en determinadas circunstancias.

c) El apartado 7, como se acaba de indicar, introduce una facultad asociada al derecho de autoprotección.

d) El apartado 8 recuerda la posible presencia del trabajador autónomo en el modelo de prevención de riesgos laborales como empleador, como se ha indicado más arriba, y no sólo, si se permite la expresión, como prestador de trabajo. Señala, en consecuencia, que «Las disposiciones contenidas en el presente artículo se aplicarán sin perjuicio de las obligaciones legales establecidas para los trabajadores autónomos con asalariados a su cargo en su condición de empresarios».

Procede a continuación una profundización en los dos primeros grupos de previsiones del artículo 8 LETA:

a) El apartado 1 establece que «Las Administraciones Públicas competentes asumirán un papel activo en relación con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos, por medio de actividades de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales». Aunque la LETA, por motivos evidentes, no indica cuáles son esas Administraciones Públicas competentes, deviene recomendable, para evitar duplicidades y descoordinaciones, y sobre todo para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos, que se entienda como tales fundamentalmente a las competentes en prevención de riesgos laborales. La especialidad radica en este ámbito y no tanto en el del trabajo autónomo propiamente dicho. Este subsistema de prevención de riesgos laborales se entiende plenamente integrado en el general. El método seguido por el legislador en los apartados 1 y 2 («Las Administraciones Públicas competentes promoverán una formación en prevención específica y adaptada a las peculiaridades de los trabajadores autónomos») se inspira en el empleado por la Constitución Española a la hora de declarar los principios rectores de la política social y económica (artículos 39 a 52), por lo que en gran medida están llamados a ser pormenorizados reglamentariamente con las consecuencias, *mutatis mutandis*, que señala el artículo 53.3 CE para aquellos principios y las leyes que los desarrollen. Obsérvese cómo la ley conscientemente encomienda a las Administraciones Públicas competentes que asuman «un papel activo en relación con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos». Esta mención al «papel activo» no figura como alternativa a «papel pasivo», entre otras cosas porque se presupone que tal mandato no existe en una materia que requiere la acción positiva de los poderes públicos. Intenta subrayar la relevancia de la acción de la Administración Pública mucho más allá de la importante, sin duda, promoción de la prevención. El legislador ha detectado que la ausencia del binomio empleador-trabajador, base y motor del modelo general, exige una acción y una actitud de las Administraciones Públicas distinta para con los trabajadores autónomos. Ha de entenderse de esta manera la aparición de auténticos deberes de las Administraciones Públicas de información y formación específicas y adaptadas, asesoramiento técnico personalizado, vigilancia y control *ad hoc*, que se enmarcarán en las facultades configuradoras del derecho a una protección adecuada.

b) Los deberes y obligaciones contenidos en los apartados 3 a 6 se renuevan por obra de la regulación por la LETA del régimen profesional de los trabajadores autónomos (común y de los trabajadores autónomos económicamente dependientes). Y se renuevan porque, aunque aparecen en otras leyes, cuentan ahora con una dimensión integrada en otro marco normativo que las fortalece. Así, por ejemplo, los deberes unilaterales y recíprocos en la coordinación de actividades empresariales (artículo 24 LPRL y Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, que lo desarrolla) se convierten en derechos y facultades del trabajador autónomo, ingredientes de su derecho a una protección adecuada, y dejan de ser solamente deberes nacidos por obra de la ley y en el marco de una relación contractual civil o mercantil, tal vez administrativa, para contribuir a la satisfacción del derecho a una protección eficaz de los trabajadores por cuenta ajena de las empresas concurrentes. Por esta razón, han de releerse y suenan de otra forma, coherentes con los planteamientos de la LETA, especialmente acerca de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, los apartados 4, 5 y 6. Incluso la previsión del apartado 5, que goza de cierta novedad por su concreción¹⁴, abre una dimensión de consecuencias tan útiles como sugestivas e insospechadas en la actualidad. Se está pensando en la obligación del empresario de facilitar directamente información de contenido preventivo al trabajador autónomo con el que ha contratado, dado que el artículo 41.1 LPRL se adapta, ni más ni menos, para que los clientes puedan cumplir con sus obligaciones de información respecto de los trabajadores autónomos con los que contratan, siempre que se esté ante la utilización y manipulación de maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo de los que sean titulares aquéllos.

