

FERNÁNDEZ AVILÉS, José Antonio: *Régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*, Ed. Comares, Granada, 2009, 281 págs.

Con el paso del tiempo se ha consolidado la necesidad de procurar un régimen jurídico adecuado en materia de prevención de riesgos laborales que sea capaz de garantizar la seguridad laboral del trabajador en el ámbito de su actividad profesional y le proteja ante las situaciones de riesgo —entendiendo este concepto como un elemento que pone en relación la potencialidad de que el trabajador sufra un daño y que éste sea producido como consecuencia del ejercicio de su actividad profesional—. En dicho sentido, es la propia ocupación laboral la que juega un papel decisivo a la hora de determinar los niveles de prevención, condicionando la actuación preventiva según su propia naturaleza y el riesgo intrínseco de la actividad.

La seguridad laboral es una exigencia implícita al propio texto constitucional español que encuentra validez en una serie de preceptos concretos (arts. 15, 40.2, 43 CE), dirigidos también a prevenir los riesgos derivados de la actividad profesional. La necesidad de avanzar hacia la consecución de una «verdadera cultura preventiva» exige una visión integradora más allá de los meros intereses economicistas; de esta forma resulta imprescindible una labor de concienciación paralela al desarrollo de cualquier estrategia preventiva.

La importancia de acometer una efecti-

va política de prevención de riesgos laborales se ha visto reforzada con intensidad a partir del esfuerzo del legislador español por adaptar la normativa interna al acervo comunitario en esta materia, una vez se advirtió la necesidad de armonizar la regulación existente del conjunto de Estados miembros, justificada en parte como una forma de evitar que se vulnerara la competencia del mercado intracomunitario —en tanto en cuanto una efectiva política preventiva conlleva costes para el empleador que pueden suponer en ocasiones una carga gravosa—. En cualquier caso, se ha asistido a un significativo desarrollo jurídico-legislativo y jurisprudencial dirigido a la consecución y consolidación de una auténtica «cultura preventiva», especialmente tras la elaboración y posterior trasposición de la Directiva 89/391/CE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en su hábitat laboral, que supuso un hito fundamental en la materia.

La presente monografía que tengo ocasión de recensionar, titulada *Régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*, ha sido elaborada por el profesor José Antonio FERNÁNDEZ AVILÉS con el objeto de dar respuesta a este conjunto de cuestiones y esclarecer su marco jurídico. La idea central de la obra se ciñe justamente al estudio de la seguridad y salud laboral en el ámbito de empleo del sector público en España, examinando su especial régimen jurídico. Para ello realiza un original análisis de la situación normativa actual en materia de prevención de riesgos laborales a través del estudio pormenorizado de la ordenación legal y reglamentaria vigente, y de su interpretación jurídica en base a una amplia selección jurisprudencial, resultando una obra a destacar por cuanto constituye un tejido jurídico que sirve de reflexión en un tema de señalada importancia a efectos sociales y macroeconómicos, el cual hasta el momento ha venido suponiendo una tradicional asignatura pendiente en nuestro país.

La Administración pública española, en cuanto responsable de garantizar la seguridad y salud de los empleados, se encuen-

tra sometida a la exigencia de emprender acciones de prevención dirigidas a preservar la seguridad del trabajador en su medio laboral mediante los sucesivos procesos técnicos de evaluación inicial de riesgos, planificación de la actividad preventiva y puesta en práctica de la planificación, debiendo responder con diligencia y un mayor grado de compromiso al desplegar un doble papel: como ente impulsor de medidas que ejerce una labor de incentivación y promoción de la seguridad laboral, y como empleadora misma. Así lo pone de manifiesto el autor al evaluar la aplicación de la normativa en las relaciones de trabajo de naturaleza laboral y administrativa en el empleo público, destacando la circunstancia de que «*las Administraciones públicas, en cuanto empleadoras, están sujetas al cumplimiento de todos los estándares preventivos establecidos para garantizar eficazmente la tutela de la seguridad y salud de los empleados a su servicio. En consecuencia, el papel de las Administraciones públicas en este ámbito es dual: por un lado, se trata de poderes públicos integrados en el ejecutivo sobre los que pesan toda una serie de obligaciones relativas al fomento y tutela de la seguridad y salud en el trabajo; de otro, como empleadoras, asumen el conjunto de obligaciones propio de tal posición deudora de seguridad frente a sus empleados, quedando sujetas al conjunto de obligaciones preventivas propias del empleador*».

