

## VIII.04. El tratamiento de la seguridad y salud laboral en la negociación colectiva

Las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo han sido objetivo preferente de atención legislativa durante los últimos años, como se constata con el análisis del marco normativo. Reflejo evidente de una concienciación progresiva, sensible con los efectos gravosos que puede tener en ámbitos esenciales de la persona, como la seguridad y la salud, esa tradicional subordinación del trabajador frente al empresario, dentro de la dinámica que impone la relación laboral. No puede decirse que el legislador se haya mostrado displicente en esta cuestión, o peor todavía, indiferente.

**Juan Carlos García Quiñones**    **INTRODUCCIÓN**

Profesor Contratado Doctor de Derecho  
del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad Complutense de Madrid

Contemporáneamente se ha evidenciado un compromiso escaso con la defensa del trabajador, desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, durante las distintas reformas habidas en un buen número de materias relacionadas con el Derecho de trabajo. Sin ir más lejos, las previsiones vinculadas con la modificación del régimen jurídico aplicable al despido improcedente sin causa, mediante una reducción progresiva de los derechos del trabajador para ese supuesto de extinción de la relación laboral, con el consiguiente reforzamiento del poder empresarial durante toda la vigencia del contrato de trabajo. Aspecto, este último, si cabe más trascendente, aunque en ocasiones venga silenciado.

### **CARENCIAS EN EL TRATAMIENTO LEGAL DE LA SALUD LABORAL EN EL ÁMBITO LEGAL**

En efecto, si se analizan las últimas reformas legales en materia laboral, por ejemplo la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, *de medidas urgentes para la*

*reforma del mercado de trabajo*, o la llevada a cabo con ocasión del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, *de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*, se constata la poca incidencia que ha tenido la preservación, o la mejora, de la seguridad y salud en el trabajo. Más bien pudiera afirmarse lo contrario, de considerar la ampliación del ámbito de actuación de las Empresas de Trabajo Temporal. Y ello, no tanto por una animadversión predeterminada hacia aquellas cuestiones vinculadas con la prevención de riesgos laborales, cuanto por una opción de política legislativa claramente orientada a estimular la creación de empleo mediante una apuesta por la flexibilización, precarizando los derechos laborales del trabajador, en correspondencia con el reforzamiento del poder empresarial dentro de la dinámica del contrato de trabajo.

Esa falta de coherencia legislativa, constatable empíricamente mediante una retrospectiva histórica reciente, explica que el aumento significativo de regulación específica sobre cuestiones vinculadas con la seguridad y salud en el trabajo no ha ido acompañado, paradójicamente, por una disminución significativa en las cifras de siniestralidad laboral, bastante más elevadas de lo que sería razonable en términos de convergencia con la tasa media de accidentes laborales a nivel de la Unión Europea, y con niveles infinitamente superiores a lo deseable desde una posición comprometida y sensible con la prevención de riesgos.

No sin razón, de manera un poco simplificada pero muy descriptiva, el volumen tan amplio de accidentes de trabajo se ha identificado con una carencia de aplicación efectiva del derecho de los trabajadores a la salud laboral. Y en esa lógica también, la doctrina coincide en apuntar hacia una organización integral de las políticas públicas de prevención de riesgos laborales, respecto a la protección de la salud en el medio ambiente de trabajo. De este

modo, se toma conciencia de que una visión realista sobre el estado actual de la salud laboral en España requiere un análisis considerando la complejidad de las causas, como presupuesto para proponer políticas adecuadas a la dimensión de los problemas que se plantean.

El resultado descrito está condicionado por la interdependencia de la normativa laboral. Su estructuración sistemática, necesaria para ordenar adecuadamente las normas que regulan cada materia, debería conjugarse en este caso con una protección amplia sobre seguridad y salud en el trabajo, mediante una sensibilización adecuada e integral de la regulación laboral. Solución todavía muy lejana, cuando menos con el referente del ordenamiento español. El elemento clave que pudiera explicar semejante insatisfacción es la falta de empatía respecto de la seguridad y salud en el trabajo por bastantes medidas laborales implementadas en épocas relativamente recientes —algunas muy próximas en el tiempo—, sin una vinculación cuando menos «nominal» con la materia, pero con efectos evidentes sobre la misma. Expresado de un modo más directo, las concesiones del legislador en términos de flexibilidad —pudiera decirse precariedad, en tanto que anverso y reverso de la misma moneda—, sobre cuestiones ajenas en principio al ámbito de seguridad y salud en el trabajo, tienen consecuencias negativas respecto de los accidentes laborales.

