

Modelos de organización de la actividad preventiva en Europa

Enrique Valenzuela de Quinta

I. ANTECEDENTES: LA DIRECTIVA MARCO

I.1. CARACTERES Y ESTRUCTURA

La publicación el día 29 de junio de 1989, en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas nº 183, de la “Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, dictada por el Consejo Europeo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo” (Directiva Marco, en adelante DM), supuso un avance decisivo en el tratamiento de la seguridad y salud laboral en Europa, constituyendo el punto de partida para la regulación nacional de esta materia por los diferentes países comunitarios.

Dos tipos de razones determinaron la promulgación de esta Directiva: por un lado, impedir que el desarrollo económico de los países fuera

en detrimento de la salud de los trabajadores, pues expresamente señala su Exposición de Motivos que *“en los Estados miembros, los sistemas legislativos en materia de seguridad y salud sobre el trabajo son muy diferentes y deben ser mejorados; tales disposiciones nacionales en la materia, a veces completadas por disposiciones técnicas y/o voluntarias pueden conducir a niveles de protección y de la salud diferentes y permitir una competencia que vaya en detrimento de la seguridad y salud”*; y, por otro lado, disminuir los índices de siniestralidad laboral, ya que añade la Directiva que *“hay que lamentar todavía demasiados accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y que se deben tomar o mejorar, sin más tardar, medidas preventivas para preservar la seguridad y salud de los trabajadores, de manera que se garantice un mejor nivel de protección”, “no pudiendo quedar subordinado este objetivo de mejora de la seguridad, higiene y salud de los trabajadores a consideraciones de carácter económico”*.

De este modo, la Directiva perseguía el objetivo de que los países de la Unión Europea contaran con ordenamientos similares en los aspectos más generales, aunque existiesen divergencias en lo particular, consiguiendo al mismo tiempo un estatuto jurídico de la prevención de riesgos laborales común a todos los sectores productivos, lo que tampoco impide que puedan aparecer diferencias según el ámbito concreto en que tales normas vayan a aplicarse, por adaptación a sus peculiaridades.

Las Directivas sobre seguridad y salud, y particularmente la Directiva Marco, presentan las siguientes notas características:

- a) En primer término, debe recordarse su “**carácter de mínimo**”, dado que el ordenamiento comunitario, que tiene una posición privilegiada dentro de la jerarquía de fuentes de cada Estado, permite a las legislaciones nacionales superar el nivel de protección que otorgan sus normas. Esta cualidad, por tanto, permite que las legislaciones nacionales presenten notables diferencias a la hora de efectuarse la correspondiente transposición al Derecho de cada país.
- b) Especialmente relevante es el “**principio del respeto a las peculiaridades de los diferentes ordenamientos estatales**”. El artículo 249 del Tratado de Roma, prescribe “*la Directiva obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma o de los medios que a él conducirán*”. Por tanto, el ordenamiento comunitario persigue fundamentalmente un objetivo material, relegando a un segundo plano el aspecto formal o manera en que se instrumente en cada Estado miembro, respetando, siempre, el nivel de protección exigido.
- c) Por último, ha de destacarse, el carácter de las Directivas como disposiciones que úni-

camente formulan “**principios genéricos**” y que permiten su asunción por los países destinatarios de acuerdo con las legislaciones y/o usos nacionales.

En este sentido, la Directiva Marco diseña una política global de seguridad en los lugares de trabajo y sienta las bases con que se han de afrontar todos los riesgos profesionales; dotando, por tanto, de una estructura a la actitud preventiva de los Estados miembros que ha de afectar a cualquier tipo de trabajo y riesgo.

De ahí, que la Directiva Marco sirva de base para las posteriores Directivas específicas que se dicten para cubrir los riesgos particulares en el lugar de trabajo.

La Directiva Marco está estructurada en base a tres bloques temáticos claramente diferenciados:

- a) El primero, integrado por disposiciones generales que definen su objeto y ámbito de aplicación.
- b) El segundo, que agrupa las obligaciones de los empresarios y abarca desde la general de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo, hasta las específicas como la de constituir servicios de protección y prevención.
- c) El tercero, relativo a las obligaciones de los trabajadores.

