

Ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: sujetos protegidos

ANA ISABEL PÉREZ CAMPOS *

1. PLANTEAMIENTO

La articulación jurídica de la protección de la seguridad y salud laborales descansa, como es sabido, en la existencia de un derecho a la protección eficaz en el trabajo y en el correlativo deber de protección del empresario¹; correlación de derechos y obligaciones que se extiende no sólo en el ámbito de las relaciones laborales *stricto sensu*, sino también en las relaciones administrativas, así como hacia otros vínculos jurídicos, actividades y funciones concretas.

Si bien es cierto que la regulación de la seguridad y salud en el trabajo, a raíz de la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) constituye un claro avance con respecto a la situación normativa anterior, conviene delimitar dicho alcance desde el punto de vista subjetivo. Teniendo en cuenta que se trata de una norma que tiene como objetivo la prevención de riesgos derivados del trabajo, resulta indispensable aludir a

quiénes son los sujetos amparados bajo su cobertura, en concreto, conocer si cualquier persona que lleve a cabo una actividad productiva está protegida o, por el contrario, si sólo lo están aquellas personas que tienen la condición de trabajadores². Asimismo, junto a la delimitación de quiénes son los individuos protegidos por la legislación preventiva resulta obligado referirse al alcance de la protección que la norma les dispensa, en la medida en que sirve de pauta para su clasificación y sistematización. La regulación sobre prevención de riesgos, a pesar de que supone un avance en el proceso de protección, a la vez que de sistematización y evolución en la materia, suscita diversas cuestiones sobre su ámbito de aplicación motivadas, en su mayor parte por la densa redacción que ofrece, don-

* Profesora TEU de la Universidad Rey Juan Carlos. Doctora en Derecho.

¹ Véase, el artículo 14.1 LPRL. Sobre el tema por todos: LÓPEZ GANDÍA, J., BLASCO LAHOZ, J.F., *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, 6ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pág. 47.

² «La determinación de los sujetos sometidos a la normativa de seguridad y salud laboral se presenta hoy día como un aspecto fundamental para la efectiva realización de la prevención de riesgos laborales y la protección de la seguridad y la salud en el trabajo» (MORENO VIDA, M^a.N., «La seguridad y salud en el trabajo: el deber de prevención de riesgos profesionales. Un análisis desde la perspectiva de la Directiva 89/391/CEE» en AA.VV *La reforma del Mercado de Trabajo y de la Seguridad y Salud Laboral* (Coord. J.L Monereo Pérez), XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Universidad de Granada, 1996, pág. 560.

de se incluyen y excluyen colectivos con vinculaciones jurídicas diferentes.

Una primera aproximación al ámbito de aplicación de la LPRL permite afirmar que el cuadro de sujetos y la protección otorgada a éstos por la normativa prevencionista es muy variada y compleja de entender en algunos supuestos. En efecto, como sujetos protegidos se incluye una diversidad que –junto a la protección generalizada en unos casos, sometidos a particularidades y peculiaridades en otros, e incluso con la aplicación adaptada de la norma–, convierte el ámbito personal de aplicación de la Ley en una cuestión compleja y en algunos casos, incluso, controvertida. A ello debe añadirse, que el legislador deja por resolver cuestiones tales como las razones que le han llevado a incluir, en el disfrute del derecho a la seguridad y salud laboral, a unos sujetos y no a otros, en qué consisten las particularidades que la norma señala, así como cuál es el alcance de algunas de las actividades incluidas en su ámbito personal.

Estas y otras cuestiones determinan que sea importante estudiar cuáles son los criterios de concreción subjetiva, qué alcance tienen y cómo operan. Siguiendo el tenor literal del precepto y, tras una somera referencia a los principios inspiradores de la clasificación y sistematización del campo de aplicación personal se analizará, desde una dimensión positiva y negativa, la heterogénea diversidad de inclusiones, exclusiones y supuestos especiales en que se estructuran los sujetos protegidos por la mencionada norma³.

2. PRINCIPIOS INSPIRADORES DE SU SISTEMATIZACIÓN

La normativa de prevención española se refiere a los principios de generalidad y uni-

³ Un estudio al respecto, véase, en MORENO MÁRQUEZ, A., *Los sujetos protegidos por la Ley de prevención de riesgos laborales*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

formidad, esto es, a la inicial pretensión de que todos los que realizan un trabajo de forma subordinada se encuentren incluidos en el ámbito de aplicación de la norma y a que, teniendo en cuenta los riesgos derivados del trabajo, se les proteja a todos en la misma medida⁴. Efectivamente, la promulgación de la Ley obedece a un primer factor de uniformidad normativa, toda vez que, como se ha señalado «hasta su elaboración, el tratamiento de la salud laboral era objeto de un régimen jurídico bastante deficiente, con una regulación caracterizada por su desfase, profusidad, dispersión y falta de unidad»⁵. Esta idea globalizadora y de unificación conecta con la extensión del campo de prevención subjetivo de la norma prevencionista.

Ahora bien, la finalidad principal de la LPRL de cubrir el vacío de regulación y ordenar un material normativo unificado en materia de seguridad y salud contrasta con la diversidad tanto en la extensión como en el alcance de la protección de los colectivos protegidos. Diversidad derivada de la aplicación de un conjunto de peculiaridades, particularidades y aplicaciones adaptadas de la norma preventiva que incidirán en los principios generales de concreción del ámbito subjetivo. De esta manera, ni todos los sujetos que pueden estar incluidos en el ámbito de aplicación de la norma lo están, ni ésta protege uniformemente a todos los colectivos integrados en ella.

Consiguientemente, los principios de generalidad y uniformidad predicados por la LPRL van a sufrir limitaciones o restricciones, con lo que la tendencia universalizadora y unificadora de la citada norma queda rota.

⁴ CARDENAL CARRO, M., «La prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado»; *Aranzadi social*, 1998-V, pág. 115.

⁵ ALEMÁN PAEZ, F., «Principios y caracterización general de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales» en AA.VV *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales. XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Relaciones Laborales*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Málaga, 1997, págs.80-86.

2.1. Generalidad *versus* particularidad en la determinación de los sujetos protegidos

La extensión del ámbito de aplicación subjetivo de la Ley de prevención constituye una de las novedades más importantes de dicha norma⁶, confirmándose con ello la vocación de universalidad⁷ que predica en su exposición de motivos, orientada a proteger a los trabajadores de los riesgos que se producen con ocasión de la realización de un trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que éste se preste⁸.

El artículo 3 de la LPRL que define el ámbito de aplicación de la misma rebasa la esfera laboral, extendiendo su campo protector a sectores no laborales o, no estrictamente vinculados por una relación laboral, tales como el personal civil al servicio de las Administraciones públicas, los socios trabajadores de cooperativas y, con ciertas dudas, a los trabajadores autónomos, así como a los fabricantes, suministradores e importadores.

Ahora bien, la citada nota característica de universalidad ni resulta ser novedosa ni

puede ser considerada como tal en términos absolutos. No es novedosa, toda vez que la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo extendía su ámbito de aplicación coextensamente al del sistema de Seguridad Social. De esta manera, los funcionarios públicos protegidos a nivel de Seguridad Social aunque sometidos a un régimen especial se iban a ver protegidos indirectamente por una norma que les garantizaba sus derechos a la seguridad y salud en el trabajo. No es universal porque excluye de su ámbito de protección a determinados colectivos y no incluye a otros. Precisamente por ello, en lugar de utilizar el término «universalidad» se prefiere el uso de la expresión de «generalidad» que, a nuestro juicio, expresa mejor esta tendencia amplia de protección, aunque no absoluta, en la medida en que se ciñe a unos colectivos concretos.

Si bien la LPRL agrupa como sujetos protegidos a todos aquellos individuos que realicen un trabajo para otro en su sentido más genérico, esto es, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que les una, esta situación permite afirmar que la LPRL agrupa a un colectivo de trabajadores que trabajan de una forma determinada, a saber: el trabajo prestado de forma dependiente y por cuenta ajena. No obstante, no se trata de un criterio unívoco porque no todos los sujetos que prestan servicios para un empresario de forma subordinada van a estar protegidos por la norma, ya que el legislador, de forma taxativa y cerrada, ha elaborado una lista de los sujetos amparados bajo su cobertura. Lo que significa que sólo éstos y no otros se encuentran bajo el ámbito de aplicación de la Ley de prevención⁹. De la

⁶ Como señala la doctrina, «la LPRL introdujo una profunda modificación en el aspecto relativo a su alcance subjetivo que expande su tradicional protección ligada al trabajo por cuenta ajena hacia toda actividad productiva» (SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, 3ª ed., Cívitas, Madrid, 2001, pág. 55). De novedad más importante habla FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa reglamentaria*, 3ª ed., Dykinson, Madrid, 2004, pág. 33.

⁷ En este sentido se alude a «la vocación generalizadora o universal de aplicación es clara» (CASAS BAA-MONDE, M^a.E., «La Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales: objetivos, características formales y principales novedades» en AA.VV. *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales. XIV Jornadas...*cit., pág. 33).

⁸ AA.VV. *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales* (Coord. M. Iglesias Cabero), Cívitas, Madrid, 1997, pág. 34.

⁹ Precisamente la exhaustividad subjetiva pretendida por la legislación preventiva, en aras a cumplimentar el objetivo de sistematización de la materia, muestra que existen omisiones o carencias de determinados trabajadores que debieran haberse incluido en ese afán de universalidad tales como los trabajos de colaboración social, los trabajos en ejecución de penas, los realizados por voluntarios, etc. (SEMPERE NAVARRO, A.V.,

misma forma van a estar al margen del citado ámbito algunos sujetos que perteneciendo al colectivo inicial, es decir, a pesar de ser trabajadores asalariados, quedan expresamente excluidos. Nos referimos a los empleados del hogar familiar y al personal militar. En este caso parece que lo importante no es que el sujeto realice una actividad de forma subordinada, ni que la realice en el marco de un determinado vínculo jurídico, sino en el hecho de tener una determinada condición, siendo precisamente el criterio subjetivo el que opera con carácter restrictivo.

En cualquier caso, y a juicio de algunos autores «la legislación de prevención sigue presuponiendo que el objeto de atención por antonomasia es el de trabajo asalariado y que la aplicación a otras formas de trabajo, no es más que una especie de excepción o salvedad a ese ámbito natural de cobertura»¹⁰.

En suma, la pretendida generalidad en la extensión subjetiva en materia de prevención quiebra por la diversidad de criterios y excepciones que establece la propia Ley en la determinación de los sujetos protegidos; excepciones que, además, originan que el ámbito personal de la Ley difiera del estipulado en la Directiva comunitaria 89/391/CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, en la medida en que esta última no encuentra inconveniente a la hora de dotar de protección a aquellos sujetos que, realizando un trabajo subordinado y por cuenta ajena, tengan la condición de personal militar.

GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y la Salud en el trabajo...* cit., pág. 55.

¹⁰ GARCÍA MURCIA, J., «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», *RL*, núm. 7-8, 2000, pág. 142.

2.2. Uniformidad *versus* diversidad en el nivel de protección

Junto a las limitaciones subjetivas predicadas, que ocasionan la quiebra en el principio de generalidad, vamos a destacar que el alcance de la protección de los sujetos, lejos de cumplir la inicial pretensión homogeneizadora de la Ley, se traduce en la diversidad.