Se observa la existencia de datos objetivos que esgrimen por sí solos la importancia de esclarecer el régimen jurídico en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración pública. Por ejemplo, según la Encuesta de Población Activa elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, referida al último trimestre de 2009, la cifra de personal asalariado del sector público en España ascendió a 3.065.700 personas, de donde se deduce la necesidad de aclarar ciertos aspectos relacionados con la seguridad laboral de estos trabajadores; de otro lado, en cuanto a las tasas de siniestralidad se refiere, éstas siguen siendo elevadas, sobre todo si se comparan con las tasas que registran los países de nuestro entorno económico, pese al descenso en nuestro país

del índice de incidencia en un 23,7% (tal y como se extrae del último informe interanual de siniestralidad laboral elaborado por el Observatorio de Condiciones de Trabajo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo —Ministerio de Trabajo e Inmigración—). De esta forma, para el periodo octubre 2008-septiembre 2009 se registraron en España un total de 614.399 accidentes laborales, en los cuales 654 personas perdieron la vida. Del conjunto de estos datos se colige la necesidad de mejorar los instrumentos jurídicos que inciden en esta realidad.

Con el cometido de ahondar en el estudio y desarrollo de estas cuestiones, el profesor FERNÁNDEZ AVILÉS estructura el contenido de la obra en seis capítulos, avanzando metodológicamente desde los aspectos generales hacia los particulares. Para ello tiene en cuenta de manera sistemática el régimen jurídico especial al que se ve sujeta la Administración pública española y la limitación que en ocasiones esto supone a la hora de aplicar la Ley 1/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL), auténtico «*eje legislativo de la tutela de la seguridad y salud en el trabajo en nuestro país*». Esta circunstancia implica que la Administración pública se diferencie del resto de empleadores, debiendo adaptar a su propia casuística, en los casos que así sea necesario, las disposiciones generales en materia preventiva.

El propósito de atender al estudio jurídico de estas cuestiones mediante argumentos de sana crítica tiene fiel reflejo en el desarrollo expositivo, manteniendo un enfoque constructivo e innovador, haciendo uso de la solidez y coherencia internas de sus manifestaciones. Asimismo, destaca su carácter reflexivo e integrador, apoyado en el rigor jurídico a la hora de proponer soluciones desde la perspectiva legal comparada. De esta forma, el autor acierta a radiografiar de manera precisa aquellos asuntos nucleares de la prevención de riesgos laborales que deben ser analizados para su mejora en el ámbito de las Administraciones públicas españolas.

En lo que al contenido más concretamente se refiere, el primer capítulo de la

obra señala aquellos aspectos generales de la prevención de riesgos laborales en el sector público. Para ello se parte de la tutela constitucional de la seguridad y salud en el trabajo a través del mandato que se impone para desarrollar una política eficaz en materia de prevención de riesgos laborales, según se desprende de los tres artículos de la Constitución española anteriormente mencionados: el artículo 15 (derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral), el artículo 43 (el derecho a la protección de la salud) y el artículo 40.2 (obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo). Se atiende a la necesidad de establecer un marco jurídico que garantice y salvaguarde estos derechos por parte de los poderes públicos, a la vez que se valora la andadura hacia la consecución de una «*verdadera cultura preventiva*», principalmente a través de la LPRL, que tiene como característica esencial su vocación de universalidad. A rasgos generales, se plantean algunas cuestiones pendientes de mejora tales como la necesidad de incidir en ciertos aspectos de la denominada prevención activa o hacer frente a riesgos emergentes derivados de las nuevas tecnologías y agentes físicos o químicos, o aquellos otros directamente relacionados con la organización y dirección del trabajo como son los riesgos psicosociales, organizacionales o ergonómicos.

