

# IMPLANTACIÓN DE POLITICAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: ESPECIAL REFERENCIA A LOS CABILDOS INSULARES

## IMPLEMENTATION OF LABOUR RISKS PREVENTION POLICIES IN PUBLIC ADMINISTRATIONS: SPECIAL REFERENCE TO THE CANARY ISLANDS

JOSÉ TRASOBARES DE DIOS\*

### RESUMEN

Las primeras normas de derecho laboral en España tuvieron un marcado carácter preventivo, pero no incluyeron en su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos. No fue hasta la promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 cuando los empleados públicos (funcionarios y laborales) se incluyeron en su ámbito de protección y desde entonces la administración pública se equiparó al empresario en el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Respecto de los cabildos, se ha sostenido que su acción comprende actividades de escasa peligrosidad, por tratarse de cometidos de carácter administrativo o burocrático. Pero es hoy una realidad indubitada que muchas de las competencias ejercidas por estos son calificadas por el legislador como «procesos potencialmente peligrosos», a los que sus servicios de prevención deberán dar una respuesta segura y adecuada.

*Palabras clave:* prevención de riesgos laborales; administraciones públicas; cabildos insulares; coordinación de actividades preventivas; funcionarios.

### ABSTRACT

The first labour law regulations in Spain had a distinctive preventive nature, but they did not include public officials in their scope of application. It was not until the enactment of the 1995 Labour Risk Prevention Law that public employees (civil servants and workers) were included in its scope of protection and since the public administration has been on the same footing as the employer in complying with the obligations in terms of prevention of labour hazards. Regarding the Cabildos Insulares, it has been argued that their action includes activities of little danger, since they are tasks of an administrative and bureaucratic nature. But today it is an undeniable reality that many of their powers are qualified by the legislator as «potentially dangerous processes» to which their prevention services must provide a safe and adequate response.

*Key words:* labour risks prevention; public administrations; cabildos insulares; coordination of preventive activities; civil servants.

\* Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Jefe provincial de Santa Cruz de Tenerife.

## 1. INTRODUCCIÓN. LA SEGURIDAD LABORAL Y SU LEGISLACIÓN EN ESPAÑA, RECORRIDO HISTÓRICO

La génesis u origen de la disciplina de la seguridad e higiene en el trabajo, o si se prefiere empleando su terminología actual, de la prevención de riesgos laborales, aparece estrechamente vinculada al fenómeno productivo, tecnológico y social conocido como revolución industrial. Tal proceso nació en Inglaterra en último tercio del siglo del siglo XVIII y se expandió a Europa durante buena parte del siglo XIX, transformando de manera radical los modelos productivos de la época, basados hasta entonces fundamentalmente en la actividad agrícola y comercial. La aplicación de los adelantos científicos y tecnológicos (vapor, acero, vidrio y más adelante electricidad) a los métodos artesanales de producción de bienes de consumo marcó un punto de inflexión que acabó con los tradicionales sistemas productivos apoyados en el trabajo manual y la tracción animal, que fueron sustituidos por la fabricación industrial y el desplazamiento de personas y mercancías por medios mecánicos.

Este proceso, no reprochable en sí mismo, sí generó unos efectos adversos en los principales modelos de convivencia, toda vez que, aparejado al mismo, se produjo una transformación social como consecuencia del surgimiento de nuevos grupos o clases sociales (proletariado y burguesía) con intereses claramente enfrentados.

Los grandes centros de producción industrial emergentes demandaron de inmediato grandes cantidades de mano de obra y se erigieron en polos de atracción que incentivaron grandes desplazamientos poblacionales desde las zonas agrícolas a las grandes urbes, donde se localizaban los primeros. El denominado «éxodo rural» supuso un paulatino pero continuo abandono de los lugares donde se desarrollaban las labores agrarias y artesanales, con destino hacia lugares en los cuales se ubicaban los establecimientos fabriles, impulsado todo ello por un ansia de mejora en sus condiciones de vida que albergaban los desplazados.

El nuevo modelo de capitalismo industrial, basado en unas grandes unidades productivas que eran controladas por los dueños de los centros fabriles, desarrollaron el crecimiento de la productividad y, a su vez, la reducción de costos de producción. Con la progresiva industrialización de la producción, el nuevo sistema de organización del trabajo se dividió y jerarquizó, perdiendo el trabajador el control del proceso productivo que mantenía desde el taller artesanal. El trabajador perdió también su especialización para convertirse en un elemento funcional dentro de una realidad productiva que se caracterizaba por ser masiva y encadenada.