Asimismo, la singularidad de la relación del trabajador autónomo económicamente dependiente, provocada naturalmente, y así lo explica la ley, por su dependencia económica, ofrece un campo abonado para la intensificación del deber (o los deberes) del cliente con el trabajador autónomo en materia de prevención de riesgos laborales. Los contratos (artículo 12 LETA) y los acuerdos de interés profesional (artículo 13 LETA), principalmente estos últimos, deberán incorporar cláusulas dedicadas a este asunto, que enlazarán para los casos concretos con la satisfacción del derecho a una protección adecuada (entre otros extremos, por ejemplo, evaluación, formación, información o, por qué no, vigilancia de la salud, costeados por los clientes). Supone, así las cosas, una prueba de las relecturas citadas, que el legislador, sabedor de las peculiaridades al respecto de los trabajadores autónomos económicamente dependientes, haya decidido incorporar la obligatoriedad para éstos de la cobertura de la incapacidad temporal

¹⁴ «Cuando los trabajadores autónomos deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias o útiles proporcionados por la empresa para la que ejecutan su actividad profesional, pero no realicen esa actividad en el centro de trabajo de tal empresa, ésta asumirá las obligaciones consignadas en el último párrafo del artículo 41.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales». El último párrafo del artículo 41.1 LPRL establece: «Los fabricantes, importadores y suministradores deberán proporcionar a los empresarios, y éstos recabar de aquéllos, la información necesaria para que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo se produzca sin riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, así como *para que los empresarios puedan cumplir con sus obligaciones de información respecto de los trabajadores*».

y de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de la Seguridad Social, y definir el accidente de trabajo, bien que a los efectos de esta cobertura, matizando la noción general prevista para los trabajadores autónomos con la adición de aquéllos «que sufra el trabajador al ir o volver del lugar de la prestación de la actividad, o por causa o consecuencia de la misma»¹⁵.

III.4. La necesidad de un nuevo enfoque de la reparación por la Seguridad Social

El escaso interés prestado institucionalmente, incluso legal y reglamentariamente, a la siniestralidad en el trabajo autónomo, también constatable socialmente, ha determinado a su vez la inadecuación de la respuesta dada desde la Seguridad Social para la cobertura de las contingencias profesionales de este colectivo. Las novedades introducidas por el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia, no colmaron las muchas expectativas generadas, si bien aportan categorías y normas que inician líneas de acción que ahora, con motivo de la entrada en vigor de la LETA, demandan un desarrollo guiado por mejoras en la cobertura que conduzcan, preferiblemente en el corto plazo, a la generalización. No basta con establecer por ley la obligatoriedad en todo caso, aunque para algunos supuestos resulte razonable (artículo 26.3 LETA y disposición adicional tercera¹⁶ LETA y artículo 120.cuatro.8, segundo párrafo¹⁷, de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2009). Debe modificarse con carácter general la cobertura para que resulte coherente con sus objetivos y justifique

¹⁵ Compárense los artículos 26.3 LETA y 3 del Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre, por el que se regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la ampliación de la prestación por incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

¹⁶ El apartado 2 de la disposición adicional tercera LETA establece que «Por el Gobierno se determinarán aquellas actividades profesionales desarrolladas por trabajadores autónomos que presentan un mayor riesgo de siniestralidad, en las que será obligatoria la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. En tales supuestos, será de aplicación lo previsto en el apartado 3 del artículo 26». Adviértase cómo esta disposición requiere, para su adecuado cumplimiento, un notable esfuerzo, que en todo caso pasará por una transformación intensa del modelo actual, en materia de recopilación, estudio y explotación de datos sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales de los trabajadores autónomos. Además de mejorar de la cobertura de las contingencias profesionales, se puede lograr la eliminación de la «invisibilidad estadística del trabajador autónomo» antes citada en el texto.

¹⁷ «En los supuestos en que se acredite que la venta ambulante se lleva a cabo durante un máximo de tres días a la semana en mercados tradicionales o «mercadillos», con horario de venta inferior a ocho horas al día, se podrá elegir entre cotizar por la base mínima establecida en el punto 1 o una base equivalente al 55 por 100 de esta última. En cualquier caso, se deberá cotizar obligatoriamente por las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, aplicando, sobre la base de cotización elegida, la tarifa de primas contenida en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007, en la redacción dada por la disposición final decimotercera de esta Ley».

la generalización de la obligatoriedad para todos los trabajadores autónomos. La construcción del subsistema de prevención de riesgos laborales tiene que verse acompañada con la normalización de la protección social en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Sólo de esta manera podrá cambiar los planteamientos anteriores y comenzar con el modelo que se desprende de la LETA en este asunto.

IV. DIEZ MEDIDAS PARA LA EFECTIVIDAD DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS A UNA PROTECCIÓN ADECUADA DE SU SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. PROPUESTAS PARA EL DEBATE.

IV.1. Política de prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos

1) Dotar de **impregnación preventiva** al conjunto de las normas que regulan el trabajo autónomo. Las normas reglamentarias deben, en todos sus ámbitos, promover la seguridad y salud en el trabajo del autónomo.