En un contexto de actuación combinada de oferta y demanda en el mercado laboral, con fuerte crecimiento de la demanda de puestos de trabajo en paralelo con una contracción intensa en la oferta, el acceso a un puesto de trabajo acaba percibiéndose casi como un bien absoluto en sí mismo, dejando en lugar secundario las condiciones inherentes al trabajo a desempeñar, y consecuentemente también, aquellas que tienen una derivación directa o

indirecta con la seguridad y salud del trabajador. Una ecuación que se traduce en niveles altos de desempleo. En efecto, no puede obviarse la actual situación económica en España, con tasas de desocupación por encima del 20 por 100 para la población activa en general. Porcentaje que alcanza el 48 por 100 respecto de un colectivo particularmente vulnerable, como son los jóvenes menores de veinticinco años.

De otro lado, la imposición de sanciones de etiología básicamente económica ha suscitado un debate doctrinal, por ejemplo, con ocasión del recargo de prestaciones, bajo esa lógica de implicar activamente al empresario para que el accidente de trabajo no suceda, de forma que si acontece como consecuencia de un incumplimiento empresarial por falta de medidas de seguridad, se proyectan sobre el empleador efectos gravosos importantes. Hipótesis que pudiera comprometer incluso, a futuro, la propia continuidad de la empresa, lastrando su viabilidad o condicionando su desaparición, en función de circunstancias como la dimensión de la misma o la gravedad del incumplimiento empresarial en materia de seguridad y salud en el trabajo. Variables todas que evidencian esa dificultad para encontrar un equilibrio que concilie un grado de coerción elevado, en términos de exigencia y efectividad, coherente con la importancia de los intereses en juego vinculados con la seguridad y la salud del trabajador, de un lado; junto con la propia pervivencia de la empleadora, de otro lado.

Máxime, si se consideran algunos elementos singulares del modelo español, por ejemplo, la dimensión de las empresas que conforman el tejido empresarial en España, mayoritariamente pequeñas o medianas, con la consiguiente limitación para afrontar una eventual sanción económica cuantiosa. Las particularidades inherentes a cada coyuntura económica no debieran condicionar una determinada opción de política legislativa en mate-

ria de seguridad y salud en el trabajo, sobre todo si se utilizan para tratar de impulsar a la baja los efectos de una previsión coercitiva concreta. Pero, desde una óptica realista, parece difícil que el legislador pueda sustraerse a semejante influencia.

La suma de carencias apuntadas en el ámbito legal traslada indirectamente sobre la negociación colectiva una responsabilidad evidente, en esa condición de escenario ideal para tratar de reconducir, dentro del contexto convencional, algunos de los problemas ajenos a la actuación del legislador. Sin embargo, como tendrá oportunidad de razonarse a continuación, considerando el estado de regulación sobre la materia que arrojan los distintos convenios colectivos analizados, no parece que la negociación colectiva haya terminado de asumir en toda su intensidad la potencialidad que se le confiere. Y por tanto, tampoco en clave de compensación con las insuficiencias advertidas en el plano legal, consecuentes con esas contradicciones legales.

#### EL TRATAMIENTO DE LA SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El art. 2.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales refiere que «las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de derecho necesario mínimo, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos». Precepto que certifica, por tanto, el carácter mínimo de las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad y salud laboral. Avanzando un paso más, en otras ocasiones, la citada Ley previene el carácter dispositivo de ciertas normas legales, con posibilidad de negociar en convenio colectivo un resultado distinto del que estipula la norma. Previsión que se aplica, por

ejemplo, en relación con determinados aspectos de los delegados de prevención (art. 35.4), como ha subrayado la doctrina.

En alguna ocasión, también, se proyecta sobre la negociación colectiva una función complementaria de las disposiciones legales y reglamentarias, negociando aspectos que la Ley no regula. Apelación que contiene, por ejemplo, el Reglamento de los Servicios de Prevención, lo que supone asumir implícitamente una insuficiencia de contenidos en el plano de la regulación legal o reglamentaria.

A estos efectos, debe hacerse una mención al Acuerdo Interconfederal para el Empleo y la Negociación Colectiva 2010, 2011 y 2012, cuyo dato más destacable es, precisamente, la escasez de referencias a la seguridad y salud. Seguramente, una omisión derivada de la crisis económica, desviando la atención hacia la prioridad en la recuperación del empleo, si bien la sensibilidad en materia de prevención de riesgos laborales debería concebirse siempre como presupuesto irrenunciable, inherente a la relación laboral, aunque en ocasiones se identifique como un sobrecoste desde la perspectiva empresarial.

