

El trabajador autónomo ante la normativa de Prevención de Riesgos Laborales

Luis Pérez Capitán

REFLEXIÓN SOBRE LA CONSIDERACIÓN DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO EN LA LEGISLACIÓN PREVENTIVA

Tradicionalmente se ha considerado al trabajador autónomo¹ el gran olvidado en la normativa sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, como una muestra más de la despreocupación de los poderes públicos hacia ese importante sector de la economía y población española. Y, sin embargo, es como mínimo dudoso que, al menos hasta ahora, el propio trabajador autónomo y sus asociaciones tuvieran presente como uno de sus objetivos primordiales la protección del trabajador por

cuenta propia por esta faceta del ordenamiento jurídico. Seguramente es más razonable pensar que la desidia en este campo era compartida por todos los implicados, incluidos los propios afectados. En todo caso, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 8 de noviembre de 1995 supuso un revulsivo importante para todos los sectores implicados. Para los trabajadores autónomos, porque la opción del legislador español, la misma que la de la Directiva Comunitaria que transpone, tuvo como consecuencia la imposición de una serie de obligaciones para ellos hasta ese momento desconocidas, lo cual les hizo, a mi juicio con seriedad por vez primera, reflexionar sobre su papel en este campo. Para los

¹ Con la excepción del socio de la Cooperativa de Trabajo Asociado cuya Cooperativa hubiese optado por el Régimen Especial de Trabajador Autónomo cuya protección viene asegurada por el artículo 3º de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, siguiendo pautas normativas anteriores.

poderes públicos, especialmente para la Administración Laboral, porque se encontraron frente a un nuevo sujeto obligado no ya por la existencia de una relación contractual laboral, sino por su intervención en un centro o lugar de trabajo.

Y es que, en realidad, una lectura de los preceptos que conciernen al trabajador autónomo en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales nos descubre que su consideración no parte de una perspectiva de cuidado o protección del mismo, sino de precaución por las consecuencias que pudieran tener sus intervenciones y presencia en el lugar de trabajo. Carecería de sentido en caso contrario, que se le considere como sujeto no amparado por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales –artículo 3º– y sí obligado –art. 24.5 en relación con los números 1 y 2 del mismo precepto– en una significativa faceta de la normativa sobre Seguridad y Salud en el Trabajo: la coordinación en el supuesto de concurrencia de empresas y trabajadores autónomos en un mismo lugar o centro de trabajo.

La primera norma que en nuestro país establece con rango de Ley obligaciones en materia preventiva para el trabajador autónomo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, parte de una perspectiva encorsetada. Las prescripciones legales se limitan a establecer

ciertas ambiguas directrices de carácter obligatorio: el trabajador autónomo deberá informar de los riesgos que su trabajo acarrea a los sujetos con él concurrentes al centro o lugar de trabajo (art. 24.1); el trabajador autónomo deberá seguir las instrucciones impartidas por el empresario titular del centro de trabajo en materia de situaciones de emergencia, riesgos en el lugar de trabajo y medidas preventivas. Normas que parecen tener como fin y justificación evitar los riesgos que la actividad del autónomo pudiera acarrear a los trabajadores asalariados o, a lo más, dar a conocer los riesgos que se derivan de tal prestación en un centro o lugar de trabajo.

Esta concepción tan básica, casi diríamos primitiva, de la posición del trabajador autónomo en la Prevención de Riesgos Laborales se va a romper drásticamente con la aparición de una norma posterior: el R.D. 162/1997, de 24 de octubre, sobre disposiciones mínimas en materia de Seguridad y Salud en las obras de construcción. El R.D. aludido sorprende al contener un nuevo concepto de trabajador autónomo² que es de aplicación *no al sector de construcción, sino a las obras de construcción ya que esta norma no tiene un ámbito circunscrito a un sector determinado, sino a una especie de lugar o centro de trabajo: la obra de construcción*³. El concepto de trabajador autónomo es una innovación vital