Y en este contexto se produjo lo que podría calificarse como el origen del conflicto; el exceso de mano de obra unido a una pérdida de especialización por parte de los candidatos a desempeñar los trabajos frustró en muchos de los desplazados sus posibilidades de ocupación, obligándoles a aceptar condiciones laborales tan precarias y abusivas que alcanzaron extremos difícilmente admisibles o soportables.

El capitalismo salvaje resultante propició un orden económico y social injusto que significó, en el ámbito laboral, el predominio absoluto de la posición empresarial frente a la clase trabajadora. Esta posición de dominio impuesta por los patronos se tradujo en un endurecimiento de las condiciones de contratación, instaurando largas y extenuantes jornadas de trabajo (que superaban las doce horas de trabajo efectivo diario) a cambio de salarios exigüos, los cuales no siempre se abonaban en moneda de curso legal, pues no era infrecuente entregar parte del salario en bonos o vales canjeables en los economatos de la propia empresa.

Las condiciones de salubridad o los mecanismos de seguridad en los centros fabriles resultaban insuficientes, cuando no inexistentes, propiciando unas altas tasas de siniestralidad en muchas ocasiones de carácter mortal. A ello ha de sumarse la elevada presencia en los centros de producción de mano de obra infantil realizando idénticas jornadas de trabajo que los adultos y sin dispensar ninguna protección específica en atención a su inexperiencia, bisonñez o fragilidad anatómica o biológica, lo que llevó al historiador británico John Rule a calificarla de «la olvidada infantería, pobre y condenada, del ejército del trabajo».

Ha de tenerse además en cuenta que el liberalismo imperante en la ideología de la época postulaba que solo las leyes del mercado debían regular las relaciones entre los individuos, debiendo el Estado abstenerse de articular las relaciones económicas. La ausencia de intervención estatal suscitó la inexistencia de un orden jurídico cuyo objeto específico fuera la regulación disciplinada del intercambio de trabajo por jornal, lo que desasistía a una inmensa globalidad de población (trabajadora) que prestaba sus servicios para unos pocos propietarios de los medios de producción.

Todo ello propició el nacimiento de una conciencia de clase en el seno de la población trabajadora y su reacción organizada, a través de un conjunto de reclamaciones colectivas en busca de una mejora de su calidad de vida, dando lugar a una respuesta cautelar del Estado que promulgó un conjunto de normas dirigidas a limitar la autonomía de la voluntad empresarial en favor del restablecimiento de un equilibrio que permitiera una negociación más pareja entre las partes, surgiendo así lo que la postre acabó por denominarse Derecho del Trabajo.

Las primeras normas del Derecho del Trabajo nacen pues como respuesta política y legislativa frente a determinados problemas sociales íntimamente ligadas con la nueva realidad económica y social. En este sentido, la finalidad de la primera legislación social consistió en proteger a todas las personas trabajadoras, y especialmente a los más débiles, frente a las pésimas condiciones laborales que padecían en el último cuarto del siglo XIX.

El Derecho del Trabajo constituye la respuesta jurídica a un fenómeno social relevante; la relación jurídico-económica de carácter contractual entre dos partes —contrato de trabajo—, en la que una de ellas, el trabajador, pone su fuerza de trabajo a disposición de la contraparte, el empleador, para que este la dirija a cambio del pago de una retribución garantizada.

La Ley de 24 de julio de 1873 (denominada *Ley Benot*) sobre trabajo en los talleres constituye, según la doctrina, la primera de las leyes obreras en España en sentido estricto. Pese a que la mayor parte del articulado de esta norma contiene disposiciones orientadas a limitar la jornada de trabajo de los menores (lo que no deja de constituir una indirecta protección a la salud de aquellos jóvenes trabajadores), otra parte de la misma aborda por vez primera cuestiones directamente vinculadas con la seguridad e higiene en el trabajo, como la obligación de disponer en los centros fabriles de botiquines o que las fábricas, talleres y fundiciones de más de ochenta trabajadores dispusiesen de un facultativo para dispensar asistencia médica. Aquella ley extendió su ámbito de aplicación a la totalidad de las empresas y amparó en su globalidad al conjunto de trabajadores, al margen de su edad.

Desde este instante comienzan a abordarse regulaciones de seguridad y salud de carácter sectorial, como la Ley sobre Policía de Ferrocarriles de 1877, el Real Decreto de 11 de junio de 1886, de Contratación de Obras Públicas, el Reglamento de Policía Minera de 1897 y diversas ordenanzas municipales frente a emanaciones insalubres producidas por máquinas o en talleres que pretendían, por vez primera, salvaguardar y proteger la salud de los trabajadores comprometidas por las condiciones del medio productivo.