Considerando todas estas premisas, la experiencia de negociación colectiva sobre seguridad y salud laboral arroja un resultado que puede sistematizarse del siguiente modo: a) Frente a las intenciones de los sucesivos Acuerdos de Negociación Colectiva (ANC) en relación con el desarrollo de una cultura preventiva mediante la negociación colectiva, muchos convenios colectivos contienen sin más una remisión a la legislación aplicable o a postulados retóricos en materia de seguridad y salud; b) Convenios colectivos que hacen referencia a normas derogadas; c) Escasas referencias en los convenios colectivos a los planes de prevención y a las evaluaciones de riesgos, o con remisión a una futu-

ra elaboración de conformidad con el marco legal; d) Minoría de convenios colectivos que se refieren a los sistemas de prevención, mayoritariamente, convenios colectivos de empresa; e) Escasez de alusiones a las condiciones de instalación y mantenimiento de los equipos de trabajo y de los medios de protección colectiva; f) Convenios colectivos que refieren la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores medios de protección individual, sin ningún añadido sobre la previsión legal; g) Ausencia de regulación convencional en relación con la coordinación de actividades preventivas, para el supuesto de concurrencia de trabajadores de distintas empresas en un mismo centro de trabajo; h) Escasos convenios colectivos que incorporan alguna cuestión relacionada con la formación de los trabajadores o sus representantes; i) Previsión en la práctica convencional de comisiones paritarias, con atribuciones muy heterogéneas, distintas de los Comités de Seguridad y Salud Laboral; j) Ausencia de vinculación en los convenios colectivos entre la ampliación del tiempo de trabajo y la preservación de la seguridad y salud laboral.

Como posición de partida, la seguridad y salud en el trabajo constituye una materia susceptible de ser negociada colectivamente, aunque en determinadas ocasiones se haya cuestionado su oportunidad, bien por las insuficiencias que se atribuyen a la negociación colectiva —o a la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales—, bien por el contenido altamente técnico que presentan determinados aspectos de la regulación. Las características enumeradas permiten afirmar que la negociación colectiva raramente agota, ni siquiera hace un uso intensivo, de la potencialidad que ofrece la norma en este sentido, evidenciando el largo camino que queda por recorrer.

Resultado que justifica sobradamente la valoración crítica que ha efectuado la doctrina. Conclusión que debiera

llevar al legislador, quizás, a extremar el rigor en la regulación legal de determinadas cuestiones que considere inexcusables en materia de seguridad y salud laboral, a la vista de la experiencia que refiere la negociación colectiva. En cualquier caso, se constata la necesidad de seguir profundizando en la adecuación del convenio colectivo, eliminando de su contenido reiteraciones y remisiones innecesarias, al mismo tiempo que se incluyen condiciones ligadas a las circunstancias de la unidad de negociación.

#### VALORACIÓN CONCLUSIVA

Como se ha tenido ocasión de constatar en los apartados anteriores, el tratamiento legislativo reciente sobre la materia laboral ha centrado su principal foco de atención en la creación de empleo, patrocinando reformas sobre buena parte de las instituciones del Derecho del trabajo. Algunas de ellas, con una incidencia potencialmente

negativa en relación con la seguridad y salud en el trabajo, por ejemplo, en alusión al aumento del protagonismo de las empresas de trabajo temporal. Diagnóstico que cuenta con exponentes próximos muy significados, como la Ley 35/2010 o el reciente Real Decreto-Ley 3/2012.

La anunciada orientación legislativa, con un fundamento explícito en el número insostenible de trabajadores desempleados, descarga indirectamente una responsabilidad reforzada hacia la negociación colectiva en materia de seguridad y salud en el trabajo, a partir de lo dispuesto en el art. 2.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cuando refiere la facultad de los convenios colectivos para mejorar y desarrollar las disposiciones legales y reglamentarias sobre seguridad y salud en el trabajo, unas veces apelando a su condición de derecho necesario mínimo; en otras ocasiones, considerando el carácter dispositivo de determinadas normas legales; o

también, desde la función complementaria de la negociación colectiva, para la regulación de cuestiones que la ley no contempla.

Sin embargo, ni la coyuntura legislativa imperante ni las llamadas reiteradas a la negociación colectiva, bajo cualquiera de las fórmulas enumeradas, han derivado hasta el día de hoy en un resultado satisfactorio, de manera que se justifican las posiciones críticas sustentadas por la doctrina. Presupuesto que pudiera servir para invocar *ad futurum* un aumento en el protagonismo legal, de confirmarse el compromiso claramente insuficiente que asumen actualmente los convenios colectivos en la prevención de riesgos laborales; o, alternativamente, más deseable, utilizar semejante insatisfacción como estímulo para concienciar a la propia autonomía colectiva acerca de su responsabilidad en la regulación de las distintas cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo.