



# Universidad Politécnica de Cartagena

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA EMPRESA  
**MÁSTER PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

*TRABAJO FIN DE MÁSTER*

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS FUERZAS  
Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

AUTOR:

ANTONIO RIQUELME DE JÁUDENES

REALIZADO BAJO LA TUTELA DEL PROFESOR:  
FRANCISCO MIGUEL ORTIZ GONZÁLEZ-CONDE

CONVOCATORIA: JUNIO 2018

## ÍNDICE

<b>1. Justificación del tema</b>	6
<b>2. Antecedentes en Prevención de Riesgos Laborales</b>	7
2.1. Normativa Internacional en PRL	7
2.2. Normativa Comunitaria en PRL	8
2.3. Normativa Nacional en PRL	12
<b>3. PRL aplicada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado</b>	13
3.1. La LPRL en relación con la Administración Pública	13
3.2. Actividades profesionales con “particularidades” excluidas de la LPRL	19
3.2.1. Directiva 89/391/CEE	21
3.2.2. STJCE 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04)	23
<b>4. PRL en el personal civil de establecimientos militares</b>	26
4.1. Marco normativo	26
4.2. Concepto de establecimiento militar	27
4.3. Desarrollo de las “particularidades”	28
<b>5. Prevención Riesgos Laborales en el personal militar.</b>	35
5.1. Marco normativo	35
5.2. Concepto de personal militar	39
5.3. Concepto de Defensa Nacional	40
5.4. Desarrollo de las “particularidades”	43
5.4.1. Normas generales	44
5.4.2. Prevención Riesgos Laborales	45
5.4.3. Órganos de prevención, asesoramiento y control	53
5.4.4. Lagunas en la normativa específica	55
<b>6. Prevención Riesgos Laborales en la Guardia Civil.</b>	58
6.1. Marco normativo	58
6.2. Desarrollo de las “particularidades”	59
6.2.1. Objeto y ámbito de aplicación	59
6.2.2. Medidas de prevención y protección	61
6.2.3. Órganos de prevención, asesoramiento y control	65

<b>7. Prevención Riesgos Laborales en la Policía Nacional.</b>	<b>70</b>
7.1. Marco normativo	70
7.2. Desarrollo de las “particularidades”	72
7.2.1. Objeto y ámbito de aplicación	72
7.2.2. Prevención de riesgos y vigilancia de la salud	74
7.2.3. Participación y representación de los funcionarios	81
7.2.4. Servicio de prevención	86
7.2.5. Instrumentos de control	86
<b>8. Prevención Riesgos Laborales en la Policía Local</b>	<b>88</b>
8.1. Marco normativo	88
8.2. Regulación autonómica de la PRL en la Policía Local	90
8.2.1. Clasificación en función de la regulación en PRL	91
8.2.1.1. CCAA con escasa regulación en PRL	91
8.2.1.2. CCAA con amplia regulación en PRL	94
8.2.2. Decreto Foral 55/2010, de 13 de septiembre	101
<b>9. Conclusión</b>	<b>102</b>
<b>10. Bibliografía</b>	<b>107</b>

## **RESUMEN**

Este estudio sobre la aplicación de la normativa preventiva en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se dividirá concretamente en tres apartados. En primer lugar y como parte introductoria sobre el tema del trabajo, establece cuáles son los antecedentes normativos en materia de Seguridad y Salud, es decir cual es el origen de estas disposiciones, desde un punto de vista de derecho interno español, como con respecto al derecho comunitario y al derecho internacional. Tras esto, haré mención al tardío reconocimiento de los mismos derechos en materia de prevención de riesgos laborales, sin distinguir entre trabajadores asalariados y funcionarios. Ya que durante mucho tiempo, personas que trabajaban en el mismo centro de trabajo o espacio físico, no eran consideradas como iguales en lo referente a seguridad y salud en el trabajo, esta diferencia se producía por el hecho de ser trabajadores asalariados o personal funcional.

Como estos últimos tienen normas especiales en prevención de riesgos laborales (PRL), la tercera parte del trabajo abordará cuales son las normas que regulan dentro del personal funcional, los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado: Personal militar, Policía Nacional, Policía Local, Guardia Civil y personal civil en establecimientos militares. Estableciendo una comparativa entre las peculiaridades de cada caso, en comparación con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: como puede ser las situaciones de riesgo grave e inminente en el puesto de trabajo, que protección se le da a la trabajadora embarazada, y demás circunstancias.

## **ABSTRACT**

This study on the application of preventive regulations in the State Security Forces and Corps, will be divided specifically into three sections. In the first place and as an introductory part on the subject of work, it establishes what are the normative antecedents in matter of security and health, that is to say what is the origin of these dispositions, from a point of view of Spanish internal law, as with respect to the community law and international law. After this, I will mention the late recognition of the same rights in terms of prevention of occupational risks, without distinguishing between salaried workers and officials. Since for a long time, people who worked in the

same workplace or physical space, were not considered equal in terms of health and safety at work, this difference was produced by being salaried workers or staff.

As the latter have special rules on prevention of occupational hazards, the third part of the work will address which are the rules that regulate within the staff, the State Security Forces and Bodies: Military personnel, National Police, Local Police, Civil Guard and civilian personnel in military establishments. Establishing a comparison between the peculiarities of each case, in comparison with the Law on Prevention of Occupational Risks: such as situations of serious and imminent risk in the workplace, what protection is given to the pregnant worker, and other circumstances.

## 1. JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

En mi anterior etapa formativa en el Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, cursé distintas asignaturas sobre Prevención de Riesgos Laborales de una forma más jurídica, de ahí que mi preferencia al escoger un trabajo fin de Máster haya sido sobre un enfoque más normativo de la protección del trabajador en materia de Seguridad y Salud. Intuyo que sobre este tema no existen grandes estudios que analicen al completo la prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino que de forma separada habrán pequeños artículos analizando los Reales Decretos que regulan cada uno de estos colectivos.

Considero este trabajo una oportunidad para conocer más al detalle una temática tan interesante, que afecta a un gran colectivo de trabajadores y sobre todo “a priori” (aunque esté inspirada en esta norma) con particularidades respecto a la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Se tratan de profesiones como militares, Guardia Civil, Policía Nacional y Policía Local donde realizan actividades que son atípicas dentro de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como peligrosas y en donde muchas ocasiones estarán en confrontación su deber de protección civil y militar sobre los ciudadanos, con los suyos propios que les corresponde por el hecho de ser trabajadores. Por lo que habrá de establecer hasta qué punto se subordina el interés colectivo de las personas a las que asisten, o el interés de proteger un país (en el caso de los militares por ejemplo) sobre su propio derecho de protección respecto los fundamentales como persona y como trabajador.

En la actualidad contamos con una normativa general para casi todos los trabajadores en materia de Seguridad y Salud como es la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), que no es sino una transposición de la Directiva-Marco 89/391 CEE, el 12 de junio de 1989 (DM 89/391). Veremos como la LPRL considera estos oficios como “actividades con particularidades”, por lo que habrá que estar a lo que dispongan las disposiciones reglamentarias de cada uno de estos cuerpos, que expliquen en qué va a consistir su especial regulación.

Respecto a estas actividades profesionales, de las cuales voy a explicar su normativa en materia de prevención, también cuentan con un desarrollo normativo como es el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, en el ámbito de los centros y

establecimientos militares; Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa; Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil y el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. En cambio en el supuesto de la Policía Local, no existe una normativa que afecte a los cuerpos policiales a nivel estatal, sino que al depender orgánicamente de los Ayuntamientos de las CCAA, será cada uno de estos organismos el que establezca reglamentariamente disposiciones que les afecten en materia de Seguridad y Salud, y podremos analizar la diferencia en cuanto a situaciones en una CCAA donde sea abundante esta regulación, y en cambio otras donde no existe prácticamente ningún texto legal de prevención de riesgos laborales.

## **2. ANTECEDENTES EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

Lo que entendemos ahora como Prevención en el ámbito laboral, ha sido consecuencia de una evolución en el tiempo, concretamente respecto a sus vertientes más antiguas en la protección de Seguridad e Higiene, teniendo en cuenta su nacimiento a raíz de la Revolución Industrial del siglo XIX hasta ahora, y siempre en estrecha relación con el Derecho del Trabajo.

El Derecho del Trabajo surge de la intervención del Estado en el ámbito laboral, siendo la principal característica de este la protección al trabajador, por lo que podemos entender el origen de la Seguridad e Higiene con el propio nacimiento del Derecho del Trabajo.

### **2.1. NORMATIVA INTERNACIONAL EN PRL**

En este apartado es necesario destacar los Convenios de la OIT, especialmente el Convenio número 155 sobre Seguridad y Salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, ratificado el 22 de junio de 1981, y que se presenta como una norma inspiradora de la LPRL. Este convenio es de aplicación a *“todas las ramas de la actividad*

*económica*” (art. 1) y a *“todos los trabajadores de las ramas abarcadas”* (art. 2), estableciendo claramente entre lo que el texto entiende por actividad económica incluyendo la Administración Pública y los propios empleados públicos (art. 3). No realizando ninguna referencia a una posible salvedad en su aplicación de las Fuerzas Armadas (militares o policiales).

El artículo 8 de este Convenio determina que *“todo Miembro deberá adoptar, por vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones o práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesados, las medidas necesarias para dar efecto al artículo 4”*, es decir poner en práctica y realizar una vigilancia periódica de la política nacional, para que resulte coherente en materia de Seguridad y Salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, teniendo como objeto prevenir los accidentes y reducir las causas de los riesgos laborales inherentes al medio ambiente laboral.

Junto a los convenios, también la OIT<sup>1</sup> ha confeccionado numerosas recomendaciones en materia de Seguridad y Salud laboral, que si bien no son vinculantes para los estados que las ratifican, sí que son un complemento importante de los propios convenios<sup>2</sup>

## **2.2. NORMATIVA COMUNITARIA EN PRL**

La adhesión de España como Estado miembro de la Comunidad Económica Europea (CEE) el 1 de enero de 1986, supuso que pasara a engrosar la lista de normativa aplicable, en el caso que nos interesa en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo, conocido en el ámbito europeo como *“Salud y Seguridad”*. Hoy en día, se reconoce una protección eficaz en los ordenamientos jurídicos de los Estado miembros, siendo una obligación básica del empresario. A continuación destacaré los principales hitos en las disposiciones europeas en prevención de riesgos laborales<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Existen multitud de Convenios de la OIT ratificados por España en materia de PRL: Convenio número 148, de 20 de junio de 1977, sobre el medio ambiente de trabajo (contaminación del aire, ruido y vibraciones), Convenio número 127, de 7 de junio de 1967, sobre máximo de carga transportada por un trabajador, etc.

<sup>2</sup> Como ejemplo: Recomendación OIT número 31, (1929) sobre la prevención de los accidentes de trabajo, Recomendación número 147, (1974) sobre el cáncer profesional etc.

<sup>3</sup> Matamoros Martínez; R. Labajos Fernández y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 15-18.



En primer lugar, se intentó una armonización de los ordenamientos nacionales respecto a la materia de Seguridad y Salud, a través de los Programas comunitarios aprobados en la década de los setenta, así también Directivas y otras disposiciones con este fin. El Consejo de Comunidades, en su Resolución de 24 de enero de 1974 aprobó el Programa de Acción Social, creando un Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la protección de la salud en el trabajo, el principal objetivo de este Programa de Acción Social es la *“mejora de las condiciones de vida y trabajo que permitan su armonización en el progreso”*. El primer Programa de Acción Social es desarrollado por la resolución del Consejo de Comunidades, de 29 de junio de 1978, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, constituye su *“fin esencial, la elevación del nivel de protección con respecto a los riesgos profesionales de cualquier naturaleza”*.

Más tarde, en diciembre de 1989 el Consejo adoptó mediante otra Resolución, el desarrollo de un segundo Programa de Acción Social, incidiendo en profundizar en las líneas de trabajo ya iniciadas anteriormente (como por ejemplo protección contra las sustancias peligrosas, frente a accidentes debidos a caídas, organización de servicios de medicina del trabajo, información adecuada a trabajadores y empresarios, elaboración de estadísticas, etc). Por último, a finales de la década de los 90, se adoptó el tercer Programa de Acción Social, estructurándose en cinco grandes áreas:

- Seguridad y Ergonomía en los lugares de trabajo
- Salud e Higiene en el trabajo, respecto determinados agentes y sustancias
- Formación e información respecto a sustancias peligrosas
- Iniciativas a favor de pequeñas y medianas empresas
- Dialogo social mediante el Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el lugar de trabajo.

Solapándose en el tiempo con el tercer Programa, el Programa de Acción para la aplicación de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores, estableció como principio general que *“todo trabajador debe disfrutar en su medio de trabajo de condiciones satisfactorias de protección de su salud y de su seguridad”*.

Los Tratados Constitutivos de las tres Comunidades Europeas: Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Europea de la Energía Atómica

(EURATOM) y Comunidad Económica Europea (CEE). Todas ellas, contienen preceptos expresos sobre la adopción de medidas adecuadas de seguridad, salud e higiene en el trabajo<sup>4</sup>

Otro hito importante en materia de normativa de prevención comunitaria es el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en febrero de 1992. La mayoría de los Estados miembros crearon y ratificaron un Protocolo sobre Política Social, en concreto el número 14 anexo al Tratado de la UE, recogiendo en su artículo 1 como objetivo prioritario, “*la mejora de las condiciones de vida y trabajo*”, estableciendo en su artículo 2, tres direcciones específicas para lograr alcanzar tal objetivo:

- La mejora de las condiciones de trabajo, la información y consulta de los trabajadores
- La mejora del medio de trabajo para proteger la salud
- La mejora de la seguridad de los trabajadores.

Dejando este apartado en último lugar por su importancia, el Consejo procedió a adoptar la Directiva-Marco 89/391 CEE, el 12 de junio de 1989. Esta Directiva supone un punto de inflexión, debido a la existencia de demasiados accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de diferentes sistemas legislativos en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como la necesidad de evitar que se apliquen condiciones deficientes en esta materia<sup>5</sup>. Todo esto se intentó solucionar en gran medida, a través de la armonización de las legislaciones de los Estados miembros frente a los riesgos profesionales.

---

<sup>4</sup> Estableciendo un ejemplo de cada uno de ellos:

-El art. 55.1 del Tratado de la CECA encomienda a la Alta Autoridad (Comisión) el fomento de la investigación sobre la seguridad en el trabajo en las industrias.

-El art. 55.1 del Tratado de la CECA encomienda a la Alta Autoridad (Comisión) el fomento de la investigación sobre la seguridad en el trabajo en las industrias.

-El contenido del artículo 33 del Tratado EURATOM que, de un parte, ordena a los Estados Miembros a adoptar las “*disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adecuadas para garantizar la observancia de las normas establecidas*”, y, de otra, encarga a la Comisión “*formular las recomendaciones necesarias con objeto de asegurar la armonización de las disposiciones aplicables (...) en los Estados miembros*» en materia de protección sanitaria de la población en general y de los trabajadores en particular.

-Por su parte, el art. 140 del Tratado de la CEE encarga a la Comisión promover una estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito “*de la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales*” y “*la higiene en el trabajo*” mediante el intercambio de estudios, dictámenes y la organización de consultas.

<sup>5</sup> Matamoros Martínez; R. Labajos Fernández y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 21.

De un lado, y por lo que respecta al empresario (Sección II), sobre él pesa la obligación básica de asegurar la Seguridad y Salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo. De otro lado, y en relación con el trabajador (Sección III), su obligación esencial consiste en velar por su propia Seguridad y Salud conforme a su formación y las instrucciones recibidas del empresario. En este sentido, cabe mencionar las obligaciones que se derivan de la correcta utilización de máquinas, útiles, sustancias y equipos de protección, e incluso aquéllas que consistan en informar al empresario de los peligros graves e inmediatos que, eventualmente, pudieran detectar en su trabajo, o de los defectos que advirtieren en los dispositivos de seguridad.

Asimismo, la DM 89/391 dispone un conjunto de derechos del trabajador (con las consiguientes obligaciones para el empresario), referidos a actuaciones en caso de peligro grave e inminente, reconociendo a aquél la facultad de abandonar su trabajo si la continuidad del mismo acarreará algún peligro, sin que por ello pueda sufrir perjuicio por dicho abandono (artículo 8).

De este modo, se instituye un conjunto de principios preventivos del riesgo que vinculan al empresario en la adopción de las concretas medidas de protección de la salud de los trabajadores tales como: evitar los riesgos en su origen, planificar la prevención o dar prioridad a la protección colectiva frente a la individual.

En efecto, la DM 89/391 establece el deber de los Estados de adoptar medidas de vigilancia de la salud de los trabajadores (artículo 14). En concreto, se alude expresamente a la satisfacción del derecho del trabajador a someterse periódicamente a reconocimiento médicos, de un lado, y a la necesidad de regular una especial protección frente a los riesgos derivados del trabajo de los denominados «*colectivos especialmente sensibles*», entre los cuales y a falta de referencia expresa, habría que entender comprendidas a la mujeres embarazadas y a la mujeres lactantes (artículo 15).

En definitiva, la DM 89/391 consigue lograr una armonización general de normas mínimas en materia de Seguridad, Higiene y Salud laboral, sin olvidar la adopción de Directivas específicas necesarias para complementar los preceptos generales establecidos en la Directiva 89/391.

### 2.3. DERECHO INTERNO EN PRL

Al estar muy estrechamente relacionados el Derecho laboral y la protección en Seguridad e Higiene, es normal que las primeras normas reguladoras de la prevención de riesgos laborales fueran unidas. Podemos nombrar introductoriamente varias normas, como la Ley de Accidentes de Trabajo de 31 de enero de 1900, el primer Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 31 de enero de 1940, hasta llegar al año 1944 en el que por Orden de 21 de septiembre se crean los Comités de Seguridad e Higiene. Es también destacable, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene, de 9 de marzo de 1971, que ha constituido durante mucho tiempo la norma principal en materia de Seguridad e Higiene, manteniéndose en gran parte en vigor su totalidad hasta tiempos recientes, siempre aplicada conforme a los principios regulados por el Estatuto de los Trabajadores.

También de forma complementaria, la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social, que tipifica como infracciones conductas y actos contrarios a las normas sobre Seguridad e Higiene y que puedan suponer un riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores.

Como hito importante, a través de la promulgación de la Constitución Española de 1978, suponiendo esto un gran cambio en lo relativo a materia laboral y por tanto, en materia preventiva. El artículo 15 reconoce el “*derecho fundamental a la vida y la integridad física y moral*”. Sitúa en el artículo 40.2 de la carta magna, que los poderes públicos velarán por la Seguridad e Higiene en el trabajo. Así, también el artículo 43.1 y 2 reconoce el derecho a la protección de la salud e indica que “*compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios*”. Por último, el artículo 45.1 considera “*el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona así como el deber de conservarlo*”. En definitiva, se desprende la atribución a los poderes públicos de una función protectora y promotora de la Seguridad y Salud en todas las esferas de la vida y por tanto, también en el campo del empleo.

Posteriormente el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (ET), en su artículo 4.2 establece como una de las condiciones de la relación laboral, el derecho de los trabajadores a su integridad física y a una adecuada protección en materia de Seguridad e Higiene. Este derecho engloba un amplio contenido que incide desde la

protección a la salud individual como trabajador, la protección específica en el ámbito del trabajo y adopción de medidas de prevención como fin a establecer una política de Seguridad e Higiene adecuada en el mismo ámbito laboral. Por lo tanto, queda enmarcado como una obligación de naturaleza contractual.

Como colofón a la normativa en materia preventiva, entró en vigor en febrero de 1996 la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, lo que supuso una gran innovación respecto a la normativa anterior en materia de Seguridad y Salud en el trabajo, norma que sirvió para transponer los mandatos europeos, actualizar normas anteriores desfasadas y regular situaciones nuevas.

Tras esta ley, los resultados obtenidos en materia de siniestralidad no fueron de todos los esperados, por eso con posterioridad se han ido realizando Mesas de Diálogo Social en materia de PRL (entre Gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos)<sup>6</sup>, teniendo como resultado distintas iniciativas legales por parte del Estado, destacando la Ley 54/2003 de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales por la que se modifica diversos artículos de la LPRL. Con esta medida se incluyeron medidas destinadas a mejorar la efectiva integración de la prevención de riesgos.

### **3. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES APLICADO A LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO**

#### **3.1. LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

La aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, supuso una importante ampliación respecto el ámbito de aplicación de las normas de Seguridad y Salud, extendiéndose su uso desde los trabajadores asalariados, a los que les correspondía casi exclusivamente la regulación en esta materia, hasta el personal que realiza sus servicios en administraciones, organismos y entidades de carácter público, pero con un tipo de relación jurídica funcionarial, estatutaria o administrativa. Esta nueva regulación normativa, supone la eliminación de la anterior

---

<sup>6</sup> Matamoros Martínez; R. Labajos Fernández y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 24.

división que existía en cuanto al conjunto de los trabajadores públicos, en razón a la protección en materia preventiva para los trabajadores asalariados, mientras que el personal no laboral quedaba en cierta parte excluido de la aplicación de estas normas, o contaba con una regulación propia, que con frecuencia era escasa o en algunos casos inexistente<sup>7</sup>. Por lo dicho, se puede entender que existiera una disyuntiva en muchas ocasiones porque, encontrándose ambos colectivos de trabajadores en el mismo espacio físico de trabajo, con las mismas actividades laborales y similares condiciones de trabajo, en materia de Seguridad y Salud existía una gran diferencia.

Así pues, ha de entenderse que las exigencias, las obligaciones, los derechos y las responsabilidades que la LPRL imputa a trabajadores y empresarios deben considerarse igualmente referidas a funcionarios públicos, personal estatutario y Administraciones Públicas, respectivamente<sup>8</sup>. Algo que hasta la LPRL no estaba previsto, ya que el grupo de los funcionarios públicos y, en general, el de las personas que prestaban sus servicios sin someterse a las reglas laborales, no estaban protegidos por las normas de prevención de riesgos, sino a través, si acaso, de fórmulas propias, al margen de las normas laborales.

Lo que sucede, es que esa asimilación no es plena y el hecho de que se exijan obligaciones también a las Administraciones Públicas, o que se atribuya a los empleados de esas Administraciones Públicas derechos en el terreno de la prevención, no significa que la regulación sea exactamente igual que la del trabajador asalariado de una empresa privada<sup>9</sup>. Ya la misma LPRL, al hacer la extensión, advierte que va a existir algún tipo de diferencia.

Una diferencia que, en relación con los empleados públicos, pudiera estar justificada por el tipo de actividad (policía, por ejemplo), por el lugar donde se presta

---

<sup>7</sup> García Ninet, J.I. (2009). *La prevención de riesgos laborales en la Administración Civil y Militar*. Barcelona: Series Clave del Gobierno Local, número 2. Pág. 225 y 226.

<sup>8</sup> STSJ de Castilla y León (Burgos) de 20 de mayo de 2002 (Rec.32/2002) y STSJ de Baleares de 8 de abril de 2005 (Rec.50/2005).

STS de 20 de diciembre de 2013 (Rec.7064/2010).

<sup>9</sup> Como establece la STS de 20 de diciembre de 2013 (Rec.7064/2010): Aunque las condiciones de trabajo en el empleo público y privado “*tienen un amplio espacio de diferenciación*” cuentan también con un “*limite, como es el de procurar que lo que son postulados constitucionales comunes a todos los empleados por cuenta ajena se traduzcan en la existencia de materias que estén regidas por una regulación lo más homogénea posible. Así ocurre (...) con la protección en materia de seguridad e higiene en el trabajo (Art. 40.2 CE); y una muestra de esta homogeneización a nivel legislativo es el artículo 3 de la LPRL, que declara su aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario, del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas*”.

(instalaciones militares), por la peligrosidad (protección civil), e incluso por la naturaleza del vínculo jurídico que une a la persona que presta el servicio con la entidad que lo recibe (trabajadores asalariados o funcionarios). Aunque de entre todos ellos, hay que destacar que sigue siendo el elemento de la naturaleza pública del ente que recibe los servicios el que, en primer lugar, crea un espacio propio en el que habrá diferencias incluso entre los trabajadores asalariados de esa Administración y los trabajadores del sector privado; mucho más entre estos últimos y los funcionarios públicos. Por ejemplo, en ejercicio de actividades de funcionarios como trabajadores del Cuerpo de Policía Nacional, o Guardia Civil (sobre de los que más adelante haré mención) y los miembros de seguridad privada, en un mismo espacio físico como podría ser un juzgado. A estos últimos se les aplica la LPRL, por lo que tendrán unos derechos en PRL comunes, siendo de actualidad respecto a este colectivo la STS de 7 de marzo de 2018, que refuerza su postura<sup>10</sup>, respecto a la obligatoriedad de los reconocimientos médicos, amparándose el TS en el párrafo segundo del artículo 22.1 de la LPRL, en relación a que la salud del vigilante de seguridad, debido a sus particulares riesgos pueda afectar así mismo, los demás trabajadores, personas relacionadas con la empresa. Fundamentando el tribunal que *“el derecho del trabajador afectado a negarse al reconocimiento cede y termina donde empieza el riesgo grave para la vida, integridad y salud de terceros que no pueden verse afectados por la indolencia del trabajador renuente”*.