La tendencia hacia la homogeneización de la protección en materia de prevención de riesgos laborales si bien es cierto que implica la identidad de la protección no significa que a todos los colectivos se les vaya a dotar de las mismas medidas preventivas. Tanto en la Directiva comunitaria como en la LPRL, el otorgamiento de la protección deriva de la situación de riesgo en que se encuentre el sujeto, esto es, no supone un tratamiento idéntico sea cual sea el riesgo y la peligrosidad con la que se enfrente el sujeto en el desempeño de su trabajo¹¹. La legislación preventiva pretende tratar a cada sujeto según la gravedad, incidencia o especificidad de los riesgos que conlleve su labor, así como la presencia de otros factores relacionados con la tarea a desempeñar tales como las condiciones en que ésta se desarrolla¹².

Por tanto, el principio de uniformidad que se adopta en la norma no consiste en facilitar a todos los sujetos una equiparación a nivel de prevención, cualquiera que sean los riesgos a los que se enfrenten; por el contrario, la

¹¹ «La sujeción a la LPRL es diversa según los colectivos a los que se dirige, es más, dentro de las inclusiones el alcance también es diferente» (SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y la Salud en el trabajo...* cit., pág. 55).

¹² El artículo 15 de la LPRL establece una serie de principios generales que el empresario debe tener en cuenta a la hora de establecer las medidas que sean necesarias para cumplir su obligación general de prevención y en los que ya se pone de manifiesto la aplicación de la norma tomando en consideración la situación de riesgo en la que se encuentre el sujeto.

pretensión homogeneizadora se dirige a dar a cada uno la protección que sea precisa, en función de la mayor o menor gravedad e incidencia de los mencionados riesgos.

Como se comprobará a continuación, la LPRL otorga su protección a distintos colectivos que tienen en común la forma de prestación de su trabajo. Se trata de colectivos diferentes con regímenes jurídicos diversos que van a propiciar la quiebra de la anhelada uniformidad. La diversidad de criterios junto con las especialidades y particularidades de determinadas actividades derivadas bien de la finalidad que persiguen o del lugar donde se ejercitan son las que incidirán tanto en la determinación de los sujetos como en el alcance de la protección dispensada a éstos¹³.

Por tanto, la variedad de sujetos conlleva una gama diversa de modos de protección condicionados por las particularidades, especialidades y adaptaciones que son aplicables a la actividad desempeñada por éstos. Estas se vinculan bien a determinadas actividades que por su especialidad o peligrosidad, por la necesidad de garantizar la seguridad pública, así como por el espacio físico en que se ejecuten, van a exigir un tratamiento específico, en materia de prevención de riesgos laborales, distinto del común.

La LPRL difícilmente va a poder conseguir constituirse en esa visión unitaria que confiesa perseguir, ya que la diversidad subjetiva exige especialidades y particularidades en el tratamiento de la prevención que van a determinar que la LPRL no sea la única norma a aplicar. La quiebra de la tendencia unificadora de la norma de prevención se manifiesta, de una parte, al tener que acudir

¹³ GONZÁLEZ-CARBAJAL GARCÍA, J.M., *Aspectos jurídico-públicos de la prevención de riesgos laborales*, Colex, Madrid, 2000, pág. 56. En el mismo sentido CARDENAL CARRO, M., «La prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado»...cit., pág. 115.

a otras fuentes normativas cuya aplicación resulta necesaria respecto a actividades concretas donde la peligrosidad del trabajo unido a la salvaguarda de un interés colectivo— en la mayoría de las ocasiones la defensa nacional— van a incidir en la necesidad de establecer una regulación con contenidos específicos y, de otra, porque las peculiaridades de determinados lugares de trabajo requiere de adaptaciones de la Ley de prevención a ese concreto espacio físico.

La consecuencia que puede extraerse de todo lo señalado hasta ahora, puede sintetizarse, a modo de recapitulación, en que la generalidad y uniformidad predicadas se traducen en la particularidad y la diversidad, con lo que intentar buscar una sistemática en los criterios de clasificación de los sujetos protegidos se convierte en una labor arduamente compleja.

3. SUPUESTOS INCLUIDOS

La doble naturaleza —laboral y administrativa— que caracteriza a la LPRL determina, a su vez, una doble vertiente en su ámbito de aplicación¹⁴, donde rebasa el ámbito laboral para comprender sectores no laborales o no estrictamente vinculados por relación laboral como funcionarios, personal estatutario y socios trabajadores de cooperativas.

3.1. La extensión del deber de seguridad y salud en el ámbito laboral

La amplitud de enfoque de la prevención de riesgos contenido en la LPRL no puede hacer olvidar, sin embargo, que el sujeto central de las medidas que la misma prevé no es

¹⁴ AA.VV *Lecciones sobre la ley de prevención de riesgos laborales* (Dir. J. García Ninet), Universitat Jaume I, Castellón, 1997, pág. 39.

otro que el trabajador por cuenta ajena o asalariado¹⁵. En este sentido, se ha venido afirmando que «el Derecho de prevención de riesgos laborales se basa en un hecho que es también jurídico, la condición de trabajador por cuenta ajena, el ser parte de un contrato de trabajo»¹⁶.

El diseño del ámbito de aplicación personal de la legislación preventiva refiere, en primer lugar, a «las relaciones laborales reguladas en el ET (LPRL, art. 3.1). La Ley de prevención hace referencia a las relaciones laborales de una forma genérica, sin hacer distinciones, a pesar de que el campo de aplicación de la normativa laboral, de todos es sabido, que ha venido diferenciando tradicionalmente entre relaciones laborales comunes y especiales. Todavía más, la doctrina laboralista incluye otras relaciones laborales denominadas «comunes con peculiaridades» o con «particularidades» que obligan a detenernos en el alcance de la normativa de seguridad y salud en cada una de ellas.

El legislador parte de la laboralidad de la relación, salvo en determinados casos que se exceptúa, para determinar quienes van a estar incluidos en su ámbito de aplicación. Hace coincidir, casi en su totalidad, el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo, con el de la Ley de prevención, y ello con inde-

pendencia de la diversidad de relaciones y de situaciones a las que puedan verse sometidos los trabajadores dentro del ordenamiento jurídico laboral. Sin embargo, partiendo de la diversidad en el ámbito laboral, resulta preciso analizar su incidencia en la LPRL.

3.1.1. *Relación laboral común*

La prevención de riesgos laborales condicionada a la previa existencia de una relación laboral, permite trazar una primera línea fronteriza entre los sujetos incluidos y excluidos del campo de aplicación personal de la LPRL. De esta manera, partiendo de la casi completa coincidencia entre el ámbito de aplicación del Derecho del Trabajo y de la LPRL puede afirmarse que, por regla general y salvo excepciones, todos los que el ordenamiento laboral califique como trabajadores quedarán incluidos en la norma de prevención y ello con independencia de la actividad que desempeñen, del tipo de vínculo contractual que ostente, o de la duración del mismo; todo ello sin perjuicio de que el alcance de la protección se adecúe a las particularidades de cada tipo de relación.

Conviene precisar que si bien la Ley de prevención se apoya en la delimitación de los sujetos protegidos, sobre la base de la previa consideración de éstos como trabajadores asalariados, la tradicional problemática sobre la calificación de determinadas relaciones como laborales se traslada al ámbito de la seguridad y la salud y, por ende, a la extensión de los sujetos protegidos por ella. Así pues, si bien es cierto que la inclusión de determinados sujetos dentro de la legislación preventiva obedece a su consideración como trabajador con independencia de la tipología, duración o, incluso, características en que se ejecute la prestación de servicios, el alcance de la protección deriva de las circunstancias concurrentes en cada caso y de los factores de riesgos relacionados con la ejecución del trabajo.

¹⁵ La relación de trabajo y, por ende, el sometimiento del trabajador al poder de organización y dirección del empresario en materia de prevención de riesgos adquiere unas connotaciones especiales, es decir, «dota de perfiles propios a la relación entre riesgo y trabajo» (SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, GONZÁLEZ LABRADA, J., M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y salud...* cit., pág.19); de ahí, que la protección del trabajo de los riesgos laborales sea fundamental. En el mismo sentido, véase: GONZÁLEZ ORTEGA, S., SEQUEIRA DE FUENTES, M., TEJEDOR REDONDO, L., *Derecho del Trabajo de la Empresa*, Colex, Madrid, 2001, pág. 415.

¹⁶ PÉREZ GUERRERO, M.L., RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., «Prevención y nuevos riesgos laborales: el caso de los trabajadores puestos a disposición», *TL*, núm. 50,1999, pág.107.

3.1.2. *Relaciones laborales de carácter especial*

La LPRL hace referencia, con carácter general a las relaciones laborales reguladas en el ET pero no establece ningún tipo de distinción con respecto a las relaciones laborales especiales; de ahí que resulte preciso analizar si éstas se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación de la norma preventiva, así como si incide su especialidad o peculiaridad en el campo de la prevención de riesgos laborales.

De la literalidad del artículo 3 LPRL cuando hace referencia a las «relaciones laborales reguladas en el ET» podría entenderse que éstas quedan fuera de la normativa de seguridad y salud al desarrollarse en normas reglamentarias propias. No obstante, también es cierto que el artículo 2 del ET no sólo recoge expresamente una enumeración de algunos de los vínculos laborales que considera de carácter especial, sino que, como una cláusula abierta, prevé la posible existencia de otras relaciones¹⁷.

Así pues, un examen más detenido de esta cuestión permite afirmar que las relaciones laborales de carácter especial también se encuentran incluidas bajo el ámbito de aplicación de la LPRL. Dos razones avalan dicha afirmación:

¹⁷ Como es sabido, el artículo 2 ET atribuye el carácter de relación laboral especial: al personal de alta dirección cuya actividad no se limite al cargo de consejero o miembro de los órganos de la Administración en las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad; a los penados en instituciones penitenciarias; a los deportistas profesionales; a los artistas en espectáculos públicos; a las personas que intervienen en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios sin asumir el riesgo y ventura de aquéllas; a los trabajadores minusválidos que presten sus servicios en los centros especiales de empleo; a los estibadores portuarios que presten sus servicios a través de sociedades estatales y, en definitiva, a cualquier otra relación laboral especial así declarada por una Ley.

La primera, porque el hecho de que las citadas relaciones laborales de carácter especial tengan un tratamiento propio y específico no significa que dejen de ser relaciones laborales. En efecto, todas ellas son relaciones laborales en las que la especialidad se circunscribe a unas características particulares y, por tanto, diferenciales que son las que les dotan de un tratamiento específico, entre las que cabe destacar el lugar en que se desarrolla el trabajo, el tipo de actividad que se ejercite o las características especiales del sujeto.

La segunda, porque la regulación específica de estas relaciones laborales especiales hace remisiones a la protección en materia de prevención. En efecto, bien remiten con carácter supletorio a lo dispuesto en el ET¹⁸ o bien, mediante remisiones expresas de sus normas reguladoras, aluden a la protección en materia de seguridad y salud¹⁹.

En fin, la circunstancia concluyente para determinar que se trata de figuras incluidas dentro del campo de aplicación de la Ley de prevención no es su calificación como especiales sino como laborales. Y es que el hecho

¹⁸ Véanse, los arts. 21 del RD 1006/1985, de 26 de junio que regula la relación laboral de los deportistas profesionales; el artículo 12.1 del RD 1435/1985, de 1 de agosto, que regula la relación de los artistas en espectáculos públicos o el artículo 12 del RD 1438/1985, de 1 de agosto, que regula la relación laboral de carácter especial de las personas que intervienen en operaciones mercantiles sin asumir el riesgo y ventura de las operaciones intermediadas.