1.2. MODELO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN QUE SE INSPIRA LA DM

Antes de entrar en el análisis del modelo diseñado por la Directiva Marco conviene hacer una breve referencia sobre los sistemas normativos de prevención de riesgos laborales existentes en Europa en la fecha de su promulgación, en orden a determinar el modelo en que se inspiró la misma, al objeto de hacer posible una mejor comprensión de la comple-

tividad o sencillez del proceso de transposición de esa norma comunitaria en los diversos ordenamientos nacionales.

Los dos sistemas europeos de prevención vigentes en el momento de promulgación de la DM eran los siguientes:

- a) El “modelo meridional” de seguridad e higiene en el trabajo, propio de los países del sur de Europa, que se caracterizaba por entender la prevención como una actividad fundamentalmente sanitaria, basada en examen médico de los trabajadores y centrada en la actuación de los “servicios médicos de empresa”, en los que, aún siendo fundamentalmente preventiva, no establecía una clara diferencia con la de reparación.
- b) El “modelo centroeuropeo” de protección y prevención, propio de los países del norte de Europa, que se centraba fundamentalmente en el análisis de los accidentes de trabajo y en la búsqueda de los factores que pueden producir daños para la salud de los trabajadores.

De estos dos sistemas, la DM parece haber seguido el modelo centroeuropeo al recoger la figura de los “servicios de prevención”, otorgando gran importancia a la evaluación y planificación de la actividad preventiva y al situar en un mismo nivel la Medicina del Trabajo, la Seguridad e Higiene, la Ergonomía y la Psicología.

2. TRANSPOSICIÓN DE LA DIRECTIVA MARCO EN EUROPA

2.1. ANÁLISIS GENERAL

Antes de entrar en el análisis particular del ordenamiento de seguridad y salud en el trabajo de la mayor parte de los países de nuestro entorno europeo, señalaremos las principales características que definen el modelo

de organización de la actividad preventiva diseñado por la DM y los aspectos más destacados sobre la manera en que se ha transpuesto esa norma comunitaria en los distintos países de Europa.

2.1.1. Jerarquización de opciones de la organización de la actividad preventiva.

La Directiva Marco, en su artículo 5, hace recaer sobre el empresario la obligación general de “*garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo*”; añadiendo el artículo 6, que “*en el marco de sus responsabilidades el empresario adoptará las medidas necesarias para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores, incluidas las actividades de prevención de riesgos profesionales, de información y de formación, así como la constitución de una organización y de medios necesarios.*”

Uno de los pilares sobre los que se asienta este deber general de seguridad del empresario es la obligación específica, que establece el artículo 7 de la DM, de constituir “servicios de protección y prevención”, pues el citado precepto, en sus apartados 1 y 3, establece, respectivamente, que “*el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento*” y que “*si las actividades en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento*”.

A la luz de este precepto, la doctrina entiende que la DM, en orden a garantizar que en todos los lugares de trabajo haya personal competente en materia de seguridad, **no establece alternativas más o menos excluyentes, en torno a varias opciones**, sino que concede a las legislaciones nacionales la posibilidad de que en determinados supues-



Extraído del libro DANGER.
 Autor: desconocido. Berlín (Alemania). 1925-1937.
 "La gafas protegen los ojos de los ácidos y la lejía".

tos el propio empresario puede asumir completamente las actividades de prevención, de no ser así, tales actividades habrán de llevarse a cabo por personal de la empresa y sólo ante la carencia de una estructura propia suficiente podrán establecerse los conciertos necesarios con personas o empresas externas para completar la propia acción.

De este modo, se jerarquizan las soluciones en función de un criterio objetivo, cual es la presencia o ausencia en la empresa de personal que posea competencias adecuadas para asumir tales actividades.

Por tanto, para llevar a cabo las actividades de protección y de prevención, la DM no concede al empresario la facultad de escoger entre su personal y una empresa externa, dado que establece una jerarquía entre ambas opciones, en función de la existencia en las mismas de empleados con la competencia necesaria.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), en su Sentencia de 22 de mayo de 2003, en relación con la adaptación del artículo 7.3 de la DM al Derecho interno de los Países Bajos, pues señala expre-

samente que: "Procede recordar que el artículo 7, apartados 1 y 3, de la Directiva (Marco) establece claramente un orden de prioridad por lo que atañe a la organización de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa. Tan sólo cuando las competencias en la empresa sean insuficientes deberá recurrir el empresario a competencias ajenas a ésta. "Procede, pues, declarar que el Reino de los Países Bajos ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CE y del artículo 7, apartado 3, de la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, dictada por el Consejo Europeo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, al no haber recogido, en su legislación nacional, el carácter subsidiario del recurso a competencias ajenas a la empresa para garantizar las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en ésta".