Todo lo anterior lo establece la LPRL, diferenciando, de una parte, el tratamiento aplicable a los empleados públicos en general, y, de otra, el más singular, compuesto de excepciones, peculiaridades o adaptaciones, previsto para determinadas categorías de empleados públicos en razón de ciertos intereses, circunstancias o factores. A este segundo grupo trata de atender el art. 3 de la LPRL, en sus apartados 2 y 3.

En la exposición de motivos de la LPRL se puede entender como el legislador apela a una vocación de universalidad<sup>11</sup>, a través de esta norma, en concreto tiene la pretensión de *“abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas*

---

<sup>10</sup> STS, de 10 de Junio, de 2015.

<sup>11</sup> Esta vocación es así, en relación con el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 CE, que da forma a esta ley, y le otorga esta naturaleza, aplicable a una gran mayoría de los trabajadores. También podemos observar este carácter en otras normas que reconocen derechos laborales y sociales a los trabajadores, como la LGSS que en su artículo 2, reconoce como uno de los principios en los que se basa el sistema de la Seguridad Social, el principio de universalidad.

*derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste*". 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<sup>12</sup>. Esta idea globalizadora y de unificación conecta con la extensión del campo de prevención subjetivo de la norma prevencionista.

Este rasgo también se manifiesta en el articulado de la LPRL, y a la cantidad de normas de desarrollo, así el artículo 3 dispone que *"Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas por el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas"*. Más tarde, con la aprobación la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público definiendo como empleados públicos a los que realizan actividades profesionales retribuidas en las Administraciones Públicas, realizando esta clasificación, en su título II (artículos 8 a 13): Personal funcionario, personal laboral y personal eventual. En esta norma, se establece como una conclusión en su artículo 14, el derecho de todos los empleados públicos sin distinción a *"recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo"*, por lo que al no establecer otras disposiciones en materia preventiva, se está remitiendo a la aplicación de la LPRL, salvo las excepciones y particularidades que disponga respecto a los empleados públicos.

Atendiendo a lo que antes he comentado, es decir, la intención de la LPRL de establecer una universalidad en la aplicación de normas en materia de Seguridad y Salud, lo cierto es que finalmente dentro del propio personal funcionario seguirá existiendo normas especiales diferentes entre ellas<sup>13</sup>, en concreto dentro de este colectivo de trabajadores públicos, afectando en mayor medida al personal

---

<sup>12</sup> Pérez Campos, A.I. (2004). *Ámbito de aplicación de la LPRL: sujetos protegidos*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Número 53. Pág. 58.

Esta autora considera que podría decirse que la naturaleza de la LPRL 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" prefiere el uso de la expresión de "generalidad" que, expresa mejor esta tendencia amplia de protección, aunque no absoluta, en la medida en que se ciñe a unos colectivos concretos.

<sup>13</sup> El ámbito de aplicación de la LPRL debe entenderse de modo amplio y sus excepciones de modo restrictivo. STS de Cataluña de 12 de junio de 2013 (Rec.3697/2012).



administrativo que al laboral. En concreto esta diferencia o especialidad de aplicación de la norma preventiva, puede estar justificada en interés de la actividad que desempeñe para la Administración, es lógico por ejemplo en el caso de la Defensa Nacional, la Seguridad o Salud Pública, cuya protección puede necesitar unas reglas particulares de prevención de PRL, que hacen que la Seguridad y Salud del personal de los trabajadores, que realizan esas tareas se subordine a la garantía de esos intereses generales. Del mismo modo, estas particularidades en las reglas preventivas, quedan reservadas en el ámbito de los entes públicos que cumplen funciones relevantes desde el punto de vista del interés general, pero solo quedarían dentro de este ámbito de aplicación, los profesionales que satisfacen directamente estos intereses públicos, sin que se pueda hacer extensión general hacia todas las labores que se desarrollen dentro de esos concretos organismos públicos.

Así pues, en el artículo 3.2 de la LPRL excluye de la aplicación de esta norma a las concretas *“actividades cuyas particularidades”*, que desde el punto de vista preventivo, lo justifiquen. Aunque no puede ser entendida como una exclusión total, ya que las normas de desarrollo que regulen las particularidades, deberán estar inspiradas dentro de lo posible en los principios preventivos de la LPRL, para garantizar la seguridad de los trabajadores. Este hecho no excluye, que en el último párrafo del artículo 3.2 de la LPRL prevea normas especiales de prevención, para determinadas actividades de función pública: *“policía, seguridad y resguardo aduanero, servicios operativos de protección civil, peritaje forense, fuerzas armadas y actividades militares de la Guardia Civil”*.

También este artículo 3, en concreto en el apartado 3 se establece que, *“en los centros y establecimientos militares, se aplicará la LPRL a todo el personal pero con particularidades o especialidades previstas en la normativa específica”*, esto refleja la idea de que en actividades concretas y funciones públicas concretas, dentro del empleo público, existen singularidades respecto a otro personal que realiza su actividades en el mismo centro de trabajo, como en este caso son los militares con otra regulación respecto a la prevención, en comparación con el personal civil que realizan su actividad en establecimientos militares.

De esta forma, al Cuerpo Nacional de Policía y a los miembros de la Guardia Civil que realicen trabajos que no sean específicos y exclusivos de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil, se les aplicará el RD

67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, además de las normas especiales previstas para estos funcionarios (art. 2.4, primer párrafo). Lo mismo sucede con los trabajadores de los establecimientos penitenciarios a los que se aplicará este RD 67/2010, salvo aquellos que hagan tareas cuyas características justifiquen una regulación especial (art. 2.2). Y también con los miembros del servicio de vigilancia aduanera o con quienes trabajan en los servicios operativos de protección civil y peritaje forense, a los que también se aplicará el RD 67/2010 salvo, en cuanto a los primeros, cuando realicen actividades cuyas peculiaridades lo impidan (art. 2.4, segundo párrafo) y, en cuanto a los segundos, solo quedarán excluidos del RD 67/2010 en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública y solo respecto de actividades necesarias para asegurar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la seguridad, la salud o el orden público, debiendo concurrir, además, circunstancias de excepcional gravedad y magnitud (art. 2.6). Finalmente, el RD 67/2010 también se aplica a los empleados públicos de los establecimientos militares, si bien con las peculiaridades previstas en normas específicas dictadas para este tipo de establecimiento.

En conclusión, pues, el RD 67/2010 se aplica a todos los empleados públicos, laborales o no, de la Administración General del Estado, con la muy limitada excepción de los colectivos mencionados cuya exclusión, por otra parte, no es completa sino solo limitada a determinadas actividades muy específicas cuya singularidad justifique la exclusión. Entre medias, los empleados públicos que, formando parte de estos últimos grupos de trabajadores no realicen trabajos que justifiquen su exclusión, también se regirán por el RD 67/2010, si bien conciliándolo con las normas especiales de adaptación, que no de exclusión, de las normas preventivas.

Lo que sucede es que el RD 67/2010 no se refiere, a todas las materias preventivas, sino que limita la adaptación de las normas de prevención generales en lo que se refiere a la organización de la prevención: integración de la actividad preventiva y plan de prevención de riesgos (art. 3 y disposición adicional quinta); órganos de representación y de participación (arts. 4 a 6); servicios de prevención (arts. 7 a 9); auditorías que el RD 67/2010 llama instrumentos de control (art. 10); servicios médicos (disposición adicional primera); o formación (disposición transitoria única). En cuanto al resto de las materias, se aplicarán las normas preventivas generales.

### **3.2. ACTIVIDADES PROFESIONALES CON “PARTICULARIDADES” EXCLUIDAS DE LA LPRL**

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 relaciones.

Así pues, se puede afirmar<sup>14</sup> que las relaciones laborales de carácter especial también se encuentran incluidas bajo el ámbito de aplicación de la LPRL. Dos razones avalan dicha afirmación:

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 ET o bien, mediante remisiones expresas de sus normas reguladoras, aluden a la protección en materia de Seguridad y Salud.

---

<sup>14</sup> Pérez Campos, A.I. (2004). *Ámbitos de aplicación de la LPRL: sujetos protegidos*. Revista de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, número 53. Pág. 63 y 64.

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

Junto a las relaciones laborales comunes y especiales, es preciso tener en cuenta que en el ámbito laboral la doctrina científica<sup>15</sup> ha planteado la posibilidad de que existan otras relaciones laborales denominadas “comunes con peculiaridades” o “con particularidades” 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 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.

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.

---

<sup>15</sup> Montoya Melgar, A. (2004). *Derecho del Trabajo*. 25 Edición. Técno: Madrid. Pág. 499.

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 eficaz.

### **3.2.1. Directiva 89/391/CEE**

En relación con los sujetos protegidos en el ámbito de la PRL, fue de una gran importancia la aprobación de la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y la Salud de los trabajadores en el trabajo, se regula como sujetos protegidos a los trabajadores, indiferentemente de la actividad a realizar, ya que como expone su artículo 2.1, es aplicable a sectores de actividad tanto privados como públicos.

También se establece en sus artículos 4 y 18.1 de la DM 89/391 tres obligaciones para los Estados miembros:

- Adoptar las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva
- Garantizar, en particular, un control y una vigilancia adecuadas
- Conseguir que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias entren en vigor, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva, a más tardar el 31 de diciembre de 1992 (retrasándose esta transposición casi tres años)

A través del artículo 2.2 de la DM 89/391, en donde establece que ciertas actividades específicas para la función pública, no se le aplicará la norma general relativa a la PRL cuando sus particularidades se opongan, como *“policía, seguridad y resguardo aduanero, servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública. Fuerzas Armadas y actividades*

*militares de la Guardia Civil*”. Por lo que el legislador español, transcribe este artículo en la LPRL añadiendo más supuestos, creando un listado cerrado denominado “*funciones públicas*”.

Así, en la LPRL se consideró este artículo de la DM 89/391 como una exclusión absoluta de un tipo concreto de personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>16</sup>, apoyándose en la posibilidad que permite a los estados miembros hacer determinadas exclusiones subjetivas del ámbito de aplicación, como hemos visto en el anterior artículo de la DM 89/391.

En la redacción del artículo 3 de la LPRL, el supuesto del personal militar (entendido este como los militares profesionales, la Guardia Civil ya todos los que la Ley 17/1999, de 18 de mayo, que regula el régimen del personal de las fuerzas armadas, considera como militares), policía y protección civil, quedó fuera del ámbito de aplicación de la norma, aunque hubiese sido incluido con carácter relativo en el ámbito de aplicación de la DM 89/391. Ambos textos, aún reconociendo la Seguridad y Salud en el trabajo, eliminan determinadas actividades por su naturaleza arriesgada, pero la norma comunitaria establece la obligación de regular mediante una norma específica la protección de estas actividades, cosa que el legislador español no hizo en su debido momento, como se ha visto con anterioridad.

En todo caso, dentro del ámbito militar existe un colectivo que no está excluido absolutamente de la LPRL pero en relación al cual se prevé una regulación particular y son los funcionarios o el personal civil que trabaja en establecimientos militares<sup>17</sup>, en donde se establece un tipo de estructura interna, muy jerarquizada, respecto los centros en los que prestan sus servicios. Pero es la estructura de los centros militares la que exige, desde el punto de vista práctico, ciertas adaptaciones en la manera, sobre todo, de organizar la representación colectiva y la participación de los trabajadores o de los funcionarios. Lo que no justifica una exclusión tan absoluta y general como la de los militares. El personal militar se regirá en la Seguridad y Salud en el trabajo por normas internas; lo que obviamente no quiere decir que no haya algún tipo de previsión de seguridad, pero eso lo determinará la propia Administración Militar.

---

<sup>16</sup> Rodríguez Ten, J. y Carnicel Escusol, E. (2006) *Normativa sobre PRL en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos de Seguridad*. Gestión Práctica de Riesgos Laborales, número 32. Pág. 42.

<sup>17</sup> Matamoros Martínez; R. Labajos Fernández y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 30.

Al margen de los militares, hay una serie de colectivos que también están excluidos, pero de una forma particular y no con carácter general. Los menciona igualmente el art. 3.2 de la LPRL cuando, por ejemplo, habla de la policía, del resguardo aduanero, de los servicios operativos de protección civil y peritaje forense.

### **3.2.2. STJCE 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04)**

Sería a través de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04), que declaró un incumplimiento por parte del Reino de España respecto las obligaciones que le incumben en virtud de la DM, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los trabajadores en el trabajo en cuanto al “personal no civil de las Administraciones Públicas”, por no haber adaptado en su totalidad el ordenamiento jurídico interno. En esta sentencia se establece que *“Con carácter preliminar, es preciso recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia...se deduce que el ámbito de aplicación de esta Directiva debe entenderse de manera amplia. De ello dedujo el Tribunal de Justicia que las excepciones a dicho ámbito... deben interpretarse restrictivamente”*.

Continúa diciendo que *“procede recordar que el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/39,1 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividades... considerados globalmente, como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifica una excepción a las normas citadas en la Directiva, en la necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad”*.

El alcance de la excepción viene perfectamente recogido en los párrafos 26 y 27 de la Sentencia, que explica que: *“la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva únicamente puede aplicarse, en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo, exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas, con el fin de que esta*

pueda alcanzarse<sup>18</sup>. En caso de que acontecimientos excepcionales requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y, cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas las normas contenidas en la Directiva 89/391, la necesidad de no poner en peligro as imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integración de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y salud de los trabajadores”.

Se ha producido alguna acertada reflexión<sup>19</sup> analizando lo que sucedió en el lapso de tiempo entre la sentencia que hemos visto, y el desarrollo de la reglamentación en materia preventiva de estos colectivos excluidos. Pues según su opinión la LPRL, adquirirá en este transcurso de tiempo como una norma de carácter supletorio de los ámbitos excluidos. Para ello utilizan la teoría del efecto directo, nacida con la sentencia de 5 de febrero de 1963 (caso Van Gend en Loos, asunto 26/1962), el TJCE considera que las normas comunitarias vinculantes para los Estados tenían desde su entrada en vigor (Reglamentos) o desde el cumplimiento del plazo establecido para la adaptación del ordenamiento interno (Directivas), eficacia directa, y que los particulares podían exigir los derechos conferidos ante el Estado cumplidor. Fue continuada por otras sentencias (Van Duyn, de 4 de diciembre de 1974, asunto 41-1971...) supone que conforme al artículo 177 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, los particulares pueden exigir de un Estado miembro el cumplimiento de una Directiva cuyo plazo de ejecución haya vencido sin realizar la preceptiva transposición al ordenamiento interno, cuando su contenido así lo permita por su concreción y la inexistencia de condicionamientos: *“El efecto útil de la directiva se vería debilitado si se impidiera a los justiciables hacerlo valer en justicia y a las jurisdicciones nacionales tomarlo en consideración en cuanto elemento de Derecho comunitario”*.

Siendo esto desarrollado por otras sentencias, entre las que destacan la de 19 de enero de 1982 (caso Becker, asunto 8/1981), donde el TJCE establece que *“en todos los supuestos en que las disposiciones de una directiva aparezcan, desde el punto de vista*

---

<sup>18</sup> En este sentido, Rodríguez Ten, J. y Carnicer Escusol, E. (2006). *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*. Número 32. Pág. 47. Aportan jurisprudencia relacionada con esta circunstancia: Auto Personalrat der Feuerwehr Hamburg, C-52/04; Sentencia de 3 de octubre de 2000, C-303/98, apartados 34 y 35; Auto de 3 de julio de 2001, C-241/99, apartado 29, entre otros.

<sup>19</sup> Rodríguez Ten, J. y Carnicer Escusol, E. (2006). *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*. Número 32. Página 42.



*de su contenido, como incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro del plazo, en contra de toda disposición nacional no conforme a la Directiva, o incluso en cuanto sean idóneos para definir derechos que los particulares estén en condiciones de hacer valer con relación al Estado*". Así pues, el Estado incumplidor no puede alegarla en perjuicio de particulares, por lo que el efecto directo se constituye en realidad como una figura coactiva para los Estados.

Más tarde, a través de la Ley 31/2006, de 18 de octubre, de implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas, se incluyó este supuesto en el ordenamiento español. Estableciendo en su disposición final segunda que esta Ley *"no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:*

- *Policía, seguridad y resguardo aduanero.*
- *Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.*
- *Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.*

*No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades."*

Por lo que a través de esta norma se modificó en cierta parte el contenido de la LPRL, quedando de una forma expresa la naturaleza de la DM 89/391 explicada por el legislador europeo en la sentencia antes mencionada, respecto a la no exclusión de varios colectivos, sino de las actividades de esos colectivos considerados con "particularidades". Así en el 3.1 de la LPRL desapareció el término "personal civil" siendo sustituido por "personal", entendiéndose de esta forma la ampliación de su ámbito de aplicación al personal civil y militar.

Como conclusión, se puede afirmar que el desarrollo de normativa para proteger la integridad del trabajador de estas actividades, implicará que esa normativa específica va a contemplar restricciones en estos derechos, pero no puede ser con una amplitud tal que haga renunciar a estos trabajadores a derechos fundamentales como la vida o la integridad física. Los sujetos protegidos se verán obligados a realizar sus actividades con "particularidades", pero siempre con todas las medidas preventivas que le permitan

hacer frente a esta situación, preservando su Seguridad y Salud, aunque esta se vea afectada por la función que tiene asignada.

## **4. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL PERSONAL CIVIL DE ESTABLECIMIENTOS MILITARES**

### **4.1. MARCO NORMATIVO**

En primer lugar y con carácter general, este colectivo tiene una regulación propia, el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regula el trabajo del personal civil no funcionario en los establecimientos militares. Se regula en materia de prevención de forma breve en su artículo 57, la Seguridad e Higiene pero solo estableciendo quien adquiere la responsabilidad, en este caso los Jefes de Establecimiento. Siendo los Jefes de Establecimiento los encargados de proveer a los trabajadores del material que necesiten, así la Dirección de cada establecimiento, tiene la responsabilidad de asumir las funciones que la norma general de PRL atribuye a los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Posteriormente, en la LPRL existe un mandato contenido en la Disposición Adicional Novena, que habilita al Gobierno para adaptar el contenido de los Capítulos III y V de la misma LPRL (referidos a los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores y a los derechos de consulta y participación, respectivamente) a *“las exigencias de la Defensa Nacional, a las peculiaridades orgánicas y al régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares”*.

Este mandato toma forma con el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de la LPRL al ámbito de los centros y establecimientos militares. Por lo que el personal que trabaje en este tipo de centros y establecimientos militares, sin ser militar, salvo lo establecido en las normas especiales, tiene los mismos derechos que un trabajador o funcionario civil que trabaje para cualquier otra Administración Pública, remitiéndose a las reglas generales en lo no previsto en su regla especial. Esta disposición ha sufrido modificaciones con la entrada en vigor del RD 60/2018, de 9 de febrero, afectando a algunos artículos del anterior RD.

## 4.2. CONCEPTO DE ESTABLECIMIENTO MILITAR

En este caso, las particularidades de este colectivo son a raíz de las características especiales del lugar donde prestan servicios. Se trata de personal civil que trabaja en establecimientos militares (funcionarios civiles, personal civil no funcionario, trabajadores asalariados, pero no el personal militar que está excluido). Se trata un concepto indeterminado ya que la LPRL no lo define y tampoco el RD 1932/1998, por lo que se utilizará una definición muy amplia correspondiente al artículo 1 del RD 2205/1980, siendo establecimiento militar todos los “*centros, unidades, dependencias y organismos análogos de la Administración Militar*”, no pareciendo suficiente esta definición para lograr el objetivo, que es determinar y establecer singularidades en el ámbito preventivo debido a las características organizativas del centro y a la implicación de la Defensa Nacional. El RD 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa contiene una definición más clara, estableciendo en su artículo 2 c) como ámbito espacial “*todas las Unidades, Centros y Organismos del ámbito del Ministerio de Defensa, así como los organismos autónomos a él adscritos*”, con una clara vocación de situar bajo el radio de esta definición a cualquier recinto, instalación u organismo que tenga algo que ver con el Ministerio de Defensa. Siguiendo la línea de esta última definición, se podría afirmar que tendría carácter de establecimiento militar, un cuartel o un centro de reclutamiento o de instrucción por ejemplo<sup>20</sup>.

Por último destacar que si lo esencial es la relación entre las características del establecimiento y el interés de la Defensa Nacional, puede entenderse que haya cierta incompatibilidad entre la defensa a ultranza de la salud laboral y las reglas de funcionamiento eficiente de un cuartel. Por lo que no todos los establecimientos de este tipo cumplen un mismo cometido, asociado a una labor militar en el sentido más estricto sentido de sus funciones.

De esta manera puede entenderse que existan algunos centros donde deba primar la organización jerárquica (la llamada línea de mando), las exigencias de la Defensa Nacional, cierta protección de secretos o informaciones. Pero hay otros establecimientos (una residencia de oficiales o el organismo que gestiona viviendas militares, por

---

<sup>20</sup> González Ortega, S. y Carrero Domínguez, C. (2012). *Manual de prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública. Pág. 74.

ejemplo), donde no se entiende por qué motivo quienes trabajen en ellos (sean funcionarios civiles o trabajadores) deban soportar un tratamiento distinto en materia de PRL, en la medida en que ahí no hay ningún tipo de incompatibilidad entre la seguridad personal y la prestación eficiente de ese servicio. Aquí podrían aplicarse perfectamente las mismas reglas que se aplicarían a trabajadores o a funcionarios civiles que desempeñaran sus tareas en otro lugar.

### **4.3. DESARROLLO DE LAS “PARTICULARIDADES”**

Como he remarcado antes, es el RD 1932/1998 el que desarrolla las particularidades en materia de Seguridad y Salud, se trata de una disposición que de cierta manera limita el ejercicio de derechos individuales y configura de forma peculiar la representación de los trabajadores y funcionarios civiles en esta materia. Se trata de una adaptación pobre y de alcance limitado<sup>21</sup> limitándose a los extremos ya previstos en el RD 2205/1980; como por ejemplo respecto a las competencias del Jefe de establecimiento militar.

En el artículo 1 del RD 1932/1998, anteriormente mencionado establece como objeto “... *la adaptación de las normas (...) para su aplicación en el ámbito de las relaciones de trabajo del personal laboral, estatutario y funcionarios civiles que prestan sus servicios en establecimientos dependientes de la administración militar*”.

Se le otorga a esta figura, el Jefe de establecimiento militar, el cual centraliza competencias en la materia de la salud laboral que no resultan excesivamente limitadas por ciertas obligaciones de consulta, formuladas a los representantes de los trabajadores en relación con temas variados como planificación y organización del trabajo, la introducción de nuevas tecnologías, el recurso a Servicios de Prevención o la designación del personal encargado de las medidas de emergencia. Todo esto siempre que no se vea afectado el interés de la Defensa Nacional. Como bien indica el artículo 14 de la LPRL, estas obligaciones recaerían dentro del ámbito de aplicación de esta ley en el empresario, o de la Administración Pública respecto al personal a su servicio.

---

<sup>21</sup> Cardenal Carro, M. (1998). *La prevención de los riesgos laborales en la AGE*. Número 5. Aranzadi Social. Pág. 115 y 116.

Existe una pequeña restricción del derecho de los trabajadores a abandonar el puesto de trabajo en los casos de riesgos grave e inminente<sup>22</sup>, una decisión sometida a controles procedimentales y que no podrá ponerse en práctica, si están en juego los intereses o la seguridad de la seguridad nacional. En cuanto al derecho, aquí limitado, del trabajador a negarse a prestar el trabajo en estas condiciones, la LPRL habilita al trabajador para negarse a prestar su trabajo si considera que las circunstancias en las que está obligado a prestarlo suponen una amenaza o un riesgo grave e inminente para su seguridad. Se trata de una especie de derecho de autodefensa, cuyo ejercicio no puede suponer para el trabajador ningún tipo de repercusión negativa ya que no se le puede sancionar o despedir por ello, ni siquiera reducirle el salario del tiempo de trabajo no prestado; y esto porque lo que provoca esa decisión de negativa a la prestación del servicio no es otra cosa que un incumplimiento empresarial.