A esta serie de disposiciones les siguieron otras de mucho mayor calado, como la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 o la Ley sobre condiciones de trabajo de Mujeres y Menores también de 1900, que fueron asentando un concepto de intervencionismo estatal en la regulación y control de las condiciones de seguridad y salubridad en las empresas o amparando a la población trabajadora femenina frente a la negativa influencia de las condiciones de trabajo durante su estado de embarazo o gestación.

Se asumió entonces que los poderes públicos iban a adoptar una posición

activa en la protección de la salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos profesionales generados en el desempeño de su actividad profesional y, fruto de lo anterior, durante el siglo XX se sucedieron un conjunto de normas de prevención de riesgos laborales que fueron incrementado sus niveles de cobertura y ampliando su alcance o ámbito objetivo de aplicación, incorporando y regulando disciplinas tales como la seguridad industrial, la higiene en el trabajo y la protección asistencial.

En plena madurez de este nuevo orden jurídico se aprobó la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 9 de marzo de 1971, que vendría a ser la norma de mayor relevancia desde el nacimiento de la rama del derecho social. Fue una norma que vino a modernizar los conceptos al incorporar «la experiencia y avances técnicos logrados en las últimas décadas». La ordenanza, en principio no recogía ningún precepto que incluyera en su ámbito de aplicación a los funcionarios públicos. Efectivamente, la disciplina de seguridad e higiene en el trabajo continuaba aferrada a las causas originales que motivaron su nacimiento y desarrollo, y que no era otro que el conflicto social articulado entre trabajadores por cuenta ajena y empresarios para la mejora de las condiciones de seguridad salubridad en el seno de los centros de producción.

Los funcionarios públicos, quedaban de facto excluidos, al no tratarse formalmente de trabajadores por cuenta ajena ni prestar servicios para productores privados. Pese a ello hubo quién sostuvo que una interpretación extensiva de la norma permitía extraer una protección indirecta de aquellos. Pero a la postre, tales tesis no encontraron acogida ni contaron el deseado respaldo jurisprudencial.

Se impuso por ello, desde la perspectiva del riesgo profesional, la necesidad de efectuar una revisión del concepto «trabajador» y «empresario» así como de sus respectivos ámbitos subjetivos de aplicación, cuestión esta que fue felizmente resuelta por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en lo sucesivo LPRL), norma que en la actualidad rige la disciplina y ha reconfigurado el ámbito subjetivo de su espectro de protección. Y la cuestión fue resuelta por los dictados de su artículo 3, regulador del ámbito de aplicación de la norma, cuando dispuso 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 del personal 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.

Por tanto y desde el momento de la promulgación de la LPRL, los funcionarios públicos de cualquier cuerpo, escala o condición, tanto civiles como militares, quedaron configurados como sujetos protegidos frente a los riesgos profesionales regulados en su articulado, sin más exclusiones que aquellas peculiaridades que para algunos colectivos contemplase su normativa reguladora específica.

## 2. LA INCLUSIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La promulgación de la Constitución Española de 1978, tras el cambio de régimen político, produjo innumerables cambios en el orden social, político y jurídico, si bien, en lo que concierne al análisis que pretendemos efectuar en el presente estudio, el artículo 40.2 de dicha norma suprema instó a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo, instaurando de este modo el reconocimiento de un derecho a la protección de su salud laboral en favor de todos los españoles, sea cual fuere el medio productivo en el que desarrollasen sus trabajos o el vínculo jurídico que los conectara con sus empleadores.

Desde dicho instante, los empleados públicos (funcionarios y personal laboral) quedaban incluidos en el ámbito aplicativo de las futuras normas que se aprobasen y las administraciones públicas, en su condición de empleadora, quedarían sujetas a la obligación genérica de adoptar estrategias que preservasen su salud e integridad corporal en el medio productivo.

Efectivamente, la LPRL declaró en su exposición de motivos que «esta norma se aplicará también en el ámbito de las Administraciones públicas, razón por la cual la Ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos». Además, en el ya comentado artículo 3 sobre el ámbito aplicación de dicha ley, el legislador procedió a equiparar las posiciones de empresario y administración pública empleadora, al afirmar que «cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios».

Es por tanto ya indudable, tras la aprobación de la LPRL, que las administraciones públicas se configuran como el principal sujeto obligado del conjunto de obligaciones preventivas con relación al personal que para ellas presten sus servicios. Y esta afirmación se ve a su vez corroborada y complementada con los

mandatos contenidos en el articulado del RDL 5/2015, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEB), donde existen continuas referencias a sus derechos preventivos, tanto en su vertiente individual como colectiva.