De acuerdo con la jerarquización de opciones de organización de la actividad preventiva que establece la DM, la mayor parte de las normativas nacionales europeas han dado preferencia a la obligación de tener servicios internos en el seno de la empresa, otorgando a los servicios externos un carácter subsidiario o complementario de los anteriores.

2.1.2. Significado del término "servicios de protección y prevención"

Especial hincapié ha de hacerse en el significado que atribuye la Directiva Marco al término "servicios", que no es el de sinónimo de empresa o entidad con una estructura determinada, específicamente dedicada a la actividad de prevención, sino como sinónimo de competencias, conjunto de funciones o actividades recibidas por el empresario.

En consonancia con este significado, en los distintos países comunitarios no ha preocupa-

do a la hora de trasponer la DM a los ordenamientos nacionales la naturaleza o régimen jurídico de los servicios externos, dado que en la mayoría de ellos se ha identificado el término “servicio” con la realización de una actividad que recibe la empresa y que presta cualquier persona física o jurídica competente. De esta forma, en algunos ordenamientos no se concreta qué tipo de entidades pueden prestar estos servicios, o si se hace, concurren entidades públicas y privadas, e incluso personas físicas, dándose preferencia a las estructuras en las que existe participación de los agentes sociales.

De ahí que, en Europa, en términos generales, no exista un mercado de los servicios de prevención, dado que mayoritariamente los distintos países que han transpuesto la DM, han prestado más atención al objetivo que persigue la actuación preventiva, que a la forma o medios para llevar a cabo la misma.

2.1.3. Rasgos generales de la transposición en Europa de la DM.

En términos generales, podemos señalar que los distintos países han transpuesto la DM de muy diversas maneras, que van desde los planteamientos más flexibles, entre los que se sitúan los sistemas pertenecientes a aquellos países en los que la actuación frente a los riesgos profesionales está más ligada a la finalidad que se pretende alcanzar que a los medios que se decida utilizar, hasta los posicionamientos más rígidos, entre los que se encuentra nuestro país.

A modo de conclusión, y en relación con los servicios internos y externos para la prevención, se pueden citar como aspectos más destacados los siguientes:

a) En muchos países, como Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia o Suecia, se da preferencia absoluta a la obligación de tener ser-

vicios internos en el seno de la empresa, bien sean propios o mancomunados.

Sin embargo, en países como España, Luxemburgo, Portugal o Italia se establece esta obligación sólo para determinados supuestos relacionados con el tamaño de la empresa o su peligrosidad.

Finalmente, en países como Alemania, Reino Unido o Irlanda se parte de la organización por el empresario de recursos cuya procedencia parece indiferente.

b) Los servicios externos se entienden en la mayor parte de los países como actividad que recibe la empresa, a veces, sin concretarse la forma jurídica.

Así por ejemplo, en Italia, se conceptúa como “conjunto de personas, sistemas y medios”; en Irlanda, Reino Unido, Alemania o Suecia como “obtención de servicios de personas competentes”; en Finlandia, como “servicios que se adquieren del Servicio Público de Salud”; en Bélgica, como “entidades sin ánimo de lucro, constituidas por iniciativa pública o privada, con tarifas públicas” y en Francia donde existen “organismos públicos que complementan la actuación de los servicios internos de las empresas”.

c) Sin embargo, en otros países, como Luxemburgo, Portugal o España, se identifica el recurso a servicios externos con la existencia de una determinada entidad, encontrándose, a su vez, diversas formas jurídicas públicas y privadas.

Así, mientras que en Portugal rige un amplio abanico de entidades que pueden actuar como servicios de prevención externos: asociaciones sin ánimo de lucro, cooperativas, personas físicas o jurídicas privadas o entidades públicas; sin embargo, en Luxemburgo sólo actúan como tales servicios de prevención entidades de naturaleza pública, en las que participan los agentes sociales.

Finalmente, en España pueden acreditarse como servicios externos tanto entidades privadas de carácter mercantil como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que son asociaciones privadas de empresarios sin ánimo de lucro.

d) Ha de hacerse referencia, asimismo, al carácter opcional o complementario que presentan los servicios externos en los países de nuestro entorno europeo.

Así, mientras que en algunos países, como Luxemburgo, los servicios externos constituyen una opción para el empresario frente a la utilización de servicios internos, por el contrario, en otros países, como Bélgica o Francia, tienen un carácter complementarios, es decir, que tienen como finalidad complementar la actividad de los servicios internos.

No obstante, debe tenerse en cuenta que la combinación de servicios internos y externos puede dar lugar a sistemas mixtos, como es el caso español, donde los Servicios de Prevención Ajenos a la empresa pueden constituir una opción independiente o complementar la actuación de los servicios internos.

2.2. REFERENCIA POR PAÍSES

2.2.1. Bélgica.

En Bélgica la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, tras la promulgación de la DM, está constituida por la “Ley relativa al Bienestar de los Trabajadores durante la Ejecución de la Prestación”, del año 1996, y otras disposiciones reglamentarias de desarrollo de esa Ley en determinadas materias como la relativa a los servicios de prevención internos y externos.

La normativa citada obliga a todas las empresas a tener un servicio de prevención interno,

estableciendo, asimismo, que cada uno de esos servicios ha de contar con un “consejero en prevención”, salvo que tenga una plantilla inferior a 20 trabajadores.

Como previsión cercana a la normativa española, la belga determina que en el supuesto de insuficiencia de recursos del servicio de prevención interno para ejecutar todas las misiones que le corresponden el empresario deberá acudir a complementar la acción preventiva con un servicio externo de prevención y protección; si bien, entre ambos servicios, interno y externo, debe existir un deber de cooperación y colaboración, así como entre las distintas secciones (una encargada de la gestión de los riesgos y otra de la Vigilancia de la salud) que existan dentro de un mismo servicio.

Partiendo de la declaración genérica de que el servicio de prevención interno tiene como misión “*ayudar al empresario y a los trabajadores en la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias relativa los trabajadores durante la ejecución del trabajo y de todas las demás medidas y actividades de prevención*”, la norma señala las actuaciones que tiene que realizar el servicio de prevención en función del tipo de empresa, las cuáles están clasificadas por razón de su extensión y de las tareas a la que están dedicadas.

En relación a los servicios de prevención externos, en primer lugar ha de señalarse que la legislación belga los configura como asociaciones sin ánimo de lucro, cuya creación está reservada a los empresarios, el Estado, las comunidades, las regiones, las instituciones públicas, las provincias y los Ayuntamientos. Como notas más características de estos servicios, merecen resaltarse las siguientes:

a) La relación que vincula al servicio de prevención externo con cada empresa se encuentra regulada en un contrato que obliga a ambas partes contratantes.

- b) Las tarifas que fijan estas asociaciones por los servicios que prestan son públicas, debiéndose respetar en todo caso los mínimos establecidos por la norma.
- c) El servicio externo se estructura en base a dos secciones, una encargada de los aspectos médicos y otra de las restantes especialidades de la prevención, debiendo cada una de ellas contar, al menos, con un consejero en prevención.

2.2.2. Italia.

La transposición de la DM al Derecho italiano se efectuó, en el año 1994, con la promulgación de la “Ley Marco”, sin perjuicio de las particularidades establecidas en otras normas de desarrollo para ciertas entidades o instituciones.

En atención al tamaño de la empresa y su dedicación, la norma italiana delimita claramente una facultad y una obligación, dado que, por un lado, faculta a las pequeñas y medianas empresas que realicen determinadas actividades a asumir directamente las tareas de prevención y, por otro lado, obliga a las empresas que realicen actividades peligrosas a constituir un servicio de prevención interno.

Dejando al margen estas excepciones, el empresario tiene la posibilidad de organizar las tareas de prevención de riesgos laborales, bien mediante la organización en el interior de su empresa de un servicio de prevención o bien encargando esas tareas a personas o servicios externos, previa consulta con los representantes de los trabajadores.

Partiendo de la definición que da la Ley Marco del servicio de prevención como “conjunto de personas, sistemas y medios internos o externos a la empresa dirigidos a la actividad de prevención y protección de los riesgos profesionales en la empresa o unidad productiva”, éste se configura en Italia como una unidad orgánica que,

a diferencia de España, aglutina todas las figuras posibles, pues en ese país no se puede hablar de la existencia de instituciones jurídicas diversas que actúen como compartimentos estancos que impliquen la exclusión de alguna de las otras fuentes de aprovisionamiento que establece la Ley para que el empresario pueda cumplir con sus obligaciones preventivas.

2.2.3. Portugal.

La transposición de la DM al Derecho interno portugués se efectuó mediante el “Decreto-Ley 441/1991, por el que se establece el Régimen Jurídico de encuadramiento de la Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo”, que ha sido objeto de modificación en diversas ocasiones en orden a su completa adaptación al Derecho comunitario.

Siguiendo fielmente la DM el citado Decreto-Ley establece una amplia libertad de opciones para que el empresario pueda organizar las actividades preventivas en el seno de su empresa, pues señala que esas actividades pueden realizarse bien por uno o varios trabajadores designados, bien por un único servicio o servicios diferentes (mancomunados), ya sean internos o externos a la empresa, o bien por el propio empresario siempre que éste cuente con la preparación adecuada, que varía en función de la naturaleza de las actividades, la dimensión de la empresa y la clase de riesgos profesionales.

Sin embargo, como excepción a esa libertad de opciones, la norma establece para el empresario la obligación de constituir necesariamente un servicio de prevención interno cuando tenga una plantilla superior a 200 trabajadores en un centro de trabajo y exista riesgo de enfermedad profesional o cuando el número de trabajadores supere los 800.

La norma prevé la posibilidad de que el empresario pueda recurrir a un servicio de

prevención externo para complementar las actividades preventivas realizadas por los servicios internos, los trabajadores designados o el propio empresario en aquellos supuestos en que esos medios no fueran suficientes para el desarrollo de las actividades de seguridad, higiene y salud en el trabajo. Si bien en el supuesto del empresario individual se limita su actuación exclusivamente a la seguridad e higiene en el trabajo, por lo que, necesariamente la Vigilancia de la Salud deberá contratarla con el Servicio Nacional de Salud.

Centrándonos exclusivamente en los servicios de prevención externos, ha de indicarse que la norma diferencia cuatro modalidades: asociativos sin ánimo de lucro; cooperativos; privados, que pueden ser tanto personas físicas como jurídicas, y públicos.

2.2.4. Luxemburgo.

La adaptación al Derecho de Luxemburgo de las directrices recogidas en la DM tuvo lugar mediante la promulgación de una amplia normativa, que básicamente está constituida por la “Ley relativa a los Servicios de Salud en el Trabajo” y la “Ley relativa a la Seguridad y Salud de los Trabajadores en el Trabajo”, ambas de 1994. No obstante, de ambas normas y de las que son desarrollo de las mismas puede colegirse que la intención del legislador fue realmente la de mantener las estructuras existentes en el momento de la DM, pues tras la adaptación del Derecho luxemburgués al comunitario se han venido a potenciar los antiguos “servicios médicos de empresa”, que no sólo desarrollan funciones en materia de Vigilancia de la Salud, sino también en las restantes disciplinas preventivas.

La normativa de Luxemburgo ofrece al empresario la posibilidad de proteger la salud de sus trabajadores y organizar las tareas de prevención de accidentes laborales, a través de su propio servicio médico o mediante la

constitución de un servicio médico mancomunado o interempresas. En el supuesto de que el empresario no utilice alguna de las dos opciones internas indicadas, la norma concede a éste la facultad de acudir a los servicios que preste el Servicio Nacional de Salud.

Como excepción a esta facultad, la norma establece la obligación de crear un servicio propio para las empresas que tengan más de 5.000 trabajadores o incluso de 3.000 si al menos 100 están ocupados en puestos de especial riesgo.

2.2.5. Francia.

La normativa de seguridad y salud en el trabajo en Francia se encuentra en el Código de Trabajo y en una Ley de 1991, sobre los servicios de salud en el trabajo, que fue promulgada para recoger las previsiones de la DM.

La citada normativa sigue constreñida a los denominados “Servicios Médicos de Empresa”, dado que todavía no se ha incorporado al Derecho francés la figura de los servicios de prevención y protección que establece la DM.

Por consiguiente, el Derecho francés sigue estableciendo la obligación del empresario de crear un Servicio de Salud en el Trabajo, propio o común a varias empresas, para cumplir con su obligación de vigilar la salud de los trabajadores y realizar otras actividades preventivas propias del resto de disciplinas en materia de prevención de riesgos laborales. No obstante, como complemento de la actuación de estos servicios en el interior de la empresa, y para dar cobertura a los servicios de prevención que prevé la DM, la norma recoge la posibilidad de que el empresario pueda acudir a los servicios externos prestados por instituciones públicas como los Servicios de Salud o por el denominado “Consejo Interempresas de Seguridad, Salud y Condiciones de Trabajo”, como instrumen-

to de participación y coordinación de la acción preventiva llevada a cabo por diversos empresarios en un mismo centro de trabajo.

2.2.6. Alemania.

La transposición al Derecho alemán de las obligaciones y principios recogidos en la DM se efectuó mediante la promulgación, en el año 1996, de la “Ley de Protección en el Trabajo”, que fue modificada en 1997, por no adaptarse exactamente a algunas de las prescripciones contenidas en la citada Directiva. Junto a esta norma, merece destacarse la “Ley de Seguridad en el Trabajo”, relativa a los médicos de empresa, ingenieros de seguridad y otros consejeros de seguridad industrial, del año 1973, aunque fue objeto de modificación en el año 1998 para adaptarla a los requerimientos de la DM en todos esos aspectos.

La legislación alemana no contiene muchas alusiones sobre la organización de la prevención como obligación general, si bien, como declaración de principio establece que “*el empresario ha de contar con la organización adecuada para hacer frente a las diversas obligaciones en materia de seguridad y salud laboral que le vinculan*”, añadiendo que “*para ello el empresario está autorizado a encargar a personas de su confianza y con los conocimientos técnicos oportunos la realización de las tareas que a él le asigna la Ley y bajo su responsabilidad*”.

A diferencia del sistema español que, como resultado de la transposición de la DM, diseñó un sistema preventivo con una estructura muy marcada, por el contrario, en el sistema alemán, la concurrencia de los profesionales de la prevención en la actividad de la empresa es bastante desestructurada, dado que la normativa atiende más a las obligaciones que tiene el empresario en materia de prevención de riesgos laborales, las cuáles ha de cumplir a través de determinado personal, que a la propia configuración de esos prevenicionistas.

Por ello, la legislación alemana no contiene apenas referencias a que estos servicios se reciban desde el interior o el exterior de la empresa.

El sistema de prevención alemán está organizado sobre la base de la separación entre los médicos de empresa y los ingenieros y consejeros de seguridad, aunque con la cooperación recíproca entre ambos profesionales, que se concreta en la realización de inspecciones conjuntas a las instalaciones. Y ello, sin perjuicio, de su deber de cooperación con otras personas que están encargadas de aspectos relativos a la seguridad y salud en el trabajo.

Como resultado de una larga tradición en Alemania de los médicos de empresa, la



Extraído del libro DANGER.
Autor: desconocido. Berlín (Alemania). 1925-1937.
“Desconectar no es suficiente!
¡Tómate la seguridad con seriedad”.

legislación alemana otorga especial importancia a este colectivo sobre el resto de profesionales dedicados a la prevención. En este sentido, ha de señalarse que sus obligaciones no se limitan exclusivamente a la realización de los reconocimientos médicos y de los denominados “chequeos preventivos especiales”, sino que sobre ellos pesa también *“el deber de asistir al empresario en la seguridad industrial y las medidas para la prevención de los accidentes relativas a la protección de la salud”*, teniendo, entre otras facultades, la de hacer recomendaciones al empresario y otras personas responsables de la seguridad ocupacional o la de inspeccionar los centros de trabajo, elevando informes al empresario sobre las deficiencias detectadas.

Bajo la denominación de “consejeros de seguridad” la legislación alemana incluye a los ingenieros de seguridad, los técnicos y los supervisores, atribuyéndoles toda una serie de funciones para asistir al empresario en seguridad laboral, y que son las propias de los preventivistas españoles.

2.2.7. Dinamarca.

La normativa básica en materia de seguridad y salud en el trabajo está constituida por la “Ley de Ambiente Laboral”. No obstante, esta regulación tiene un carácter dispositivo, pues la norma prevé la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo autorice excepciones a las reglas relativas a la organización del trabajo siempre que exista un acuerdo colectivo que esté refrendado en el seno de cada empresa en que vaya a aplicarse.

Sobre la base de que las cuestiones relativas a la seguridad e higiene se han de abordar de forma conjunta entre el empresario y los trabajadores, la citada Ley establece tres tipos de organización preventiva:

- a) Asumiendo personalmente el empresario las actividades preventivas, que es una

facultad que se concede a las empresas que tengan menos de cuatro trabajadores.