Pues bien, es claro que esa decisión unilateral de un trabajador que opta por cesar en la prestación de su trabajo, se confronta con los criterios muy jerarquizados sobre los que se basa el funcionamiento de un centro o establecimiento militar. Por eso, el RD 1932/1998 regula con alguna particularidad este tipo de decisión. El trabajador tiene que informar lo antes posible al Jefe del establecimiento y es éste, (un militar) el que tiene que adoptar las medidas y disponer de lo necesario. La decisión de abandono sólo la puede tomar el trabajador después del cumplimiento de este tipo de reglas procedimentales.

En definitiva, un funcionario civil o un trabajador asalariado que trabaje en un establecimiento militar puede considerar que la situación de riesgo grave e inminente le habilita a negarse a prestar su trabajo, pero esta negativa sólo puede ejercitarse en condiciones mucho más controladas de lo que está previsto en la LPRL para un trabajador por cuenta ajena, incluso de otra Administración Pública. Por lo que se omite todo el contenido del artículo 21.3 de la LPRL, por lo que, como antes se dijo, los afectados no pueden por ellos mismos acordar la paralización de las actividades de la empresa pese al riesgo grave e inminente.

Las particularidades de tratamiento más significativas de los establecimientos militares en materia preventiva se encuentran en el terreno de la representación

---

<sup>22</sup> La LPRL considera en su artículo 4.4 como riesgos laboral grave e inminente “*aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores*”.

colectiva. Tales representantes son, como en la LPRL, los Delegados de Prevención, sólo que aquí su ámbito de representación se extiende a todo el personal civil destinado al establecimiento y serán designados *“designados por los representantes del personal con presencia en los ámbitos de los órganos de representación del personal y entre, por una parte, aquellos funcionarios y personal estatutario que sean miembros de la Junta de Personal correspondiente y, por otra, los representantes del personal laboral miembros del Comité de Empresa o delegados de personal”* (art.4.3). Además deberán ostentar *“la condición de personal civil destinado en los propios centros y establecimientos del Ministerio de Defensa”* (art.4.1).

Por otra parte, las competencias y las funciones de tales Delegados de Prevención no difieren sensiblemente de las atribuidas con carácter general por la LPRL, salvo las siguientes relevantes matizaciones: de una parte, un reforzamiento de su obligación de colaboración con el Jefe del establecimiento; de otra, la limitación, o mejor la anulación, de la competencia de adoptar un acuerdo de paralización de actividades en el caso de riesgo grave e inminentes, una facultad atribuida en exclusiva al Jefe del establecimiento; por último, un reforzamiento del deber de sigilo profesional en razón de los intereses implicados y su relevancia. La idea básica es la de que quien trabaja en un establecimiento militar puede tener acceso a ciertas informaciones delicadas y que, en consecuencia, hay que ser particularmente cuidadoso o exigente en cuanto a su manejo y difusión.

En este caso, para elegir el número de Delegados de Prevención según la escala que establece el artículo 35.2 de la LPRL, se tienen en cuenta el conjunto del *“personal adscrito a un centro o establecimiento militar”*. Por lo que, *“el número restante de la aplicación de dicha escala al total del personal, se distribuirá, posteriormente, entre el personal funcionario y estatutario, de un lado y del personal laboral, de otro, de manera proporcional al volumen de cada colectivo a fin de determinar el número de ellos cuya elección corresponda a la junta de personal o al comité de empresa”* (art. 4.4).

En el apartado número 5 se establece, que cuando el número de representantes de personal en un determinado ámbito fuese insuficiente para poder alcanzar el número de Delegados de Prevención establecidos en el artículo 35.2 de la LPRL *“los representantes los representantes de personal o los propios trabajadores podrán designar como Delegados de Prevención, por este orden, a:*

- *Otros integrantes del personal civil, que podrán ser elegidos por las centrales sindicales entre delegados sindicales del ámbito de que se trate, de manera proporcional a su representatividad en el mismo*
- *Otros integrantes del personal civil destinados en el centro o establecimiento militar de que se trate aun cuando no tengan la condición de miembros militar de que se trate aun cuando no tengan la condición de miembros de órganos de representación o de delegados de personal”*

La formación de los Delegados de Prevención será proporcionada por el Ministerio de Defensa, pudiendo ser facilitada por sus propios medios o concertado con organismos o entidades especializadas. (art.6.4 y 6.5).

El Comité de Seguridad y Salud “*es el órgano paritario<sup>23</sup> y colegiado de participación, destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones del Ministerio de Defensa en materia de prevención de riesgos laborales.*” (art.7.1). En el segundo apartado se dispone que, quedará constituido cuando cuente con 50 o más empleados civiles. Este Comité estará presidido por el Jefe de establecimiento, o en la persona en la que delegue. Y formado por los Delegados de Prevención y en igual número por representantes del Ministerio de Defensa. Las competencias y facultades son las mismas que las establecidas en la LPRL. Sobre la constitución de este órgano, se pronunció la STSJ de Murcia número 1286/2001, de 17 de septiembre, que resuelve sobre un conflicto colectivo planteado, solicitando la designación de representantes para la constitución de dicho Comité en la Academia General del Aire de San Javier. El fondo del asunto se puede resumir, en un caso donde de manera no correcta según el tribunal, se constituye el Comité de Seguridad y Salud, ya que es la Jefatura de la Academia General del Aire designó, sin tener competencias para ello, a los miembros que formarían este órgano en representación del Ministerio de Defensa. Respecto a la elección por de los representantes por parte del Ministerio de Defensa, el RD 1932/1998, establece en su artículo 7.2 que serán designados “*por la Dirección de Personal*”.

La constitución de este órgano adoptará una de las dos modalidades que a continuación se explica según cual es el ámbito de representación:

---

<sup>23</sup> Respecto a la paridad de este órgano, encontramos en la STSJ de Madrid 457/2012, de 13 de junio de 2012, un ejemplo de cómo ante un intento de que frente a tres miembros en representación de los trabajadores, se intenta que hayan cuatro miembros por parte de la empresa. Disolviéndose por lo tanto la Comisión.

- Comités unitarios: *“Para una única dependencia, presidido por el Jefe del centro o establecimiento militar o personal en quien delegue éste, en aquellas dependencias en las que 50 o más personas realicen tareas del anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención, así como en las sedes centrales de cada uno de los tres Ejércitos y del Ministerio de Defensa”*.
- Comités agrupados: *“Para el conjunto de las dependencias existentes en una misma provincia que disponga de 50 o más empleados públicos en total, en cada caso y presidido por el subdelegado de defensa o en quien delegue éste”*.

En las reuniones de dicho órgano se permite una participación *“con voz pero sin voto, los delegados sindicales del centro o establecimiento militar que no sean además delegados de prevención, los asesores sindicales, en su caso, y los responsables técnicos de prevención en el ámbito correspondiente”*. Estos últimos no pueden formar parte del Comité como representantes exclusivos de la Administración. Podrá participar personal con una *“especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones que se debatan”*, y técnicos ajenos siempre que lo solicite alguna de las partes (art.7.3). En relación con la participación de los delegados sindicales en el Comité de Seguridad y Salud, ha sido una de las novedades que ha incorporado el RD 60/2018 para la modificación de algunos artículos del RD 1932/1998. Con anterioridad no se hacía referencia a los delegados sindicales, lo que planteó en ocasiones problemas en la formación de dichos Comités, como por ejemplo en la STS 2056/2009, de 30 de diciembre de 2009, donde se puso en duda si en el caso de no permitir la entrada de los delegados sindicales en este órgano, se estaba viendo afectado el derecho de libertad sindical, en este caso se consideró que no se veía limitado este derecho. El razonamiento es que como ha argumentado el TC en varias oportunidades, en este caso la STC de 13 de mayo de 1991 no existe infracción de legalidad dadas las peculiaridades de los establecimientos militares, donde prima la Defensa Nacional sobre otras cuestiones.

Según *“el pacto alcanzado con la representación legal del personal civil”* se puede acordar la creación de un Comité Intercentros. (art.9).

Aunque no lo mencione el RD 1932/1998 y si el RD 2205/1980, la inspección y el control de las condiciones de seguridad de los centros está extraída de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y atribuida a la llamada Sección Laboral, que es un órgano propio de la Administración Militar.



Esta exclusión competencial está, por otra parte, recogida por el art. 19.2 de la Ley 23/2015, de 14 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, confirmada por el art. 3.2 del RD 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y reiterada por el RD 707/2002.

Esta exclusión no afecta, como establece el art. 3.2 del RD 138/2000, de 4 de febrero, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo, al control de las empresas que, sin ser centros militares, ejerzan actividades en este tipo de centros, bases o establecimientos; si bien, la misma norma prevé que el procedimiento concreto de inspección se establecerá mediante unas Instrucciones conjuntas del Ministerio de Defensa y de Trabajo y Asuntos Sociales, con el fin de salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional así como la seguridad y eficacia de los centros.

Tales Instrucciones han sido aprobadas por Orden PRE/2457/2003, de 29 de agosto (BOE de 9 de septiembre), donde, en síntesis, se establecen:

- Obligaciones de preaviso (24 horas) por parte de la Inspección al Jefe del establecimiento, pudiendo este último prohibir la inspección si considera que se pone en riesgo el interés de la Defensa Nacional; decisión contra la que el Inspector tiene posibilidad de reaccionar sometiéndola al juicio último de los Subsecretarios de los Departamentos Ministeriales implicados
- La inspección se realiza con el acompañamiento de la persona que designe el Jefe del establecimiento
- Si el resultado de la inspección revela algún incumplimiento por parte de la Administración Militar, el inspector lo pondrá en conocimiento del Jefe de establecimiento, pudiendo urgir a la jefatura del establecimiento el cumplimiento correcto si esta circunstancia determina el respeto por parte de la empresa objeto de inspección de la normativa preventiva.

A simple vista surge la pregunta sobre la jurisdicción y competencia de la ITSS en los Centros y Establecimientos militares. Para su resolución recurrimos a la ORDEN PRE/2457/2003, que en su Instrucción primera dispone el ámbito funcional de actuación de la ITSS en Centros, Bases o Establecimientos militares, limitándose esta a las empresas que mediante contrato de suministro, concesión o de cualquier otra clase estén dedicadas, total o parcialmente, a la producción de material o a la realización de

obras o ejecución de servicios para la Administración Militar, y comprenderá la vigilancia del cumplimiento de las normas que afectan a las materias descritas en el artículo 2.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, siendo estas, entre otras, las de PRL. En el último párrafo del artículo citado expresa que en los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas, así como los Centros de trabajo y Establecimientos militares dependientes de la Administración Militar, quedarán exceptuados del ámbito material de actuación de la ITSS y, por lo tanto, continuaran rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la ITSS en las materias no afectadas por la misma.

Queda aclarado que la competencia de la ITSS está limitada en Centros y Establecimientos Militares y no afecta al personal militar, ya que estos se rigen por su normativa específica, que para el tema que se trata, quedaba reflejada en los cometidos asignados a los diferentes órganos que componen su estructura de prevención de riesgos laborales.

Para concluir, podría afirmarse como así lo hacen algunos autores<sup>24</sup>, que en esencia el RD 1932/1998 no realiza grandes aportaciones. No deja de sorprender que, tras leer el artículo 3.3 de la LPRL en relación con los establecimientos militares, con todo ese repertorio de exclusiones absolutas (militares) y adaptaciones (funcionarios civiles, trabajadores), y tener la impresión de que tales establecimientos son una especie de “santa sanctorum” donde la PRL no se puede garantizar porque son prioritarios los intereses de la Defensa Nacional<sup>25</sup>, este RD 1932/1998 contenga tan pocas singularidades o peculiaridades de tratamiento. En definitiva, no responde a las expectativas creadas, pudiendo casi sostenerse que como afirma este autor, el RD 1932/1998 podría no existir y no pasaría nada.

---

<sup>24</sup> Labajos Fernández, D. (2010). *Jurisdicción militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 35.

<sup>25</sup> González Ortega, S. (2003). *La aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*. TEMAS LABORALES, número 72/2003. Pág. 23.

## **5. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL PERSONAL MILITAR**

### **5.1.MARCO NORMATIVO**

Al analizar las disposiciones en torno a la PRL en el personal militar, podríamos distinguir entre normas que afectan o regulan directamente esta materia, y otras que por la creciente importancia que va tomando la salud laboral en las Fuerzas Armadas (FAS) les afectan de manera indirecta, ya que la naturaleza que tiene esa disposición no está implícitamente relacionada con la PRL en el personal militar.

En cuanto a las primeras, atendiendo a un orden cronológico, el 18 de enero de 2008, se publica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa, siendo modificado por el 640/2011, el cual más adelante será analizado en profundidad. Como indica su propio Preámbulo, obviando que tiene como principal finalidad adaptar con este RD la situación de salud laboral de las FAS tras la resolución del TJCE de 12 de enero de 2006, *“se trata también de optimizar las estructuras de prevención de riesgos laborales existentes en el ámbito del Ministerio de Defensa con aquellas otras de nueva creación, tratándose esta disciplina como un todo integrado donde el fin último sea la protección de las personas, independientemente de que sean civiles o militares, en sus lugares de trabajo y en la realización de sus actividades, respetando al mismo tiempo las peculiaridades de cada uno de los colectivos”*.

Este RD 1755/2007 es seguido por la Orden DEF/3573/2008, de 3 de diciembre, que define la estructura que deben adoptar los servicios de PRL en el Ministerio de Defensa. También establece la estructura de los servicios de prevención de las distintas ramas de las FAS, así como de la unidad dependiente de la Subsecretaría de Defensa, que recibirá el nombre de Unidad de Coordinación de los Servicios de PRL. Indica también las funciones y competencias de estos elementos, así como los criterios que deben utilizarse para la constitución de los distintos Servicios de Prevención en el ámbito del Ministerio de Defensa. Realmente esta orden traslada al ámbito castrense el contenido del Reglamento de Servicios de PRL (RD 39/1997).

Posteriormente, esta obligación de cumplimiento de normas preventivas ha quedado plasmada de forma evidente en su código de conducta, las Reales Ordenanzas

(RD 96/2009, 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas) “...donde están definidos los principios éticos y la reglas de comportamiento que deben servir de guía al personal militar para los deberes que les asigna el ordenamiento jurídico...”, exponiendo en su artículo 56 “...será su preocupación constante velar por la protección y seguridad del personal a sus órdenes”, entre otras, del que ejerce el mando. Principio que se recalca de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las FAS, “tienen la obligación de velar, mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso estén establecidas, por su propia seguridad y salud en el desempeño de sus cometidos y por las de las personas a las que pueda afectar su actividad”, además de pronunciar en el mismo artículo, en su punto 1 “los militares tienen derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el ejercicio de su actividad, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas”.

Entre las muchas diferencias que existen entre los militares y demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, es la ser una estructura con el principal objetivo de servir en misiones internacionales, donde claramente será mucho más complicado aplicar la protección en materia de Seguridad y Salud. A través del conocimiento obtenido en misiones internacionales de las actividades en otros países en este campo, se posibilitó que el 2 de diciembre de 2002, viera a la luz una publicación militar llamada OR7-020 de prevención de riesgos y medidas de seguridad en la fuerza: Se trata de un texto orientativo, no siendo de obligado cumplimiento y su intención es el de dar unas reglas generales para el desarrollo de la actividad. Definiendo así su ámbito de aplicación (Introducción pág. XII): “La Protección de la Fuerza, ..., es el conjunto de actividades, relacionadas con todas las funciones para el desarrollo de las operaciones, que proporcionan seguridad preservando la capacidad de combate de una fuerza mediante acciones que contrarrestan riesgos de combate y no combate”.

Su único objetivo es preservar la capacidad de cumplimiento de la misión, despreocupándose de los riesgos que no le afecten directamente, y sólo se aplica en aquellas funciones/actividades relacionadas directamente con el desarrollo de las operaciones. A través de esta reglamentación, se puede considerar relativamente cubiertas el aspecto de la prevención en las operaciones militares.

Esta regulación intenta que en operaciones, actividades de instrucción y adiestramiento se aplique la PRL, pero dejando al criterio del Jefe de la Unidad actuante

respecto a decidir si estas medidas pueden hacer peligrar el cumplimiento de la misión, ya que en las actuaciones de las FAS en dichas misiones debe primar el cumplimiento de la misión sobre la seguridad personal. Como establece esta orden en su introducción, la protección de fuerza se ha desarrollado *“para hacer posible el cumplimiento de la misión sin que la protección suponga un lastre que lo dificulte en exceso”*.

Dado que estamos hablando de actividades a desarrollar en el marco de una operación militar (actividades operativas), o durante su preparación (actividades de instrucción y adiestramiento) por la fuerza implicada en la misma, este concepto recibió el nombre de seguridad de la fuerza, dejando aparte tanto el personal civil como aquellos militares que no participan en las operaciones.

Por último, me parece interesante hacer una distinción entre dos términos que hace referencia el texto y pueden dar a confusión, establece de un lado “Seguridad de Protección”: *“Pretende preservar a las tropas, los empleados civiles, material y equipo de los riesgos derivados de la naturaleza y acciones hostiles que no provengan directamente de las fuerzas enemigas (agresiones indirectas); estos riesgos pueden ser originados por grupos o individuos involucrados en espionaje, subversión, terrorismo o crimen organizado*. Entendido como las medidas que entrarían dentro del concepto de seguridad ante las agresiones; y “Seguridad Funcional”: *“Pretende proteger a las tropas, los empleados civiles, material y equipo contra los riesgos producidos por utilizar procedimientos inadecuados o no prestar el adecuado cuidado en los mismos o derivados de la propia actividad militar. Se consigue fundamentalmente mediante la instrucción y la prevención”*. Término que coincide con el de “prevención”, en relación a la definición que da el artículo 4.1 de la LPRL *“conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo”*.

Respecto a esas normas que antes hacía mención al principio del apartado, que su naturaleza es la de regular otros fines militares, pero que contienen disposiciones que nos interesan a las hora de analizar la PRL. En primer lugar cronológicamente nos encontramos con la Ley 8/2006, de 24 de abril, de Tropa y Marinería, la cual establece en su disposición adicional quinta, una serie de medidas de protección social para que en una situación de incapacidad temporal, ya sea por accidente o enfermedad, pero relacionada con el servicio, incluyendo embarazo, parto o posparto, a los militares que les sea de aplicación *“no causarán baja en las Fuerzas Armadas y se les prorrogará su*

*compromiso hasta finalizar dichas situaciones*”. Asimismo, estos supuestos también serán aplicables a los alumnos y alumnas aspirantes a la condición de militar profesionales de tropa y marinería, los cuales no causarán baja en el centro de formación.

Más tarde entraría en vigor la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, dispone en su artículo 42 una mención a las capacidades profesionales que se le supone a este colectivo, en relación con el cumplimiento de sus obligaciones de tal manera que se realice sus funciones con unas garantías de seguridad, en concreto afirma que *“tienen en todo caso la necesaria (capacidad profesional)...para prestar los servicios y guardias que garanticen el funcionamiento y seguridad de las unidades, centros y organismos”*. Seguimos con el artículo 83, en donde dispone la obligatoriedad que deben tener determinados reconocimientos, y pruebas que contengan análisis y comprobaciones *“encaminados a detectar los estados de intoxicación y el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas”*.

Y por último, el artículo 120.1 expone que si como consecuencia de los reconocimientos médicos o pruebas psicológicas y físicas, existiera insuficiencia en las condiciones psicofísicas, se iniciaría un expediente *“a efectos de la limitación para ocupar determinados destinos según las exigencias que figuren en las relaciones de puestos militares, del pase a retiro o de la resolución del compromiso, según corresponda”*. Queda recogido de manera detallada todo lo referente a la aptitud psicofísicas de los miembros de la FAS en el Real Decreto 944/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la determinación de la aptitud psicofísica del personal de las Fuerzas Armadas.

En relación con el derecho que otorga la LPRL para la capacidad de abandonar su puesto de trabajo en ciertas circunstancias (art. 21), encontramos en el artículo 8.7 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, catalogado como falta muy grave que, *“durante la actuación de las Fuerzas Armadas en supuestos de grave riesgo catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, no prestar el auxilio posible a los ciudadanos que se encuentren en grave peligro o incumplir reiteradamente un deber militar para evitar un riesgo propio”*. En cambio, estará catalogado como falta grave regulado en el 7.26 *“Incumplir un deber militar o dejar de auxiliar injustificadamente al compañero en peligro, para evitar un riesgo propio”*. Con este ejemplo se demuestra la importancia de la función militar

como servicio a los ciudadanos, ya que una misma omisión de su deber, se castiga más duramente al poner en riesgos a ciudadanos que a un compañero.

Respecto a otros incumplimientos catalogados como falta grave, tenemos el artículo 7.24 que expone que *“durante la actuación de las Fuerzas Armadas en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, no prestar el auxilio posible a los ciudadanos que lo precisen, o despreocuparse manifiestamente por su seguridad o bienestar.”* Y por último, en el artículo 7.25 se realiza una valorable demostración del grado de importancia que se le da a la PRL, al catalogar como una falta grave *“el incumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos, protección de la salud y del medio ambiente aplicables en el ámbito de las Fuerzas Armadas”*.

También en relación con los reconocimientos médicos realizados al personal militar, de igual manera se cataloga como falta muy grave *“La negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares, legítimamente ordenada por la autoridad competente, y realizada por personal autorizado, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio”*.

Se observa que por parte de los órganos directivos del Ministerio de Defensa, se vislumbra cada vez más, una mayor preocupación por diseñar e implantar una política basada en la salvaguarda de la Seguridad y Salud de las personas que prestan sus servicios en los mimos, pese a que, por lo compleja que resulta aplicar esta la materia en el ámbito militar.

## **5.2.CONCEPTO DE PERSONAL MILITAR**

En primer lugar habría que hacer una diferencia dentro del personal dependiente del Ministerio de Defensa, ya que podría parecer que solo existe personal militar, no siendo así y estando compuesto también por personal civil. Como norma general, el personal civil estará toda su vida laboral desempeñando el mismo cometido y frecuentemente sin cambiar ni siquiera de oficina o centro de trabajo. En cambio el personal militar, realiza todo tipo de tareas, tanto las específicas a su profesión como aquellas accesorias y que solo sirven para facilitar o posibilitar el funcionamiento del organismo, como por ejemplo tareas administrativas, de mantenimiento...Se puede

encontrar a este tipo de personal desempeñando cualquier tarea que se ejecute en el ámbito del Ministerio, y cambiando de una u otra manera su puesto de trabajo llamado “destino”. Por lo que las reglas en materia de PRL serán diferentes en cada caso.

El término de personal militar está considerado por algunos autores<sup>26</sup> como un grupo más entre los funcionarios, en cambio otros lo establecen como una categoría aparte de empleados públicos, pero dentro de su regulación legislativa se ha tratado de forma diferente debido a las particularidades inherentes a la profesión, este colectivo castrense se rige por un cuerpo normativo diferente al resto de funcionariado.

Respecto a su organización, el personal militar está encuadrado en relación a su vinculación con la Administración General del Estado, como dispone el artículo 3 de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre de la Carrera Militar, dándose la siguiente clasificación:

- Militares de carrera: Son aquellos que mantienen una relación de servicios profesionales de carácter permanente.
- Militares de complemento: Oficiales que establecen su relación de servicios profesionales mediante compromisos de carácter temporal para atender necesidades específicas de las Fuerzas Armadas
- Militares de tropa: Constituyen la base de las Fuerzas Armadas y establece su relación de servicios profesionales mediante compromisos de carácter temporal.

En el último punto de este artículo incluye dentro de la categoría de militares, *“sin que su vinculación sea una relación de servicios profesionales”*, a los alumnos de centros docentes militares como a *“los reservistas cuando se incorporen a las Fuerzas Armadas”*.

### **5.3. CONCEPTO DEFENSA NACIONAL**

Este apartado tiene como objeto analizar este término, porque se afirma en bastantes disposiciones legales (por ejemplo, queda reflejado en el Preámbulo de la LO 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas e incluso con esta acepción se denomina una LO como es la 5/2005, de 17 de noviembre,

---

<sup>26</sup> Garcés Bonet, E. (2017). *La prevención de riesgos laborales en el ejército de Tierra*. Bosch Editor. Pág. 81.



de la Defensa Nacional) la especial complejidad para la aplicación de la PRL, no solo en el personal militar sino también en personal civil que se encuentran en establecimientos militares, así como en todos los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Y será por este motivo, que a estos colectivos se les recorte ciertos derechos en materia preventiva. Tanto es así, que hasta 2006 donde la sentencia del TJCE en el asunto C-132/04, aclaró su ámbito de aplicación, se excluía en la LPRL a los militares de la aplicación de esta norma por esta razón, el deber de protección de la seguridad exterior e interior del país, la cual conforma en este colectivo las “particularidades” que hace mención el artículo 3.2 de la LPRL, por lo que a estos trabajadores se les aplicará normativa específica en materia de Seguridad y Salud laboral.