2) Evidentemente habrán de regularse **medidas específicas para desarrollar el derecho a una protección adecuada del trabajador autónomo**. Se propone la utilización de normas reglamentarias de desarrollo de la LETA como forma más adecuada para implementar normativamente las propuestas. Quizás fuera necesario, más adelante, aprobar una modificación de la LETA que facilitara el desarrollo del derecho a la protección adecuada del trabajador autónomo y especificara e intensificara la protección de colectivos merecedores de una respuesta tuitiva por parte del ordenamiento jurídico de la prevención (autónomos económicamente dependientes y contratados para el desarrollo de la propia actividad del cliente concurriendo con él en su centro de trabajo). No nos parece necesaria una modificación de la LPRL. La posición jurídica que ocupa el trabajador autónomo en la LPRL responde a la lógica regulatoria de la protección del trabajador por cuenta ajena. Quizás sí resultara oportuna una remisión expresa en la LPRL a la normativa específica sobre prevención de riesgos laborales del autónomo con el objetivo principal de hacer visible en la «ley marco» sobre prevención de riesgos laborales el tratamiento jurídico complementario del trabajo por cuenta propia en su normativa específica.

3) **Mejorar la colaboración y cooperación de las distintas Administraciones públicas implicadas** en la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo del trabajador autónomo. Para propiciar este objetivo resultaría conveniente:

a) Garantizar la presencia de las autoridades estatales y autonómicas con competencia en la promoción del trabajo autónomo en los órganos colegiados asesores de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y órganos de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

— El director o la directora general de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social de las Empresas del Ministerio de Trabajo e Inmigración debería ser uno de los representantes de la Administración General del Estado en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En su defecto, debería estar presente, con voz pero sin voto, en las sesiones del citado órgano. En todo caso, debería participar en los grupos de trabajo de la CNSST que analicen aspectos concretos que pudieran afectar a la seguridad y salud en el trabajo del trabajador autónomo.

— Las autoridades autonómicas en materia de trabajo autónomo deberían integrar los órganos autonómicos de participación institucional en materia de prevención de riesgos laborales como representantes de la correspondiente administración autonómica.

b) Propiciar que las autoridades laborales competentes en materia de prevención de riesgos laborales participen como representantes de las Administraciones públicas en el futuro Consejo del Trabajo Autónomo y, en el caso de que se constituyan, en los Consejos del Trabajo Autónomo de ámbito autonómico.

— El director o la directora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debería participar como representante de la Administración General del Estado en el futuro Consejo del Trabajo Autónomo.

— De la misma forma, los directores o las directoras de los Institutos de Comunidad Autónoma de Seguridad y Salud en el Trabajo o sus equivalentes en los Consejos de Trabajo Autónomo de ámbito autonómico.

c) Incrementar los mecanismos de cooperación entre las autoridades de las Administraciones públicas con competencias en materia de trabajo autónomo y de las competentes en prevención de riesgos laborales:

— Diseño de canales de intercambio de información en el marco de las Conferencias Sectoriales que puedan afectar a los dos ámbitos, prevención de riesgos laborales y trabajo autónomo (Administración General del Estado-Comunidades Autónomas).

— Colaboración en la elaboración y difusión de estadísticas y estudios entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con protagonismo especial para el nuevo Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, y la Dirección General de la Economía Social, del Trabajo Autónomo y de la Responsabilidad Social. Es imprescindible la presencia singularizada del autónomo como trabajador en algunos productos ya consolidados como la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo o las estadísticas sobre daños profesionales elaboradas con las notificaciones obligatorias.

— Realización conjunta o colaboración en la elaboración y ejecución de las diversas actuaciones de las Administraciones públicas y singularmente entre las antes mencionadas: campañas publicitarias, propuestas de subvenciones, etc. Sería conveniente la realización de campañas específicas dirigidas a este colectivo y la presencia transversal de la prevención de riesgos laborales del trabajador autónomo en las actividades formativas o investigadoras (subvencionadas o realizadas directamente por las Administraciones públicas).

4) **Propiciar la participación de los trabajadores autónomos** en la elaboración, gestión y evaluación de las políticas de prevención de riesgos laborales que les afecten y en la concreción de las actuaciones de las administraciones públicas en este ámbito. Esta participación podría concretarse mediante:

a) La presencia de las asociaciones profesionales representativas de los trabajadores autónomos (art. 21 LETA) a nivel estatal en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Quizás en un primer momento deberían participar con voz pero sin voto y, en un momento posterior, como miembros de pleno derecho al producirse la consolidación del movimiento asociativo del trabajo autónomo. Este segundo paso obligaría a modificar la composición actual del citado órgano (art. 13.2 LPRL y Real Decreto 1879/2006). El camino a seguir podría ser similar al propuesto en la Disposición adicional octava de la LETA en relación con la participación de los trabajadores autónomos en el Consejo Económico y Social. En todo caso, deberían participar en todos los grupos de trabajo que se constituyan en el seno de la CNSST cuyo objeto de estudio les pudiera afectar.

b) La emisión preceptiva de informe por el Consejo del Trabajo Autónomo respecto de los «anteproyectos de leyes o proyectos del Reales Decretos que incidan sobre» la prevención de los riesgos laborales de los trabajadores autónomos (art. 22.2.a) y d) LETA) y la discusión de los mencionados informes en el seno de la CNSST.