2 Trabajador autónomo es conforme al art. 2.1 g) RD. 1627/1997 aquella 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. Cuando el trabajador autónomo emplee en la obra a trabajadores por cuenta ajena tendrá la consideración de contratista o subcontratista. Como vemos el nuevo concepto hace especial hincapié en la prestación personal de servicios como elemento clave de identificación

3 Cuestión interesante es la del ámbito de aplicación del RD. 1627/1997 y, por ende, del concepto de obra de construcción que contiene este precepto al definirla como “cualquier obra, pública o privada, en la que se efectúen trabajos de construcción o ingeniería civil, cuya relación no exhaustiva figura en el Anexo I.” –art. 2.1 a) del RD. 1627/1997–. El Anexo I establece una relación amplia considerando como obras de construcción las de: Excavación, Movimiento de Tierras. Construcción. Montaje y desmontaje de elementos prefabricados. Acondicionamiento e instalaciones. Transformación. Rehabilitación. Reparación. Desmantelamiento. Derribo. Mantenimiento. Conservación-Trabajador de pintura y limpieza. Saneamiento. Esta generalidad del RD. ha sido reconocida en la propia *Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras en construcción* editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo a reseñar: “Ante una definición tan genérica y una relación tan amplia y, sin embargo, no exhaustiva como la que figura en el anexo I, se considera conveniente precisar el contenido de la definición. Así, en lo sucesivo se (*sigue*)

en el campo preventivo puesto que hasta entonces ante la ausencia de concepto alguno, el trabajador autónomo no era sino que el definido como tal por la reglas del Derecho de la Seguridad Social.

Junto a un nuevo concepto, el R.D. 1627/1997 contiene prescripciones que amplían las obligaciones establecidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, no ya para el propio trabajador autónomo, sino lo que es mas importante, también para la empresa que contrata sus servicios y para el sujeto al que se le encomienda el papel fundamental de control de la organización preventiva en la obra: el coordinador de seguridad y salud en la ejecución de la obra. La empresa contratante ya no solo estará obligada a dar información e instrucciones al trabajador autónomo, sino también a vigilar que éste cumpla con la normativa preventiva aplicable al lugar de trabajo. El cambio en la perspectiva es importante. El empresario contratista o subcontratista en la obra de construcción ya no solo está obligado a velar por el cumplimiento normativa preventiva en lo que afecta a sus propios trabajadores y respecto de los trabajadores las

empresas que han sido contratadas por el mismo o por sus contratas en la cadena que implica la descentralización productiva, sino también deberá velar por la no vulneración de tales normas en lo que se concierne al trabajador autónomo a él vinculado directa o indirectamente a través de los distintos eslabones que configuran la cadena aludida.

Son dos, por tanto, los aspectos innovadores que establece este R.D. 1627/1997.

A. Por una parte, impone unas obligaciones ya no formales, sino también materiales al trabajador autónomo en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales. Obligaciones que muy sucintamente se podrían resumir⁴ en:

- Cumplimiento de la normativa preventiva en sus principios rectores y preceptos materiales durante la ejecución de la obra. De esta forma, deberá elegir y usar los equipos de protección personal y de trabajo adecuado conforme a la normativa preventiva, utilizando los mismos, así como las herramientas, sustancias y demás elementos propios de su profesión conforme a la normativa de seguridad.

(continuación) entenderá como “obra de construcción” el lugar donde se desarrolla con carácter temporal cualquiera de las actividades señaladas en el anexo I del RD. 1627/1997 o de las relacionadas en el apartado 45 de las Clasificación Nacional de Actividades Económicas CNAE -93 (RD 1560/1992, de 18 de diciembre. BOE nº 306, de 22 de diciembre), siempre que estén referidas a trabajos intrínsecamente asociados a actividades de construcción (edificación e ingeniería civil) y se ejecuten con tecnologías propias de este tipo de industrias.” –p. 11 de la mentada Guía Técnica–.

4 El texto completo del precepto es el siguiente: Los trabajadores autónomos estarán obligados a:

“1. Aplicar los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 LPRL, en particular al desarrollar las tareas o actividades indicadas en el artículo 10 del presente Real Decreto.

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

b) Cumplir las obligaciones en materia de prevención de riesgos que establece para los trabajadores el artículo 29, apartados 1 y 2, LPRL.

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

d) Utilizar equipos de trabajo que se ajusten a lo dispuesto en el RD 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.

e) Elegir y utilizar equipos de protección individual en los términos previstos en el RD 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.

f) 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.”

Arcularius. Der Schreiner.

EX lignis patulis ego nobilioribus arcus
Conficio, miraligneus arte faber.
In quibus includat sua vestimenta puella,
Et posita fures arceat ante fœra.



*Nunc iungo longis obliqua, quadrata rotunda,
Dum capit innumeros plurima cella thoros.
Vt benè conueniens variantia dirigat ordo
Membra, sit officij proxima cura mei.
Quisquis amat hypocausta gelu calefacta sub acri,
Implores nostræ fac prius artis opem.*

L. 4 Torna

interpretada de forma que se entienda que recaen sobre el trabajador autónomo todas las obligaciones propias de un empresario (v.g.: la realización de una evaluación de riesgos). No, el trabajador autónomo tendrá las obligaciones propias de una empresa cuando tenga a su servicio trabajadores asalariados, hasta entonces sus obligaciones y responsabilidades se limitan al buen actuar que exige el mencionado precepto a lo largo del desarrollo de la obra de construcción.

B. Por otra, señala deberes en materia preventiva respecto del trabajador autónomo a sujetos intervinientes en la obra con un papel relevante en la misma. Esta innovación es trascendental aunque lamentablemente no se han llevado a la práctica todas las implicaciones que de ella se derivan a pesar de haber transcurrido casi una década desde la aprobación del R.D. 1627/1997.

- Así, conforme al artículo 9 del R.D. 1627/1997 el coordinador de seguridad y salud en la obra es responsable de coordinar las actividades de la obra de forma que contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva durante la ejecución de la obra.

- Seguir las instrucciones e indicaciones del coordinador de seguridad y de la empresa que le haya contratado.

- Velar por su propia seguridad y salud, así como por las de terceros que puedan verse afectados por sus actos.

Adviértase que la genérica redacción del artículo 12 del R.D. 1627/1997 no ha de ser

- Y, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 11 del R.D. 1627/1997, el contratista y el subcontratista están obligados no solo a informar y proporcionar instrucciones al trabajador autónomo sobre todas las medidas que hayan de adoptarse en lo que se refiere a su seguridad y salud en la obra, sino también velar por el cumplimiento

del plan de seguridad y de sus obligaciones en materia preventiva por el trabajador autónomo, y ello porque responden de su incumplimiento y porque se trataría de personal bajo su control.

Más recientemente, se aprueba el R.D. 171/2004, de 30 de enero por el cual se desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Sin embargo, en esta norma no debe pretenderse hallar demasiadas novedades respecto de la consideración del trabajador autónomo, ya que se limita a concretar el contenido de algunas de las obligaciones impuestas por la norma de rango legal. Dicho esto, se plantea si el trabajador autónomo debe constreñir su conducta al mero cumplimiento de las referencias normativas reseñadas en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo. La contestación a esta pregunta va ligada a observaciones fundamentales. La primera, legal. Es imprescindible recordar que la normativa preventiva es un conjunto de preceptos que establecen un mínimo de derecho necesario a cumplir por los sujetos. La segunda, deviene de la observación de la realidad económico-contractual. Las empresas que contraten a trabajadores autónomos para la prestación de servicios pueden exigirles a éstos el nivel de cumplimiento de la normativa preventiva a que ambos se comprometan contractualmente, difícilmente las obligaciones derivadas de tal pacto soslayaran los derechos constitucionales del trabajador autónomo. Es más, en numerosas ocasiones, la empresa que utiliza los servicios de un trabajador autónomo estará, con el fin de preservar la salud e integridad física de sus trabajadores, obligada a comprobar la aptitud del trabajador autónomo para el manejo de un equipo de trabajo cuya utiliza-

ción pudiera tener graves consecuencias para aquellos –grúa, retroexcavadora, etc.–.