La Defensa Nacional es una función que asume el Estado y la lleva a cabo a través de las FAS, constituidas al efecto por los Ejércitos de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. Aunque, hay que advertir que a la Guardia Civil también se le considera dentro de las FAS en el cumplimiento de las tareas militares que se le puedan encomendar (art. 7.3 LOFCS), y que igualmente contribuyen a la salvaguardar de la Defensa Nacional<sup>27</sup>. Además, el Estado, con objeto de obtener su eficaz cumplimiento, se reserva la totalidad de las competencias legales (el art. 149.1 de la CE contempla la Defensa Nacional entre las competencias de carácter exclusivo del Estado).

Consiste, de un lado, en la preservación del territorio nacional y, en general, de la sociedad, frente a posibles agresiones externas que pueden atentar contra la soberanía e independencia de España; y, de otro, en la conservación del ordenamiento jurídico, de la Constitución (art. 8 de la CE). Puede afirmarse que con ella se trata de salvaguardar los propios elementos constitutivos del Estado (soberanía, territorio y población); esto es, su existencia, y, a su vez, la de los derechos y libertades de los ciudadanos, la de la forma de Estado, la del sistema político constitucional, y, por último, la pervivencia del conjunto de las funciones públicas<sup>28</sup>.

Para que se produzca de una manera correcta la función de Defensa Nacional, se necesita la presencia de un aparato administrativo específico, tanto civil como militar, de una organización singular, y, al mismo tiempo, la sumisión del personal militar a una normativa distinta a la que pueda regir para cualquier otro funcionario público. Por lo

---

<sup>27</sup> STC 236/1994, de 20 de julio.

<sup>28</sup> Matamoros Martínez; R. Labajos Fernández y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción Militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Pág. 98.

que hay que hacer referencia a la Administración Militar en la que se integran el conjunto de medios humanos y materiales destinados al cumplimiento de la función de Defensa Nacional. Aún siendo una Administración singular, no por ello deja de ser Administración y que, por tanto, se rige por los principios que se recogen en el art. 103 de la Constitución Española. Teniendo unos principios comunes a todas las Administraciones, pero muchos otros principios específicos por su naturaleza, como el principio de jerarquía o el de disciplina.

Junto a esta organización singular, y directamente vinculado a la necesidad de preservar la Defensa Nacional, se configura un régimen jurídico específico, que se aparta de la regulación común; lo que, en términos generales, da lugar a la existencia de una regulación distinta a la que se aplica al resto de las Administraciones Públicas. Una regulación que incluso va más allá de su estricta aplicación al personal militar, para introducir peculiaridades en el ámbito castrense, de tal modo que el personal civil se ve afectado por una finalidad que no se le asigna de forma directa. Es decir, la Defensa Nacional actúa como elemento modulador a partir del cual, se establecen cambios con respecto al régimen general que se aplicaría al personal civil si no prestara servicios en el ámbito castrense, ya sea personal laboral, o funcionarios civiles<sup>29</sup>. Si bien, las diferencias se acentúan para el personal militar, aunque se parte de la existencia de una relación de carácter administrativo, ya que son estos los que directamente tienen encomendada la mencionada función. En concreto, para este personal militar, las citadas diferencias trascienden a todos los ámbitos, por ejemplo, a los mecanismos para selección del personal que va a pasar a formar parte de las FAS, para su formación y promoción, al régimen disciplinario, y, en el caso que ahora se analiza, a la PRL. En resumen, el personal que integra las FAS se inserta en una organización administrativa singular, y se convierte en un instrumento de la Administración para conseguir el fin que se le encomienda. Al mismo tiempo, y con el mismo objetivo, se le somete a un régimen jurídico cuyo contenido se configura precisamente atendiendo a esa función que debe preservar. Un régimen en el que las diferencias encaminadas a salvaguardar la Defensa Nacional, determinan la existencia de una relación de sujeción especial de los sujetos que tienen encomendada esta función. Relación de sujeción que se constitucionaliza (arts. 15, 28.2, 29 y 70).

---

<sup>29</sup> Moreno Márquez, A.M. (2006). *La seguridad y salud laboral del personal militar: Principios inspiradores*. TEMAS LABORALES. Número 89. Pág. 81.

Pero lo más importante en cuanto a esa diferenciación del régimen jurídico es que su singularidad no se ciñe a los aspectos organizativos, sino que va más allá y se proyecta, desde el punto de vista sustantivo, en forma de limitaciones de los derechos del personal que tiene encomendada la función de Defensa<sup>30</sup>. De este modo, el personal militar se ve sometido a restricciones específicas que pueden ser distintas a las que puedan afectar a otros funcionarios públicos por la función que tienen asignada y que, sin duda, se van a ver reflejadas en el ámbito de la PRL<sup>31</sup>.

#### **5.4. DESARROLLO DE LAS “PARTICULARIDADES”**

Es el RD 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa, la principal disposición aplicable a este colectivo para regular la protección preventiva en sus funciones. De conformidad con la directiva 89/391, las normas que se dicten para regular la protección y salud de sus miembros en el ejercicio de estas actividades tendrán que estar inspiradas en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. Además, por razón del régimen específico de derechos y deberes del personal militar y por la organización de las Fuerzas Armadas, la disposición adicional novena bis añadida por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, determina que lo previsto en los capítulos III, V y VII (Derechos y obligaciones, consulta y participación de los trabajadores y por último, responsabilidades y sanciones) de la LPRL, se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar. Por ello, el preámbulo del Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, señala que las peculiaridades de las misiones estrictamente castrenses no son incompatibles con la aplicación de medidas de seguridad ni de otras encaminadas a proteger la salud de los miembros de las FAS que realizan estas misiones. Respecto a los Servicios de Prevención se estará a lo dispuesto en lo contenido en este RD 1755/2007 y asimismo en la Orden DEF/3573/2008, de 3 de diciembre, por la que se establece la estructura de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales en el Ministerio de Defensa, de la cual más adelante haré mención.

---

<sup>30</sup> STC 371/1993, de 13 de diciembre.

<sup>31</sup> STC 81/1983, de 10 de octubre.

Aunque no hay que pasar por alto, que precisamente por la naturaleza de este colectivo, las FAS se han dotado tradicionalmente de sus propias normas internas de Seguridad e Higiene en el trabajo: en cada una de las misiones que desarrollan, está meticulosamente previsto el plan de acción, comprensivo de medidas concretas de obligado cumplimiento encaminadas a obtener la culminación de los objetivos, salvaguardando la integridad personal de quienes deben realizarla.

#### **5.4.1. Normas generales**

Entrando a analizar el RD 1755/2007, encontramos que en su artículo 1, se determina el ámbito de aplicación y lo divide en tres apartados, que viene a dejar claro su vocación de universalidad:

- **Ámbito personal:** Todo el personal de las FAS, y también a los miembros de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa. En los establecimientos militares habrá un único Servicio de Prevención para personal civil y militar, aunque teniendo en cuenta los derechos y obligaciones en materia de prevención de cada uno de ellos establecidos en el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre. Se excluye de su aplicación a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y a los miembros de las FAS destinados en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil.
- **Ámbito de actividades:** Aquellas que se incluyen son las realizadas en el ámbito del Ministerio de Defensa
- **Ámbito espacial:** *“Todas las Unidades, Centros y Organismos pertenecientes al Ministerio de Defensa, y también los adscritos a él”*

Queda contrastada la vocación de universalidad de la nueva norma, que garantiza una adecuada protección de la salud laboral mediante una correcta prevención de los posibles riesgos para el personal militar, y el instrumento utilizado para ello, se trata de incluir dentro de su ámbito de aplicación a todo el personal militar y a todas las actividades, cualquiera que sea su naturaleza, que este personal desarrolle en cualesquier recinto militar, aunque no tenga en sentido estricto esta naturaleza, siempre que se trate de un centro, organismos o Unidad del ámbito del Ministerio de Defensa.

En el artículo 3 encontramos definiciones propias del ámbito militar: Actividades de instrucción y adiestramiento; actividades operativas; Unidad, centro u organismo (UCO); y auditorias. Siendo importante en aras de la comprensión de este RD, distinguir entre las dos primeras, así como conocer la tercera por su importancia en la estructura militar.

- Actividades de instrucción y adiestramiento: *“Aquellas que están recogidas en los Planes Generales de Instrucción y Adiestramiento de cada ejército que el militar, ya sea de manera individual o encuadrado en una Unidad, realiza con la finalidad de prepararse para el cumplimiento de las misiones que se le asignen”*.
- Actividades operativas: *“Aquellas que se ejecutan en una operación, en territorio nacional o extranjero, siguiendo las directrices recogidas en un plan de operaciones”*.
- UCO: *“Recibirán esta denominación las instalaciones del Ministerio de Defensa y de los organismos autónomos a él adscritos, cualquiera que sea su designación, ejército de adscripción, función que desempeñe, o medios que contenga, e incluirá los establecimientos militares, los acuartelamientos, las bases, los barcos y cualquier otra de análoga consideración”*.

#### **5.4.2. Prevención de Riesgos Laborales**

La protección del personal incluido en este RD 1755/2007 es obligación del Ministerio de Defensa y debe producirse de forma eficaz, tal como indican los principios la LPRL. Estos principios preventivos (art.5), son prácticamente iguales, excepto la no inclusión del apartado f) *“sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro”* de la LPRL.

Se incorpora en la integración de la PRL, el plan de prevención. Como establece la LPRL, la política preventiva deberá integrarse en el conjunto de las actividades, teniendo los mecanismos la evaluación de riesgos y el plan de prevención. En apariencia, la responsabilidad del mando militar por lo que se refiere a la integración de la prevención en sus actividades termina con la elaboración e implementación de los correspondientes planes, mientras que al empresario la LPRL le exige una acción

permanente de seguimiento de la actividad preventiva. La única diferencia respecto a su regulación con la LPRL, es que en las FAS existe una disciplina que exige que las órdenes y las normas se cumplan, y que todos sus integrantes tienden a perfeccionar el desarrollo de sus cometidos, incluyendo entre ellos la protección de los subordinados. En cambio en el mundo empresarial prima el beneficio sobre el cumplimiento estricto de la norma, por lo que es necesario que ésta establezca la obligación de seguimiento y perfeccionamiento continuo de seguridad de los trabajadores por parte del empresario<sup>32</sup>.

Establece este RD 1755/2007 que las actividades de vuelo y relacionadas con el mismo tendrán una regulación específica: *“Para las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas, las Fuerzas Armadas, aplicarán sus normas propias de seguridad.”* (art.6.4). Por lo que excluye de la cobertura del sistema de prevención estas actividades derivadas a su normativa específica. Estas vienen definidas en el artículo 3 de este RD 17/2007, y deja una amplia zona gris, que puede permitir la interpretación del concepto por la cadena de mando, y que no se disipará en tanto no haya jurisprudencia al respecto. Por lo que en misiones internacional, encuadradas dentro de la definición del artículo 3.b) por ser actividades operativas, les serán aplicables en materia de prevención “sus propias normas de seguridad”, dejando entre ver por la naturaleza de la actividad, que no serán muy exhaustivos estas medidas para la seguridad de los militares, que se encuentren dentro de operativos en el extranjero. Esto estaría relacionado con anterior concepto definido: protección de fuerza.

En el último apartado de este artículo existe una remisión a sus normas específicas de prevención, de actividades muy diferentes entre ellas, ya que establece para la protección del trabajador, una similitud entre, de un lado instrucción y adiestramiento, con las operaciones. Las dos primeras se supone que son actividades en donde existe un control de lo que se va a realizar y jamás se darán las condiciones que exigen a las FAS de serle aplicado escrupulosamente lo dispuesto en la LPRL, como es la Defensa de la seguridad del país, ya que se trata de una formación militar. Mientras que en las operaciones, algunas veces podrían darse por su carácter impredecible,

---

<sup>32</sup> Artículo 14.2 LPRL: *“El empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo”*

situaciones donde se tenga que sacrificar algunos derechos preventivos por el cumplimiento de la operación militar.

Como excusa de esta ambigua situación, puede justificarse en que la instrucción y adiestramiento tienen como finalidad el preparar adecuadamente al personal para las operaciones, por lo que tendrán que ampararse en ellas, unos parecidos derechos en protección de la Seguridad y Salud laboral. Sin embargo, no es admisible porque en ese caso estaríamos haciendo una interpretación extensiva de las excepciones, y no la “*interpretación restrictiva*” que dice el TJCE en la Sentencia de 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04).

Por lo que entiendo que las actividades de instrucción y adiestramiento siempre se deben realizar bajo lo dispuesto en la DM 89/391. La única alternativa válida, consistiría en que las normas propias de seguridad, cumplan escrupulosamente lo dispuesto en la DM 93/391, al menos, en lo que a instrucción y adiestramiento se refiere. Este artículo sería el equivalente al 16 de la LPRL, teniendo muchas similitudes a este, pero obviando un punto importante como es el de la investigación de los accidentes. En primer lugar, habría que establecer que actividades están sujetas a investigación, dentro del colectivo militar serán todas aquellas incluidas en el ámbito de aplicación de este RD 1755/2007.

La información que recibirá el personal del RD 1755/2007 será respecto: Los riesgos que genere la actividad, las medidas de protección y las medidas de emergencia. Pero se establece, que la información será proporcionada al personal militar de forma que no se perjudique la eficacia de la misión. Esto puede parecer extraño, pero para entenderlo hay que saber que entra dentro del lo posible que, algunos documentos que deba conocer el trabajador estén incluidos, como documentación con carácter clasificado<sup>33</sup>. Realmente este artículo nos dice que, aunque por otra norma deban estar incluidos en documentos clasificados, los que afecten a la información que se le debe dar al trabajador deben ser clasificados de forma independiente al resto, con un nivel tal que permita su difusión a quienes necesiten conocerlos<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Un ejemplo de este caso lo explica Garcés Bonet, E. (2017). *La prevención de riesgos laborales en el ejército de tierra*. Barcelona: Bosch Edito. Página 96, cuando el plan de emergencia y evacuación es uno de los documentos que forman el plan de seguridad de la instalación, clasificado como confidencial por motivos lógicos.

<sup>34</sup> Según este autor con amplia experiencia en materia militar, este problema se daba en un principio, pero en la actualidad figura como un anexo no clasificado del plan de seguridad, por lo que los trabajadores (y otro personal, como los servicios de emergencias y contratistas) pueden tener acceso a él sin cortapisas.

Se podrá efectuar propuestas de actividades preventivas para la mejora de la Seguridad y Salud en el trabajo a través de tres tipos de canales: La jefatura de la UCO, por el órgano de prevención de la UCO, por otro canal de participación que habilite la UCO.

No se establecen requisitos en cómo debe ser la formación proporcionada, simplemente regula cuando se impartirá, *“en los diferentes niveles de la enseñanza militar y los curso que se impartan en relación con puestos de trabajo y el uso materiales y equipos.”*(art.9).

En este RD 1755/2007 se distinguen dos tipos de planes de Prevención de Riesgos Laborales:

- En primer lugar un Plan General de Prevención de Riesgos Laborales (art. 10), para el cual cada Servicio de Prevención redactará un plan general de prevención *“que contendrá como mínimo, la organización del servicio, las relaciones, su distribución geográfica, la formación del personal con responsabilidad en el mismo, los procedimientos, procesos y practicas empleados y los recursos materiales y humanos asignados.”* Como todo Plan General, no podemos esperar encontrar en él precisiones relativas a lo que se podría definir como fase ejecutiva de la prevención, centrándose en factores organizativos, pero recoge el RD 1755/2007 una obligación de que cada facción del Ejército disponga de un Plan Ordinario de PRL de manera similar a como la LPRL lo establece para las empresas.
- Un Plan Ordinario de Prevención de Riesgos Laborales<sup>35</sup> (art. 11): Cada UCO hasta el nivel que se determine en el plan de PRL, contará con su propio Plan Ordinario de Prevención de Riesgos Laborales, que mencionará las UCO's a la que se aplica conteniendo *“al menos, la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos”*.

---

<sup>35</sup> Debido a que las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas quedan excluidas del campo de actuación de la prevención, y por lo tanto no las abarca este Plan ordinario, se deberá complementar siempre con el Plan General de Instrucción y Adiestramiento, las órdenes de operaciones de aplicación en cada caso.



Los planes deben respetar la confidencialidad relacionada con la Seguridad y Defensa, solo siendo conocida por el personal necesario para su puesta efectiva.

Respecto a las medidas de emergencia, estas serán analizadas por las UCO's y se adoptarán medidas en materia de evacuación, lucha contra incendios y primeros auxilios, debiendo ser estas medidas actualizadas. A diferencia de la LPRL, el RD 1755/2007 no se establece la obligación establecer personal con dedicación para esta labor.

La vigilancia de la salud que afecta al personal incluido en este RD 1755/2007 se realizará mediante reconocimientos médicos específicos, según los riesgos a los que se estén expuestos. En relación a la obligatoriedad de los reconocimientos médicos, se reconocen los mismos casos que la LPRL. En el artículo 17, se establece “*el derecho de intimidad, dignidad del personal y la confidencialidad*”, que deben cumplir las medidas de control de la salud, solo siendo informados los órganos competentes en materia de prevención de las conclusiones. El RD 1755/2007 hace suyo tanto el carácter voluntario del reconocimiento médico como las excepciones, dado que los desarrollos legislativos posteriores, para adaptar la Ley a la Administración del Estado de una forma general, o al personal del Ministerio de Defensa en particular, no han modificado esto. Los aspectos relativos a la voluntariedad y al derecho a la intimidad, se desarrollarán en el RD 944/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la determinación de la aptitud psicofísica del personal de las FAS y la Instrucción Técnica 14/02<sup>36</sup>. En relación también a esto, el RD 1299/2006, de 10 de noviembre, cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social, las enfermedades profesionales están con frecuencia ligadas a actividades y no a profesiones, por lo que esa afirmación equivale a la de que en las FAS, no se realiza ninguna actividad de las contempladas en dicho RD 1755/2007, que teóricamente debe recoger todas las desarrolladas por los trabajadores de cualquier rama de actividad económica o administrativa, los que es equivalente a decir que no se hace nada.

---

<sup>36</sup> Respecto a estas dos normas, la primera establece como una obligación el reconocimiento médico, cuya periodicidad tiene que ver con la edad del individuo, y la segunda norma no habla en ningún momento del derecho de individuo a renunciar al reconocimiento médico. Esto choca frontalmente con la LPRL y el RD 1755/2007. Así como con reiterada jurisprudencia: STC 196/2004, “*Las excepciones contenidas en la LPRL deberán cumplir ciertos requisitos para poder dar lugar a una imposición del control médico... Como ha puesto de relieve nuestra jurisprudencia en el terreno del propio derecho fundamental a la intimidad personal, las posibles limitaciones deberán estar fundadas en una previsión legal que tenga justificación constitucional, sea proporcionada y que exprese con precisión todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora*”.

También es preciso mencionar, como hace el propio preámbulo del RD 1755/2007 que en lo que a la salud se refiere, las FAS cuentan con un mecanismo propio para determinar las facultades psicofísicas de su personal, el Real Decreto 944/2001, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para la determinación de la aptitud psicofísica del personal de las FAS, el cual permite, desde el punto de vista de la salud de los miembros de las FAS, armonizar las posibles limitaciones psicofísicas del militar con las características del puesto de trabajo, todo ello sin perjuicio del esfuerzo realizado en aras de una completa integración de la mujer, que se contempla en la vigilancia de la salud, dispensando especial protección a los supuestos de embarazo y lactancia.

Al serle aplicable al personal militar, el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), por encontrarse dentro de su ámbito de aplicación el personal militar, podría servir para determinar como un accidente de trabajo, la definición de su artículo 156.1 “...*toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena*”. De igual manera este concepto guarda un gran relación con el de “acto de servicio”, que se establece en la LO 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, que en su artículo 6.1, define este término como, “...*todos los que tengan relación con las funciones que correspondan a cada militar en el cumplimiento de sus específicos contenidos*”. Parece más lógico utilizar este último, al estar más cercano al ámbito militar, ya que el accidente en este caso, siempre se producirá en personal militar por realizar funciones específicas de este colectivo. Por último también deberíamos incluir lo que en el artículo 157 de la LGSS se considera como enfermedad profesional, “*la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta ley, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional...*”. Estos conceptos podrán provocar en el trabajador una situación de incapacidad o baja temporal psicofísica, situaciones reguladas en la Instrucción 1/2013, de 12 de enero, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se dictan normas sobre la determinación y el control de las bajas temporales para el servicio del Personal Militar. En las FAS, han asumido la obligatoriedad legislativa impuesta respecto de la investigación de los daños para la salud que sufra el personal militar, designando en su

estructura de PRL al órgano encargado de efectuarlas. Siendo delegado este cometido, a unas unidades que coordinan los Servicios de Prevención creados en cada uno de los Ejércitos, denominados Secciones de Prevención, los cuales tienen desarrollado sus funciones en la ORDEN DEF/357/2008, de 3 de diciembre, por la que se establece la estructura de los Servicios de Prevención de riesgos laborales en el Ministerio de Defensa, incluyendo aquí la de investigar accidentes.

En cuanto a la protección por maternidad, previamente la evaluación de riesgos determinará en los puestos de trabajo, que riesgos pueden existir y ser negativos para embarazadas, fetos y lactantes. Si por el tipo de puesto de trabajo no puede eliminarse el riesgo, se contempla como única opción en el RD 1755/2007, la asignación de un puesto de trabajo diferente, hasta que finalice la situación que propició este cambio.

Con respecto a las previsiones relativas a los periodos de embarazo y lactancia, cuando la labor que desempeña la mujer puede perjudicar su salud y la del feto, el artículo 26 del Real Decreto 456/2011, de 1 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Destinos del Personal Militar Profesional, establece la posibilidad de asignarle, por prescripción facultativa, un puesto orgánico que sea adecuado a las circunstancias de su estado de gestación, preferentemente en su unidad, centro y organismo de destino, salvo que no exista ninguno que sea compatible con su estado, ya que si es así el puesto se le asignará en otra unidad, centro y organismo, preferentemente en el mismo término municipal. Durante el periodo de lactancia, también es posible asignarle el puesto al que se ha hecho referencia, pero mientras que en el supuesto anterior se trata de preservar la salud de la madre y del feto, en éste la finalidad es salvaguardar la función que realiza, ya que está previsto para el caso de que las ausencias por esa causa, fuesen incompatibles con las necesidades del destino que ocupaba antes del embarazo.

Lo que no contempla este Reglamento de Destino de Personal Militar Profesional, es la posibilidad de establecer adaptaciones en cuanto a las condiciones en las que la mujer realiza las tareas militares, y esta ausencia tiene su razón de ser en la propia función de Defensa que se encomienda al personal militar, ya que, como se viene analizando, se parte de la existencia de una organización diseñada en términos de eficacia, es decir, para preservar la finalidad que se atribuye a los miembros que forman parte de la misma; de ahí que, desde este punto de vista, pueda comprenderse que no se

indique esa posibilidad. En estos supuestos es el Ministro de Defensa, el que determinará las condiciones en que se asignará dicho puesto.

Se establece en el artículo 16 del RD 1755/2007, un supuesto de protección para trabajadores con limitaciones en sus condiciones psicofísicas, que le impidan ocupar determinados puestos de trabajos, por lo que habrá que adoptar en este caso medidas preventivas acordes a su capacidad.

El Ministerio de Defensa se encargará de las obligaciones que la LPRL otorga al empresario. El problema aquí surge al asignar el papel jugado por el empresario a un organismo impersonal como es un Ministerio, se agrava al considerar que la organización puede delegar funciones en sus escalones subordinados, como de hecho lo hace, lo que da lugar a una situación que podría llevar a una difuminación de la responsabilidad y de las obligaciones, especialmente cuando esta delegación no se hace de forma precisa y acorde con las funciones y capacidades de cada elemento de la cadena de mando implicada<sup>37</sup>. Deben proporcionar al personal EPI's adecuados y velar por su uso cuando lo requiera la naturaleza de las misiones que realizan. También deberán *“en supuestos de riesgo grave e inminente, siempre que sea posible, el personal afectado deberá estar informado de su existencia y de las medidas adoptadas o que en su caso, deban adoptarse en materia de prevención.”* (art.18.3).

La documentación que tiene que elaborar y conservar la Jefatura de la UCO para la autoridad competente, es la misma que la mencionada en la LPRL, además del Plan Ordinario de Prevención.

Respecto a la obligación del personal militar en materia de prevención, se establecen la mismas que en la LPRL exceptuando el apartado 3º *“No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar”* y, 6º *“Cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores”*.

---

<sup>37</sup> Garcés Bonet, E. (2017). *La prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra*. Barcelona: Bosch Editor. Pág. 149.