5) Intensificar las **medidas de vigilancia y control del cumplimiento** de la normativa respecto de los trabajadores autónomos más vulnerables.

a) Desarrollando campañas específicas por parte de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas de divulgación, asistencia técnica y seguimiento de las actividades preventivas realizadas por los trabajadores autónomos económicamente dependientes y los autónomos no empleadores contratados para realizar obras o servicios correspondientes a la propia actividad de su cliente con independencia de la concurrencia o no en un mismo centro de trabajo.

b) Garantizando la investigación de los accidentes graves, muy graves y mortales sufridos por los trabajadores autónomos económicamente dependientes, por los trabajadores autónomos no empleadores sometidos a las obligaciones preventivas de coordinación de actividades empresariales y por los autónomos no empleadores contratados para realizar obras o servicios correspondientes a la propia actividad de su cliente con independencia de la concurrencia o no en un mismo centro de trabajo. Esta actividad sería llevada a efecto por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los órganos técnicos de las comunidades autónomas.

IV.2. Régimen profesional de los trabajadores autónomos y prevención de riesgos laborales

6) Introducir en el régimen profesional común (artículo 8 LETA):

a) La consideración como contenido del derecho del trabajador autónomo a la protección adecuada en materia de prevención de riesgos laborales del

derecho a la autoprotección de su seguridad y salud en el trabajo frente a terceros que pudieran impedirlo. Debería poder garantizarse asimismo un nivel de protección equivalente al que hubiere de proporcionarse a un trabajador por cuenta ajena que realizara materialmente la misma actividad. Por tanto, su cliente no podrá exigirle que desarrolle la actividad soportando condiciones de trabajo que estarían vedadas para un trabajador por cuenta ajena ni podría adoptar represalias ante la negativa del trabajador autónomo.

b) La **exclusión expresa** de las previsiones legales sobre el derecho del trabajador autónomo a una protección adecuada de su seguridad y salud laboral (y de los reglamentos que puedan desarrollarlas) **del carácter supletorio** establecido para el conjunto de las disposiciones de esta Ley respecto a las legislaciones específicas aplicables a su actividad (artículo 3.1.a LETA).

7) Insertar **contenidos específicos** sobre prevención de riesgos laborales de los **trabajadores autónomos económicamente dependientes** en los acuerdos de interés profesional que se concierten entre las asociaciones y sindicatos que representen a los trabajadores autónomos económicamente dependientes y las empresas para las que ejecuten su actividad.

8) Establecer **obligaciones de cooperación en materia de prevención de riesgos laborales** entre las empresas que contraten con trabajadores autónomos no empleadores la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas. Aunque no concurran en el mismo centro de trabajo, el cliente que contrata en el ámbito de su propia actividad proporcionaría información al trabajador autónomo no empleador sobre los riesgos inherentes a la actividad y colaboraría con el trabajador autónomo en la organización y desarrollo de su actividad preventiva si éste asumiera personalmente estas actividades.

9) Aplicar el tratamiento jurídico correspondiente a los trabajadores por cuenta ajena a los trabajadores autónomos no empleadores que contraten con empresas la realización por parte de éstos de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas, y que se desarrollen en los centros de trabajo de los mencionados clientes. **Su cliente se convertiría en deudor de seguridad del trabajador autónomo y habría de hacer frente al conjunto de las actividades preventivas vinculadas a la actividad contratada.** Esta decisión obligaría a modificar el Reglamento de los Servicios de Prevención para que el servicio de prevención propio del cliente pudiera actuar como organización preventiva del trabajador autónomo (a modo de servicio de prevención mancomunado) y que los servicios de prevención ajenos y las sociedades de prevención de las MATEPSS pudieran hacer lo propio sin concertar con ellos la actividad preventiva. La intervención de las sociedades de prevención de las MATEPSS podría obligar a introducir una excepción a lo previsto en el artículo 32 LPRL y en sus normas de desarrollo.

10) Obligar la **asunción por el cliente principal de los costes relacionados con la actividad preventiva** del trabajador autónomo económicamente dependiente en los supuestos de necesidad de coordinación de la actividad preventiva con el citado cliente y respecto de los riesgos laborales derivados de las instrucciones técnicas recibidas de su cliente.