De este modo, todos los empleados públicos ostentan un derecho a «*recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*» (artículo 14 EBEB). A su vez, a los representantes legales de los empleados públicos y juntas de personal les son reconocidas facultades para negociar con las administraciones las condiciones en materia de prevención de riesgos laborales (artículo 37 EBEB) o para vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en dicho ámbito (artículo 40 EBEB).

Este nuevo escenario jurídico obligacional, en vigor desde el año 1995, debería haber suscitado los cambios en las estructuras organizativas y estrategias en el seno de las administraciones públicas orientadas a dar cumplimiento a los mandatos normativos y garantizar la protección efectiva de la salud de sus empleados. Pero es de sobra conocido que la administración suele ser *perezosa* ante las tendencias de cambio que le conciernen, más aún cuando estos cambios no inciden de forma directa en sus cometidos funcionales o prestacionales de atención y defensa de los intereses públicos que a cada una le pudieren corresponder.

Y esta tendencia produjo un retraso en la adopción de las acciones encaminadas a aplicar la norma aquí tratada, que postergó notablemente su implantación, hasta el punto de que aún hoy existen administraciones locales que no tienen establecidos en sus ámbitos funcionales sistemas de gestión de prevención de riesgos laborales.

Son muchos factores que pueden barajarse a la hora de analizar los motivos de esta demora o desidia aplicativa, pero en mi opinión dos de ellos se configuran como prevalentes.

[1] El primero en ser analizado guarda estrecha relación con el grado de implicación o concienciación preventiva de los cuadros de mando de las administraciones públicas. Ello es así porque, dependiendo del valor que dispense cada responsable público a la protección de la seguridad y salud en el trabajo, la implantación de políticas de prevención de riesgos laborales en la administración que dirijan será más o menos eficiente.

Opera además como lastre en el ámbito de lo público, la ausencia de continuidad en la gestión y programación de las estrategias de gestión de riesgos profesionales, toda vez los cargos directivos de cada administración pública se suceden en el tiempo dependiendo de los resultados de cada cita electoral.

Por ello, la atención e importancia que dispensen a esta materia vendrá respaldada por el grado de sensibilidad que en este campo mantenga cada responsable a título individual. Ello acaba privando de continuidad a las estrategias de implantación de las políticas preventivas que, en según qué momentos, se ven relegadas por las prioridades que en cada ocasión se marquen los sucesivos equipos directivos.

[2] El segundo, y a mi parecer de mucho mayor peso específico en la justificación de la demora, es el singular régimen de exigencia de responsabilidad administrativa previsto para las administraciones públicas por el legislador, como reacción frente a los incumplimientos que estas pudieran incurrir en materia de seguridad y salud.

El sistema de responsabilidades en materia de PRL se asienta en el establecimiento previo por parte del legislador de un conjunto de deberes y obligaciones impuestas a los sujetos que intervienen en las relaciones de trabajo, tanto públicas como privadas. Será por tanto sujeto responsable (y la administración pública como empleadora no está exenta) aquel que incumpla los deberes o infrinja las normas imperativas que le conciernan en su respectivo ámbito. La fórmula prevista es la instauración de un régimen plural de responsabilidades administrativas, penales y civiles, algunas de ellas compatibles entre sí.

No obstante, la reacción jurídica más frecuente frente a los incumplimientos en la materia se articula a través de la responsabilidad administrativa sancionadora, fundamentada en el ejercicio de una potestad punitiva del Estado, que en palabras del profesor García Murcia, es la fórmula más típica y frecuente de exigencia de responsabilidad por incumplimientos en materia de seguridad y salud laborales, tal vez «porque sea las más ágil directa y contundente para afrontar los problemas que surgen de la infracción de normas laborales».

Tal género de exigencia de responsabilidad tiene una naturaleza pública, ya que es consecuencia del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración y se materializa en la imposición de sanciones por los órganos que tengan atribuida tal facultad, que pueden ser de naturaleza económica (multas) o privativas de derechos (cierre temporal o definitivo del centro de trabajo, entre otros).

El catálogo de comportamientos infractores y sanciones previstas se encuentra regulado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que clasifica los comportamientos transgresores en infracciones leves, graves y muy graves.



Sin embargo, la LPRL establece en su artículo 45.1 una particularidad para la administración pública al instituir un procedimiento sancionador «sui generis», que establece que las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos. Este régimen, en el seno de la Administración General del Estado, se ha desarrollado en el RD 707/2002.

Dicho de otro modo; las infracciones que en materia de Prevención de Riesgos Laborales cometan las administraciones públicas no podrán sancionarse con multa económica sino con un requerimiento de medidas correctoras que exija el cumplimiento o restauración del deber infringido. Se sustituye pues la sanción pecuniaria por el requerimiento correctivo.

Se pierde con ello gran parte de la capacidad disuasoria de los poderes públicos encargados de velar por el cumplimiento de la normativa preventiva, lo que ha posicionado a determinados gestores públicos en una situación de relajación en materia de cumplimiento de las obligaciones preventivas en el seno de sus respectivos departamentos o centros directivos.

Sin olvidar las anteriores consideraciones, y pese al evidente retraso con respecto al sector privado, es oportuno afirmar que las administraciones públicas han ido paulatinamente avanzando en la aplicación de la LPRL, y fruto de ello se han promulgado disposiciones que así lo atestiguan.

La Administración General del Estado ha liderado este proceso aprobando diversas normas de capital importancia en gestión preventiva, tal y como el Real Decreto 67/2010, de adaptación de la Legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, u otras específicas para determinados estamentos de actividad con singularidades funcionales, como son las Fuerzas Armadas (RD 1755/2007), los Establecimientos Militares (RD 1932/1998) la Guardia Civil (RD 179/2005) o la Policía Nacional (RD 2/2006).

También ha seguido este proceso las administraciones de las comunidades autónomas que, en el caso de la administración canaria, lo llevó a cabo a través de Decreto 168/2009, de 29 de diciembre, de adaptación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus Organismos Autónomos.

Ambas administraciones públicas cuentan a día de hoy con sistemas de gestión preventiva implantados en sus organizaciones, recursos humanos especializados (técnicos de Prevención y trabajadores designados), medios técnicos y materiales adaptados a sus características, estrategias y herramientas

de actuación programada, sistemas de vigilancia de la salud de su personal, planes, protocolos y un amplio espectro de medios que diferirán en su naturaleza o alcance dependiendo del ámbito territorial y funcional en que deban ser aplicados.

Las últimas en articular los procesos de implantación preventiva fueron administraciones locales. Cabildos insulares y municipios cuentan a fecha de hoy con servicios de prevención propios o mancomunados o reciben la asistencia de entidades privadas especializadas, autorizadas o registradas para actuar como servicios de prevención ajenos.

### 3. ANÁLISIS DE ALGUNOS ASPECTOS DE LA ORGANIZACIÓN PREVENTIVA EN LOS CABILDOS INSULARES

Sin ánimo de profundizar en su concepto y naturaleza jurídica, los cabildos insulares son la respuesta legislativa a la necesidad de instituir una entidad de gobierno y administración que gestione los intereses y prestación de servicios públicos en un territorio archipelágico donde la unidad geográfica es la isla.

Como tales, forman parte de la administración local, a la que complementan o la suplen en la prestación de determinados servicios públicos, a la vez que gestionan competencias procedentes de la comunidad autónoma (atribuidas por diversos instrumentos administrativos), pues no en vano se las considera también, en la Ley 8/2015, instituciones de aquella.

En lo que aquí concierne, y bajo la perspectiva de análisis de la gestión de prevención de riesgos laborales, los cabildos no dejan de ser una administración local de mayor entidad que la municipal, por lo que a efectos de la implantación de la LPRL en el seno de su organización las estrategias no deberían diferir sustancialmente de la prevista para los municipios, en su condición de entidad local básica.

No obstante, dos notas características de los cabildos pueden condicionar y diferenciar, respecto de los municipios, las estrategias de implantación de un modelo de organización de gestión preventiva. A saber,

1. La mayor magnitud corporativa en términos de recursos humanos, lo que se traduce en unas plantillas de empleados públicos a su servicio más numerosas que las de la mayoría de los ayuntamientos implantados en su ámbito geográfico.
2. La asunción de un conjunto de competencias que, desde un punto de vista de prevención de riesgos laborales, pueden ser consideradas de

peligrosidad objetiva o, al menos, de mayor peligrosidad que las que concurren en otros ámbitos administrativos.

Respecto a la primera de estas notas resulta preciso señalar que la LPRL y el RD 39/1997 que desarrolla su articulado en materia de organización, impone al empresario (y por tanto a la administración empleadora) la obligación de constituir un servicio de prevención propio en los supuestos en que cuenten con más de quinientos trabajadores o, tratándose de empresas de entre doscientos cincuenta y quinientos trabajadores, desarrollen alguna de las actividades incluidas consideradas peligrosas en su anexo I.

Es una realidad constatable que los cabildos de las islas de mayor magnitud cuentan con plantillas de empleados públicos que superan los quinientos trabajadores y que tanto estos, como aquellos que no alcancen dicha cifra, desempeñan competencias que suponen la ejecución de trabajos considerados reglamentariamente peligrosos.

Por tanto, los cabildos insulares que alcancen dichas cifras de plantilla deberán constituir en su seno un Servicio de Prevención Propio (SPP).

Un SPP es una unidad organizativa especializada (departamento, división o servicio, etc.) integrada en el seno de la entidad en la que se constituye dotada de los medios técnicos y humanos suficientes para gestionar con exclusividad la prevención de riesgos laborales. Estará integrada por expertos capacitados (técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de nivel superior) y gestionará, al menos, dos de las cuatro especialidades preventivas establecidas por nuestra legislación:

1. Seguridad en el trabajo.
2. Higiene industrial.
3. Ergonomía y Psicosociología.
4. Vigilancia de la salud.

Las especialidades preventivas que no sean asumidas a través del SPP deberán ser concertadas con uno o más Servicios de Prevención Ajenos (SPA), entendidos estos como entidades especializadas externas con quienes el cabildo podrá concertar sus servicios.

En conclusión, los cabildos han debido constituir, con su propio personal, un Servicio de Prevención Propio de estas características cuyos técnicos gestionen todo el conjunto de obligaciones preventivas establecidas por la LPRL para garantizar una adecuada salvaguardia de la seguridad y salud de los empleados públicos.

El SPP ha de asesorar y asistir a los órganos de gobierno insulares para efectuar un diseño preventivo de los puestos de trabajo, eliminando o reduciendo los riesgos, mediante medidas de prevención en el origen, ya sean de carácter organizativo, ya de protección colectiva o bien de protección individual.

El SPP deberá elaborar una Evaluación de Riesgos Laborales que cuantifique la magnitud de los riesgos que no han podido ser eliminados, clasificándolos por orden de envergadura y estableciendo una programación para controlarlos con la implantación de medidas eficaces. Deberá diseñar un programa de información y formación preventiva para todos los empleados públicos, que permita su aleccionamiento para hacer frente a los riesgos profesionales de sus puestos de trabajo. Habrá de implantar unos protocolos de vigilancia periódica de la salud y establecer procedimientos, acciones y medidas para las situaciones de riesgo durante el embarazo o la lactancia. Y todo ello bajo los parámetros de colaboración y participación con los representantes legales de los empleados públicos, a los que habrá de facilitarles, puntual o periódicamente, la preceptiva información que asegure su integración en el modelo de gestión preventiva.

La segunda de las notas características, antes enunciada, guardaba relación con la singular peligrosidad de algunas de las competencias ejercidas por administración insular.

Se ha sostenido tradicionalmente que la acción de los cabildos comprende actividades de escasa peligrosidad, por tratarse de cometidos de carácter administrativo o burocrático desarrollada generalmente en oficinas y dependencias públicas que originan riesgos profesionales de poca entidad y fácil control. Siendo ello cierto en muchas situaciones, se suele caer en el error de pasar por alto otra serie de actividades que nada tiene que ver con trabajos de naturaleza administrativa y sí en cambio exigen esfuerzos físicos, exposición a inclemencias meteorológicas, desplazamiento a entornos agrestes, desempeño de labores vinculadas con el mantenimiento de infraestructuras, acciones orientadas a la protección de personas o la atención de emergencias.

Es en estos casos cuando los técnicos de Prevención de SPP deben dispensar una especial atención al análisis de las tareas desempeñadas en tales cometidos y diseñar estrategias eficaces de prevención así como específicos mecanismos de protección que aseguren la salud o integridad física de los empleados públicos destinados a atenderlas, puesto que los umbrales de exigencia preventiva se incrementan por el legislador ante los procesos denominados «*potencialmente peligrosos*» que son enumerados en anexo I del RD 39/97, del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Algunos ejemplos que corroboran esta afirmación los encontramos en las labores desempeñadas por el personal del cabildo que presta sus servicios en residencias sociosanitarias de atención a la tercera edad, en mataderos insulares, en plantas de tratamientos de aguas residuales o vertederos y plantas de tratamiento de residuos sólidos urbanos, ya que, en atención a sus cometidos, se encuentran expuestos a «agentes biológicos de los grupos 3 y 4», tal y como establece el antedicho anexo I en su apartado d).

Otros trabajos peligrosos los encontramos entre algunas de las competencias atribuidas por artículo 6 de la Ley de Cabildos a las instituciones insulares. Dicho precepto refiere una serie de atribuciones cuyo ejercicio comporta el despliegue de actividades que pueden comprometer seriamente la integridad física del personal que lo ejecute. Esta característica puede predicarse respecto las labores de mantenimiento de las carreteras de titularidad insular, o los trabajos de acondicionamiento de vías forestales, pecuarias o infraestructuras rurales. Trabajos todos ellos, desarrollados en el exterior, que exigirán el manejo de maquinaria y equipos propios del sector de la construcción, llevándose a cabo en algunos casos en parajes agrestes, de condiciones orográficas comprometidas, en situación de aislamiento y a través de vías de acceso difíciles y peligrosas. De nuevo en estos casos nos hallamos ante la previsión de peligrosidad contemplada en la letra h) del anexo I referida a «Actividades en obras de construcción, excavación, movimientos de tierras y túneles, con riesgo de caída de altura o sepultamiento» y que en algunos casos ha dado lugar a accidentes de trabajo muy graves o con resultado de muerte del operario.

No pretendiendo hacerse en este apartado un listado exhaustivo de actividades peligrosas desplegadas por los cabildos, si debe mencionarse las actividades entroncadas con las áreas seguridad y emergencias, donde los servicios de protección civil o los servicios de extinción de incendios aparecen como sus mayores exponentes y que requerirán, en todo caso, de un detenido estudio de sus condiciones de trabajo para establecer procedimientos de trabajo seguros, equipamiento de protección adecuado, y estrategias de formación, información y adiestramiento especializado para hacer frente a los peligros a los que habrán de enfrentarse, aun cuando el art 3.2 de la LPRL dispone que dicha norma no será de aplicación en «aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan» cuando se produzca una situación de «catástrofe y calamidad pública».

#### 4. INCERTIDUMBRES APLICATIVAS Y CAUTELAS DE LAS ADMINISTRACIONES INSULARES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Pese a las consideraciones expuestas en los anteriores apartados, existen algunas cuestiones de organización de la PRL que suscitan no pocas incerti-

dumbres y sobre las que parece oportuno plantearlas como elemento de reflexión.

La principal de ellas afecta al estudio de la posición jurídica que ostentan en el marco normativo de PRL las empresas o instituciones naturaleza instrumental de las que se sirven los cabildos para llevar a cabo sus atribuciones competenciales, y tras ello, dilucidar las previsiones que debe desplegar la corporación insular para garantizar que dichas entidades cumplen, respecto de su propio personal, las obligaciones establecidas en normativa de prevención de riesgos laborales.

Efectivamente no son pocos los servicios públicos competencia de los cabildos insulares que no son atendidos o gestionados directamente por la institución insular y sí en cambio por otras entidades a las que aquel, mediante diversos títulos jurídicos, les atribuye la gestión del servicio. Se trata de los casos en que un servicio público de competencia insular se presta por un tercero ajeno a la corporación insular, ya sea a través de una empresa pública que actúa como ente instrumental de la primera mediante una encomienda de gestión o un contrato programa, o también a través de una empresa privada que resulte adjudicataria de un contrato de concesión de servicios públicos sometido a la Ley de Contratos de Sector Público.

Mantenimiento de carreteras insulares, recogida de residuos sólidos urbanos u otros servicios análogos pueden ser buenos ejemplos del trasvase en la ejecución de competencias de la administración insular hacia entidades ajenas (públicas o privadas). Tal fenómeno de externalización, de enmarcarse en el ámbito del sector privado empresarial, se denominaría *descentralización productiva* y se producirían cuando una empresa, calificada como titular, encomienda a otra, llamada subcontratista, la ejecución de partes o porciones del proceso productivo de la primera a través de un contrato mercantil de ejecución de obra o prestación de servicios. Pues bien, cuando este proceso se produce en el interior del centro de trabajo de la empresa titular donde prestan servicios como subcontratistas de otras empresas con su propio personal, la LPRL establece en su artículo 24 algunos importantes mecanismos cautelares en la materia:

1. En primer lugar, todas las empresas concurrentes en un mismo centro de trabajo (titular y subcontratistas) «deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y establecerán los medios de coordinación» que sean necesarios en cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales, así como *el intercambio de la información* sobre los riesgos generados por cada una de ellas.

2. En segundo término, cuando los servicios contratados o subcontratados pertenezcan a *la propia actividad* de la empresa titular del centro de trabajo y aquellos se presten en sus instalaciones, la empresa titular pasa a denominarse principal y, bajo esta condición añadida, deberá *vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas* de la normativa de prevención de riesgos laborales

Por tanto, cuando el servicio externalizado por un cabildo se presta en algún centro de trabajo de su titularidad no existe duda alguna de que las previsiones del artículo 24 le serán plenamente exigibles a la corporación insular. Pero su aplicación no es tan clara cuando los servicios prestados por entes externos no se circunscriben a un centro de trabajo concreto entendido como tal. Es decir, cuando el servicio externalizado no se preste en un centro considerado técnicamente de trabajo, sino que se haga en el territorio sobre el que se extiende la competencia de la administración insular.

Cabe entonces preguntarse si en el ámbito de la administración insular, tales previsiones normativas de supervisión y control son exigibles a cabildo respecto de sus entes instrumentales o concesionarios públicos cuando la prestación del servicio se extiende a un territorio y no se circunscribe a un concreto centro de trabajo de titularidad insular.

¿Puede considerarse el territorio de la isla como centro de trabajo titularidad del cabildo?

De ser así, el cabildo debería establecer los pertinentes mecanismos de coordinación preventiva entre él y todas las empresas y entidades que presten aquellos servicios externalizados, con independencia del lugar o entorno en que los mismos fuesen ejecutados.

La respuesta no es sencilla y ni existe una jurisprudencia clara al respecto que aporte una solución definitiva. Ahora bien, el RD 171/2004, sobre coordinación de actividades empresariales parece arrojar algo de luz, al establecer en su artículo 2a) una definición de centro de trabajo de alcance más amplio que la del Estatuto de los Trabajadores, al describirlo como «cualquier área, edificada o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo», y por ello sin someterlo a la exigencia legal de figurar «dada de alta como tal ante la autoridad laboral» prevista por el artículo 1.5 del Estatuto de los Trabajadores.

En base a tales previsiones normativas puede considerarse que, los lugares del territorio insular al que deban desplazarse los trabajadores de las empresas concesionarias de servicios públicos insulares, tienen la consideración

de centro de trabajo titularidad del cabildo y por ello la corporación insular ostentaría, respecto de aquellos, una posición de empresario titular o empresario principal, cuando en este segundo caso los servicios prestados corresponden a su propia actividad.

Por ello el cabildo debería establecer mecanismos de coordinación preventiva con todas sus entidades prestatarias de servicios externalizados. Además, respecto de aquellas entidades que presten servicios correspondientes a su «propia actividad», el cabildo deberá vigilar que tales entidades o concesionarios cumplen, respecto de su propio personal, con las obligaciones establecidas en la LPRL, dado que de no ejercer esa labor fiscalizadora, la institución insular podría ser declarada responsable solidaria de las infracciones que hubiera cometido sus subcontratistas, todo ello de conformidad con las previsiones del artículo 42.3 del RDL 5/2000, sobre infracciones y sanciones en el orden social.

En el momento presente los cabildos insulares apenas llevan a cabo tales funciones de coordinación y supervisión de sus servicios externalizados. Y esta posición debilita las estrategias de prevención de riesgos laborales orientadas a una protección integral y cooperativa de todos los trabajadores que atienden los servicios públicos, ya pertenezcan directamente a la administración insular o se adscriban a otras entidades, públicas o privadas, que los ejecutan a través de las fórmulas jurídicas ya comentadas.

Por tanto, uno de los futuros retos que habrán de asumirse en esta materia por parte de los Servicios de Prevención Propios de los cabildos será liderar las nuevas estrategias de coordinación y supervisión de las políticas preventivas entre la corporación insular y sus entidades externalizadas.

El tiempo y la voluntad de unos responsables políticos más concienciados con la relevancia de la Prevención de Riesgos Laborales nos permitirá comprobar si tales acciones son puestas en práctica y se traducen en un incremento de los niveles de protección de los empleados, propios o externos, al servicio de la corporación insular.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO OLEA, Manuel, CASAS BAAMONDE, María Emilia (2009). *Manual de Derecho del Trabajo*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo (2008). *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos en España (1873-1907)*. Albacete: Bomarzo.
- MONTIA ARCOS, Sandra (2020). La Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Local. Especial referencia a la pandemia de covid 19. *Revista digital CEMCI*, n. 48 (Madrid).



RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel (2005). El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003. *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, n. 1 (Madrid), pp. 197-220.

*Cómo citar este artículo / Citation:* Trasobares de Dios, José. Implantación de políticas de prevención de riesgos laborales en las administraciones públicas: especial referencia a los cabildos insulares. *Cosmológica*, n. 2 (Santa Cruz de La Palma, 2022), pp. 337-353.

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2022

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2022