### 5.4.3. Órganos de prevención, asesoramiento y control

El artículo 21 del RD 1755/2007 establece que se creará un servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Defensa por parte del Ministerio de Defensa, similar en cuanto a un Servicio de Prevención Propio, pudiendo asumir parcialmente ciertas actividades con otro Servicio de Prevención. Tendrá las mismas funciones que un Servicio de Prevención común, además esta norma exige la elaboración de una memoria y programación anual de sus actividades. En cuanto a las estructuras del Servicio de Prevención, quedará dividida en cuatro:

- Servicio de PRL del ejército de tierra.
- Servicio de PRL del ejército de aire.
- Servicio de Prevención de la Armada.
- Servicio de Prevención de las UCO's ajenas a las estructuras de los ejércitos.

*“Cada uno de los ejércitos determinara el desarrollo de la estructura adecuada del servicio de prevención y de la unidad que lo coordine.”(art.22.2). Y “será competencia de la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa el desarrollo de la estructura adecuada de los servicios del órgano central y de las unidades, centros u organismos ajenos a la estructura de los Ejércitos.” (art.22.3).*

Encontramos en cuanto a los Servicios de Prevención, una diferencia importante con respecto al Servicio de Prevención del resto de las actividades laborales. Dado que en la esfera castrense se establece con claridad su papel asesor y de apoyo, respecto a los órganos del Ministerio, expresión que se debe entender equivalente a la cadena de mando. Nos encontramos entonces con una situación semejante a la de asesor en una relación contractual convencional, con las implicaciones en cuanto a responsabilidad.

Será la Subsecretaría de Defensa, la que establezca una Unidad de Coordinación de los Servicios de PRL teniendo como funciones: Determinación de criterios y directrices, coordinación, asesoramiento, seguimiento de la actividad preventiva y auditorias de PRL. Tienen dependencia funcional de este organismo, todos los Servicios de PRL de los diferentes ejércitos y de las UCO,s ajenas a las estructuras de los ejércitos.

Respecto a los Servicios de Prevención, estos se organizarán según: Número de efectivos, riesgos que se deriven de las actividades, localización geográfica. Asimismo cada UCO, tiene que estar adscrita a una de las facciones militares anteriormente nombradas, pudiendo utilizarse para UCO's de diferentes facciones militares pero, que se encuentren en un mismo establecimiento militar un mismo Servicio de Prevención.

La ampliación normativa a los Servicios de Prevención en el colectivo militar que dispone el RD 1755/2007, se encuentra en la Orden DEF/3573/2008. Esta Orden concreta la estructura de la Unidad de Coordinación, que se compondrá de una Unidad Técnica de Seguridad en el trabajo, otra de Higiene Industrial, de Ergonomía y Psicología y, por último la Unidad Técnica de Medicina del Trabajo.

Las funciones de esta Unidad de Coordinación, serán determinar los criterios y directrices que deban aplicarse por las distintas estructuras que conforman el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de Defensa, implantar un sistema de gestión de riesgos laborales, aprobado por la Subsecretaría de Defensa, así como sus correspondientes procedimientos, coordinar las Secciones de Prevención de los ejércitos y las de las Unidades ajenas a los mismos, en cuanto a sus cometidos y competencias, prestar asesoramiento técnico a las Secciones de Prevención respecto a la configuración de los Servicios de Prevención, y en cuanto al contenido propio de las especialidades, efectuar el seguimiento de las actividades preventivas respecto al cumplimiento de los programas, planes y objetivos marcados por la Subsecretaría de Defensa, realizar las auditorías internas o las inspecciones técnicas de riesgos laborales que ordene la Subsecretaría de Defensa, planificar la acción formativa de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional segunda y, finalmente, actuar como interlocutor ante otros organismos públicos ajenos al Ministerio de Defensa en materia de PRL.

Igualmente, y respecto de las Secciones de Prevención, además de las misiones que en cada ámbito de competencia les asignen las autoridades de quien dependen, tendrán al menos los cometidos de establecer la planificación de la PRL en su ámbito, aplicando los criterios y directrices que se dicten desde la Unidad de Coordinación, organizar, coordinar y controlar las actividades realizadas por los Servicios de Prevención, redactar las normas de funcionamiento y definir los objetivos anuales que deben alcanzar los Servicios de Prevención subordinados funcionalmente, y por último asesorar y proponer las prioridades para la adopción de medidas preventivas en el ámbito de sus competencias.

La Subsecretaría de Defensa será encargada de realizar auditorías para el control del cumplimiento de la normativa de PRL.

En la disposición adicional primera se establece que la Guardia Real “desarrollará la estructura adecuada de su servicio de prevención y de la unidad que los coordine”.

En la disposición adicional tercera se establece “que los riesgos laborales del personal militar en las representaciones de España en el exterior estará a lo dispuesto en el RD 1488/1998, de adaptación de la legislación de PRL a la AGE”

En conclusión, se puede ver en este colectivo múltiples restricciones en materia preventiva en comparación con cualquier otro trabajador, lógico por otra parte por la naturaleza de sus funciones. Por lo que será preciso establecer todas aquellas medidas preventivas que sean compatibles con el desarrollo de la labor, para que de esta forma sea posible conjugar el disfrute de derechos de los militares, aunque sea de forma parcial y en beneficio del interés general. En definitiva, si así se realizara, el resultado será que sólo se restringirán los derechos del personal militar lo estrictamente indispensable con objeto de preservar la finalidad que se le encomienda<sup>38</sup>. En unos casos será necesario someterle a limitaciones, y en otros casos bastará con modular su derecho para que la Defensa nacional se vea protegida; haciendo siempre una interpretación restrictiva en el sentido más favorable a la eficacia de los derechos<sup>39</sup>.

#### **5.4.4. Lagunas en la normativa específica**

Por lo visto en el anterior apartado, se podría enumerar las lagunas existentes dentro de las disposiciones legales en PRL de este cuerpo. Varias son las ausencias al repasar esta normativa, y todas ellas incumplen lo dispuesto en la Directiva.

Para empezar, desaparece un derecho esencial, el derecho a la indemnidad en caso de abandono del puesto de trabajo por peligro grave e inminente (art. 8.4 de la Directiva y 21.4 de la LPRL). El artículo 8.3 de la derogada LO 8/1998 de Régimen

---

<sup>38</sup> SSTC 21/1981, de 15 de junio; 235/1998, de 14 de febrero; 14/1999, de 22 de febrero; 24/1999, de 8 de marzo; 31/2000, de 3 de febrero; 115/2001, de 10 de mayo; y 179/2004, de 21 de octubre.

<sup>39</sup> SSTC 159/1986, de 16 de diciembre, F. 6; 254/1988, de 23 de enero, F. 3 y 3/ 1997, de 13 de enero.

Disciplinario de las Fuerzas Armadas tipificaba como falta grave *“incumplir un deber militar por temer a un riesgo personal”*,

Esto colisiona frontalmente con lo dispuesto en el artículo 8.4 de la Directiva 89/391, que dispone que *“Un trabajador que, en caso de peligro grave, inminente y que no pueda evitarse, se aleje de su puesto de trabajo o de una zona peligrosa, no podrá sufrir por ello perjuicio alguno y deberá estar protegido contra cualesquiera consecuencias perjudiciales e injustificadas, de conformidad con las legislaciones o los usos nacionales”*. Ya que el bien jurídico que intenta proteger la directiva es la vida y la integridad humana, mientras que el bien jurídico que se protegía en el citado artículo, es el cumplimiento del “deber militar”. Es evidente que el primero prevalece siempre, salvo “en el supuesto de acontecimientos excepcionales”.

Quizás por esto en la actual LO 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, en los apartados de infracciones, no aparece como tal esta situación. Si en cambio, de forma parecida en el artículo 7.26 cataloga como infracción leve *“Incumplir un deber militar o dejar de auxiliar injustificadamente al compañero en peligro, para evitar un riesgo propio”*. Y como falta grave establece el artículo 8.7. que *“durante la actuación de las Fuerzas Armadas en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, no prestar el auxilio posible a los ciudadanos que se encuentren en grave peligro o incumplir reiteradamente un deber militar para evitar un riesgo propio”*.

Tampoco es nombrado en el RD 1755/2007 las siguientes materias:

- La obligación de redactar informes sobre los accidentes de trabajo [art. 9.1 d) de la Directiva y 16.3 de la LPRL].
- El derecho a recurrir a una autoridad competente si las medidas de PRL son insuficientes (art. 11 de la Directiva 89/391 y 40 de la LPRL).
- El derecho de los trabajadores o sus representantes a ser consultado previamente, (no hay que confundirlo con el derecho de formular propuestas o informar) en la toma de decisiones que afecten sustancialmente a la seguridad (art. 11.2 de la DM 89/391 y 33 de la LPRL).



- La existencia misma de representantes de los trabajadores con competencias en materia de PRL (art. 11 de la DM 89/391 y 34 y ss. De la LPRL).

Como es evidente que en las FAS españolas, (no como en otros países) los trabajadores no tienen representantes, se ha intentado suplir esta omisión otorgando a todos los militares sin distinción algunos de los derechos de éstos, concretamente el derecho a solicitar medidas de protección y a presentar propuestas.

Respecto a las posibles lagunas que pueden existir en la aplicación a la Directiva, cuando las normas de transposición son escasas para regular los derechos preventivos, como ocurre en el caso del colectivo de los militares, podemos encontrar la solución en la jurisprudencia del TJCE. En este caso, parece perfecta la Sentencia de 14 de octubre de 2010 (asunto C-243/09), relativa a un bombero alemán al que no se le respetaba el límite de jornada semanal. Este límite está establecido por la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, que es una Directiva específica derivada de la Directiva Marco 89/391. Dice la Sentencia en su párrafo 56: “... según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, siempre que las disposiciones de una directiva resulten ser, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, los particulares podrán invocarlas frente al Estado, incluso cuando actúa en su condición de empleador, en particular cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado o cuando haya procedido a una adaptación incorrecta”.

La duda que surge es si esta invocación puede hacerse sólo frente a los órganos jurisdiccionales, (juzgados y tribunales) o puede extenderse a todos los órganos de la Administración. A este respecto, es muy clarificador el párrafo 61 de la misma sentencia: “En este sentido interesa precisar que, en el caso de que dicha disposición tenga efecto directo (como lo tienen la Directiva 89/391 y todas las específicas que regulan aspectos concretos), esta se impone a todas las autoridades de los Estados miembros: esto es, no solo a los órganos jurisdiccionales nacionales, sino también a todos los órganos de la Administración, incluyendo las autoridades descentralizadas, como los Länder, las ciudades o los municipios, quedando obligadas estas autoridades a aplicar esta disposición”. Y añade en el párrafo 63 que “A este respecto debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los órganos jurisdiccionales nacionales y los órganos de la Administración están obligados a aplicar íntegramente el Derecho de la Unión y tutelar los derechos que éste concede

*a los particulares, así como abstenerse de aplicar, en su caso, cualquier disposición contraria del Derecho interno”.*

Volviendo a las FAS españolas, esto significa que, cuando una norma del Derecho español (Ley, Real Decreto, Orden, Circular, Instrucción, etcétera) se oponga o contradiga a una Directiva europea, los mandos militares, en cuanto que órganos de la Administración que son, deben aplicar la Directiva.

## **6. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA GUARDIA CIVIL**

### **6.1. NORMATIVA APLICABLE**

La Guardia Civil española es un Instituto Armado de naturaleza militar, que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. La Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad define las competencias funcionales y territoriales de los diferentes Cuerpos de Seguridad del Estado, y en especial las de la Guardia Civil. Tiene una doble dependencia: del Ministerio del Interior, en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, y del Ministerio de Defensa, en cuanto a ascensos y misiones de carácter militar. Pero junto a la regulación del sujeto orgánico, hay que destacar la regulación de la actividad profesional de los Guardias Civiles. El marco de la prestación profesional de servicios aparece en la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y la Ley Orgánica 12/2007, de 17 de octubre, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (en materia preventiva relacionado con el abandono del puesto de trabajo en situaciones graves), tenemos el artículo 7.9 de esta LO, que dispone *“la omisión de urgente auxilio, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación o cuando se trate de un compañero en peligro”.*

Asimismo, destaca la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, con la que se pretende no sólo hacer efectivos los derechos fundamentales y libertades públicas de todos los ciudadanos, sino que también para los agentes de la Guardia Civil aunque con un elevado número de restricciones, sino también desarrollar los derechos profesionales, entre ellos el derecho a una *“política activa de prevención de riesgos”* (artículo 31), así como el reconocimiento de cauces de participación y expresión para los miembros de la Guardia

Civil mediante “asociaciones profesionales” (no sindicatos por su naturaleza militar), y la creación de un órgano de participación de éstas (el Consejo de la Guardia Civil). Con esta regulación normativa se pretende una modernización del Cuerpo, que permita conciliar un Instituto Armado de naturaleza militar, con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales. Una prueba de esta modernización está la incorporación de derechos relativos a la conciliación de la vida laboral y familiar, limitación de la jornada de trabajo e, incluso, la inclusión del acoso moral como una infracción disciplinaria muy grave (art. 7.8. LO 12/2007). No obstante, son más que evidentes las limitaciones de este proceso, entre otras cosas porque se remite por lo general a desarrollos reglamentarios que, además de devaluar el régimen normativo, no llegan, con lo que la pretendida modernización, sea mayor o menor, se aplaza o queda en suspenso<sup>40</sup>. Como norma más importante de desarrollo preventivo, el cual analizaré más adelante, está el Real Decreto 179/2005, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil.

## **6.2. DESARROLLO DE LAS “PARTICULARIDADES”**

El Real Decreto 179/2005, puede dividirse para su estudio en tres grandes bloques. El primero, constituido por sus capítulos primero y segundo, trata sobre el objeto de la norma y las concretas medidas de prevención y protección que deben adoptarse en su ámbito de aplicación. El segundo, constituido por su capítulo tercero (salvo su artículo 16), regula los órganos de prevención, asesoramiento y control para el cumplimiento de las disposiciones en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo. El tercero, definido en el artículo 16, se ocupa de las medidas correctoras para subsanar los incumplimientos o irregularidades en materia de riesgos profesionales.

### **6.2.1. Objeto y ámbito de aplicación**

El ámbito de aplicación de este RD 179/2005 se divide en dos apartados:

---

<sup>40</sup> *Guía Prevención de Riesgos Psicosociales en la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Guardia Civil y Policía Nacional.* (2010). Comisión Ejecutiva Confederal de UGT. Pág. 15 y 16.

- Respecto al ámbito personal no parece que se planteen problemas, si bien hay que señalar que el RD 179/2005 extiende dicho ámbito más allá de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, ya que también se dirige a los miembros de las FAS que presten servicios en unidades, centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil, con independencia de su condición militar, el hecho de que presten servicios en esos lugares va a determinar que se les dote de protección. Por tanto, en el ámbito de personal, la protección que otorga el RD 179/2005 va más allá de lo que indica su propia denominación, en principio dirigida a la Guardia Civil [art.2.a)].
- Respecto al ámbito de actividades: Para concretar cuáles son estas actividades, el RD 179/2005 parte de la dualidad de funciones que tiene encomendadas la Guardia Civil, de un lado, las tareas militares dirigidas a salvaguardar la Defensa Nacional, igualmente atribuidas a los miembros de las FAS; y, de otro, las labores destinadas a proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como garantizar la seguridad ciudadana, esto es las relacionadas con la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A la vista de esa variedad de labores, el RD 179/2005 excluye de su ámbito de aplicación las tareas de carácter militar, que se someterán a normas específicas; y, a la vez, incluye el resto de las actividades indicadas. El RD 179/2005 es bastante claro en cuanto a la exclusión de las labores militares, pero no se puede afirmar<sup>41</sup> lo mismo para las labores incluidas, ya que se plantean problemas debido fundamentalmente, a la falta de precisión de la norma. Pues bien, con respecto a las actividades incluidas hay que señalar, que este RD 179/2005 tan sólo hace una especie de remisión en bloque a las previstas en la LOFC, como si todas ellas presentaran singularidades que hicieran imposible la aplicación de la regulación común contenida en la LPRL. Esta parece ser la regla general a efectos de inclusión en el ámbito de aplicación del RD 179/2005, por lo que, en principio, a todas esas actividades se les va a aplicar la regulación contenida en el citado RD 179/2005, ya sean de carácter administrativo, o ya que impliquen un grave riesgos para la vida e integridad de los sujetos que las tienen encomendadas.

---

<sup>41</sup> Moreno Márquez, A. (2010). *Comentario al RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre PRL en la Guardia Civil*. Número 25. Lex Nova. Pág. 2.

De hecho, esta norma en su introducción indica *“este RD permite identificar las actividades encomendadas a la Guardia Civil cuyas particularidades se opongan de manera concluyente tanto a la aplicación del Régimen General sobre PRL como a su adaptación para la AGE”*, pero en realidad con esa remisión en bloque a las actividades previstas en la LOFCS, se pierde la oportunidad de concretar cuáles son realmente las tareas que presentan particularidades en sentido indicado.

No obstante, el RD 179/2005 establece una excepción a esa regla general y deja margen de su ámbito de aplicación a *“las funciones (...) que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil antes relacionadas”* (art. 2). La cuestión es determinar cuáles son esas funciones, ya que no se establece en qué consisten esas “características exclusivas” que son las que van a determinar la inclusión, o la exclusión del ámbito de aplicación de esta norma. De todos modos, esta exclusión no se puede calificar de absoluta, ya que a los sujetos que lleven a cabo funciones que no presenten esas características exclusivas, se les aplicará la regulación general en materia de PRL con las particularidades establecidas para la AGE, salvo para ciertos aspectos, como el derecho de información, los órganos de representación, los cauces de participación, los órganos de prevención, la seguridad y la vigilancia de la salud, a los que sí que se les va a aplicar la regulación contenida en el RD 179/2005. Lo que significa que, para esos concretos aspectos es indiferente que la situaciones tengan o no esas características exclusivas. Pero, puesto que esta regulación no establece en qué consisten esas características exclusivas, ni recoge ningún criterio al respecto, será difícil determinar cuándo se aplica esta norma en su totalidad y cuando de forma parcial; lo que puede generar problemas desde el punto de vista de su operatividad y eficacia que demanden un desarrollo al respecto.

### **6.2.2. Medidas de prevención y protección**

La integración de la PRL se llevará siguiendo lo establecido en el artículo 16 de la LPRL. Así, este RD 179/2005 establece que la PRL en la Guardia Civil *“deberá integrarse en el conjunto de sus actividades a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que deberá incluir todos los elementos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la Guardia Civil”*, siendo la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva,

los instrumentos esenciales para llevar a cabo la gestión y aplicación del plan de PRL (art. 4.1). A diferencia de la LRPL, no indica los elementos que integrará el plan de prevención.

Otra diferencia con la LRPL, es que no establece una integración “en todos los niveles jerárquicos”, aspecto que llama la atención sobre todo si se tiene en cuenta la importancia del principio de jerarquía, que rige para los cuerpos de naturaleza militar. No obstante, hay que señalar que, con independencia de ello, indirectamente si que está presente esa integración de la prevención en los diferentes niveles jerárquicos, como se desprende de la regulación contenida en el RD 179/2005; sobre todo en términos de gestión y salud laboral en el trabajo. Esa integración de la seguridad en todos los niveles jerárquicos se aprecia por ejemplo, en la regulación de los órganos de prevención, como órganos especializados, y, también en el hecho de que se implique de forma directa en la seguridad a los mandos, esto es, al Jefe de cada una de las unidades, centros y organismos de la Guardia Civil (art. 13).

La acción preventiva se planificará a partir de una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y la salud del personal. Esta evaluación se llevará a cabo, con carácter general, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- La naturaleza de la actividad que desarrolla.
- Las características de los servicios en cuanto a la posibilidad de establecer medidas de PRL.
- Las actividades preventivas desarrolladas hasta la fecha del estudio.

La evaluación de riesgos, *“será actualizada periódicamente o cuando cambien las condiciones de dichas actividades y deberá ser revisada, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la seguridad y salud que se hubiera producido”*.

Respecto a los planes de seguridad de emergencia, no se produce mayor singularidad que la de tener en cuenta la función que llevan a cabo los sujetos protegidos por el RD 179/2005, en cuanto a la imposibilidad de adoptar medidas preventivas en algunos supuestos; por lo demás se puede partir de las reglas comunes. No obstante, hay que matizar esta afirmación, ya que hay que tener en cuenta la existencia de los denominados planes de seguridad, que se establecen para preservar la seguridad en las unidades, centros y organismos de la Guardia Civil, es decir, para prevenir posibles agresiones exteriores y hacerles frente en caso de que se produzcan.

De ahí que esta norma establezca que los planes de emergencia han de incorporarse, a modo de anexo, a los planes de seguridad de los centros y organismos de la Dirección General de la Guardia Civil. En cuanto a los planes de seguridad, se da más información en los artículos 328 a 366 del Real Decreto 2945/1983, de 9 de noviembre y Orden General de la Dirección General de la Guardia Civil nº 5 de 10 de marzo de 1998, sobre el Régimen Interior, la Seguridad y los Servicios de Guardia.

*“La Dirección General de la Guardia Civil garantizará una adecuada vigilancia de la salud”* (art.6). Se realizará de forma periódica y voluntaria, excepto en los supuestos en que sean necesarios para verificar la capacidad física o psicología comprobando así, que no supone un peligro para sí mismo ni para terceros. Estos reconocimientos serán desempeñados por los servicios de asistencia sanitaria y de psicología de la Guardia Civil, siendo estos independientes de otros reconocimientos establecidos por otras disposiciones. En cuanto a la información de los resultados se comunicarán las conclusiones a los órganos competentes de prevención, solo conociendo los resultados el personal médico y el afectado, respetándose de este modo la dignidad de la persona, la confidencialidad y no pudiendo ser utilizados con fines discriminatorios<sup>42</sup>. Hay que establecer hasta qué punto el RD 179/2005 puede delimitar la vigilancia a la salud, con independencia de que esa obligación esté vinculada a la existencia de un riesgo o un peligro en la salud del sujeto, o para terceras personas.

Será la Dirección General de la Guardia Civil, la encargada de proporcionar la información del personal, sobre los riesgos de la actividad que realiza y las medidas adoptadas. Respecto a la participación de los trabajadores para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud, se canalizará a través de los Órganos de prevención y los Órganos de asesoramiento.

En el principio de información se establece que, será proporcionada por la Dirección General de la Guardia Civil, aunque no se indica cuales son las medidas para hacer llegar esa información a su personal, se intuye que pueden ser todas aquellas que permitan esta finalidad. En relación con esto, en el artículo 11 del RD 179/2005 se considera como obligación de la Administración, que en supuestos de grave e inminente riesgo, el personal sea informado de esta circunstancia, “siempre que sea posible”, por lo que habrá situaciones en las que producirá esta información.

---

<sup>42</sup> STC196/2004, de 15 de noviembre.

En relación con la participación, hay que recordar que el artículo 1.3 de la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, excluye del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los Institutos Armados de carácter militar. De ahí que se hayan creados unos órganos especiales (que más adelante serán analizados) y unos procedimientos específicos, para la participación de los trabajadores de este colectivo respecto a sus derechos preventivos.

La formación igual que en la LPRL será suficiente y adecuada, además se establece que el personal de los órganos de prevención que desempeñe funciones de protección de la seguridad y de la salud recibirá formación especializada. Este artículo 9 parte de la existencia de unos planes de estudio, de una formación que se proporciona por la propia organización en la que se inserta este personal y que está dirigida a la función que van a realizar estos sujetos. De ahí que, con toda lógica, la formación en materia preventiva pase a integrarse en esos planes de estudio, lo que asegura que todos los sujetos la reciban, y, al mismo tiempo, que en esos planes de formación continua el personal siga contando con una formación que se adecue a las concretas tareas que realiza, y que, a su vez, sirva para su actualización. Respecto a los planes de estudio en la Guardia Civil se da más información en el capítulo IV del título IV de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

Respecto a la protección de la maternidad, no cabe la posibilidad de establecer ningún tipo de adaptación de las condiciones, en las que esa mujer desarrolla su labor o del propio tiempo de trabajo. Por el contrario, la única respuesta a esa situación de riesgo, es que el mando competente de la unidad en la que la mujer presta servicio, recurra a las normas sobre permisos y destinos, con objeto de evitar su exposición a los riesgos que se deriven de la labor que tiene encomendada. En estos casos, el artículo 46 del Reglamento de provisión de destinos de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil (RD 848/2017, de 22 de septiembre) prevé estos supuestos. Esta no adaptación del puesto de trabajo, está en consonancia por ejemplo, con el artículo 4 del RD 179/2005 que estamos analizando, en cuanto a considerar que la evaluación parte de las características de los servicios, pero no de las del sujeto que realiza la labor; de ahí que no se establezcan modificaciones en las condiciones del trabajo.

La evaluación de riesgos debe determinar la exposición a agentes y procedimientos peligrosos, que puedan afectar la situación de embarazo. Si durante este periodo de embarazo o parto reciente, se demostrará que existen agentes o



procedimientos que pueden afectar a su salud, serán los mandos competentes a la unidad que corresponda, adoptar las medidas conforme a las normas de destinos y permisos de la Guardia Civil, y de la misma norma de personal al servicio de las Administraciones Públicas. El hecho de que el RD 179/2005 se remita a las medidas previstas en la regulación sobre permisos, realmente no supone ningún tipo de medida preventiva con respecto a los riesgos a los que se puede ver sometida la embarazada, y el feto en el desarrollo de su función. Es decir, en realidad no da lugar a una protección en esas situaciones; de hecho esa no es la finalidad de estos permisos, al margen de que esta norma haga una remisión a los mismos.

Se establece un listado de obligaciones de los órganos de administración: Proporcionar EPI's adecuados y velar por su uso efectivo cuando el carácter de la misión lo requiera, tomar medidas de primeros auxilios, evacuación del personal y lucha contra incendios. Asimismo *“Siempre que sea posible, en supuestos de riesgo grave e inminente, el personal afectado deberá estar informado de su existencia y de las medidas adoptadas o que, en su caso, deban adoptarse en materia de prevención.”* (art.11). Esta última obligación es donde existe más distanciamiento respecto a la regulación común de la LPRL, y habrá que tener en cuenta cuando indica que “en lo posible”, porque la norma nos está afirmando que en casos donde el sujeto deba actuar para salvaguardar la seguridad ciudadana, habrá situaciones en las que no se puedan adoptar estas medidas.

El personal incluido en este RD 179/2005 deberá velar dentro de sus posibilidades, por el cumplimiento de las medidas de prevención: Usar correctamente máquinas, aparatos, herramientas..., utilizar de forma correcta medios y EPI's o colectiva, informar acerca de cualquier situación que suponga un riesgo para la Seguridad y la Salud, así como contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por los mandos competentes para proteger la Seguridad y la Salud. Esta última obligación supone una adaptación del RD 179/2005 respecto a la regulación común, en cuanto a la organización de la actividad preventiva, haciendo una manifestación del principio de jerarquía que destaca en este colectivo.

### **6.2.3. Órganos de prevención, asesoramiento y control**

Los Órganos de Prevención son los encargados de realizar actividades preventivas, para garantizar la adecuada protección de la Seguridad y Salud. Sus funciones son: diseñar, implantar y coordinar los planes y programas de acción

preventiva, evaluar los riesgos, establecer medidas preventivas. Aunque varíe su denominación, no parece que existan diferencias con respecto a lo que se entiende por Servicio de Prevención.

También se puede afirmar que estamos ante una unidad organizativa específica que debe constituirse en la Dirección General de la Guardia Civil, por lo que desde ese punto de vista se puede comparar con los Servicios de Prevención Propios, con independencia de que existan varios órganos. (art 13.2).

El Jefe de cada una de las unidades, centros y organismo de la Guardia Civil será responsable de la aplicación de medidas, para mejorar la Seguridad y Salud de sus subordinados. La norma parte de la forma de organización de la Guardia Civil en distintas unidades territoriales: Zonas (CCAA), Comandancias (provincia), Compañías (comarca) y puestos (local). De ahí que la Dirección General de la Guardia Civil constituya los siguientes órganos de prevención, los cuales se encuadran en la estructura orgánica de la Guardia Civil y se articula a través de la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, por la que se regulan los órganos de PRL en la Guardia Civil:

- Servicio de Prevención: Es el órgano de control interno superior, dentro de la estructura orgánica, su ámbito de actuación abarca todos los órganos de la Dirección General. Su principal función es *“el diseño, implantación y coordinación de un plan de prevención de riesgos laborales que permita la integración de la prevención en el sistema general de gestión, así como de los programas de actuación preventiva.”*

Como establece la Disposición Adicional 2º del RD a este órgano preventivo, *“le corresponderá también el ejercicio de las funciones relacionadas con el personal que está destinado o en comisión de servicio en el extranjero y que no desempeña misiones militares, con la obligación de tener en cuenta las peculiaridades derivadas de su organización, la dispersión geográfica, la naturaleza de las misiones que realizan, y en su caso, la aplicabilidad del derecho local del Estado correspondiente”*.

Estará compuesto por el Coronel de la Guardia Civil, con titulación de nivel superior, permitiéndole desempeñar las especialidades de la PRL; un Oficial con la titulación de nivel superior; y personal necesario tanto con la

titulación de nivel superior, como con la titulación intermedia y básica para desempeñar laborales auxiliares.

- Sección de Prevención de Zona: En cada una de las Zonas de la estructura periférica de la Dirección General de la Guardia Civil, existirá una Sección de Prevención. Su ámbito de competencias comprenderá a todas las Unidades de su demarcación territorial y a aquellas otras que se les adscriba. Su composición estará formada por el Jefe de la Sección de Prevención, con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de nivel superior; y el personal auxiliar necesario, al menos con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de nivel básico. Su principal función será el *“diseño, aplicación y coordinación de su propio plan de prevención y programa de actuación preventiva, así como de las unidades que de ella dependan”*.
- Oficina de Prevención de Comandancia: En cada una de las Unidades de la estructura periférica de la Dirección General de la Guardia Civil, existirá una Oficina de Prevención. Su ámbito de competencia comprenderá a todas las Unidades de su demarcación territorial, aunque no pertenezcan a su estructura orgánica, excepto las que dispongan de su propio órgano de prevención. En las Zonas Comandancia, la dependencia funcional será de aquellas otras Zonas Pluriprovinciales o con más de una Comandancia que, en cada caso, determine el Director General de la Guardia Civil. Su composición será como mínimo: El Jefe de la Oficina de Prevención, con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de nivel intermedio, con dedicación exclusiva; Personal necesario, al menos con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de nivel intermedio, con dedicación exclusiva; y personal auxiliar necesario, al menos con la capacitación requerida para desarrollar las funciones de nivel básico. Su principal función será *“Promover, con carácter general, la prevención en las unidades del ámbito territorial de actuación y, en particular, las actuaciones preventivas básicas, tales como el orden, la limpieza, la señalización y el mantenimiento general, y efectuar su seguimiento y control”*.
- Otras unidades: En la Academia de Oficiales, en la Academia de Guardias y Suboficiales, en el Colegio de Guardias Jóvenes “Duque de Ahumada”, y en

aquellas otras Unidades que determine el Director General de la Guardia Civil, existirá una Oficina de Prevención. Su ámbito de competencias comprenderá a todas las Unidades ubicadas en sus instalaciones o complejos de enseñanza. Su composición, funciones específicas y normas de actuación, serán las establecidas en el apartado anterior para las Oficinas de Prevención de Comandancia. En las Unidades de nivel inferior a Comandancia, el Jefe de cada una de ellas será el coordinador en materia de prevención y velará por el cumplimiento de las normas e instrucciones sobre prevención de riesgos laborales que afecten a su respectiva Unidad.

A estos órganos de prevención les corresponden, las funciones de inspección y control interno de la actividad de los órganos de ellos dependientes (art. 15). Esto implica que las decisiones y el control, sobre el cumplimiento o no de las medidas corresponden al mismo órgano que es responsable de aplicarlas, lo que les convierte “en juez y parte” del proceso.

Por su parte el artículo 14 configura como “Órgano de Asesoramiento” al Consejo Asesor del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil<sup>43</sup>. Este Órgano de Asesoramiento, sirve como conducto canalizador de propuestas y sugerencias relativas a la PRL. En cuanto a la posibilidad de dirigir las propuestas y sugerencias a los Órganos de Prevención, que deben ser cursadas a través de los Jefes de las Unidades, chocará a menudo con situaciones en las que quien deba recibir y tramitar las propuestas sea precisamente el responsable de esa situación anómala, como Jefe de Unidad, el cual goza además de un elevado poder disciplinario, lo que coartará no pocas veces la iniciativa del personal incluido en el ámbito de aplicación. Por tanto, será obligado acudir al Consejo Asesor de Personal.

La norma distingue una doble vía para inspeccionar y controlar la actuación de los Órganos de Prevención. De un lado interna, y, de otro, externa<sup>44</sup>. La calificación de una u otra va a depender de quien se encargue de realizarla. En cuanto al caso de la interna, la llevan a cabo los propios Órganos de Prevención, no en términos de autocontrol, sino como una vigilancia de la labor y de las medidas preventivas que

---

<sup>43</sup> Regulado en el RD 751/2010, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Consejo de la Guardia Civil.

<sup>44</sup> Moreno Márquez, A.M. (2010). *Comentario al RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil*. Número 25. Aranzadi Social. Pág. 17.

adopten los órganos que dependen de ellos. Se detecta una especie de manifestación del principio de jerarquía de la cadena de mando existente en la organización militar. Todos los órganos tienen encomendada una serie de funciones preventivas, pero a su vez, deben controlar la laboral de otros órganos en otros ámbitos.

Respecto al control externo, se lleva a cabo por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, así el Servicio de Prevención le remitirá una copia de la memoria anual. Tiene encomendada la inspección, comprobación y evaluación de los servicios y unidades de la Dirección General de la Guardia Civil, y de las actuaciones realizadas por lo propios miembros de los Cuerpos e la Guardia Civil en el cumplimiento de sus funciones.

Sin embargo, topamos con una diferencia entre el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, pues mientras en la normativa aplicable al primero se prevé que la Inspección pueda requerir el asesoramiento del Instituto Nacional de Seguridad, Salud, Bienestar en el Trabajo (NSSBT), para el control periódico del sistema de prevención en la Guardia Civil no se recoge. Como tampoco está previsto acudir a empresas ajenas especializadas. Por lo que todo se resuelve en el propio seno de los órganos de la Guardia Civil.

Si en las inspecciones y controles, se detecta la existencia de situaciones de graves e inminentes riesgos que no son asumidas, se comunicará urgentemente a la Subdirección General competente para adoptar las medidas necesarias, para que este riesgo sea corregido. Además si se observarán deficiencias, se elevará un informe al organismo anteriormente mencionado, a través del Servicio de Prevención. En el caso de esta situación, puede deberse a la propia naturaleza de la labor que realizan, o no relacionada con esta (por ejemplo hechos ajenos a esa labor), incluso puede producirse por ausencia de medidas preventiva que deberían haberse adoptado. En conclusión, la solución adoptada como define este RD 179/2005 no pasa por la paralización del trabajo, sino recurrir a medidas que corrijan esa situación.

En realidad esta vía de control, se puede calificar como ajena en el sentido de que no se realiza, por uno de los órganos preventivos integrados en el propio marco de la organización de la Guardia Civil en unidades territoriales, sino por un órgano que queda al margen de esa específica organización. Estas inspecciones y controles, internos e internos, no se configuran como excluyentes, todo lo contrario, se presentan como complementarios

Este proceso de control e inspección comentado con anterioridad, constituye una fase previa a la etapa de requerimiento que se inicia una vez que la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad “*considera que existe incumplimiento o irregularidad en materia de prevención de riesgos laborales*”. Esta propuesta se trasladará al Director General de la Guardia Civil, “*a través del Servicio de Prevención de la Dirección General de la Guardia Civil, que podrá formular alegaciones en el plazo de 30 días hábiles desde su notificación*” (art. 16), tras este periodo adquirirá carácter definitivo.

Una vez superada esta fase, el Director General de la Guardia Civil encomendará al Servicio de Prevención que realice los trámites necesarios para la subsanación de estos riesgos, tras estar efectuada dará cuenta a la Inspección de Personal y Servicio de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad. Esto quiere decir que el Servicio de Prevención tiene una función de control pero, en última instancia, ese control lo ejerce la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, ya que dicho servicio le debe dar cuenta de que se han adoptado las medidas.

## **7. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA POLICÍA NACIONAL**

### **7.1. NORMATIVA APLICABLE**

El Cuerpo Nacional de Policía (CNP) es un Instituto Armado de naturaleza civil dependiente del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9., a) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es el encargado de velar por el mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana, actuando en todo el territorio español, dentro de las ciudades (Orden INT/18/2013, de 18 de enero; RD 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica la estructura orgánica del ministerio de Interior).

Pese a su carácter nacional cuenta con unidades adscritas a las CCAA, como regula el RD 221/1991, 22 de febrero, por el que se regula la organización de Unidades del CNP adscritas a las Comunidades Autónomas, y se establecen las peculiaridades del régimen estatutario de su personal. Finalmente, es de destacar la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el CNP. Se trata de una situación administrativa especial de los funcionarios del CNP “*que tiene por objeto*

*fundamental garantizar una adecuada aptitud psicofísica mientras permanezcan en activo, asegurando la eficacia en el servicio”.*

Respecto a las disposiciones en relación con la PRL, en sus inicios, la estructura policial quedó establecida por un Real Decreto publicado el 25 de Noviembre de 1930 por el que se creaba el Cuerpo de Investigación y Vigilancia y los Cuerpos de Seguridad y de Asalto.

Es en 1941 (Ley Reorganizadora de 8 de marzo), cuando aparecen referencias sanitarias, señalando que la asistencia médica sería prestada por el Cuerpo de Sanidad Militar, con las siguientes funciones: Emisión y control de las bajas y altas médicas, vigilancia del estado higiénico sanitario de las dependencias y las propuestas de reconocimiento por los Tribunales Médicos Militares. Con la aparición de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de Marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se produce la extinción de los Cuerpos Superiores de Policía y de Policía Nacional cuyos miembros se integran conjuntamente en el CNP.

El 5 de Diciembre de 1987 se publica el Real Decreto 1484/87 por el que se establece que en el CNP, existirán las plazas de Facultativos y Técnicos, con títulos de los grupos A y B, que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial.

En la actualidad en materia de PRL, cuenta con una norma específica que más será analizada y es el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en las actividades de los funcionarios del CNP.

También la LO 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional reconoce en su artículo 96 que el régimen de representación en materia de PRL serán los Delegados de Prevención, aplicando su normativa específica y inspirado en los principios de la LPRL. Y la LO 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que establece en su artículo 7.f) catalogado como falta muy grave *“El abandono de servicio, salvo que exista causa de fuerza mayor que impida comunicar a un superior dicho abandono”*. En clara relación con el supuesto de abandono del puesto de trabajo establecido en el artículo 21 de la LPRL.

Como antecedente normativo, respecto a lo que debía ser la futura política de PRL, en el artículo 6 de la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se

estableció la obligación de los Poderes Públicos, de promover las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, respetando los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad.

Para la Policía Nacional, como Cuerpo de Seguridad del Estado, la Constitución le fija, igualmente, la misión primordial de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los españoles y garantizar la seguridad ciudadana, todo ello bajo la dependencia del Gobierno de la nación. Pero las funciones asignadas a la Policía Nacional, establecidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, presentan unas características específicas que permiten en algunos caso según la actividad a realizar (como vimos con anterioridad con la Sentencia de 2006 del TJCE , conforme a la DM 89/391 y a la LPRL), excluirlas de su ámbito de aplicación, pues exigen el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, aún reconociendo la posibilidad de que en tales actuaciones pueden existir graves riesgos para su vida e integridad física. Por ello, el RD 2/2006 permitió identificar las actividades encomendadas a la Policía Nacional, cuyas particularidades se opongan de manera concluyente tanto a la aplicación del régimen general sobre PRL, como a su adaptación para la Administración General del Estado, y diseñar para ellas un conjunto de normas singulares que, inspiradas en la LPRL, permitan mejorar en la medida de lo posible la Seguridad y la Salud de los miembros de este Cuerpo de Seguridad del Estado.

## **7.2. DESARROLLO DE LAS “PARTICULARIDADES”**

El texto fundamental como normativa específica en PRL para este colectivo es, como ya he mencionado antes el RD 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen normas sobre prevención de riesgos laborales en la actividad de los funcionarios del CNP.

### **7.2.1. Objeto y ámbito de aplicación**

Para analizar esta norma comenzaré en primer lugar por su objeto, el cual es adoptar las medidas necesarias para promover la Seguridad y Salud en el trabajo de los funcionarios del CNP, aplicando los principios y criterios contenidos en la LPRL, a las



peculiaridades organizativas y a las especiales características de las funciones que tienen encomendadas. En este sentido, el RD 2/2006 establece el marco normativo que ha de regir, los distintos aspectos referidos a la Seguridad y Salud laboral de los funcionarios del CNP en el ejercicio de sus funciones. Así, inspirándose en los preceptos de la LPRL, se establece el servicio de protección en el ámbito de la Dirección General de la Policía, se articula la participación y representación de los funcionarios en las funciones de prevención y el órgano de vigilancia, siguiendo el modelo general de la Administración Pública, adaptado a las peculiaridades de la policía.

Este RD 2/2006 se aplica a *“la actividad de los funcionarios del CNP que presten servicios tanto en los órganos centrales como periféricos dependientes de la Dirección General de la Policía.”*(art.2)<sup>45</sup>. Esto significa que no se dirige a cualquier funcionario de policía, por tanto, quedan al margen del ámbito de aplicación de esta norma, los funcionarios de los Cuerpos de Policía de las CCAA, y los del Cuerpo de Policía Local.

Al personal incluido en el RD 2/2006 que no tenga características exclusivas en actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil, *“les será de aplicación la normativa general de prevención de riesgos laborales, con las peculiaridades establecidas para la Administración General del Estado, y las contenidas en este Real Decreto sobre el derecho a la información personal, órganos de representación, cauces de participación y órganos de prevención, seguridad y vigilancia de la salud.”* Encontramos tras leer este artículo una indeterminación, en relación a que no se indica que se entiende por presentar características exclusivas. Por lo que hay que guiarse por la STJCE de 12 de enero de 2006. En este sentido, podría esperarse que tras la aprobación de este RD 2/2006 con más de diez años de espera respecto a la LPRL, se establecieran las tareas para las cuales se establece una regulación específica, o por lo menos se concretase los criterios de los que habría que partir para conocer cuando se aplica esta regulación singular<sup>46</sup>. A pesar de esto solo realiza una mención genérica.

---

<sup>45</sup> Orden/INT/2103/2005, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía

<sup>46</sup> Moreno Márquez, A.M. (2006). *Salud laboral de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía*. Número 5. Aranzadi Social. Pág. 1132.

### 7.2.2. Prevención de riesgos y vigilancia de la salud

Este personal incluido tiene derecho a una protección eficaz, donde queda contenido las siguientes atribuciones: Derecho a la información y formación, a participar y realizar propuestas de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo. También a la vigilancia de la salud. Será la Administración del Estado la que adopte las medidas necesarias para garantizar la Seguridad y Salud de este colectivo, debido al riesgo que conlleva algunas de sus actividades por las particularidades de estas. Estos riesgos en ocasiones son inevitables, debido al deber recogido en el artículo 104 de la CE, de velar por la seguridad ciudadana y el libre ejercicio de derechos y libertades de los ciudadanos, y cuyo desarrollo se encuentra en el artículo 11.1 de la LO/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En la redacción del RD 2/2006 se han adoptado los mismos principios inspiradores, que en la LPRL, adaptados a las funciones y consideraciones necesarias para los funcionarios policiales. Sin embargo, podemos subrayar algún aspecto interesante si realizamos una comparación entre la regulación que se hace, respecto de los principios de la acción preventiva en esta norma y la recogida en el artículo 15 del a LPRL. En primer lugar, se aprecia una diferencia importante en la redacción del artículo 4.h) del RD 2/2006, al señalar que se debe *“sustituyendo, siempre que sea posible por la naturaleza y circunstancias de los servicios a realizar, los que entrañen más riesgos por otros que supongan poco o ninguno”*, cuando la LPRL da por segura la *“sustitución”*, parece lógico esta disposición debido a las especiales características de las actividades de este colectivo. En segundo lugar, la letra g) del RD 2/2006 introduce un principio nuevo (que en realidad es una obligación), que no se contempla entre los recogidos por el artículo 15 de la LPRL, esto es, el RD 2/2006 interpreta como principio de acción preventiva *“estimular el interés de los funcionarios por la seguridad y salud en el trabajo a través de adecuados mecanismos de la formación e información”*. En tercer lugar, y de forma coherente con la norma preventiva, esta regulación no contempla la planificación de la prevención como principio de acción preventiva, sino como lo que es, una obligación principal que debe asumir la empresa/Administración Pública, a diferencia a como se dispone en la LPRL letra g), artículo 15.

---

En consecuencia podemos concluir, que los principios de acción preventiva contemplados en este RD 2/2006, que en términos de la doctrina<sup>47</sup> se han considerado como “*una guía de mínimos fundamentales*” o “*serie de pautas o reglas de conducta a seguir*” para lograr el fin último de la prevención, están correctamente ajustados a las singularidades del CNP.

De igual manera que en la LPRL, se integrará la PRL en el sistema general de gestión de actividad a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención. “*Los instrumentos para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales son la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.*” (art. 5.1). Estableciendo, que para la evaluación inicial de riesgos debe hacerse teniendo en cuenta:

- La naturaleza de la actividad.
- Las características de los puestos de trabajo existentes.
- Y de los funcionarios que van a desempeñarlos.

A diferencia de la LPRL, el RD 2/2006 guarda silencio este sobre los aspectos en los que se debe producir dicha integración (como por ejemplo, las diferentes actividades y el conjunto de niveles jerárquicos). Tampoco se puede destacar una mayor claridad cuando hace referencia a los elementos que deben componer el plan de prevención, utilizando un concepto poco concreto como “los necesarios”. Tras realizar una lectura detenida sobre este artículo (art. 5), es posible afirmar que la citada integración tiene lugar del mismo modo, no ya en el caso de la totalidad de las actividades que se lleven a cabo, puesto que podría pensarse en el hecho de que en muchos casos los funcionarios de Policía deberán asumir los riesgos derivados de la labor que realicen, y por tanto, no se podrán establecer medidas preventivas (porque si así se hiciese se impediría su labor), sino en lo que atañe a los diferentes niveles jerárquicos<sup>48</sup>.

Como novedad en el RD 2/2006 se indica que cada cuatro años, y en todo caso cuando se produzca situaciones de daños para la salud, por la incorporación de equipos

---

<sup>47</sup> García Ninet, J.I. (2012). *Manual de PRL (Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo)*. Alterier libros. Pág. 169.

<sup>48</sup> Moreno Márquez, A.M. (2006). *Salud laboral de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía*. Número 5. Aranzadi Social. Pág. 1135.

de trabajo que puedan generar riesgos nuevos no contemplados anteriormente, y cuando se evidencie, inadecuación de los fines de protección requeridos, se revisará y actualizará la evaluación inicial o las sucesivas. Si se pusiera de manifiesto mediante la evaluación situaciones de riesgo, será la Dirección General de la Policía la que asegure la ejecución de actividades preventivas contenidas en la planificación, para eliminar o reducir y controlar estos riesgos. Asimismo realizará un seguimiento de las mismas.

Tanto el denominado “Plan de Organización en Materia de PRL de la Dirección General de la Policía” y su normativa de desarrollo (plan de formación, memorias y programaciones anuales del Servicio de Prevención), como el sistema de gestión de PRL de la Dirección General de la Policía, incluyen la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procesos, los procedimientos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la Dirección General de la Policía.

En la actualidad, en el CNP hay a disposición de sus miembros y del personal no policial perteneciente a la Dirección General de la Policía, un “Plan de Organización en Materia de PRL de la Dirección General de la Policía”<sup>49</sup>, en el que se informa de diferentes aspectos como son: la normativa que se ha tenido en cuenta; el objeto del plan y la información previa inicial para el desarrollo del plan; desarrollo de la actividad preventiva mediante el establecimiento de objetivos generales de PRL; el Servicio de Prevención y la constitución de los órganos de participación y representación Comisión de Seguridad y Salud, así como Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud Laboral de funcionarios del CNP y de personal no laboral de la Dirección General de la Policía; la evaluación de riesgos; actuaciones en casos de emergencia en casos de emergencia o riesgo grave e inminente; vigilancia de la salud, formación e información; documentación y revisión de actuaciones.

Respecto a los equipos de trabajo, la Administración adoptará medidas para que sean adecuados a las tareas a realizar, y garanticen la Seguridad y Salud del personal que lo utilicen, siguiendo para su uso la normativa dispuesta, así como las recomendaciones técnicas-científicas para el manejo de dichos medios. Cuando su uso implique complejidad técnica o cualificación especial, se proporcionará adecuada

---

<sup>49</sup> Servicio de PRL: *Plan de Organización en materia de PRL de la Dirección General de la Policía*. Madrid. Subdirección General de Gestión y RRHH de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, 2006.

formación a las personas encargadas de su manejo. La utilización y el uso de material peligroso, quedará reservado a personal autorizado. La Administración proporcionará a los funcionarios equipos de protección individual, y velará por su uso adecuado.

El contenido de la información recibida por los funcionarios será igual que la establecida en la LPRL, y será comunicada por la Dirección General de la Policía, directamente o bien a través de los representantes de los trabajadores. Los trabajadores podrán efectuar propuesta de mejora de la protección de la Seguridad y Salud, a través de sus superiores jerárquicos, como a través de la representación de los trabajadores en materia de prevención. De igual manera el “Plan de Organización en Materia de PRL de la Dirección General de Policía”, recoge que *“los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía podrán efectuar las propuestas que consideren oportunas, dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud, tanto a título individual directamente a través de sus superiores jerárquicos, como a través de sus superiores jerárquicos, como a través de los cauces establecidos en el Capítulo III (del RD 2/2006)”*.

Se trata de un derecho sumamente importante, por lo que se refiere a la implicación de los funcionarios y trabajadores en la prevención, y una manera de ir consolidando entre los mismos una auténtica cultura preventiva; de manera que el propio funcionario o trabajador, puede observar y denunciar ante el ambiente de trabajo que le rodea que deficiencias encuentra, realizando aquellas sugerencias y propuestas que estime más oportunas<sup>50</sup>.

En comparación con la LPRL, el RD 2/2006 no recoge como si lo hace la otra disposición, el deber del empresario (en este caso, la Administración Pública o la Dirección General de la Policía en concreto) de consultar a los funcionarios en todas aquellas cuestiones que afecten a la Seguridad y la Salud en el trabajo. El legislador ha establecido que en el caso del CNP, este deber de consulta lo debe ejercitar la Dirección General de la Policía, quien deberá someter a informe de la Comisión de Seguridad y Salud Laboral Policial, los planes y programas de carácter general que pretenda desarrollar, al igual que las disposiciones normativas que se proponga dictar en aquellos aspectos que afecten a la Seguridad y Salud de los funcionarios policiales.

---

<sup>50</sup> De Vicente Pachés, F. y Tauste Sola, O. (2007). *El derecho a la seguridad y salud laboral de los funcionarios del CNP*. Pág. 141.

Se establece principalmente tres momentos, en la formación<sup>51</sup> de los funcionarios garantizados por la Dirección General de Policía: Durante el proceso de formación para el ingreso en el CPN, durante los cursos de capacitación para la promoción a las distintas categorías y en los cursos de especialización para acceder al desempeño de aquellos puestos que así este establecido. Además de estos casos, también quedan recogidos supuestos generales, como la introducción de nuevas tecnologías o cambios en los puestos de trabajo. El tiempo empleado en la formación será considerado como tiempo efectivo de trabajo. En definitiva, la mayor peculiaridad respecto a la regulación prevista en la LPRL, radica en la integración de esta formación en los diferentes centros de formación dependientes de la citada Dirección.

Dando cumplimiento a la obligación de formación de los funcionarios a los que afecta, se ha confeccionado un Plan específico de formación en PRL, cuyo contenido será incluido en el Plan de Formación General de la Dirección, dirigiendo la formación de forma específica hacia los Delegados de Prevención, como representantes de los trabajadores de la Dirección General de la Policía, sean miembros de la Comisión de Seguridad y Salud Policial y Comités de Seguridad y Salud. Se pretende dotarles de una formación eficaz, para el desempeño de sus funciones en materia de PRL.

La disposición adicional tercera de este RD, establece que la Dirección General de la Policía adoptará las medidas oportunas, para que en los planes de estudios de distintos cursos de formación para ingresos y promoción interna del Cuerpo Nacional de Policía, que se desarrollen en los centros docentes dependientes de aquella, se incluyan obligatoriamente las materias relacionadas con la PRL en el ámbito policial. Asimismo, realizará las actuaciones oportunas en orden a propiciar la formación básica en materia de riesgos laborales, de todos aquellos funcionarios que no participen en los procesos a que se refiere el apartado anterior o en cursos de especialización, en que dicha materia no sea contemplada como parte del programa.

Hay que tener en cuenta la obligación de proporcionar una formación en materia de PRL, para los funcionarios de policía que ya han accedido al Cuerpo, es decir, los que ya han ingresado, y los que, han promocionado, así como los que ocupan puestos de trabajo para los que es necesaria una formación en la citada materia. Es decir, la Dirección General de la Policía también está obligada a proporcionársela.

---

<sup>51</sup> Esto queda desarrollado en el RD 614/1995, de 21 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los procesos selectivos y de formación en el CNP, concretamente en sus artículos 10, 18, 22, 23, 27 y 28.

La Dirección General de la Policía analizará las posibles situaciones de emergencia, adoptando las medidas en materia de evacuación, lucha contra incendios y primeros auxilios. En razón de las situaciones de emergencia se designará personal adecuado para poner en práctica medidas y comprobaciones periódicas para verificar su correcto funcionamiento.

La Dirección General de la Policía garantizará la vigilancia periódica del estado de salud de los funcionarios públicos, en razón de los riesgos generales y de los específicos de los funcionarios policiales. Serán voluntarios, excepto en determinados casos como cuando se necesite detectar ciertas patologías que puedan causar grave riesgo para los propios funcionarios o ciudadanos, informando de los casos obligatorios a los representantes de los funcionarios. Las pruebas o reconocimientos se realizarán con las menores molestias y proporcionales al riesgo. Se tendrá en cuenta los posibles *“grupos específicos de riesgo....en la programación de los reconocimientos y las campañas inmunológicas a desarrollar.”*(art.10.2)<sup>52</sup>.

Debido al carácter de las funciones realizadas por el CNP, en numerosas ocasiones los funcionarios que prestan sus servicios, deben estar en contacto directo con personas portadoras de enfermedades infecciosas, con el riesgo para la salud que puede conllevar esta actividad, si no se adoptan unas correctas medidas preventivas. En este aspecto, es destacable el reconocimiento que figura en esta RD 2/2006, sobre el desarrollo de campañas de vacunación y de reconocimientos médicos a los funcionarios, ya que se puede considerar que es un colectivo con alto riesgo de contracción de enfermedades de carácter contagioso y de cualquier otra índole, las cuales en la mayoría de los casos, no son detectables hasta transcurrido un plazo de tiempo prolongado, o con la realización de reconocimientos médicos exhaustivos.

Respecto a las excepciones en la voluntariedad, se contemplan en la medida en que pueden verse afectados otros sujetos, ya sean los otros funcionarios de policía o los ciudadanos que están implicados en el desarrollo de la función que se encomienda a la policía, pero no están previstas para proteger al funcionario en sí mismo y, menos aún,

---

<sup>52</sup> En relación con lo dispuesto en este RD 2/2006, sobre reconocimientos médicos que puedan efectuarse a los funcionarios del CNP, es necesario mencionar lo dispuesto en la Resolución número 61, de 13 de julio de 1990, del Director General de la Policía, por la que se establece la normativa de reconocimientos médicos de los funcionarios de la Dirección General de la Policía, donde de forma previa a la propia LPRL, ya se dispusieron unas normas para regular esta actividad, estableciendo los casos en los que los reconocimientos médicos debían ser de carácter obligatorio, la clasificación de los mismos, así como la periodicidad con la que deberán realizarse y el tratamiento médico-administrativo que se dará como consecuencia de los resultados obtenidos.

ya que no se contempla la excepción, para determinar qué efectos tienen las mencionadas condiciones de trabajo sobre su salud. Por tanto, en estos supuestos el funcionario es libre de no someterse a los exámenes de salud correspondientes, y asumir los riesgos para su salud. No hace en este caso el RD 2/2006 como si la LPRL, una distinción entre el funcionario que deberá someterse a esta vigilancia de la salud y los otros funcionarios.

Respecto a los resultados de estos exámenes, será idéntica a la normativa general de prevención, los responsables de la Dirección General de la Policía, a través del Servicio de Prevención de Riesgos laborales serán informados de las conclusiones del reconocimiento médico, para conocer su aptitud para el desempeño de su puesto de trabajo, o la posible necesidad de adoptar medidas para la mejora de la protección y PRL. Por último, no especifica la necesidad de realizar un seguimiento del estado de salud de los funcionarios de policía, una vez que dejen de prestar servicios para los casos en los que sea necesario por la naturaleza de los riesgos inherente al trabajo, en este supuesto a la función policial.

Las funcionarias del CNP durante los periodos de gestación, maternidad y lactancia tendrán la adecuada protección para evitar los riesgos del puesto de trabajo. *“Las interesadas deberán comunicar su estado a través de la unidad e que presten servicios.”* (art.11)<sup>53</sup>. Cuando los informes médicos así lo aconsejen, las funcionarias adecuarán sus condiciones de trabajo, no realizando trabajos a turnos o nocturnos, no manejando máquinas, aparatos y demás elementos peligrosos para su salud o la del feto, realizando otro servicio o puesto de trabajo siempre que mantenga las retribuciones de su puesto de origen, no pudiendo repercutir esta situación en los procedimiento de promoción interna, además podrán utilizar una vestimenta adecuada a su situación. No parece por tanto, que sea a través de la evaluación de riesgos cuando se determinen las situaciones de riesgos con respecto a la funcionaria, cuando se encuentren en estas circunstancias y por tanto se adopten medidas, parece que lo determinante es la existencia de los informes antes mencionados, y que son estos los que ponen en marcha las medidas para proteger a la mujer, al feto o al lactante. Es de importancia destacar, el

---

<sup>53</sup> Como antecedente a la regulación expresa que realiza el artículo 11 del RD 2/2006, en materia de protección a la maternidad, se encuentra la Resolución de la Dirección General de la Policía, de 2 de marzo de 2001, por la que se dictan normas provisionales de protección a la maternidad. Reconociéndose en esta resolución el deber de protección de la seguridad y salud de la mujer trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia, así como el recién nacido, basándose en dictar unas normas provisionales sobre tratamiento específico y protección de medidas para promocionar la conciliación de la vida familiar y laboral de las funcionarias del CNP.



hecho de que se establezca la obligación de la mujer embarazada de comunicar su estado de gestación o lactancia, a través de la unidad en la que presta servicios; aunque no se indica que el posible incumplimiento se considera una falta en términos disciplinarios. Es cierto que esta obligatoriedad en cuanto a la comunicación se establece en el artículo 2 de la Directiva 92/85/CEE, del Consejo, de 19 de octubre de 1992, si bien en el artículo 26 de la PRL no existe tal deber de comunicación; basta con que el estado de gestación y la lactancia sean conocidas por el empresario para que pueda adoptar las medidas necesarias.

A partir de las instrucciones otorgadas por la Dirección General de la Policía, los funcionarios según sus posibilidades en cada caso, deberán velar por su Seguridad y Salud, y lo mismo respecto a otras personas que puedan verse afectadas por su actividad. Respeto a las obligaciones particulares de los funcionarios en materia de riesgos laborales, tendrán los derechos generales y específicos iguales que los establecidos en la LPRL.

### **7.2.3. Participación y representación de los funcionarios**

La participación y representación de estos funcionarios, contiene ya singularidades respecto a la mayoría de los trabajadores, debido a que la materia en relación al derecho de sindicación de este colectivo, parte de la normativa contenida en la LOFCS, en cuyo Preámbulo se indica la sumisión del derecho de sindicación a la limitaciones, dado el carácter armado que la ley atribuye a dicho Cuerpo. La participación y representación de los funcionarios del CNP en cuestiones relacionadas con la PRL en el trabajo, así como con la Seguridad y Salud laboral derivadas del puesto de trabajo, se canalizará a través de los Delegados de Prevención, la Comisión de Seguridad y Salud laboral policial, y del Comité de Seguridad y Salud. A la hora de articular la participación y la representación de estos funcionarios, el referente es el Consejo de Policía: Se trata de un órgano colegiado paritario de participación de los funcionarios del CNP y de la Administración, en la determinación de las condiciones de empleo o de trabajo y de prestación de servicios, y, a su vez, es el medio para posible solución de los conflictos colectivos que puedan surgir de estos (Preámbulo de la LOFCS, Resolución del Ministerio del Interior de 22 de julio de 1987). Es un órgano singular y diferente a los órganos de representación previstos en el ET y en la LOLS, cuya existencia se encuentra vinculada a los límites que afectan a los derechos de actividad

sindical, en concreto a la prohibición del derecho de huelga y de las acciones sustitutivas de las mismas.

Respecto a los Delegados de Prevención estos, *“deben tener la condición de funcionarios del CNP en situación de activo o de segunda actividad, serán designados por las organizaciones sindicales con representación en el consejo de Policía. Serán elegidos a través del siguiente procedimiento: (art. 14.2)*

*Cada organización sindical con representación designará un delegado en las Jefaturas Superiores de Policía, en el conjunto de los servicios centrales, en la Ciudad de Ceuta y en la Ciudad de Melilla. Asimismo, de acuerdo con el censo de electores de cada escala para representantes en el Consejo de la Policía<sup>54</sup> en los órganos y unidades antes mencionados, será designado un número de delegados igual al que resulte de aplicar la siguiente tabla:*

- *Hasta 500 electores: 0 Delegados*
- *De 501 a 1.000 electores: 1 Delegado*
- *De 1.001 a 2.000 electores: 2 Delegados*
- *De 2.001 a 3.000 electores: 3 Delegados*
- *De 3.001 a 4.000 electores: 4 Delegados*
- *De 4.001 a 5.000 electores: 5 Delegados*
- *De 5.001 a 6.000 electores: 6 Delegados*
- *De 6.001 a 7.000 electores: 7 Delegados*
- *Más de 7.000 electores: 8 Delegados”*

Se distribuirá a los delegados resultantes de las organizaciones sindicales del CNP, con el sistema de proporcionalidad establecido para la designación de representantes en las elecciones al Consejo de Policía.

---

<sup>54</sup> Para la elección de los Consejeros existe un procedimiento previsto en el artículo 26 de la LOFCS, en el que cabe destacar el hecho de que se celebre por Escalas, y de que los candidatos se presenten mediante listas nacionales, para cada una de las Escalas, por los sindicatos de funcionarios o por las agrupaciones electorales de las distintas Escalas legalmente constituidas. Existe un sistema de representación proporcional de tal forma que se atribuye a cada lista el número de puestos que le corresponde, de conformidad con el cociente que resulte de dividir el número de votantes por el de puestos a cubrir. El puesto o puestos sobrantes que puedan existir se atribuirán a la lista o listas que tengan un mayor resto de votos. Con este sistema habrá sindicatos que pueden obtener un Delegado de Prevención con un escaso número de votos, mientras que otros deberán tener un número de votos muy superior en función de la Escala de la que se trate (por ejemplo, en la Escala Superior el número de votos necesarios será mucho menor que en la Escala Básica en la que se concentra un elevado número de electores), por lo que lo que se consigue en este aspecto es una desproporcionalidad.

Los Delegados de Prevención en este RD 2/2006, tienen atribuidas “funciones” a diferencia de la LPRL, la cual las divide en “competencias y facultades”. Respecto a la diferencia en cuanto al contenido, en el RD 2/2006 se establece que los Delegados de Prevención pueden realizar visitas a las dependencias policiales, sin embargo previamente deben haberlo comunicado al Jefe de estas dependencias. Esa comunicación no debe interpretarse como solicitud de autorización previa, ya que si así fuese el ejercicio de las laborales de vigilancia y control podría quedar vacío de contenido, al condicionarse a la decisión del citado Jefe. Por tanto, su objetivo debe ser ponerlo en su conocimiento, lo que implica una especie de manifestación del principio de jerarquía que rige en el ámbito de actuación de los funcionarios del CNP, pero en ningún caso debe interferir en las mencionadas laborales.

Otra diferencia en cuanto función, en este caso en término de exclusión, se establece en que este RD 2/2006 no contempla la facultad de los Delegados de Prevención de presentarse en el lugar en el que se produce un accidente por el que los funcionarios de policía hayan sufrido daños en su salud, aunque si van a ser informados de estos daños. Esta exclusión, al margen de que pueda encontrar alguna justificación en la necesidad de preservar el buen funcionamiento del servicio, lo que puede resultar dudoso en muchos casos, trasciende en forma de límite a otras funciones que los Delegados de Prevención tienen encomendada. Es decir, la exclusión puede repercutir en el ejercicio de otras facultades, como la solicitud de adopción de medidas preventivas, o la propia vigilancia y control de las condiciones de trabajo, y del cumplimiento de la normativa preventiva.

Pero la mayor restricción, por el alcance que tiene con respecto al derecho de los funcionarios de policía a la Seguridad y Salud laboral y, en concreto, en cuanto a su derecho a la vida y a la integridad física, radica en la imposibilidad de proponer la paralización de los policías, ni que sus representantes pueden decidir dicha paralización, lo que resulta coherente por sus funciones, en este caso por estar en juego la seguridad ciudadana<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Esta imposibilidad en cuanto a la paralización de la actividad, está relacionada con la prohibición de la huelga. Dicha paralización es incompatible con los principios de regularidad y continuidad de los servicios policiales por los riesgos que plantea para la seguridad ciudadana. En concreto el Preámbulo de la LOFCS hace referencia los “*intereses preeminentes que corresponde proteger a los Cuerpos de Seguridad, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios que no admite interrupción*”.

Los Delegados de Prevención deberán guardar sigilo profesional. La Dirección General de la Policía proporcionará a los Delegados de Prevención la formación que resulten necesarios para sus funciones. El tiempo dedicado a la formación será considerado tiempo efectivo de trabajo<sup>56</sup>. Asimismo, el tiempo utilizado para las funciones propias de los Delegados de Prevención, será considerado como desempeño de las funciones de representación en relación con el crédito horario mensual retribuido.

En este apartado referente a los Delegados de Prevención, es necesario hacer mención a los Delegados de Prevención del personal no policial de la Dirección General de la Policía, a través de los cuales se reconoce el derecho del personal de la Administración Pública a ser representados en el ámbito de la actividad preventiva, de acuerdo con el artículo 5 del RD 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de LPRL a la Administración General del Estado. Estos Delegados serán designados *“por los representantes del personal con presencia en los ámbitos de los órganos de representación del personal y entre, por una parte, el personal funcionario y estatutario que sean miembros de la Junta de Personal correspondiente y, por otra, los representantes del personal laboral miembros del Comité de Empresa o delegados y delegadas de personal”*.

El órgano primordial en referencia con la PRL del CNP, es la Comisión de Seguridad y Salud laboral policial, del cual dispone este RD 2/2006 que, *“es un órgano nacional paritario y colegiado, de participación de los funcionarios del CNP, está destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la Administración en materia de prevención de riesgos, seguridad y salud.”* (art 15.1). Será integrado por un número igual de miembros de las organizaciones sindicales de dicho cuerpo, como tengan en el Consejo de Policía, y un número igual de representantes por parte de la

---

<sup>56</sup> STSJ de Baleares, 52/2010. En este caso se discute que sucede en el supuesto de un curso de formación de un Delegado de Prevención, el cual se produce a una distancia considerable teniendo que desplazarse en avión. Según este tribunal *“....período de tiempo lectivo, por cuanto sólo éste es tiempo dedicado a la formación mientras que no lo es el período en que, fuera del horario de clase, el recurrente puede invertirlo en actividades de ocio o descanso ya que dentro de estos períodos inter-lectivos, goza de libertad para dedicar dicho tiempo a cualquier actividad no formativa y debe repetirse que sólo el tiempo dedicado a formación es el considerado como tiempo de trabajo”*.

Se afirma *“que durante estos periodos de tiempo no lectivos, el recurrente se vio privado de realizar su vida habitual, en especial acudir a su domicilio, estar con su familia, cenar, comer o desayunar con ellos..., no obstante, no por estar fuera de la ciudad de su puesto de trabajo no deja de dedicar el tiempo libre al descanso u ocio, por lo que sigue sin ser tiempo dedicado a la formación, único con derecho a compensación. Por lo que “únicamente cabría en su caso admitir que el tiempo inevitablemente dedicado al desplazamiento para acudir al curso, es tiempo inexorablemente vinculado a la actividad formativa y durante el cual el funcionario carece de libertad para dedicarlo a ocio o descanso. Podría asimilarse así a la compensación del tiempo invertido por los funcionarios policiales en las citaciones y comparencias judiciales”*.

Administración. Cada organización sindical designará el mismo número de representantes que obtuvieran en el Consejo de Policía y la Dirección General de la Policía los de la Administración. Ostentará la Presidencia de la Comisión, aquel que tenga el puesto de trabajo de superior nivel dentro de los representantes de la Dirección General de la Policía, y actuará como Secretario el representante de la Administración que designe el Presidente.

Respecto a los Comités de Seguridad y Salud expone el RD 2/2006 que *“son los órganos paritarios y colegiados de participación a nivel territorial, destinados a la consulta regular de las actuaciones de la Dirección General de Policía en materia de prevención de riesgos laborales.”* (art 16.1). Mientras que la Comisión de Seguridad y Salud es un órgano de carácter nacional, estos Comités tienen atribuida la misma misión pero para un ámbito específico.

En cada Jefatura Superior de Policía, en el conjunto de los servicios centrales de la Dirección General de la Policía y en cada una de las Ciudades de Ceuta y Melilla se constituirá uno, formado por los Delegados de Prevención y en un número igual representantes de la Administración. La asignación del puesto de Presidente, será para el representante de la Administración que ostente el puesto de trabajo con mayor nivel, y Secretario será el representante de la Administración que designe el Presidente.

En la Comisión y el Comité antes mencionados, se producirá una reunión al menos una vez cada semestre, en el caso del primer órgano y cada trimestre en el Comité, produciéndose más reuniones si fuera necesario. Podrán asistir más personas en calidad de asesores con voz pero sin voto.

Siendo los principios de la acción preventiva de carácter universal, no obstante, si se compara este RD 2/2006 con el de la Guardia Civil, obtendremos diferencias en cuanto al nivel de jerarquización de la actividad preventiva y, en especial, en cuanto a la procedencia de los integrantes de los órganos de representación dado el mayor componente sindical existente en el CNP, así como la diversa competencia territorial y funcional del CNP y de la Guardia Civil.

Ahora bien dada la estructura orgánica de dirección única de ambos Cuerpos tal vez sería interesante una reconsideración jurídico-técnica de la PRL en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado mediante una actualización y refundición de ambos textos jurídicos reguladores, es decir, el RD 179/2005, sobre PRL en la Guardia Civil y

del RD 2/2006, que establecen las normas sobre PRL en la actividad de los funcionarios del CNP, teniendo en cuenta, además la reforma que hubo posterior a ambos, del Reglamento de los Servicios de prevención<sup>57</sup>.

#### **7.2.4. Servicio de prevención**

En la Subdirección General de Gestión y RRHH de la Dirección General de la Policía se constituirá un Servicio de Prevención Propio, de ámbito nacional. Las funciones del Servicio de Prevención serán las mismas que en la LPRL, además del apartado f) del RD 2/2006 que estipula “*la elaboración de una memoria anual*”. Este Servicio de Prevención propio contará con personal cualificado, y deberá integrar al menos dos de las cuatro funciones correspondientes al nivel superior de la cualificación.

El Servicio de Prevención, se someterá a auditorías y evaluaciones realizadas cada cinco años por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, que podrá requerir el asesoramiento del INSSBT. Estos informes estarán a disposición de los representantes de los trabajadores. Si se detectara una situación riesgo para la seguridad grave e inminente, se comunicará al órgano competente para que lo corrija. Si se observara otras deficiencias a través del Servicio de Prevención, se elevará un informe para la subdirección general competente.

Actualmente dicho Servicio de Prevención, ha sido creado dentro de la estructura de la Subdirección General de Gestión y RRHH, definiendo sus departamentos y las funciones que a cada uno le corresponden, en cumplimiento al artículo 14.2 LPRL.

#### **7.2.5. Instrumentos de control**

Dentro de los instrumentos de control previstos en el RD 2/2006<sup>58</sup>, se encuentra la evaluación del sistema de prevención, regulada en el artículo 19, que dispone que el

---

<sup>57</sup> Manzano Sanz, F. (2008). *La prevención de riesgos laborales en la Policía Nacional*. Capital Humano, número 112. Pág. 118.

<sup>58</sup> En este punto es de aplicación la Instrucción Número 27/2005, de 27 de diciembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre actuaciones, protocolos, plazos y comunicaciones entre las Inspección de Personal y Servicios de Seguridad y las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil y los servicios dependientes de ellos. En esta Instrucción se regulan una serie de procedimientos, necesarios debido a los cambios legislativos producidos a la asunción de nuevas competencias por parte de la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad, con la finalidad de mejorar la eficacia y agilidad en el

sistema de prevención se someterá a control periódico mediante auditorías y evaluaciones, que deberán realizarse cada cinco años por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, quien podrá requerir el asesoramiento y colaboración del INSSBT.