LA ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN ANTE LOS INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA PREVENTIVA REFERIDOS AL TRABAJADOR AUTÓNOMO

La Administración Laboral y, en concreto, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene diferentes formas de actuación según la situación del sujeto inspeccionado. Esbocémoslas, distinguiendo según sea la situación del trabajador autónomo ante el Sistema de Seguridad Social, dado que ello tendrá importantes repercusiones en diversos ámbitos:

- Trabajador autónomo que reuniendo los requisitos como tal no se halla dado de alta en el Sistema de la Seguridad Social dentro de su Régimen específico. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social procederá a proponer su alta de oficio en el Régimen específico, liquidando las cuotas adeudadas conforme al tiempo de actividad no declarada y levantando la correspondiente Acta de Infracción⁵. Además, si el trabajador autónomo ha incumplido con sus obligaciones en materia de Seguridad y Salud Laboral, se iniciará la actuación sancionadora oportuna.
- Trabajador autónomo que, estando dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos y cotizando como tal, no le corresponde tal Régimen, sino el Régimen General de la Seguridad Social al tratarse de lo que se denomina habitualmente “falso autónomo”, englobado ya no

⁵ Estamos ante una infracción grave conforme al 22.7 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. La sanción económica aparejada es de 305,62 a 3005,06 conforme al artículo 40.1 del mismo texto legal.

dentro de lo que nuestra doctrina tradicional (Bayón Chacón) denominaba “zonas grises del Derecho del Trabajo”, sino dentro de éste y excluido formalmente de forma fraudulenta por intereses esencialmente económicos o de organización. Situación en la cual un trabajador que presta sus servicios dentro del ámbito de organización y dirección de un empresario es integrado en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por decisión propia o por decisión del empleador⁶, siendo muy común advertir este tipo de supuestos a la hora de investigar un accidente. Si el Inspector actuante considera que está ante un falso autónomo procederá a ejecutar todas las actuaciones administrativas derivadas de un incumplimiento empresarial –Acta de Infracción, propuesta de recargo de prestaciones– como si estuviera ante un trabajador asalariado, porque realmente es un trabajador asalariado pese a que se ha intentado evadir a través de artificios formales más o menos complejos tal realidad. Y unirá a aquéllas las derivadas de la no alta del trabajador por la empresa en la que prestaba servicios, procediendo a la correspondiente práctica de Acta de Infracción⁷ y comunicación de alta de oficio y la pertinente Acta de Liquidación.

- Socio trabajador de una Cooperativa de Trabajo Asociado que presta sus servicios personalmente en la misma, habiendo optado la Cooperativa por el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Conforme al artículo 3º de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales estamos

ante un trabajador, y correlativamente empresa, a todos los efectos. En caso de incumplimiento de la Cooperativa, se iniciará el correspondiente procedimiento sancionador y/o de requerimiento.

LA EXIGENCIA DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Una vez referidas sucintamente tales situaciones cabe plantearse cómo se articula la exigencia de responsabilidad administrativa-preventiva respecto del trabajador autónomo por incumplimiento de sus obligaciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, a salvo de lo que se señalará posteriormente respecto al trabajador autónomo en la obra de construcción. En principio, las únicas obligaciones normativas exigibles por la Administración respecto del trabajador autónomo son las que dimanen en materia de coordinación del artículo 24 y del R.D. 171/2004, ya brevemente expuestas. En caso de incumplimiento de tales normas, el trabajador autónomo incurriría en:

- Una infracción grave –art. 12.13 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social– cuando no adopte, concurriendo con empresarios u otros trabajadores autónomos en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales
- Una infracción muy grave –art. 13.7 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social– cuando no adopte, concurriendo con otros empresarios o trabajado-

⁶ Las razones que abonan este tipo de defraudación son variadas. A veces, la piedra angular de la decisión está tan solo en razones económicas, de ahorro de costes por parte del empleador; otras son de tipo fiscal y corresponden a ambos sujetos que se entienden beneficiados con tal asignación.

⁷ Infracción calificada como grave conforme al art. 22.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones y que lleva consigo por cada trabajador afectado la multa expresada “supra”.

res autónomos las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales, en el supuesto de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales –aspecto aún no desarrollado reglamentariamente–.

Infracciones que suponen la imposición de una sanción económica de 1.502,54 a 30.050,61⁸ euros –sanciones graves– ó de 30.050,62 a 601.012,10 euros –infracción muy graves–, a salvo de que no se iniciará la actividad sancionadora y el Inspector actuante se limitara a la práctica de un requerimiento al albur de lo preceptuado en el artículo 43 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Parecería que fuera de estas infracciones no existe posibilidad de sanción administrativa en el ámbito de Prevención de Riesgos Laborales al trabajador autónomo, y, por tanto, no existiría infracción del trabajador autónomo en caso de incumplimiento de sus obligaciones materiales⁹ –por ejemplo, utilizar ni portar cinturón de seguridad siendo necesario– fuera del ámbito de las obras de la construcción. No obstante, perfectamente puede concluirse que es un incumplimiento de la normativa sobre coordinación preventiva en el ámbito de la coordinación el no uso del medio de protección personal adecuado, o el desarrollo de una conducta contra norma, al haber sido exigido el correcto comportamiento a través de las instrucciones e información impartidas por el empresario titular del centro de trabajo o, en su defecto, del empresario principal.

En el ámbito de las obras de construcción, se plantean líneas de interpretación diversas aun con más justificación que en la generalidad

de los supuestos ya que el R.D. 1627/1997 establece, como ha podido comprobarse, obligaciones materiales para el trabajador autónomo. Para algunos autores y agentes jurídicos, tales conductas –no utilización de los equipos adecuados ya colectivos, ya individuales– estarían inmersas en los preceptos correspondientes de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social según se trataran de incumplimientos leves, graves o muy graves. Sin embargo, es dudosa la aplicación de unos preceptos que están redactados y pensados como respuesta a la conducta empresarial respecto de los trabajadores asalariados. A mi juicio, cabría considerar el camino esbozado en el párrafo anterior, calificando tales conductas como incumplimientos de las instrucciones del coordinador o del contratista o subcontratista y, en consecuencia, de la normativa sobre coordinación preventiva.

Más sencilla es la valoración jurídica de los comportamientos de aquellos sujetos con obligaciones respecto de los trabajadores autónomos ya en la obra de construcción ya en otro lugar de trabajo.

- Así, el incumplimiento de las obligaciones de sus obligaciones respecto de los trabajadores autónomos por el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, no supone una infracción para aquél puesto que no se considera sujeto responsable desde la perspectiva administrativa, siempre sin perjuicio de otras responsabilidades en el orden penal o civil, imputándose administrativamente la responsabilidad por su conducta al promotor –infracción grave al art. 12.24 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social–.

⁸ Art. 40.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

⁹ Esta interpretación es la que parece deducirse del Criterio Técnico 23/1999 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre “Criterios técnicos para la determinación de la responsabilidad administrativa por infracciones a la Normativa de Prevención de Riesgos Laborales”.

- Cuando el contratista y subcontratista incumplen sus obligaciones respecto del trabajador autónomo en materia preventiva, incurren en una infracción grave o muy grave de conformidad a lo previsto en el art. 12.13 ó el art. 13.7 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden

Social. De este modo, no velar por el cumplimiento por el trabajador autónomo supone una infracción grave en cuanto que tal deber no es sino la específica traslación al lugar de trabajo, obra de construcción, de las obligaciones de coordinación preventiva.

Calcearius. Der Schuhmacher.

*Q*ui ventosa regunt hominum vestigia passim,
Calceolos docta consue sutor acu.
Glorior humano quicquid de semine cretum
Esse vides, artis semper egere meæ?



*Me sine per glaciem quis rusticus ire nivalem
Audeat, intactis aut violare niues.
Arte laboratis peronibus utitur omnis
Qui sapit, immensus & parat ire vias.
Nam merito glacies illi secant aspera plantis,
Quisquis opem duro respuit ore meam*

Pilca