Una cuestión importante es la aplicabilidad de la LPRL a las Administraciones públicas, así como los supuestos de inclusión, exclusión y regímenes «*especiales*», que se abordan en el segundo capítulo. La vocación de universalidad e integración por la que se caracteriza la LPRL supone en el ámbito de las Administraciones públicas considerar «*la prevención frente a los riesgos laborales como una actuación única, diferenciada y coordinada que debe llegar a todos los empleados públicos sin distinción del régimen jurídico que rija su relación de servicio*»; de esta forma pretende articular una protección a todos aquellos trabajadores que presten servicios profesionales en el transcurso de los cuales se incurra en riesgo para su seguridad. Esto implica que la norma se aplique, aunque con ciertas peculiaridades, a las relaciones de carácter

administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, ya que, como pone de manifiesto el profesor FERNÁNDEZ AVILÉS, «*lo cierto es que la pretensión de generalidad o universalidad quiebra por las múltiples matizaciones o particularidades en el ámbito subjetivo aplicativo de la LPRL que determina la inexistencia de una regulación o protección uniforme*», al existir tratamientos diferenciados tanto en la cobertura subjetiva por las exclusiones que se producen como en la intensidad de la protección dispensada. Así encontramos actividades de función pública excluidas del ámbito aplicativo de la LPRL (art. 3.2): policía, seguridad y resguardo aduanero; servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública; o fuerzas armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

De la exclusión del personal militar destaca el análisis que se hace al respecto de la STJCE de 12 de enero de 2006, que establece la obligatoriedad de aplicar en España la Directiva Marco 89/391/CE en aquellas tareas que lleven a cabo estos colectivos y de las que puedan derivarse riesgos para su seguridad y salud, señalando que sólo van a quedar exceptuadas las relacionadas con «*acontecimientos excepcionales*» en los que deben actuar para que no se menoscabe la seguridad y la integridad de la colectividad. En parecida situación se encuentran los regímenes preventivos especiales en la Administración pública, los establecimientos militares y penitenciarios, donde el elemento locativo no actúa como elemento excluyente, sino como circunstancia que justifica una modulación del régimen común aplicable.

El capítulo tercero se centra en la adaptación general de la LPRL a las peculiaridades del empleo en las Administraciones públicas, de donde se comprende que ésta se ha llevado a cabo en un proceso hasta el momento «*incompleto, asistemático y descoordinado*». Se valoran aspectos que pueden inducir a confusión como son el régimen particularizado, la llamada legal al desarrollo reglamentario que puede introducir cierta dispersión, la proliferación de desarrollos normativos en sede estatal y au-

tonómica, o las numerosas previsiones y formulaciones genéricas que se contienen en la LPRL, entre otros. La naturaleza dicotómica de la LPRL como legislación laboral y legislación parcialmente básica del estatuto de la función pública introduce una extraordinaria complejidad, sobre todo de cara a determinar la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en lo referente a la organización y práctica de la prevención de riesgos laborales en sus respectivas Administraciones públicas, que sería mucho mayor que en sus relaciones contractuales de trabajo. Esta cuestión es importante de cara a plantear el tema competencial y sus derivaciones respecto a las materias que se regulan. De manera general, se puede afirmar que el régimen jurídico-estatal no agota el marco normativo de la prevención de riesgos laborales en las Administraciones públicas, sino que simplemente organiza elementos unitarios de aplicación general a todas ellas, sin perjuicio de su posterior desarrollo por parte de las Comunidades Autónomas. De hecho, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ido adaptando la legislación sobre riesgos laborales a sus respectivas Administraciones mediante normas propias, tal como se pone de manifiesto en este capítulo.

De otro modo, la negociación colectiva actúa como instrumento legítimo para desarrollar planteamientos básicos establecidos por las normas convencionales, permitiendo la flexibilidad normativa y favoreciendo la adaptación de acuerdos al respecto. Se establecen también una serie de obligaciones específicas de diversa índole a las que la Administración pública queda sujeta en materia de prevención de riesgos laborales, y entre las cuales se encuentran: evaluar los riesgos laborales, realizar un plan de prevención, proporcionar equipos de trabajo y medios de protección, informar, formar al empleado, etc. Por último, dentro de este tercer capítulo llama la atención el apartado dedicado a los riesgos psicosociales, los cuales tienen especial incidencia en el ámbito del sector público; en este tipo de enfermedades y trastornos se pone de relieve la importancia exponencial que tiene la jurisprudencia a la hora de fijar criterios y establecer

un paraguas de protección que determine el tratamiento legal correspondiente a esta amplia casuística.

El capítulo cuarto se remite a la «*integración*» de la actividad preventiva en el seno de las Administraciones públicas como un sistema altamente «*internalizado*» de organización, gestión y control de la prevención. Durante el desarrollo del mismo se formula la organización preventiva en el seno de las Administraciones públicas, diferenciando el cuadro normativo y los caracteres generales de la organización de la prevención en la Administración General del Estado a través de los respectivos desarrollos normativos en la materia, teniendo en cuenta el margen de discrecionalidad organizativa existente, de tal forma que es posible el ajuste del modelo en cuestión en las modalidades de prevención internas, aunque respetando los mecanismos externos. En este marco preventivo estatal existen varias posibilidades organizativas de ejercer la protección: a través del servicio de prevención propio, a través de un servicio de prevención ajeno, o bien contratando un servicio de prevención mancomunado en aquellos casos que fuera posible. Además, deben ser tomadas en consideración cuestiones como las funciones y niveles de cualificación, los instrumentos de control o el régimen organizativo para Cuerpos específicos de la Administración pública como el personal militar, el Cuerpo de la Guardia Civil, el Cuerpo Nacional de Policía, o aquellos regímenes preventivos especiales que se llevan a cabo en la Administración pública y que atienden a un carácter locativo especial como los establecimientos militares y penitenciarios. Su particular problemática obliga a proceder a su estudio individualizado.

Cada Comunidad Autónoma podrá dictar a su amparo normas específicas de adaptación de la LPRL en su ámbito, con especial atención a la forma de organizar los servicios preventivos. Conviene plantearse hasta dónde se respeta la exclusividad competencial del Estado en lo que a la materia de legislación laboral se refiere. Gran parte de las Comunidades Autónomas organizan la actividad preventiva mediante un servicio de prevención propio,

que aparece como el mayoritariamente preferente. Ello ha supuesto que se tienda hacia una heterogeneidad de situaciones internas en unas Comunidades respecto de otras en relación a la forma de designar a los empleados públicos o los procedimientos de auditoría para evaluar el servicio, por ejemplo.

El capítulo quinto expone los mecanismos de participación y representación de los empleados públicos en la actividad preventiva de las Administraciones públicas. La LPRL se inspira en el principio jurídico-organizativo de la gestión de la acción preventiva mediante una «*seguridad y salud participadas*». De esta forma se pretende que la prevención de riesgos laborales se lleve a cabo de manera compartida, buscando la implicación de los agentes que se ven afectados por ella, es decir, los trabajadores. Para ello se sirve de diferentes fórmulas de representación a estos trabajadores al servicio de las Administraciones públicas, en el marco de acción preventiva. Debe tenerse en cuenta el hecho de que el personal al servicio de la Administración está sometido a regímenes jurídicos diversos y que en el mismo ámbito existirán distintos órganos de representación: Juntas de Personal, Comités de Empresa, Delegados de Personal, Representantes Sindicales, Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud, estableciéndose igualmente la posibilidad de crear un órgano específico de participación de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de la Administración General del Estado en lo que a materia de prevención de riesgos laborales consta.