¹⁹ Téngase en cuenta lo señalado en el artículo 19 del RD 2/1986, de 23 de mayo sobre el servicio público de estiba y desestiba de buques; el artículo 15.1 b) del RD 782/2001, de 6 de julio por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios; el artículo 8.3 y 9 del RD 1368/1985, de 17 de julio por el que se regula la relación laboral de carácter especial de los minusválidos que trabajen en los centros especiales de empleo. En general, MONTROYA MELGAR, A., PIZÁ GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y salud en el trabajo*, 2ª ed., Mc Grawhill, Madrid, 2001, pág. 70.

de que estas relaciones tengan un régimen jurídico propio, distinto del recogido en el ET, no va a significar que dejen de ser relaciones laborales en sentido genérico.

3.1.3. *Relaciones laborales con peculiaridades*

Junto a las relaciones laborales comunes y especiales, es preciso tener en cuenta que en el ámbito laboral la doctrina científica ha planteado la posibilidad de que existan otras relaciones laborales denominadas «comunes con peculiaridades» o «con particularidades»²⁰ que obligan a cuestionar también su posible inclusión en el ámbito de la prevención.

Se trata de vínculos jurídicos reputados como laborales donde se particularizan las prescripciones generales y a pesar de ello no han sido catalogados explícitamente como especiales. En otras palabras, son figuras que se sitúan en un punto intermedio entre las relaciones laborales comunes y las especiales, en la medida en que se encuentran sometidas a la legislación laboral común, aunque cuentan con singularidades en su régimen jurídico.

Al margen de la especialidad que les caracteriza y de una enumeración exhaustiva de estas relaciones a caballo entre lo común y lo especial, cabe indicar que su

²⁰ Junto a las relaciones laborales comunes y especiales la doctrina científica suele incluir aquellas otras que sin merecer el calificativo de especiales presentan particularidades. La doctrina científica coincide en afirmar su existencia aunque difieren tanto en el uso del adjetivo que las califica como la enumeración de las mismas. De esta manera, mientras que MONTÓYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, 25 ed., Técnos, Madrid, 2004, pág. 499) habla de comunes con peculiaridades. Por su parte, los profesores, MARTÍN VALVERDE, A. RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F. y GARCÍA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo*, 12ª ed., Técnos, Madrid, 2003, pág. 198; se refieren a relaciones laborales con particularidades.

inclusión en la normativa preventiva está fuera de toda duda. La justificación de dicha afirmación vendría dada sobre la misma línea de interpretación utilizada en cuanto a las relaciones laborales especiales; es decir, se trata, en cualquier caso, de relaciones laborales, lo que determina que se les aplique la normativa en materia de prevención. A ello debe añadirse que algunas de estas actividades laborales con peculiaridades se encuentran incluidas expresamente en el ámbito de aplicación de la LPRL tales como las relaciones laborales en el sector público o los socios de cooperativas de trabajo asociado, cuyo estudio se abordará más adelante.

Admitida la posibilidad de un tratamiento jurídico preventivo dispar a los sujetos protegidos en función de sus peculiaridades cabe aludir a determinados grupos o colectivos a los que se les aplica la legislación preventiva y donde su peculiaridad reside en el nivel de riesgos y, consecuentemente, en la especial protección que se les dispensa.

Por regla general, la protección otorgada es la misma y no influye en la consideración de los sujetos protegidos por la LPRL el hecho de que se trate de trabajadores con contratos de una determinada duración, jornada o que prestan servicios en diversos sectores de la actividad productiva. Ahora bien, esto no significa que no puedan existir ciertas prescripciones expresas relativas a determinadas relaciones de trabajo tales como el trabajo en el mar, en la construcción, en la minería o el trabajo ferroviario, para las que la LPRL haya previsto normas específicas de carácter sectorial que hagan frente a los especiales riesgos que se generan en estos sectores, con la finalidad de obtener así una protección eficaz²¹.

²¹ Existen normas reglamentarias referidas que establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en la obras de construcción (RD 1627/1997, de 24 de octubre), en los buques de pesca (RD 1216/1997, de 18 de julio) y en las actividades mineras (RD 1389/1997, de 5 de septiembre).

3.1.4. *El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas*

Un último supuesto de relación laboral incluida en el ámbito de la LPRL es el relativo al personal laboral que presta servicios para la Administración Pública; con independencia del tipo de contrato laboral que le vincule con la citada Administración.

Su tratamiento diferenciado, a pesar de tratarse de una relación laboral, obedece a la especialidad que reviste la Administración pública como empresario que va a tener incidencia en el campo de la prevención de riesgos laborales. La posibilidad de que la Administración contrate personal en régimen laboral suscita problemas acerca de la normativa aplicable. Son contratos que dan origen a una relación laboral ordinaria, no obstante las particularidades del empleador y del medio de trabajo tienen incidencia en su configuración y desarrollo. Los principios que informan la actividad administrativa y el acceso a los cargos públicos (CE, arts. 23 y 103) también se proyectan sobre el personal laboral; de ahí que muchas de las normas sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública se apliquen también al personal laboral²². Esta apreciación que en principio no parece tener trascendencia, como podrá observarse, va a influir en el alcance de la protección otorgada por la LPRL.

La diversidad de entes públicos para los que el trabajador puede prestar servicios junto con el tipo de vinculación al que éstos se ven sometidos –de carácter administrativo o privado– va a determinar que la protección en materia de seguridad y salud se diversifique. Por esta razón resulta necesari-

rio establecer distinciones entre el propio personal dependiendo del ente para el que presten servicios²³.

Hay que diferenciar entre el personal laboral al servicio de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales; de la Administración militar y de la Administración de la Seguridad Social, de los Órganos Constitucionales y de Administración de Justicia así como demás entes y empresas públicas. La mayoría de los entes públicos en los que presta servicios el personal laboral está sujeta a normas de Derecho público, salvo en el último caso, el de las empresas públicas que se rigen por normas de Derecho privado. La sumisión de los distintos entes a normas públicas o privadas va a dar lugar a una diversificación en el tratamiento del personal laboral en materia de prevención de riesgos laborales. De esta forma, cuando los sujetos con una relación laboral presten servicios para un ente sometido a normas de Derecho Administrativo se les va a aplicar la LPRL con determinadas modulaciones previstas en la misma; por el contrario, si la vinculación del sujeto con la empresa pública es de carácter privado, no parece que dichas particularidades deban ser aplicadas.

El empleo de reglas particulares en materia preventiva a estos colectivos encuentra su razón de ser en las singularidades propias de su relación, que se reflejan sobre la base de un tratamiento específico contenido en las normas de desarrollo y ello porque los fines que se persiguen son diferentes: colectivos unos y privados otros; de ahí que, por ejemplo, aspectos tales como la representación y la responsabilidad en materia de prevención difieran para sujetos que prestan servicios a partir de una misma relación laboral. Y es que, a pesar de ser una relación

²² MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F., y GARCÍA MURCIA, J., *Derecho del Trabajo...* cit., pág.200. Un estudio exhaustivo, véase SEMPERE NAVARRO, A.V.; QUINTANILLA NAVARRO, R.Y., *La contratación laboral en las Administraciones Públicas*. Aranzadi, Pamplona, 2003.

²³ PALOMAR OLMEDA, A., *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*. 6ª ed., Dykinson, Madrid, 2001, págs. 674 y ss.

laboral, existe una adaptación a los principios de Derecho público y a los fines que éste persigue.

3.2. La extensión del deber de seguridad y salud fuera del ámbito laboral

Si bien es cierto que el legislador parte de la laboralidad de la relación en la sistematización y clasificación de los sujetos protegidos bajo su cobertura, esto no significa que, única y exclusivamente, dichos colectivos se consideren como tales. La LPRL otorga protección tanto a aquellos que realizan su labor a partir de una relación de carácter administrativo o estatutario como a los socios de las cooperativas cuya actividad consista en la prestación de trabajo personal.

3.2.1. Relaciones de carácter administrativo

La legislación preventiva destaca en su exposición de motivos como una de sus principales novedades, su aplicación al ámbito de las Administraciones Públicas.

La Ley de prevención incluye expresamente en su ámbito de aplicación al personal que presta servicios en las Administraciones Públicas a través de una relación de carácter administrativo. Se trata de una exclusión constitutiva, esto es, están presentes todas las notas que definen la laboralidad y, sin embargo, queda excluida por voluntad del legislador; y es que sustancialmente no existen diferencias de fondo entre un funcionario y un contratado laboralmente por la Administración Pública²⁴.

²⁴ La doctrina científica alude a «razones de oportunidad política e, incluso de inercia histórica, más que técnico-jurídicas» (CAMPS RUIZ, L.M., SALA FRANCO, T., «Exclusión del personal funcionario y estatutario», en AA.VV. *Comentarios a las leyes laborales* (Dir. E. Borrajo Dacruz), Tomo I, Edersa, Madrid, 1990, pág. 80).

Antes de determinar a qué colectivos se está refiriendo la norma de prevención, quizá es preciso concretar el alcance de la expresión «Administración Pública» para, a partir de él, concretar los colectivos que vienen a integrar el grupo de los sujetos protegidos por la LPRL.

Para la delimitación de la expresión «Administración Pública» debe acudir a la normativa administrativa y aquí se encuentra una primera dificultad puesto que no hay un concepto unívoco sobre dicha expresión, por el contrario conviven diversas posiciones tanto desde el punto de vista doctrinal como normativo. Unas aluden a un carácter objetivo donde lo importante es la función pública que se desempeñe con independencia del poder que se ejerza²⁵; otras, en cambio, refieren a un criterio subjetivo que identifica a la Administración por los órganos o sujetos integrados en el poder ejecutivo²⁶. De la misma forma las normas de carácter administrativo, dejan al margen de la citada expresión tanto a la Administración de justicia como a los órganos constitucionales²⁷. En cualquier caso, a efectos de aplicación de la LPRL, la disputa sobre el alcance del término «Administración Pública» no resulta ser fundamental. Ello obedece a que lo importante para que se les otorgue la protección, según establece la propia LPRL, es que realicen una prestación de servicios subordinada y este

²⁵ ENTRENA CUESTA, R., «El concepto de Administración Pública en la doctrina y en el derecho positivo españoles», *RAP*, núm. 32, 1960, pág. 62.

²⁶ GARRIDO FALLA, F., «La Administración Pública como objeto de ciencias jurídicas y no jurídicas», *RAP*, núm. 23, 1957, pág. 26.

²⁷ Véase al respecto, con carácter general, el RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas; la Ley 29/1998, de 13 de julio de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

elemento se encuentra presente en todas y cada una de las Administraciones Públicas.