- b) Organizando las actividades preventivas en el seno de la empresa a través de los denominados Supervisores, Grupos de Seguridad y Comités de Seguridad e Higiene, en las empresas que cuenten con más de cinco trabajadores.

Los denominados “Supervisores” o personas encargadas de gestionar, en representación del empresario, el trabajo en la empresa, tienen la obligación de constituir un “Grupos de Seguridad” para el área del que es supervisor conjuntamente con el representante de seguridad.

No obstante, en las empresas con más de 19 trabajadores generalmente se constituye un “Comité de Seguridad e Higiene”, que se integra por los miembros de los grupos de Seguridad que existan y por el Gerente.

- c) Finalmente, la organización de las actividades preventivas, a través del denominado “Servicio de Salud Laboral”, donde la obligación de establecerse en las empresas depende de que se considere necesario en orden a asegurar la seguridad y salud de los trabajadores o cuando se trate de grupos de empresas que deban establecer un Servicio de Salud Laboral conjunto.

2.2.8. Suecia.

En Suecia, la principal norma sobre seguridad y salud laboral está constituida por la “Ley de Entorno Laboral”, del 1978, que ha sido objeto de diversas modificaciones para adaptarla a la DM. Si bien, esta regulación se dirige más a fijar los objetivos a cumplir que a señalar los medios con que cuente el empresario para cumplir con sus obligaciones preventivas.

En este sentido, la citada norma establece que “el empresario debe asignar tareas de tal forma que los requerimientos del ambiente de traba-

jo sean satisfechos, comprendiendo tal asignación los medios que sean necesarios”.

Sin perjuicio de esta asignación de tareas en el interior de la empresa, la norma también establece que “en los casos en que las condiciones de trabajo lo requieran, el empresario facilitará Servicios de Salud Laboral en la medida en que sean necesarios”.

Partiendo de esta preferencia absoluta de la organización por el empresario de las actividades preventivas con recursos en el interior de su empresa, sin embargo, también se admite la obtención de servicios de personas o entidades competentes ajenas a la empresa.

2.2.9. Irlanda y Reino Unido.

En ambos países anglosajones se parte de la consideración de que resulta irrelevante la procedencia de los recursos con que cuente el empresario para organizar la actividad preventiva en el seno de su empresa, dado que lo realmente relevante es que el empresario cuente con el personal competente, ya proceda del interior o del exterior de la empresa, que haya sido contratado para ayudarle a llevar a cabo las medidas necesarias para cumplir las exigencias y prohibiciones que le impone la normativa de seguridad y salud laboral.

3. TRANSPOSICIÓN DE LA DM EN ESPAÑA

3.1. ANÁLISIS GENERAL

En España la transposición de la DM se efectuó con un retraso de tres años respecto al plazo que fijaba el artículo 18.1 de la misma (31 de diciembre de 1992), dado que hubo que esperar hasta noviembre del año 1995 para que viera la luz la norma que transpuso al Derecho español esa norma comunitaria,

mediante la promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL).

Las opiniones doctrinales son coincidentes a la hora de señalar que el esquema dibujado por la normativa española, en relación con la organización de los recursos para las actividades preventivas, adolece de claridad y es bastante restrictivo, teniendo en cuenta el extenso abanico de posibilidades que había diseñado la DM y el amplio margen de libertad que el legislador tenía para adaptar el texto comunitario a la realidad jurídica y social de nuestro país, especialmente, en relación con los denominados en nuestra normativa “Servicios de Prevención Ajenos”.

Con la finalidad de responder a una pretensión de extrema fidelidad al contenido y directrices señaladas por la DM, **la normativa española**, al transponer esa norma comunitaria a nuestro Derecho, **estableció diversas modalidades de organización preventiva que, sin embargo, están estructuradas de forma, más o menos excluyente, en contra de la funcionalidad y flexibilidad que concedía la Directiva Marco.**

El Reglamento de los Servicios de Prevención (en adelante, RSP) delimita cuáles son las diversas opciones que tiene el empresario para organizar la actividad preventiva en el seno de su empresa, pues en su artículo 10 preceptúa que *“la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas se ha de realizar por el empresario con arreglo a alguna de las siguientes modalidades:*

- a) *Asumiendo personalmente tal actividad.*
- b) *Designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo.*
- c) *Constituyendo un Servicio de Prevención Propio.*
- d) *Recurriendo a un Servicio de Prevención Ajeno”.*

Si bien, la Ley de Prevención y el Reglamento de los Servicios de Prevención articulan las cuatro modalidades citadas en función de la plantilla de la empresa y del tipo de actividades desarrolladas por la misma.

3.2. DIFERENCIAS RESPECTO AL RESTO DE LOS ORDENAMIENTOS EUROPEOS

Hechas estas precisiones, es necesario señalar las principales peculiaridades del sistema español de organización de la actividad preventiva que lo separan y diferencian del resto de los países de nuestro entorno.

En primer lugar, ha de ponerse de manifiesto que el mimetismo de la transposición al derecho interno de la DM ha llevado a traicionar al legislador español, pues en España, a diferencia del resto de los países europeos, se distingue entre “Servicios de Prevención Propios” y “designación de trabajadores”, como si se tratase de dos supuestos diferentes, cuando en realidad un Servicio de Prevención Propio supone la designación de trabajadores específicamente dedicados a las tareas de prevención.

Asimismo, merece reseñar que, aunque el Reglamento de los Servicios de Prevención parece inclinarse formalmente a favor de que el empresario tenga su propio personal y cuente con servicios internos dentro de la empresa, lo cierto es que la redacción de los artículos 11 y siguientes de esa norma y la configuración como modalidad preventiva de los Servicios de Prevención Ajenos, así como sus posibles combinaciones, permiten al empresario una amplia libertad de opción para escoger entre su propio personal y una o varias entidades externas, lo cuál constituye una notable diferencia con la mayor parte de los países europeos, dado que en los mismos se otorga una prioridad a la organización de la

actividad preventiva en el interior de la empresa antes de acudir a los servicios prestados desde el exterior de la misma.

Especial hincapié ha de hacerse en la opción que tiene el empresario para cumplir con sus obligaciones legales consistente en recurrir a contratar la actuación de un Servicio de Prevención externo, ya sea de carácter mercantil o el propio de una Mutua de Accidentes de Trabajo.

Aunque la Directiva Marco, en su artículo 7, conceptúa el “servicio de prevención” como sinónimo de actividad recibida por la empresa, la Ley de Prevención ha identificado el servicio de prevención con la existencia de una entidad especializada, lo que constituye una singularidad del sistema español que nos separa de la mayor parte de los modelos europeos de organización de la actividad preventiva.

El Servicio de Prevención Ajeno se considera, por tanto, una modalidad de organización de los recursos preventivos, por la que el empresario va a poder optar con exclusión de todas las demás. De esta forma, parece que se viene a otorgar a estas entidades especializadas un carácter que excede al de meras empresas que ofrecen a terceros sus servicios, si entendemos por tales servicios las actividades puntuales que puede demandar el empresario para cumplir con sus obligaciones en materia de prevención.

El éxito de los Servicios de Prevención Ajenos como modalidad preventiva a la que puede recurrir el empresario no ha contribuido al correlativo éxito y desarrollo del concepto de internalización de la prevención, sino que, al contrario, el empresario exige que el Servicio de Prevención que contrató le resuelva todos los problemas.

La situación anteriormente descrita está contribuyendo a que el “mercado de los servicios de prevención” sea el principal objeto de

debate, cuando lo cierto es que los Servicios de Prevención han de ser concebidos como un mero instrumento de las empresas para cumplir con los objetivos y finalidades que se señalan realmente en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, es decir, para contribuir a

garantizar el derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo, en el contexto de una política “coherente, coordinada y eficaz de prevención de riesgos laborales”, como dice la propia Exposición de Motivos de la Ley, fomentándose una auténtica cultura preventiva.



BIBLIOGRAFÍA

- Fundamentalmente la obra: “Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de Europa”. Antonio V. Sempere Navarro y Miguel Cardenal Carro. Editorial Mapfre. Madrid, 2000.
- “Curso de prevención de riesgos laborales: España en el marco de la Unión Europea”. Ignacio Ruiz Rodríguez y F. Javier Torillo González. Editorial Dykinson. Madrid, 1989.
- “Derecho Comunitario y Comparado”. Javier Sánchez Cuesta. Editorial Edifap. Madrid, 1995.
- “Los Servicios de Prevención Ajenos Mercantiles y las Mutuas de Accidentes de Trabajo. Estudio sectorial del año 2002”. Edita AMAT. Madrid, 2004.