La figura de los Delegados de Prevención, así como las competencias, facultades y garantías de los mismos y su forma de designación, resultan importantes. También el concepto, establecimiento y composición, además de las competencias, facultades y reglas de funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud, órgano colegiado donde perfectamente se escenifica, en cuanto a su constitución y funcionamiento, el carácter participativo. Esta representación guarda un carácter propio en los ámbitos especiales de la función pública: Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Fuerzas Armadas, etc.

El último capítulo está dirigido a mostrar el sistema de responsabilidades derivadas de la prevención de riesgos laborales en las Administraciones públicas. El tronco común del contenido de esta parte coincide con la teoría general de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública. De esta forma se introduce el esquema de responsabilidad y la problemática general, desvirtuando la excesiva «*compartimentalización*» existente en materia de seguridad y régimen preventivo, que no tiene en cuenta las diferentes ramas del Derecho que se cruzan (educativa, laboral, sanitaria, medioambiental, etc.), así como la heterogeneidad del régimen jurídico de responsabilidades existente. La Administración queda sometida al cuadro general de responsabilidades establecido, que, sin perjuicio de las matizaciones que se establezcan al respecto, puede dividirse en tres tipos de responsabilidad: preventiva, reparadora y sancionadora. Dentro de la responsabilidad de resarcimiento o compensación del daño aparece dibujado el régimen privilegiado de protección en el Sistema de Seguridad Social, que actúa como «*mecanismo público de aseguramiento*» en el ámbito de la Administración pública. También se analiza la «*desaparición*» de la responsabilidad civil como consecuencia de la redacción introducida por el artículo 2.e) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y las implicaciones que de ello se derivan.

Nuevamente, la perspectiva jurisprudencial resulta fundamental a la hora de exponer las conclusiones derivadas de numerosas sentencias que encuentran su causa en accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, ofreciéndose una rica casuística de doctrina judicial en materia de responsabilidad, indemnizaciones, daños y despidos. Las relaciones jurídicas de la Administración con empresas privadas y la aplicabilidad de la imposición del recargo de prestación de las Administraciones públicas dejan paso al último epígrafe, que se refiere a la responsabilidad sancionadora; este último apartado pone en conexión la parte general de la teoría de la responsabilidad, intercalándola con normativa específica en materia laboral, tomando en con-

sideración aspectos sustanciales y procedimentales a la hora de referirse a asuntos como el mecanismo para la imposición de medidas correctoras, la responsabilidad penal y la responsabilidad disciplinaria.

En definitiva, estamos ante una obra de gran utilidad debido a la coherencia interna y la claridad expositiva de sus ideas, que hacen de ella una herramienta apta incluso para aquellas personas sin formación jurídica que estén interesadas en profundizar en el conocimiento de las cuestiones que se plantean. Por lo demás, esta obra goza de actualidad al aparecer en un contexto en el que se cuestiona en el debate político la idoneidad de la reforma laboral emprendida, dirigida a flexibilizar las condiciones del mercado de trabajo. De esta forma, es importante asegurar los mecanismos de protección en favor de la integridad física y psicológica del trabajador y fortalecer las garantías reconocidas hasta la fecha en materia de seguridad y salud laboral. Lo contrario significaría un importante retroceso en el ámbito de la política social, así como de la responsabilidad social corporativa por parte de las empresas. Como dice el refrán, «*prevenir es curar*». La Administración pública española, siendo como es el mayor empleador de nuestro país, debe cumplir y predicar con el ejemplo, enarbolando una actitud responsable bajo el respeto escrupuloso de los principios de prevención de riesgos laborales, afianzando los mecanismos constitucionales de nuestro Estado de Derecho.

Asensio NAVARRO ORTEGA
Universidad de Granada