Todos los sujetos con una vinculación de carácter administrativo están incluidos en su ámbito de aplicación y todos ellos lo están del mismo modo que el personal con vinculación laboral; de ahí la equiparación terminológica que realiza²⁸. Ahora bien, las disposiciones aplicables al personal laboral y al personal con vínculos de carácter administrativo no pueden ser iguales, porque si bien la legislación preventiva generaliza su protección a todo colectivo vinculado con la Administración pública, también señala que el alcance de la protección se encuentra sometido a «las peculiaridades que deriven bien de la propia legislación preventiva o bien de sus normas de desarrollo» (LPRL, art. 3.1). Y es que cuando se trata de personal que presta servicios en el marco de una relación de carácter administrativo, la regulación a la que se somete a los sujetos está orientada a la consecución de intereses de carácter general y predeterminada por los principios constitucionales del artículo 103 CE. Estas y otras circunstancias justifican que la normativa sobre prevención aplique ciertas peculiaridades dirigidas a la consecución del interés general que defienden; el contenido de la norma de prevención no se aplica en su totalidad a los sujetos con una relación de carácter administrativo, sino sólo en la medida de lo posible²⁹. Dicho con

otras palabras, se trata de aproximar el régimen jurídico público al privado, pero sin dejar de tener en cuenta que las finalidades que se persiguen en el ámbito público reclaman un régimen jurídico con ciertas especificidades.

Cuáles hayan de ser esas diferencias con el régimen común es algo que deriva de las peculiaridades que comporta la consideración de la Administración pública como empresario, número de trabajadores afectados, de personal en centros de trabajo, sujeción a los principios de igualdad, mérito y capacidad, etc.³⁰. Es más, estas diferencias no sólo proceden de confrontar al personal laboral con el funcionarial sino, incluso, entre éstos últimos, ya que existen diversidad de regulaciones al respecto. Así pues, en determinadas materias la norma preventiva marca las diferencias, sobre la base de la identidad del empleador³¹ y han propiciado el desarrollo reglamentario de la LPRL en este sentido³². Específicamente el citado reglamento centra sus reglas en la ordenación de la participación y representación del personal en materia preventiva, tales como en el ejercicio del derecho de participación (LPRL, art. 34.3), en los sistemas de designación de delegados de prevención (LPRL, art. 35.4) o en el régimen de responsabilidades (LPRL, art. 45). De este modo indica que el derecho de participación contenido en el capítulo V se ejercerá en los términos previstos en la Ley 9/1987, de 12 de junio que regu-

²⁸ La propia LPRL establece que cuando se alude a trabajador y empresario nos referimos a las partes de un vínculo contractual de carácter laboral, en materia de seguridad y salud en el trabajo el alcance de estos términos es más amplio ante la equiparación terminológica que establece la propia norma preventiva. Así pues, el alcance del término empresario se expande a la Administración pública y a las sociedades cooperativas; por su parte, el término trabajador se extiende tanto al personal civil con vinculación de carácter administrativo y estatutario como al socio trabajador.

²⁹ GONZÁLEZ ORTEGA, S., APARACIO TOVAR, J., *Comentarios a la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales*, Trotta, Madrid, 1996, pág. 60. MORENO MARQUEZ,

A., *Los sujetos protegidos por la Ley de prevención...* cit., pág. 110.

³⁰ CARDENAL CARRO, M., «La normativa elaborada por las Administraciones Públicas en materia de Seguridad y Salud en el trabajo», AS, 1998-V, pág. 278. del mismo autor «La prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado»...cit., pág. 118.

³¹ SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*...cit., pág. 57.

³² El RD 1488/1998, de 10 de julio, por el cual se adopta la LPRL a la Administración General del Estado y Organismos públicos de ella dependientes.

la las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio.

Ahora bien, la LPRL no parece haber tenido en cuenta qué es lo que sucede con otros funcionarios que a pesar de prestar servicios bajo una relación de carácter administrativo quedan fuera del campo de aplicación de la normativa específica en materia de participación. Tal es el caso de los funcionarios de las carreras judicial y fiscal, toda vez que en la esfera de la participación la LPRL remite a la normativa específica de desarrollo –Ley 9/1987 de 12 de junio– y ésta los excluye de su ámbito de aplicación.

El resultado final en todos los supuestos es que la norma no se va a aplicar a los sujetos con una relación de carácter administrativo del mismo modo. Ahora bien, la variedad de tratamiento con la aplicación de las citadas peculiaridades ni los problemas que se plantean para determinados colectivos en cuestiones de carácter instrumental como el derecho a la participación minoran la aplicación de las medidas preventivas en función de los riesgos a los que se deba hacer frente.

3.2.2. Relaciones de carácter estatutario

Teniendo en cuenta que aludir a personal funcionario y estatutario es una misma cosa ya que la relación funcional es una relación estatutaria y, a su vez, el denominado personal estatutario es propiamente personal funcionario, aunque sometido a un estatuto especial al servicio de la Administración de la Seguridad Social³³, conviene precisar que se trata de una figura donde su naturaleza jurídica resulta difícil de concretar ante

³³ CAMPS RUIZ, L.M; SALA FRANCO, T., «Exclusión del personal funcionario y estatutario», en AA.VV *Comentarios a las leyes laborales...*cit., pág. 81.

la «oscuridad e insuficiencia de la Ley»³⁴; por ello la doctrina científica viene afirmando que el personal estatutario se constituye en un *tertium genus* entre el personal funcionario y laboral que tiene como empleador a un sujeto de derecho público³⁵.

Dejando al margen este difuso concepto y en un intento de sistematizar los colectivos que lo engloban, cabe incluir al: personal médico, sanitario no facultativo y no sanitario. El régimen jurídico de este personal se contiene, sin perjuicio de las especialidades normativas que surjan en el ámbito autonómico en la Ley 55/2003, de 16 de diciembre que aprueba el Estatuto marco del personal estatutario de los servicios de salud. Esta Ley tiene por objeto establecer las bases reguladoras de la relación funcional especial del personal estatutario que desempeña su función en los centros e instituciones sanitarias de los servicios de salud de las Comunidades Autónomas o en los centros y servicios sanitarios de la Administración General del Estado, a través del Estatuto Marco del dicho personal³⁶.

En cuanto al concreto alcance de la protección en materia de seguridad y salud, siguiendo con la línea trazada, destaca la diversidad respecto a la normativa aplicable que incide en materia de prevención. Así, mientras que no se contienen referencias expresas a la seguridad y la salud en la norma reguladora del personal médico o el personal no sanitario, por el contrario la Orden Ministerial de 26 de diciembre de 1986,

³⁴ Un estudio detallado sobre esta cuestión, véase, en: GARCÍA PIQUERAS, M., «Consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de la relación estatutaria del personal de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social», *TL*, núm. 39, 1996, pág. 91.

³⁵ SEMPERE NAVARRO, A.V; CAVAS MARTÍNEZ, F., *El personal estatutario de la Seguridad Social en la Doctrina de Unificación (1991-1998)*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 26.

³⁶ SEMPERE NAVARRO, A.V; CAVAS MARTÍNEZ, F., ob.cit., pág. 20.

reguladora del personal auxiliar sanitario, contiene un capítulo dedicado a la protección de la seguridad e higiene y donde escuetamente se refiere a la protección general de este personal expuesto a trabajos relacionados con radiaciones³⁷.

En definitiva, la relación jurídica estatutaria no es otra cosa que una relación de función pública, en la medida en que su régimen jurídico no difiere sustancialmente del aplicable a los funcionarios³⁸.

3.2.3. *Socios-trabajadores de sociedades cooperativas*

Junto a los trabajadores asalariados, a los funcionarios y al personal estatutario, la ley de prevención considera como sujetos protegidos a los socios trabajadores de las sociedades cooperativas (LPRL, art. 3.1).

La inclusión de este colectivo en el ámbito de aplicación de la ley de prevención no es ninguna novedad, toda vez que la hoy derogada Ley General de Cooperativas de 2 de abril de 1987 establecía la aplicación a estos sujetos de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo (art. 118.5); por lo que desde este punto de vista la legislación preventiva se ha limitado a reformar su situación como sujetos protegidos en el ámbito de la prevención. A ello debe añadirse que la vigente Ley de Cooperativas 27/1999, de 16 de julio también recoge el reconocimiento de este derecho (art. 80.5). Y es que, en definiti-

va, la cooperativa en su consideración de empresario adquiere la condición de sujeto responsable frente al personal a su servicio, sean éstos trabajadores asalariados o socios trabajadores³⁹. En este sentido se ha venido indicando que quizá la expresa mención de la cooperativa dentro de la legislación preventiva obedezca a evitar que una interpretación de la norma condujera a deducir que cuando en la entidad empresarial en la que se realiza la actividad no existen patronos –en el sentido tradicional del término– y sólo hay trabajadores, no existe obligación de aplicar la LPRL⁴⁰.

La cooperativa actúa como empresario tanto para el trabajador que tiene vínculo societario como para aquellos que no lo tienen; su protección es similar a la vez que diferente, puesto que si bien tanto unos como otros se encuentran en posición de dependencia en relación con la propia cooperativa como entidad empresarial⁴¹, una y otra situación difieren, debido a que en el caso de los socios trabajadores existe una cotitularidad en relación con la empresa para la que prestan servicios. El socio de la cooperativa realiza un trabajo para la misma a partir de una previa condición de socio⁴².

Es claro que la cooperativa puede contratar a trabajadores a los que se aplica la legislación laboral ordinaria, tanto en las cooperativas que no asocian trabajo como en aquellas otras que si lo asocian⁴³. Sin embargo, si

³⁷ El artículo 115 de la referida norma alude al conjunto de medidas aplicable para este personal que desarrolla su actividad en servicios y unidades de radiología, radioterapia y medicina nuclear. Véase, a este respecto, el RD 783/2001, de 6 de julio por el que se aprueba el reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

³⁸ GARCÍA PIQUERAS, M., «Consideraciones acerca de la naturaleza jurídica de la relación estatutaria del personal de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social»... cit., pág. 72.

³⁹ MONTOYA MELGAR, A; PIZÁ GRANADOS, J., *Curso de Seguridad y salud en el trabajo*...cit., pág. 71.

⁴⁰ GONZÁLEZ-CARVAJAL GARCÍA, J.M., *Aspectos jurídico-públicos de la prevención de riesgos laborales*...cit., pág. 57.

⁴¹ ÁLVAREZ ALCOLEA, M., «La condición jurídico laboral de los socios de las cooperativas de producción», RPS, núm. 107, 1975, pág. 96.

⁴² GRACIA PELIGERO, C., LAGUARDIA GRACIA, A., *La dual posición del socio-trabajador en las cooperativas de trabajo asociado*, Técno, Madrid, 1996, pág. 14 y ss.

⁴³ Sobre la naturaleza jurídica de los socios trabajadores de las empresas cooperativas pueden verse,

bien el régimen de los trabajadores en las cooperativas queda suficientemente perfilado y regulado, no se puede decir lo mismo respecto a la figura del socio-trabajador. Su déficit legislativo deriva, principalmente, de la doble naturaleza o condición que tiene. De este modo, a los trabajadores que contrata la cooperativa se les aplica la legislación laboral común, con las especialidades recogidas en la normativa sobre cooperativas, mientras que a los socios que prestan su trabajo en la cooperativa, a pesar de tener una regulación próxima a la aplicable a los trabajadores asalariados, se les aplica la legislación sobre cooperativas, sin perjuicio de que ésta contenga previsiones similares a las establecidas en el ET.

Relacionado con esta dualidad legislativa surge la cuestión de analizar si la competencia legislativa exclusiva que tienen algunas Comunidades Autónomas sobre cooperativas puede regular aspectos de prevención de riesgos que planteen problemas de incompatibilidad con la exclusividad legislativa que ostenta el Estado en material laboral.

No existen problemas de incompatibilidad toda vez que los socios –con independencia de que la normativa sobre cooperativas reconozca o no su derecho a la seguridad y la salud laboral–, estarán protegidos sin que las distintas CC.AA. con competencias para legislar al respecto puedan establecer lo contrario. Dicho en otros términos, los socios que prestan servicios en las cooperativas están protegidos por la normativa sobre prevención de riesgos con independencia de que

entre otros: MONTOYA MELGAR, A., «Sobre el socio trabajador de la cooperativa de trabajo asociado» en AA.VV. *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del prof. C. Bayón Chacón*, Técno, Madrid, 1980, págs. 144-145. ORTIZ LALLANA, C., *La prestación laboral de los socios en las cooperativas de trabajo asociado*, Bosch, Barcelona, 1987. LUJÁN ALCARAZ, J., «El socio trabajador de las cooperativas de trabajo asociado en la Ley 27/1999, de 16 de julio, de cooperativas», AS, 1999-V, págs. 127-139.

las CC.AA. indiquen o no algo al respecto; puesto que siempre va a resultar aplicable la LPRL, al no poder modificar la normativa sobre cooperativas la protección a estos socios, ya que supondría modificar una materia en la que el Estado tiene competencia exclusiva⁴⁴.

Analizado tanto el alcance subjetivo como la normativa aplicable en estos casos quedaría por estudiar la necesidad de contemplar determinadas particularidades en el momento de aplicar la LPRL a estos sujetos. El legislador establece que la normativa de prevención se aplicará en las cooperativas, respetando «las particularidades derivadas de su normativa específica» (LPRL, art. 3.1), por tanto, la cuestión versará en analizar si estos trabajadores reciben el mismo tratamiento preventivo que el resto de los sujetos protegidos. Sin perjuicio de que la propia norma pueda ser aplicada con carácter general a los socios cooperativistas, también contempla algunas previsiones específicas para este colectivo que res-

⁴⁴ El tenor del art. 3.1 LPRL es lo suficientemente claro como para concluir, sin lugar a dudas, la sujeción de las cooperativas a esta norma. Conclusión reforzada por las previsiones expresas que tanto la Ley estatal de cooperativas (Ley 27/1999, de 16 de julio) establece en su art. 80.5 como la mayoría de las leyes autonómicas estipulan. Las CC.AA. andaluza (Ley 2/1999, de 31 de marzo) madrileña (Ley 4/1999, de 30 de marzo) vasca (Ley 4/1993, de 24 de junio) catalana (Decreto Legislativo 1/1992, de 10 de febrero por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de cooperativas de Cataluña) aragonesa (Ley 9/1998, de 22 de diciembre) gallega (Ley 5/1998, de 18 de diciembre) y extremeña (Ley 2/1998, de 26 de marzo) incluyen en sus respectivos textos su sometimiento a la LPRL. Es más, incluso otras normas autonómicas, como la valenciana (Decreto legislativo 1/1998, de 23 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana) y la navarra (Ley foral 12/1996, de 2 de julio) si bien omiten cualquier referencia a la aplicación de la LPRL, su silencio no permite excluir la aplicación de la citada norma. A este respecto véase: CARDONA RUBERT, M^a.B., «Prevención de riesgos laborales en las cooperativas», AS, núm. 4, 2001, pág. 74.

ponden a las singularidades propias de esta relación; ello crea, sin duda, la indeterminación sobre cuándo debe regir en su plenitud la LPRL y cuándo debe procederse a una adaptación de la misma ante las singularidades que presentan las citadas cooperativas.

A grandes trazos, la actividad que desempeñan los socios no difiere de la que puedan ejercer otros trabajadores. Es decir, no es posible indicar que se va a someter a estos sujetos a un trato diferenciado por el hecho de que desempeñen una labor específica que sólo ellos pueden realizar, lo que justificaría unas condiciones singulares de trabajo a la vez que una normativa específica que atendiese a las citadas condiciones. Lo peculiar no es la actividad⁴⁵.

La diferencia de trato para este colectivo con respecto a los trabajadores se va a ceñir a los mecanismos específicos de participación o representación previstos en la LPRL que toman como base la representación genérica prevista en el ET⁴⁶; previsiones normativas que no se corresponden con la forma de entender la participación en la sociedad cooperativa, ya que los socios tienen derecho a participar en los asuntos de la sociedad pero no en el sentido previsto en la legislación laboral⁴⁷. Además, pueden deri-

⁴⁵ DUEÑAS HERRERO, L.J., «Algunos apuntes sobre el ámbito subjetivo de las cooperativas de trabajo asociado: la relación jurídica societaria y laboral». AA.VV. *Congreso de Castilla y León sobre Relaciones Laborales*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pág. 278.

⁴⁶ En este sentido, véase; VALDÉS DAL- RÉ, F., «La participación de los trabajadores en la Ley de prevención de riesgos laborales» en AA.VV. *Seguridad y salud en el trabajo. El nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales* (Coords. E. Casas Baamonde., F. Valdés Dal-ré; M. C. Palomeque López), La Ley- actualidad, Madrid, 1997, págs. 124-125. CARDONA RUBERT, M^a.B., «Prevención de riesgos laborales en las cooperativas...cit., págs. 79-82.

⁴⁷ No tienen derecho a la representación, ni a la actividad sindical en los términos que se reconocen en el ET o en la LOLS, puesto que cuando el socio trabaja

vase ciertas disfunciones entre la legislación estatal y la específica en materia de cooperativas, tales como los casos de paralización de actividad por riesgo grave e inminente en cooperativas donde sólo existan socios ya que no existirá representante para acordar la citada paralización, buscándose soluciones alternativas como la paralización individual de la actividad.

No obstante lo anterior, junto a la aplicación matizada de las normas sobre seguridad y salud a estos colectivos, en ocasiones la LPRL contempla dichas especialidades sin necesidad de acudir a una normativa específica. Tal es el caso de la designación de los delegados de prevención en los que no existan trabajadores asalariados. La disposición adicional décima de la LPRL establece al respecto que la designación de éstos se realizará a través de lo dispuesto en los Estatutos de la cooperativa o por acuerdo en Asamblea general. El resultado final en este aspecto sería que cada sociedad puede establecer procedimientos distintos de designación de delegados de prevención, rompiéndose con ello, una vez más, la predicada uniformidad en materia de prevención.

En cualquier caso, se trata de diferencias de carácter instrumental que no van a impedir que se apliquen las medidas preventivas que sean necesarias para hacer frente a los riesgos que se deriven de la actividad productiva, lo mismo que si se tratase de un sujeto que presta servicios en el marco de una relación laboral⁴⁸.

aparece como autogestor del proceso productivo del que forma parte.

⁴⁸ «Los caracteres estructurales de las cooperativas de trabajo que lo diferencian del trabajo por cuenta ajena apenas son relevantes desde el punto de vista de la Seguridad e Higiene, y por ello prácticamente toda la LPRL y su desarrollo es trasladable íntegramente a este supuesto» (SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M.; CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y salud en el trabajo...cit.*, pág. 58).

4. SUPUESTOS EXCLUÍDOS

El ámbito de aplicación de la LPRL queda delimitado, además de la forma positiva que expresan los apartados primero y tercero del artículo 3, de forma negativa, cuando sus apartados segundo y cuarto aluden, respectiva y expresamente, a que «la Ley no será de aplicación...» y «la presente Ley tampoco será de aplicación...».

Las exclusiones no tienen un tratamiento uniforme sino que pueden diferenciarse varios supuestos que se ha optado por clasificar sobre la base de dos criterios: de una parte, exclusiones subjetivas o personales y, de otro, exclusiones funcionales para referirse respectivamente a supuestos de exclusiones que afectan bien a sujetos o bien a determinadas actividades.

La redacción de estos apartados es quizá la más oscura de toda la norma que se comenta, toda vez que tanto el alcance de la exclusión como los criterios utilizados son heterogéneos, por lo que resulta extremadamente compleja tanto la clasificación como la exposición de los mismos. El legislador utiliza unas veces criterios subjetivos de forma explícita e implícita y, en otras ocasiones, criterios funcionales de forma que se produce una mezcla de éstos en los que unos predominan sobre otros sin justificación alguna.

Junto a estos dos grupos se ha querido completar el cuadro de supuestos excluidos, haciendo referencia a exclusiones sobre la base de la interpretación a *sensu contrario* de las figuras que delimitan el ámbito laboral; al entender que si bien cabe incluir aquí todo trabajo que no reúna las características de laboralidad, con independencia de los sujetos que lo realizan, la ausencia de las notas que la definen determina que el colectivo quede fuera del ámbito de aplicación de la Ley de prevención. Siguiendo la misma línea interpretativa existe otra serie de relaciones no tipificadas como exclusiones labo-

rales por el ET y que quedan fuera de la Ley de prevención por la misma razón, esto es, porque falta en ellos algunas de las notas que tipifican la relación laboral.

4.1. La supresión del ámbito de aplicación de la legislación preventiva a determinados sujetos con vinculación laboral o funcional

Si bien se ha venido defendiendo el criterio del legislador de considerar que todos aquellos sujetos que prestan servicios en el marco de una relación bien laboral o bien administrativa o estatutaria están incluidos en el ámbito de aplicación de la ley de prevención, lo cierto es que dicha afirmación debe ser matizada en la medida en que se trata de una regla general que contiene excepciones.

Siguiendo la clasificación señalada, la exclusión sobre la base de un criterio subjetivo permite aludir tanto a los trabajadores al servicio del hogar familiar como al personal militar. A pesar de tratarse de exclusiones subjetivas ni el alcance de la exclusión ni los motivos de la misma coinciden. A ello debe añadirse que también la forma de exclusión es diferente, siendo explícita para los primeros e implícita para los segundos.

4.1.1. Exclusión cuasi generalizada y explícita del personal al servicio del hogar familiar

En la línea adoptada por la Directiva Marco, el artículo 3.4 de la LPRL excluye de su ámbito de aplicación a los trabajadores que presten sus servicios bajo una relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, regulada en el artículo 2. 1 b) ET y desarrollada de forma específica por el RD 1424/1985, de 1 de agosto⁴⁹.

⁴⁹ Véase al respecto: DE LA VILLA Gil, L.E., «La relación de carácter especial del Servicio del Hogar Fami-

Esta relación laboral especial, como el resto de las relaciones de este tipo, presenta una serie de características que la dotan de singularidad y que la distinguen tanto de la relación laboral común como de otras relaciones laborales especiales. La especialidad en este caso queda referida al ámbito de prestación de los servicios y a las notas de mutua confianza y flexibilidad que ambas partes se conceden recíprocamente⁵⁰. A partir de aquí habría que acudir a esas citadas singularidades en la búsqueda de un criterio que sirva de fundamento para justificar por qué se ha dejado al margen de la regulación común al personal al servicio del hogar familiar.

Partiendo de la premisa general de que la obligación empresarial es la de asegurar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos unidos al trabajo, mientras que la obligación del trabajador se sitúa en el deber de velar por su propia seguridad y salud conforme a su formación y a las instrucciones emanadas del empresario, el fundamento de la exclusión de estos trabajadores domésticos podría venir dado tanto por la especial interrelación que en el servicio del hogar familiar existe como por las peculiaridades del lugar de trabajo que dificultan la aplicación de muchas de las previsiones generales en materia preventiva.

Desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales no puede afirmarse que las especiales circunstancias en las que se desempeña el trabajo justifiquen su exclusión y, en concreto, circunstancias tales como el lugar o el espacio en el que se pres-

liar», *DL*, núm. monográfico, 1986, págs. 187 y ss. RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., «La relación laboral especial del servicio del hogar familiar» en AA.VV. *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, Tomo II, vol. 1, Edersa, Madrid, 1987, págs. 39 y ss.

⁵⁰ Véase la exposición de motivos del RD 1424/1985, de 1 de agosto.

tan los servicios o la organización familiar con un propósito productivo⁵¹.

Podría tratarse más bien de la especial consideración del titular del hogar familiar, éste sí parece ser un fuerte condicionante para excluir a estos sujetos del ámbito de aplicación de la LPRL y ello porque, en realidad, el titular del mismo no es un empresario. En efecto, éste no tiene la intención de obtener un beneficio económico, su propósito, por el contrario se sitúa en que el trabajador atienda a las necesidades del hogar y de quienes conviven con él.

Junto a estos factores quizá el fundamento más sólido de justificación de la falta de amparo a este colectivo laboral resida sobre la base de las dificultades inherentes a la aplicación de una normativa protectora de un sector donde, como señala la exposición de motivos del RD 1424/1985, «no cabe tampoco olvidar que en el ámbito familiar en el que se desarrolla el trabajo se proyectan derechos constitucionales, relativos a la intimidad personal y familiar». Derechos que van a resultar incompatibles con la aplicación de determinadas medidas preventivas, especialmente la dificultad de compatibilizar el control de la autoridad laboral del cumplimiento de las normas de prevención, con el respeto a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio.

Ahora bien, esta colisión de derechos no puede interpretarse en términos absolutos como única razón justificativa de la exclusión del personal del hogar familiar del ámbito de aplicación de la norma preventi-

⁵¹ La justificación de la exclusión sobre la base del lugar específico carece de fundamento ya que existen otras figuras tales como el trabajo a domicilio que no han sido excluidos. Respecto del concepto de hogar familiar cabe señalar que se trata de un término muy amplio debido a la dificultad de dar un concepto unitario de familia como consecuencia de la aparición de diversas formas de convivencia (RAMÍREZ MARTÍNEZ, J.M., «La relación laboral especial al servicio del hogar familiar...» cit., pág. 48).

va, porque no puede negarse la aplicación del derecho a la seguridad y a la salud laboral de este colectivo, tan sólo porque no sea posible la entrada en el domicilio por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para comprobar si se han adaptado o no las medidas que fuesen necesarias⁵². Máxime cuando la entrada en el domicilio por la autoridad laboral se contempla en el artículo 11 del RD 1424/1985 que prevé esta posibilidad de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), si bien precisa expresamente la necesidad de «salvaguardar los derechos de inviolabilidad de domicilio» y «respeto a la intimidad». Por tanto, se solventa la duda sobre si la ITSS puede o no ejercitar sus funciones en el marco de esta relación limitada al respeto a los derechos constitucionales reseñados, aunque no se señala cómo debe hacerse, ni en qué casos. A todo ello debe añadirse que cuanto menos resulta desconcertante la exclusión si se compara con otras figuras incluidas en el ámbito de la legislación preventiva tales como el trabajo a domicilio, dado que parte de los problemas que existen son comunes a ambas relaciones laborales⁵³.

Es posible limitar el derecho a la seguridad y a la salud laboral cuando sea realmente necesario para preservar el derecho que se

⁵² GONZÁLEZ CARVAJAL GARCÍA, J.M., *Aspectos jurídicos-públicos...*cit., pág. 61 señala que este Derecho constitucional «no puede producir la conculcación a ultranza del derecho a la seguridad e higiene de quien trabaja y de su derecho a la integridad física». En cambio, algún sector doctrinal defiende la plena corrección de la exclusión al entender que la obligación impuesta al titular choca con el derecho fundamental a la inviolabilidad del mismo. En el mismo sentido AA.VV., *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales* (Coord. M. Iglesias Cabero)...cit., pág. 38.

⁵³ GARCÍA VALVERDE, M^a.D., «Una exclusión "particular" de la Ley de prevención de riesgos: el servicio del hogar familiar». En AA.VV. *Ley de prevención de riesgos laborales en XIV jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (Coord. R. Escudero Rodríguez), Consejo andaluz de relaciones laborales, Málaga, 1997, págs. 170-171.

pretende proteger, pero en este caso no se entiende o no se encuentra justificación en negar el citado derecho por razones de protección de la intimidad y de inviolabilidad del domicilio⁵⁴. Todo ello, teniendo en cuenta que la citada inviolabilidad con la inaplicación de la LPRL parece que sólo puede entenderse si, al mismo tiempo, se piensa en la actividad inspectora que debe llevar a cabo la Administración Pública competente. Quizá podría tener mayor justificación la existencia de otras incompatibilidades en cuanto a la aplicación de determinados preceptos de la normativa contenida en la LPRL, –especialmente destacan los relativos al control de su cumplimiento, o los que hacen referencia a la representación y participación⁵⁵– deberían llevar a establecer singularidades en materia de prevención de riesgos laborales, como hemos señalado, para otras relaciones jurídicas, calificándose la exclusión de la figura de excesiva.

Prueba de lo anteriormente señalado es el inciso complementario a la citada exclusión que la propia Ley de prevención, en el art. 3.4, incluye sobre la obligación del titular del hogar familiar de «cuidar que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene»⁵⁶. Inciso que ha servido a algunos autores para hacer una interpretación variada sobre las motivaciones que han podido llevar al legislador a la inclusión o exclusión de este colectivo en el ámbito de aplicación de la LPRL. Así pues,

⁵⁴ SSTCo 62/1982, de 15 de octubre (RTC 1982, 62); 13/1985, de 31 de enero (RTC 1985, 13); 137/1990, de 19 de julio (RTC 1990, 137) y 142/1993, de 22 de abril (RTC 1993, 142).

⁵⁵ SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y salud en el trabajo...*cit., pág. 72.

⁵⁶ El inciso introducido en la LPRL se corresponde con lo dispuesto en el art. 13 del RD 1424/1985, de 1 de agosto cuando señala que «el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene...».

unos aluden a exclusión «aparente o parcial»⁵⁷, mientras que otros insisten en la consideración de exclusión «absoluta»⁵⁸ e, incluso, otros refieren a una «situación paradójica y contradictoria» en la medida en que señala que «de forma simultánea se niega la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y se afirma el derecho de los trabajadores domésticos a desarrollar su prestación en unas condiciones óptimas de seguridad y salud en el trabajo»⁵⁹.

Al margen de la terminología utilizada en la clasificación y sistematización de esta figura, en la Ley de Prevención también resulta relevante determinar si su exclusión no se corresponde con una ausencia de riesgos en la realización de la prestación de trabajo. La Ley de Prevención señala que aunque esta relación esté excluida de su ámbito de aplicación, el titular del hogar familiar tiene la obligación de adoptar medidas preventivas para preservar la seguridad y salud de los trabajadores. Y es que aun cuando las razones que se han analizado puedan haber dado lugar a excluir a este colectivo del ámbito de aplicación de la norma de prevención, esto no va a impedir que sea precisa una protección, toda vez que su exclusión no determina que no vayan a estar expuestos a una serie de riesgos que pueden ser los mismos que los que sufra un trabajador que realiza una actividad similar pero lo hace en el marco de una relación laboral común; de ahí el calificativo utilizado en la exclusión como de carácter cuasi general.

El problema actual se centra en determinar cuáles son y en qué deben consistir esas

especiales condiciones de seguridad e higiene a las que refiere la norma. Cuando la Ley de Prevención de riesgos excluye a la vez que declara el necesario cumplimiento de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo doméstico parece realizar un reenvío de la regulación de las condiciones a la normativa específica.

No existe una regulación que establezca cuáles son los derechos y obligaciones de las partes, así como las infracciones, las sanciones y las medidas de control del cumplimiento de la obligación; circunstancias que permiten afirmar que el mencionado deber constituye bien una mera declaración de intenciones o bien una obligación que carece de contenido concreto.

Probablemente la solución más viable hubiese sido, como ya se ha indicado, que el legislador hubiera optado por aplicar la normativa contenida en la LPRL salvo en determinadas cuestiones en las que se recurriría a una normativa reglamentaria específica para solventar aquellos aspectos que no fueran compatibles con las peculiaridades de la relación laboral especial. A este respecto se apuntan otras posibles soluciones tales como las que arbitra cierto sector doctrinal referidas a la posibilidad de mantener este tipo de relación al margen del ámbito de aplicación de la LPRL y haber previsto una futura regulación reglamentaria⁶⁰.

Consiguientemente, habrá que pensar que el hecho de que no se indique que en un futuro deba existir una normativa específica para estos trabajadores no significa que no sea posible.

⁵⁷ En palabras de GONZÁLEZ-CARBAJAL GARCÍA, JM., *Aspectos jurídico-públicos...cit.*, pág. 58 «si nos atenemos al tenor literal de la pretendida exclusión es cuando menos parcial».

⁵⁸ AA.VV *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos Laborales* (Dir. J.I García Ninet)...*cit.*, pág.41.

⁵⁹ SEMPERE NAVARRO, A.V., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo...cit.*, págs. 68-69.

⁶⁰ GARCÍA VALVERDE, M^a.D., «Una exclusión "particular" de la Ley de Prevención de riesgos: el servicio del hogar familiar». En AA.VV. *Ley de prevención de riesgos laborales en XIV Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales...cit.*, págs. 172-173.

4.1.2. *Exclusión generalizada e implícita del personal militar*

De la referencia efectuada por la LPRL al personal civil de las Administraciones Públicas como sujetos protegidos por la misma, puede deducirse a *sensu contrario* la exclusión del personal militar (art.3.1). Se trata de una exclusión subjetiva y, en principio, generalizada toda vez que se basa en un criterio extensivo al no establecer especialidad o matización alguna.

Al igual que se mencionaba para la exclusión de los trabajadores al servicio del hogar familiar la Ley de Prevención omite cualquier referencia a las causas o motivos para este colectivo; aunque a diferencia de la anterior exclusión, se ha optado por la ausencia de tratamiento de cualquier aspecto que tenga relación con la exclusión implícita de este personal. La única mención que el artículo 3 de la LPRL efectúa sobre lo militar se encuentra en el apartado tercero donde se establece la aplicación adaptada de la Ley de prevención a los centros y establecimientos militares». Precisamente, la regulación contenida en el RD 1932/1998, de 11 de septiembre por la que se adaptan determinados preceptos de la Ley de Prevención al ámbito de los centros y establecimientos militares viene a confirmar que el personal militar está al margen tanto de la normativa común como de esta normativa específica, ya que sólo se le aplicará al personal civil que preste servicios en tales centros⁶¹.

La LPRL –apartándose injustificadamente de la norma comunitaria que adopta el criterio de la actividad con particularidades para excluir de la normativa común sólo aquellas actividades que realicen las fuerzas

⁶¹ El artículo 1 de la citada norma refiere a «su aplicación en el ámbito de las relaciones de trabajo del personal laboral y los funcionarios civiles que prestan sus servicios en establecimientos dependientes de la Administración militar».

armadas en las que concurren ciertas peculiaridades⁶²-, expresamente establece que se aplicará «al personal civil» e, implícitamente, excluye al personal militar.

Lo más correcto –una vez que los sujetos han quedado totalmente excluidos del ámbito de aplicación de la Ley de Prevención– sería que, en consonancia con lo establecido en la Directiva marco, se dictase una normativa específica; aunque años después de la publicación de la LPRL la inactividad del legislador parece demostrar que ésta no era su intención⁶³.

Para determinar el alcance de la citada exclusión una de las principales cuestiones a resolver se sitúa en concretar quiénes son los sujetos que componen la expresión de «personal militar», dentro de los que cabe incluir a los denominados militares profesionales, que se incorporan a las Fuerzas Armadas a través de una relación de servicios profesionales con la Administración militar⁶⁴; la Guardia Civil considerada como «instituto armado de carácter militar»⁶⁵ y a otros colectivos a los que se les otorga la condición de militar como los militares de reemplazo⁶⁶, los que ingresan en los

⁶² No existe una pretensión de excluir a las Fuerzas Armadas como sujetos, ni siquiera cuando ejerciten estas actividades peculiares puesto que la Directiva señala en este aspecto que «será preciso velar para que la seguridad y la salud de los trabajadores quede asegurada en la medida de lo posible (art. 2.2).

⁶³ SEMPERE NAVARRO, A.V; GARCÍA BLASCO, J; GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo...*cit., pág. 73 atribuyen al silencio normativo la «causa de una pasividad pública total».

⁶⁴ Véase, artículo 2 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo reguladora del régimen del personal de las Fuerzas Armadas.

⁶⁵ El artículo 12 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁶⁶ Se incorporan a las Fuerzas Armadas para cumplir el servicio militar por una relación temporal de servicios de carácter no profesional adquiriendo durante este período la condición de militar. Ahora bien, la Ley 17/1999, de 18 mayo prevé la suspensión de la presta-

centros docentes de formación⁶⁷ y los reservistas⁶⁸.

Delimitados los sujetos integrantes del personal militar, a efectos del derecho de seguridad y salud, la cuestión más relevante consiste en determinar cuál es el fundamento para la exclusión de este colectivo, que presta servicios de carácter administrativo, del ámbito de aplicación de la LPRL. Cabe aludir a la función específica atribuida al mismo, como es la de garantizar la seguridad nacional, para lo que disponen de una organización específica y la sumisión a un régimen jurídico singular.

La defensa nacional forma parte de la función de seguridad, esto es, puede vincularse tanto con el concepto de seguridad exterior como interior. La defensa nacional se configura tanto como un conjunto de medidas tendentes a evitar las amenazas a la unidad y soberanía de España frente a agresiones externas como a mantener el ordenamiento jurídico y el constitucional, así como asegurar el funcionamiento y la pervivencia de las Instituciones frente a posibles fuerzas internas que se opongan a

ción del servicio militar obligatorio e introduce un nuevo sistema en el que todo el personal militar está vinculado a las Fuerzas Armadas por una relación de servicios profesionales.

⁶⁷ Están sometidos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, así como a la legislación penal y disciplinaria militar, sin estar vinculados por una relación de servicios de carácter profesional. La profesionalización del ejército y la suspensión de la prestación del servicio militar obligatorio prevista por la Ley 17/1999, de 18 mayo determina que las obligaciones militares de los ciudadanos pasan a cumplirse de forma distinta «pero su naturaleza e importancia permanecen inalteradas al amparo de lo previsto en el artículo 30.2 de la constitución, como inalterado queda también el deber de defender a España» (Exposición de motivos).

⁶⁸ Cubren la necesidad de una aportación suplementaria de recursos humanos a las Fuerzas Armadas, en casos de situaciones de crisis o riesgo para la seguridad nacional.

ello⁶⁹. En este sentido, podría deducirse que la seguridad ciudadana forma parte de este concepto más amplio que es el de defensa nacional, identificando con ello la misión de las Fuerzas Armadas con la de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sin embargo, no es así, toda vez que la Constitución española señala que las funciones de orden público competen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y no al Ejército (CE, arts. 8.1 y 140.1)⁷⁰.

Analizadas las posibles razones que han podido fundamentar la exclusión de este colectivo del ámbito de aplicación de la LPRL cabe aludir a las consecuencias que tiene la citada exclusión con respecto al derecho a la seguridad y salud de estos sujetos.

A diferencia de otros supuestos de exclusión, la utilización del criterio subjetivo como vía de exclusión va a determinar que sea irrelevante la actividad o trabajo que se ejecute, lo que significa que puesto que este personal queda excluido de la LPRL todas sus tareas también lo están. De este modo podría pensarse que el legislador presupone que todo trabajo que ejercite el personal militar afectará a la defensa nacional y, por tanto, la aplicación de la LPRL impediría la eficacia de aquélla. Es más, la adopción de un criterio subjetivo por el que se excluye a

⁶⁹ BLANCO ANDE, J., *Defensa Nacional y Fuerzas Armadas*, Dykinson, Madrid, 1987, pág. 139 concibe la defensa nacional como defensa exterior, pero también como defensa interior «frente a la subversión violenta que ataque a la soberanía (rebelión) o a la unidad territorial (secesión)».

⁷⁰ No obstante, cada vez con mayor frecuencia se alude a que las diferencias entre operaciones militares y policiales tienden a diluirse. Esta difuminación está motivada por la creciente convergencia que se está produciendo entre los riesgos interiores y exteriores, en la medida en que aspectos que tradicionalmente se combatían en el campo de la seguridad interior (terrorismo o narcotráfico) tienen hoy una dimensión internacional. AA.VV. *La cooperación fuerzas de seguridad-fuerzas armadas frente a los riesgos emergentes*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2001, pág.211.

todo sujeto con condición de militar, determina que quede fuera del ámbito de aplicación de la Ley de prevención, con independencia de que las tareas tengan como objetivo la defensa nacional. El ejemplo de esta afirmación lo encontramos en la Guardia Civil, como grupo militar queda excluido –a pesar de desempeñar funciones ajenas al ámbito militar como son las de seguridad ciudadana, propias de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad incluidos– salvo excepciones, en la normativa de prevención.

Quizá, por ello, lo más deseable hubiese sido que el legislador optase por aplicar la LPRL a este personal y excluir sólo aquellas actividades en las que concurren particularidades que resultan incompatibles con la garantía de la seguridad nacional.

4.2. Exclusión tácita por ausencia de laboralidad

Teniendo en cuenta que el legislador parte de la laboralidad de la relación para atribuir protección en materia de seguridad y salud, de la misma forma aunque en sentido inverso, las exclusiones de la norma laboral, ante la ausencia de alguna de las notas que definen la laboralidad, determinan su exclusión del campo de protección de la norma de prevención. Es más, su enumeración a través del listado abierto que efectuó el legislador laboral permite incluir otros supuestos de exclusión sobre la base del mismo criterio, toda vez que a pesar de no ser contemplados expresamente como tales en la norma laboral, en ellos falta alguna de las notas de laboralidad.

4.2.1. Exclusiones previstas en el Estatuto de los Trabajadores

Junto a la dimensión positiva de incluir en el ámbito de aplicación de la LPRL a los sujetos que realicen un trabajo a partir de una relación laboral, cabe señalar que a *sensu contrario*, la ausencia expresa de laboralidad determina la supresión de estas relacio-

nes del ámbito de aplicación de la legislación preventiva.

Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada bien porque algunas de las relaciones que figuran como no laborales expresamente se encuentran incluidas dentro del campo protector de la prevención de riesgos laborales tales como las relaciones de carácter administrativo o estatutario, o bien porque de forma indirecta la LPRL se ha ido extendiendo en otras normas a colectivos que no considera trabajadores tales como los trabajos de voluntariado.

De esta forma, se reduce el listado de los sujetos excluidos de la protección de la LPRL –a pesar de no reunir la condición de trabajadores– a los siguientes supuestos:

En primer lugar, las prestaciones personales obligatorias al quebrar una de las notas definidoras de la laboralidad como es la voluntariedad. Su exclusión del concepto de trabajador asalariado no le exime de riesgos especialmente en aquellas situaciones extremas en las que el personal, de forma imprevista en la mayoría de las ocasiones, se encuentra obligado a actuar. Es cierto que en estos casos se recurre a colectivos que tienen una formación adecuada para llevar a cabo estas actividades, pero también es cierto que a veces la situación requiere la prestación de servicios de estas otras personas.

En segundo lugar, los trabajos de carácter amistoso, benévolo o de buena vecindad. Su exclusión del marco de una relación laboral obedece a su colaboración altruista, sin esperar por el trabajo realizado remuneración alguna. No obstante, en materia de prevención de riesgos laborales no significa que los sujetos que desempeñan estas tareas queden exentos de riesgo, es decir, el carácter del trabajo no limita el tipo de actividad, ni la peligrosidad que se derive de la misma. Es más, incluso podría afirmarse que su situación de riesgo se puede ver acentuada respecto a otros colectivos incluidos en la LPRL, en la medida

en que no han recibido ni formación ni información sobre los riesgos que la actividad comporta para su seguridad y su salud.

En tercer lugar, los trabajos familiares salvo que se demuestre la condición de asalariado. Precisamente resulta curioso observar que, en función de la condición de asalariado o no, el sujeto estará protegido por la LPRL y ello desempeñando la misma actividad y, por tanto, soportando en principio los mismos riesgos, aunque éstos incluso pueden verse acentuados porque el entorno familiar puede propiciar que no se apliquen las medidas preventivas, como consecuencia quizá de la falta de conciencia sobre el desempeño de una actividad empresarial.

En cuarto lugar, la actividad que se limite al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración de las empresas que revistan la forma jurídica de sociedad. La función que llevan a cabo es la de presentación y dirección de la empresa, lo que les sitúa en una posición próxima a la del empresario responsable; por ello quizá, a diferencia de los supuestos anteriores, su exclusión está más justificada en la medida en que no se encuentra necesariamente vinculado a una situación en la que destaque el riesgo de su labor.

En quinto y último lugar, la labor de los agentes mercantiles siempre que respondan del buen fin de la operación, así como de los transportistas con vehículo propio. Se trata de sujetos cuya consideración de autónomos permitiría aplicarles determinados derechos como sujetos protegidos y concretas obligaciones como sujetos responsables.

4.2.2. *Otras exclusiones al margen de la normativa laboral*

Junto a las exclusiones expresas previstas por el propio Estatuto de los Trabajadores, y sin perjuicio de considerar que perfectamente podrían estar inmersas en la lista abierta que contempla el apartado g) del

artículo 1.3 de la citada norma, cabe considerar como sujetos excluidos del ámbito de aplicación de la LPRL a los becarios, los trabajos de *au pair*, así como la labor de los religiosos.

En su mayor parte se trata de figuras de naturaleza jurídica entre lo laboral y lo extralaboral lo que va a dificultar su inclusión o exclusión del campo de aplicación de la LPRL, sobre todo si se tiene en cuenta que en los supuestos donde existe normativa legal que las regule se omite toda referencia a la protección de la seguridad y la salud de estos colectivos.

Respecto de los becarios, cabe señalar que si bien su trabajo está destinado a su propia formación o perfeccionamiento profesional y siempre que no se les termine contratando, quedan fuera de la protección que otorga la legislación preventiva, aun cuando desempeñen labores no sólo similares, sino idénticas a las de los trabajadores protegidos en materia de seguridad y salud⁷¹. No obstante, no debe olvidarse que se trata de una figura de naturaleza jurídica compleja⁷², lo que va a tener repercusión directa en su consideración como incluida o excluida de protección en materia de prevención de riesgos laborales.

El trabajo *au pair* ha sido tradicionalmente entendido a partir de un modelo de relaciones cuasi familiares y de colaboración basado en el intercambio de ayuda mutua sin finalidad lucrativa. En principio, podría

⁷¹ En general, véanse entre otros: LUJÁN ALCARAZ, J., *La contratación privada de servicios y el contrato de trabajo*, MTSS, Madrid, 1994, págs. 246 y ss. GOÑI SEIN, J.L., «Las becas y el encubrimiento de contratos laborales» *REDT*, núm. 13, 1983, págs. 293 y ss.

⁷² «De relación híbrida» habla GONZÁLEZ ORTEGA, S., «Las becas: formación, inserción, prácticas profesionales, trabajo asalariado» en AA.VV. *Trabajo subordinado, y trabajo autónomo en la delimitación de fronteras del Derecho del Trabajo*,. Homenaje al prof. J. Cabrera Bazán (Coord. J. Cruz Villalón), Técno, Madrid, 1999, pág. 131.

considerarse como una relación de trabajo incluida dentro de la de carácter especial del servicio del hogar familiar, en cambio la exclusión expresa de esta figura del RD 1424/1985 por el que se regula la citada relación laboral especial anula esta posibilidad. A ello debe añadirse, la ausencia también en este ámbito de cualquier regla que garantice el derecho del colocado *au pair* a la seguridad y la salud en la prestación de sus servicios⁷³.

En cuanto a las labores de los religiosos o miembros de congregaciones, sociedades o institutos de vida en común que ostentan un vínculo pastoral con la comunidad a la que pertenecen independientemente de que puedan prestar servicios para una empresa o una administración, su relación será entre ésta y la comunidad⁷⁴. No obstante conviene precisar que también podría estar sometido a vínculos laborales o de carácter administrativo, de forma que, realizando una misma actividad, en unas ocasiones quede protegido por la legislación preventiva y en otras no.

5. SUPUESTOS ESPECIALES

Bajo el calificativo de especiales se alude a otros supuestos que no son incardinables en ninguno de los apartados anteriores. Su ubicación específica se fundamenta bien porque se trata de supuestos que de forma indirecta aluden a la protección en materia de seguridad y salud o bien de supuestos donde resulta controvertida su posición como colectivos incluidos o excluidos del campo de aplicación personal de la misma.

⁷³ QUESADA SEGURA, R., «El trabajo *au pair*: entre la laboralidad y la tutela extralaboral» en AA.VV. *Trabajo subordinado y trabajo autónomo...*cit., pág.332.

⁷⁴ STC 214/1992, de 1 de diciembre (RTC 1999, 214).

5.1. La protección de los trabajadores autónomos

Quizá el adjetivo que mejor permita calificar la posición del trabajador autónomo en la LPRL sea el de «anómala»⁷⁵, sobre todo teniendo en cuenta la incertidumbre generada en cuanto al alcance de su protección en materia de prevención de riesgos laborales, sin que exista una postura unívoca por parte de la doctrina científica a este respecto⁷⁶; de ahí, que se haya optado por considerarlo como un supuesto especial.

Antes de entrar en el análisis de la protección que la LPRL dispensa a este colectivo, resulta obligado detenerse en el punto de partida que adopta la norma para considerar al trabajador autónomo como sujeto protegido y obligado, toda vez que –a diferencia del resto de colectivos– en el autónomo concurren en la misma persona la condición de sujeto responsable y protegido en materia de seguridad y salud. Esta especialidad le coloca en materia de prevención en una posición de proximidad tanto hacia el asalariado como hacia el empresario con unos derechos y unas obligaciones muy especiales.

La cuestión principal a analizar respecto de este colectivo se situaría en determinar la razón de su inclusión como sujeto protegido por la legislación de prevención, debido a que su condición empresarial le convierte en sujeto responsable u obligado por el deber de protección de la seguridad y la salud de sus trabajadores; toda vez que es él el que debe controlar la actividad llevada a cabo y

⁷⁵ GONZÁLEZ ORTEGA, S., APARICIO TOVAR, J., *Comentarios a la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales...*cit., pág. 61.

⁷⁶ Unos los consideran como supuestos de exclusión relativa (SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo...*cit., pág. 68, mientras que otros como una inclusión «poco llamativa» (FERNÁNDEZ MARCOS, L., *Comentarios a la Ley de prevención...*cit., pág. 33).

los riesgos que se generan a partir de la misma.

Sin embargo, no debe olvidarse que el trabajador autónomo en su consideración de tal y, por ende, como sujeto protegido puede estar sometido a ciertos riesgos en el desempeño de su trabajo, con independencia de la naturaleza jurídica del vínculo que le une al empresario. En un mismo centro de trabajo pueden coincidir trabajadores de dos o más empresas y trabajadores autónomos; todos ellos van a compartir el mismo lugar de trabajo e, incluso, en la mayoría de las ocasiones los mismos riesgos. Desde este punto de vista, en el momento en que el trabajador autónomo pasa a trabajar a una empresa pierde la condición de sujeto responsable de la prevención y adquiere la de protegido por la misma. En estos casos no se establece una relación de trabajo por cuenta ajena, sin embargo, el trabajador autónomo presta sus servicios inmerso en un ámbito laboral en el que existe una diversidad de riesgos. Quizá por ello, para evitar que el trabajador quedase fuera de la protección dispensada por la LPRL por su consideración de independiente se le otorgue cierta protección. En este sentido, de «aplicación circunstanciada»⁷⁷ se ha calificado su inclusión dentro de la normativa de prevención y es que como se ha venido señalando «las medidas de seguridad en el trabajo responden a unas finalidades en las que cabe prescindir de la forma jurídica en la que el trabajo se presta»⁷⁸.

De mixta e insuficiente podría calificarse la concreta protección que la legislación preventiva dispensa al trabajador autónomo. Mixta porque, como ya se ha señalado, ocupa una posición intermedia entre la del trabajador y la de empresario que propicia que la normativa de seguridad y salud en el traba-

jo le confiera un trato singular, que determina tanto la asunción de obligaciones propias del empresario como de deberes típicos del trabajador. Insuficiente porque la LPRL no contempla al trabajador autónomo como elemento aislado, ni siquiera como persona que puede correr riesgos derivados de la prestación de un trabajo sino como una pieza más del proceso de producción empresarial. Esta situación es la que explica que la protección de estos sujetos quede circunscrita al derecho de información que el empresario principal debe proporcionar a los restantes empresarios que desarrollan actividades en sus centros de trabajo. Es más, como trabajador y persona afectada por los riesgos propios del trabajo tiene derecho a la información que para su prevención y protección deben recibir los trabajadores (LPRL, art. 24.2 y 5).

Las referencias al trabajador autónomo son más prolijas en determinados sectores profesionales, habida cuenta de la mayor participación de este tipo de trabajadores, tal es el caso del sector de la construcción, donde aparece como derecho propio en las normas de prevención⁷⁹. Consiguientemente podría añadirse un adjetivo calificativo más a la protección otorgada a este colectivo en materia de prevención de riesgos laborales. En efecto, la protección del trabajador autónomo es indirecta, esto es, su protección puede ser exigida en la medida en que si no lo hace puede poner en peligro la seguridad y la salud de los trabajadores a los que se ha hecho referencia.

En cualquier caso, a modo de recapitulación, la especial posición del trabajador autónomo en el proceso productivo va a ser el condicionante esencial en la protección limitada que el legislador le otorga en materia de prevención; de ahí que las obligaciones que se le atribuyen se acerquen en unos casos a

⁷⁷ GARCÍA MURCIA, J., «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo»...cit., pág. 142.

⁷⁸ RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO FERRER, M., «La huida del Derecho del Trabajo», *RL*, tomo I, 1992, pág. 92.

⁷⁹ Véase, al respecto, el RD 1627/1997, de 24 de octubre por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

las que son propias del empresario y, en otros, se tome en cuenta su condición de trabajador.

5.2. La confusa situación de los fabricantes, importadores y suministradores

Una última referencia en la delimitación de los colectivos protegidos por la normativa preventiva del campo de aplicación personal de la LPRL es la relativa a la confusa y oscura posición de los denominados fabricantes, importadores y suministradores.

La alusión que el artículo 3 de la LPRL les dedica es, al menos, sorprendente, toda vez que no puede entenderse la razón ni el alcance de su inclusión en dicho precepto. De la lectura detenida del citado precepto no cabe deducir ni su inclusión ni su exclusión; aunque esta última adquiere un mayor protagonismo toda vez que el legislador alude a ellos como sujetos con obligaciones, incidiendo parece ser, en su consideración como sujetos

responsables y, por tanto, en su condición de sujetos excluidos de la protección en materia de seguridad y salud. Así pues, las obligaciones que la Ley impone a estos fabricantes, importadores y suministradores lo son sólo como obligados a que los equipos o productos por ellos suministrados reúnan las condiciones necesarias para crear un ambiente de trabajo seguro, así como posean los elementos correctos para su seguro manejo⁸⁰.

Si bien del tenor literal del artículo 3 LPRL quizá quepa deducir que el propósito del legislador es de incluirlos en su ámbito de aplicación personal, no obstante cabría cuestionar tal afirmación en la medida en que no se encuentra un fundamento para la misma. Como señala la doctrina científica sin duda «hubiese sido mucho más oportuno omitir toda referencia a fabricantes, importadores y suministradores, pero la intención del precepto como la de la propia mención en el ámbito de aplicación es recordar la vinculación de estos sujetos a la consecución de un entorno de trabajo seguro»⁸¹.

⁸⁰ La inclusión de un capítulo específico para aludir a estos colectivos obedece –según dispone la exposición de motivos de la LPRL– a la necesidad de enlazar la prevención de riesgos laborales con la normativa comunitaria de mercado interior dictada para asegurar, únicamente, la comercialización de aquellos productos y equipos que ofrezcan mayores niveles de seguridad para los usuarios.

⁸¹ AA.VV., *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales* (Coord. M. Iglesias Cabero)....cit., pág. 36. SEMPERE NAVARRO, A.V.; GARCÍA BLASCO, J.; GONZÁLEZ LABRADA, M.; CARDENAL CARRO, M., *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*...cit., pág. 67.

RESUMEN El presente trabajo aborda el estudio de los sujetos protegidos por la legislación preventiva, de su clasificación y sistematización, así como del alcance de la protección que la norma les dispensa. Necesariamente, si nos encontramos ante una Ley que busca la prevención de riesgos derivados del trabajo, resulta indispensable aludir a quiénes son los sujetos amparados bajo su cobertura, en concreto, conocer si cualquier persona que lleve a cabo una actividad productiva está protegido o, por el contrario, si lo están sólo aquellos que tienen la condición de trabajadores.

La normativa sobre prevención de riesgos laborales, si bien es cierto que supone un avance en el proceso de protección, a la vez que de sistematización y evolución en la materia, suscita diversas cuestiones sobre su ámbito de aplicación motivadas, en su mayor parte, por la densa redacción que ofrece donde se incluyen y se excluyen colectivos con vinculaciones jurídicas diferentes.