Aquellas situaciones de riesgo grave inminente para la Seguridad y la Salud, detectadas por estas auditorías, que no deban ser asumidas por la naturaleza de las funciones que deban realizar los funcionarios del CNP, se deberán comunicar urgentemente al órgano competente para que adopte las medidas necesarias para su corrección.

En caso de observar otras deficiencias, se elevará informe a la Subdirección General de competente a través del Servicio de Prevención, con todas aquellas recomendaciones que se estimen oportunas para su solución. Todos aquellos informes y evaluaciones que se realicen estarán a disposición de los representantes de los funcionarios.

De conformidad con la disposición adicional primera del RD 2/2006, las medidas correctoras por los incumplimientos en materia de PRL regulados en esta norma, serán las establecidas en el Reglamento sobre procedimiento administrativo especial de actuación de la ITSS, y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de PRL en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, entendiéndose que lo referente de forma concreta a las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil. Las referencias hechas a la ITSS, se entenderán hechas a la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, debiendo ser este órgano el encargado de asumir aquellas funciones de control e inspección dentro del ámbito de la PRL en el CNP y la Guardia Civil.

---

funcionamiento de la Administración Pública, y reconociendo de forma expresa su aplicación para lo dispuesto en el RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Guardia Civil.

## **8. PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA POLÍCIA LOCAL**

### **8.1. MARCO COMPETENCIAL DEL DESARROLLO NORMATIVO**

El supuesto de la Policía autonómica o local es diferente en cuanto a su regulación dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que no dispone de un Real Decreto que regule la PRL de manera homogénea en todas las autonomías, a diferencia de la Policía Nacional, Guardia Civil o personal militar. Al tratarse de un organismo local, será cada autonomía la que dentro de su ámbito de competencias, establezca las disposiciones en materia preventiva aplicables a este cuerpo de seguridad. A estos efectos, la disposición adicional tercera de la LPRL en su segundo párrafo determina que concretas materias preventivas contenidas en la LPRL se entienden como básicas, y por tanto de regulación exclusiva por el Estado. Como ejemplo de estas materias básicas encontramos los principios preventivos (art. 15), plan de evaluación de riesgos laborales, evaluación de riesgos y planificación preventiva (art. 16), equipos de trabajo y medios de protección (art. 17) entre muchos otros.

En el resto de materias, se atribuye a las CCAA las competencias regulatorias respecto a su personal. Teniendo en cuenta esto, en el ámbito del Estado no se ha tomado ninguna norma específica en relación con la PRL en la Policía Local.

Encontramos referencias genéricas en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que reconoce el derecho de los empleados públicos, incluida a la Policía Local, en su artículo 3.2 *“a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud”*.

A través de estos hechos, podemos deducir que es aplicable la normativa básica constituida por la LPRL, y las normas de desarrollo dictadas al amparo del artículo 149.1.7 de la CE, donde entran en juego las cláusulas competenciales constitucionales. Habiéndose cumplido por parte del Estado su función de regulación básica a través de la LPRL, incumbe a cada ámbito administrativo con autonomía propia, la regulación del desarrollo normativo y la ejecución administrativa en materia de Seguridad y Salud respetando la LPRL<sup>59</sup> y la legislación complementaria. Por ello, corresponde a las

---

<sup>59</sup> Las normas reglamentarias no pueden reducir el alcance de la protección de la LPRL, siendo esta ley el marco de referencia en materia preventiva. STSJ de Cantabria de 8 de julio de 2014.



CCAA y a los municipios en sus respectivos ámbitos de actuación, la competencia para desarrollar o adaptar aquellos aspectos de la LPRL en relación con la Policía Local, respetando las normas básicas estatales. En este mismo sentido, afirman algunos autores<sup>60</sup> que este esquema competencial se erige, teniendo también particularmente presentes circunstancias singulares. Cuya adecuada consideración por el legislador genera, dentro de las propias Administraciones, una diversidad de espacios normativo-preventivos, que soslaya, en primer lugar, las posibilidades de sectorialización negocial de esta materia y, en segundo, la impronta territorial autonómica de la legislación de cada comunidad en cuestiones como la organización, y funcionamiento de los Servicios de Prevención de la Administración Autonómica.

Pese a que la LPRL no lo concreta, debe entenderse por una interpretación sistemática de nuestro ordenamiento jurídico, que el concepto función pública de policía incluye a los empleados que tienen asignada constitucionalmente dicha función, que son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en los términos recogidos por el artículo 2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación (Policía Nacional y Guardia Civil), cuerpos de policía dependientes de las CCAA (Policía Autonómica) y cuerpos de policía dependientes de las entidades locales (Policía Local). No se incluye en este concepto las funciones de policía y seguridad de carácter privado, al anudar el propio precepto su aplicación al carácter público de dichas funciones. De este modo, cuando dichas funciones de policía se desarrollen en el ámbito privado, les resulta de aplicación total la LPRL sin que se contemple ninguna situación excepcional que posibilite su inaplicación<sup>61</sup>. Por lo que la Policía Local le resulta de aplicación la LPRL en su totalidad, salvando situaciones excepcionales en las que la protección de la población se prioriza sobre la Seguridad y Salud personal (art. 3 LPRL)<sup>62</sup>. Por tanto no cabe apreciar que exista ningún vacío normativo ni inseguridad jurídica, en relación a

---

<sup>60</sup> Lantarón Barquín, D. (2008). *Los riesgos laborales en las Administraciones Públicas: distintos espacios normativos*. Gestión Práctica de Riesgos Laborales, número 49. Pág. 49.

<sup>61</sup> STSJ de Navarra de 30 de julio de 2001 (Rec.287/2001).

<sup>62</sup> STSJ del País Vasco de 7 de abril de 2014 (Rec.1153/2011), STSJ de Cataluña de 29 de julio de 2014 (Rec.3234/2014), STSJ de Comunidad Valenciana de 12 de marzo de 2014 (Rec.2174/2013) y STSJ de Castilla La Mancha de 7 de abril de 2014 (Rec.1080/2013). La aplicación de la LPRL a los policías locales es independiente del tipo de relación de empleo público que ostenten. Cfr. STSJ de Comunidad Valenciana de 23 de febrero de 2016 (Rec.1215/2015).

las condiciones que se hallan aseguradas por la LPRL y por el resto de legislación que la desarrolla<sup>63</sup>.

Por último, recalcar que al ser la LPRL el marco de referencia en materia preventiva para la Policía Local, y atendida a la excepcionalidad de la exclusión contenida en el artículo 3 de la misma norma, de interpretación rigurosamente restrictiva, no cabe disminuir el nivel de protección de la Policía Local amparándose en normativa de rango autonómico; normativa que *“cede frente a la obligación impuesta por la normativa europea de insoslayable aplicación”*<sup>64</sup>.

## **8.2. REGULACIÓN AUTONÓMICA DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA POLICÍA LOCAL**

Ni el RD 179/2005, de PRL en la Guardia Civil o el RD 2/2006, de PRL en la Policía Nacional, se aplican a la Policía Autonómica o la Policía Local, y lo cierto es que, en términos generales, por el momento, no existe una regulación específica para estos sujetos, aunque existe alguna excepción, como es el caso de la Policía Foral de Navarra.

La gran mayoría de normas autonómicas de coordinación de Policía Local, no recogen disposiciones específicas en materia de Seguridad y Salud laboral, limitándose a regular el pase a la segunda actividad de los Policías Locales, figura jurídica que está regulada en el artículo 25 y 26 de la LPRL, y a reconocer de modo general su derecho a la Seguridad y Salud. No obstante, algunas de estas normas, si bien son excepcionales, introducen aspectos novedosos en determinados ámbitos de la PRL: vigilancia de la salud, protección de la maternidad, equipos de protección individual y formación e información, entre otros contenidos<sup>65</sup>.

Sería importante que las futuras normas incorporaran contenidos preventivos de común aplicación a todos los cuerpos de Policía Local, con el fin de unificar las condiciones de preventivas de riesgos de los empleados públicos en los distintos municipios, que se incardinan en el ámbito de su competencia territorial, tratando de

---

<sup>63</sup> Sentencia del Tribunal Administrativo de Navarra (Sección 2), resolución 01392/2014 de 6 de mayo de 2014 (Rec.14-00443/2014).

<sup>64</sup> STSJ de Cantabria de 8 de julio de 2014 (Rec.57/2014).

<sup>65</sup> Carque Vera, J.L; Navarro Gosálbez, A. y Rosat Aced, I. (2015). *La Prevención de Riesgos Laborales en la Policía Local*. Valencia: Tirant lo Blanch. Pág. 44.

hacer efectivo el derecho constitucionalmente reconocido a la Seguridad y Salud en el trabajo<sup>66</sup>. Sin embargo, todo apunta a que el legislador autonómico se mantendrá en su inacción en este punto, evitando regular detalladamente contenidos preventivos en relación a la Policía Local, pues existen distintos proyectos de leyes autonómicas de coordinación de Policías Locales que, lejos de modificar el sentido de sus normas antecesoras, mantienen su desinterés por los aspectos relativos a la PRL.

### **8.2.1. Clasificación en función de la regulación en PRL**

En función de sus contenidos preventivos, se pueden clasificar las distintas normas autonómicas en dos grandes categorías. Por una parte, existe un grupo de normas que no contienen ninguna referencia directa a aspectos preventivos, o que simplemente se limitan a enunciar el derecho de los Policías Locales a una protección eficaz. Por la otra, se puede señalar un conjunto de disposiciones que delimitan y desarrollan concretos aspectos en los que se materializa el derecho a la Seguridad y Salud en el trabajo.

#### *8.2.1.1. CCAA con escasa regulación en PRL*

En este primer grupo de normas estaría las siguientes CCAA:

- Asturias: Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales. La Ley, en su artículo 26 apartado b) *“la prestación del servicio en las condiciones adecuadas para el desarrollo de sus funciones”*, también en el apartado g) reconoce *“la protección de la salud física y psíquica”*.
  
- Cantabria: Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria. En su artículo 32.1 m) reconoce el derecho de la Policía Local *“a una adecuada protección de la salud física y psíquica”*. Asimismo *“La LPRL no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía y seguridad”*. Estableciendo lo mismo que el artículo 3.2 (LPRL), pero reconoce que la LPRL *“inspirará la normativa específica que se dicte*

---

<sup>66</sup> García González, G. (2016). *La aplicación de la normativa de seguridad y salud a la Policía Local: aspectos críticos y cuestiones controvertidas*. Revista catalana de dret públic, número 59. Página 85.

*para regular la protección de la seguridad y la salud de los miembros Cuerpos de Policía Local”.*

Además, en Cantabria está vigente el Decreto 1/2003, de 9 de enero, por el que se aprueban las normas marco de los Cuerpos de Policía Local de Cantabria, que dispone en su artículo 52.4 que *“todas las prendas de la uniformidad deberán cumplir la normativa vigente en materia de seguridad y prevención de riesgos laborales”.*

- Castilla- La Mancha: Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, la cual no hace mención en materia de Seguridad y Salud. La norma se complementa con el Decreto 110/2006, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha. El Decreto, en su artículo 28.5 establece que la uniformidad *“deberá cumplir las normas de prevención de riesgos laborales”.*
- Andalucía: Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales en Andalucía. Esta norma no hace ninguna referencia directa a la Seguridad y Salud laboral. Se complementa por el RD 135/2003, de 20 de mayo, en este caso no se hace referencia a cuestiones preventivas mas allá de la regulación de segunda actividad.
- País Vasco: Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, que reconoce en artículo 75. f) el derecho de los Policías Locales *“a la asistencia sanitaria y a las prestaciones sociales que se reconozcan, así como a la seguridad e higiene en el trabajo”.*
- Cataluña: Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña. Con una nomenclatura aún anterior a la LPRL, realiza en su artículo 42 una breve referencia a las condiciones de Seguridad e Higiene, señalando que los Policías Locales *“dispondrán de medios e instalaciones adecuados para el desarrollo de su función”* y de *“una revisión médica anual”.* En ese mismo artículo se incluye la obligación de las corporaciones locales, de adoptar las medidas necesarias para la prevención de enfermedades contagiosas.
- Región de Murcia: Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia, que no contiene ningún tipo de referencia a la Salud laboral más

allá de la regulación de la segunda actividad. En la actualidad la nueva Ley de Coordinación se encuentra en fase de anteproyecto, el cual cuenta con un artículo dedicado a la Seguridad y Salud, en concreto el 47, donde en su primer apartado responsabiliza a los Ayuntamiento de *“disponer de los medios e instalaciones adecuadas para que los miembros de los Cuerpos de Policía Local puedan desarrollar sus funciones de forma eficaz y con garantías para su salud”*. También obliga a los responsables municipales a asegurar *“la vigilancia periódica del estado de salud de los efectivos policiales mediante una revisión anual de carácter médico, que será voluntaria”*.

En el apartado 3, regula un supuesto en donde se produzcan alteraciones en la salud de un Policía Local, que afecte al desempeño normal de sus funciones, en dicho caso *“el Alcalde, a propuesta del Jefe del Cuerpo, o a instancia del propio funcionario de policía oído el Jefe del Cuerpo, deberá, mediante resolución motivada, solicitar la realización de un reconocimiento médico y/o psicológico, al cual estará obligado a someterse el funcionario, a fin de que puedan ser adoptadas las medidas orientadas a preservar su salud.”* Teniendo este informe que pronunciarse *“expresamente sobre la aptitud del funcionario para la tenencia del arma”*.

En su último apartado establece una cláusula general sobre la Seguridad y Salud, afirmando que *“en materia de prevención de riesgos laborales será de aplicación lo establecido en la legislación vigente sobre prevención de riesgos laborales, respecto de aquellas actividades o funciones que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil. Y respecto de aquellas actividades o funciones que sí presente estas características, se estará a lo dispuesto en la presente ley y demás normativa específica que a tal efecto se establezca”*.

También contiene un artículo específico para mujeres embarazadas (el artículo 48). En el primer apartado se regula con carácter general la situación de embarazo o lactancia, de forma que estas trabajadoras afectadas *“tendrán la adecuada protección en sus condiciones de trabajo, en orden a evitar situaciones de riesgo, tanto para su propia seguridad y salud como para las del feto o lactante, debiendo adoptarse con este fin las medidas necesarias, a cuyo efecto las interesadas deberán comunicar su estado de gestación o lactancia a través de la unidad en que presten sus servicios”*.

En el artículo 48.2, se estipula que a través de los informes médicos concertados por el Ayuntamiento sobre este tipo de funcionarias *“se podrán adecuar sus condiciones de trabajo, eximiéndoles del trabajo nocturno o a turnos o adscribiéndolas a otro servicio o puesto de trabajo si fuera necesario, conservando el derecho al conjunto de las retribuciones de su puesto de origen mientras persistan las circunstancias que hubieran motivado tal situación”*.

Y por último se le reconoce dos derechos por su especial situación respecto a no manejar *“máquinas, aparatos, utensilios, instrumentos de trabajo, sustancias u otros productos o elementos que, de acuerdo con los informes médicos correspondientes, puedan resultar perjudiciales para el normal desarrollo del embarazo o la lactancia”*. Y cuando estén en estado de gestación *“podrán utilizar una vestimenta adecuada a su situación”*.

- La Rioja: Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de la Rioja. En su artículo 38 c) reconoce como derecho de los Policías Locales *“la protección de la salud física y psíquica”*, estableciendo que reglamentariamente se determinarán las pruebas médicas y psicotécnicas que se incluirán en la revisión periódica. El Decreto establece en el artículo 80 h) *“someterse a los reconocimientos médicos periódicos para la vigilancia de la salud. Los Reglamentos Internos determinarán las pruebas médicas y psicotécnicas que se incluirán en la revisión periódica”*.

#### 8.2.1.2. CCAA con amplia regulación en PRL

En este segundo grupo tenemos disposiciones que desarrollan de manera más específica cuestiones de PRL:

- Navarra: Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de los Policías de Navarra, que establece en su artículo 49 i) el derecho de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra a *“un reconocimiento médico anual”*. Además, se contempla en su artículo 60.29 como infracción grave *“la vulneración de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, salud, o integridad física, propia o de compañeros o subordinados”*. Aparte de estos textos, cuenta con un Decreto Foral 55/2010, de 13 de septiembre, por el que se establecen las normas sobre PRL, en la actividad de los

funcionarios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra del que más adelante ampliaré su contenido.

- Aragón: Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón. En su artículo 28, apartado n), recoge como derecho de la Policía Local la *“protección de la salud física y psíquica”* y en el apartado m) *“prestación del servicio en las condiciones adecuadas”*. Su artículo 33 regula diferentes aspectos preventivos bajo el epígrafe denominado *“Salud laboral”*. El precepto atribuye a cada municipio la promoción del mantenimiento de las condiciones físicas, y la garantía de la vigilancia periódica del estado de salud de sus Policías Locales, mediante una revisión médica anual de carácter psicofísico.

La insuficiencia física, psíquica y/o sensorial de los Policías Locales para el desempeño de sus funciones concretas, que no suponga la declaración de ningún tipo de incapacidad, deberá ser evaluada por un tribunal médico que concluirá con la declaración de apto o no apto, para el desempeño de las funciones concretas de su puesto, que remitirá al alcalde para que adopte la pertinente resolución, en su caso, de adaptación del puesto de trabajo a las condiciones de su titular.

- Castilla y León: Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León. Esta norma establece en su artículo 38.3 que *“en materia de salud laboral será de aplicación lo establecido en la LPRL y demás disposiciones aplicables”*. Específicamente en el artículo 38.1 recoge la obligación *“de las corporaciones locales de poner a disposición de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, los medios e instalaciones adecuados para el desarrollo de sus funciones”*. Asimismo, se impone a las entidades locales *“la obligación de garantizar la vigilancia periódica del estado de salud de los efectivos policiales mediante una revisión anual de carácter médico”*. En relación con el anterior apartado el 38.2 establece que *“en el caso de que se adviertan alteraciones en el normal desarrollo de las funciones policiales, el ayuntamiento, de oficio o a instancia del funcionario afectado, mediante resolución motivada, podrá solicitar la realización de un reconocimiento médico y psicológico, a fin de que puedan ser adoptadas las medidas orientadas a preservar la salud del funcionario. En dicha resolución se podrá acordar la retirada cautelar del arma reglamentaria cuando existiesen indicios razonables de que la tenencia de la misma pudiera implicar graves riesgos para la integridad física del funcionario afectado o a la de terceras personas”*.

Esta norma se complementa por el Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las normas marco a las que han de ajustarse los reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León, que recoge en su artículo 115. 12) el derecho de los Policías Locales a *“prestar servicio en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo adecuados”*. Otros preceptos de la norma que hace mención a la prevención son el artículo 38, que determina la obligación *“de que los uniformes cumplan con la normativa preventiva”*.

- Extremadura: Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. El artículo 34 dispone todo lo relativo a la Salud laboral de esta ley. En su primera apartado, regula que será responsabilidad de cada Entidad Local promover *“el mantenimiento de las condiciones físicas y garantizará la vigilancia periódica del estado de salud de sus Policías Locales mediante una revisión médica anual de carácter psicofísico”*.

En el artículo 34.2 dispone que mediante una resolución motivada, el Ayuntamiento podrá cuando un Policía Local manifieste alteraciones *“en el normal desarrollo de sus cometidos”*, realizarle *“un reconocimiento médico, y en su caso psicológico a fin de que se pueda concretar su situación y se adopten las medidas oportunas para preservar su salud”*. En el supuesto de que en el reconocimiento efectuado *“se observase que existen indicios razonables de que la tenencia del arma reglamentaria pudiera implicar graves riesgos para la integridad física del propio funcionario afectado o de terceras personas, se podrá acordar la retirada cautelar de la misma”*.

Se establece la obligación para los Ayuntamientos de *“disponer de los medios e instalaciones adecuadas para que los miembros de las Policías locales de Extremadura puedan desarrollar sus funciones de forma eficaz y con garantías para su salud”*.

Y por último el artículo 34.5 considera que *“En materia de prevención de riesgos laborales será de aplicación lo establecido en la legislación vigente sobre prevención de riesgos laborales, respecto de aquellas actividades o funciones que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil. Y respecto de aquellas actividades o funciones que sí presenten estas características, se estará a lo dispuesto en la presente ley y demás normativa específica que a tal efecto se establezca.”*



Respecto a la igualdad en la prevención establece que *“en la elaboración de los Planes de Prevención de Riesgos laborales se tendrá en cuenta la perspectiva de género. En los Planes que ya se encuentren elaborados en la fecha de entrada en vigor de esta ley, se incorporará la citada perspectiva de género adaptando los mismos”*.

La norma es desarrollada por el Decreto 218/2009, de 9 de octubre, por el que se aprueban las normas marco de los Policías Locales de Extremadura, cuyo artículo 81 l) *“consagra el derecho a prestar el servicio en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo adecuadas”*.

- Galicia: Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Galicia. Esta ley, se limita a reconocer en su artículo 50 el derecho de los Policías Locales *“a la promoción de la seguridad y a la salud en el desarrollo de su función, y a la prevención de riesgos laborales en los términos que establezca la legislación específica para el ámbito de las funciones públicas de policía”*.

En el artículo 56 establece que las revisiones médicas serán anuales, y a través del reglamento de esta ley se determinará que pruebas se incluirán en el reconocimiento médico.

La norma se complementa con el Decreto 243/2008, de 16 de octubre. El Decreto recoge un artículo específico dedicado a la vigilancia de la salud de los Policías Locales (artículo 64), que dispone que *“la vigilancia de la salud estará sometida a protocolos específicos o a otros medios existentes con respecto a los factores de riesgo a los que esté expuesto el policía local”*. El precepto concreta el contenido de los exámenes de salud, que deberán incluir una *“historia clínico-laboral, en la que, además de los datos de anamnesis, exploración clínica y control biológico y estudios complementarios en función de los riesgos inherentes, se hará constar una descripción detallada del puesto de trabajo, el tiempo de permanencia en este, los riesgos detectados en el análisis de las condiciones de trabajo, y las medidas de prevención adoptadas. En particular se atenderá a la evaluación de riesgos de los puestos de trabajo en relación con embarazo y lactancia, así como a las medidas a incorporar, en su caso, para la adaptación de estos puestos, eliminando en su origen estos riesgos o reduciéndolos significativamente, si fuese posible”*.

*“Deberá igualmente incluir una descripción de los anteriores puestos de trabajo, riesgos presentes en los mismos y tiempo de permanencia para cada uno de ellos”*, siempre que se disponga de esta información.

- Islas Baleares: Ley 11/2017, de 20 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares, que reconoce en su artículo 48 g) el derecho de los policías locales a *“una protección adecuada de la salud física y psíquica”*. La norma contiene otras dos referencias con incidencia preventiva: en su artículo 53 se remite en cuanto a la protección de la maternidad a lo dispuesto en la LPRL y en su artículo 69 a) contempla como falta grave *“la infracción de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, la salud o la integridad física, propia o de sus compañeros o subordinados”*. En la disposición final sexta se da un máximo de un año, para publicar un reglamento que establezca normas específicas para PRL en los funcionarios de la Policía local.

Aunque en este momento no tenga una gran regulación en PRL, el Decreto que ampliaba reglamentariamente la anterior Ley, concretamente el Decreto 67/2007, de 7 de junio de 2007, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Medidas Urgentes de las Policías Locales de las Illes Balears, que en su articulado incluía un Título completo a la PRL, siendo el Decreto con más abundancia normativa en esta materia de todas las CCAA, excepto Navarra. Por este motivo creo que el nuevo Decreto que se apruebe en plazo máximo de un año, como exige la esta ley, tendrá una importante regulación en esta materia.

- Canarias: Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias y Decreto 75/2003, de 12 de mayo, por el que se establecen las normas marco y otras normas de Coordinación de Policías Locales de Canarias. Es esta segunda norma, se dedica un capítulo entero a la PRL (Capítulo VIII), haciendo referencia a la Seguridad y Salud en el trabajo en sus artículos 41 a 43. La norma remite a los reglamentos de organización y funcionamiento de las Policías Locales de Canarias, la obligación de *“especificar las políticas municipales en materia de prevención, tendentes a la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo y a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los componentes de la Policía Local durante su servicio, de conformidad con lo establecido en la legislación correspondiente”*. Además, deben ser esos mismos reglamentos municipales los que determinen *“los órganos establecidos*

*de acuerdo a la normativa vigente para la participación de los miembros del Cuerpo, en relación con las cuestiones que afectan a la seguridad y salud en el trabajo de todos los integrantes de la plantilla de la Policía Local”. Por último, se impone a los respectivos Ayuntamientos la obligación de “potenciar programas y actividades tendentes a la promoción de la prevención, la salud y la seguridad. Para ello, fomentarán la formación de todo el personal en estas materias, así como la vigilancia y control del cumplimiento por todo el personal integrante del Cuerpo de la Policía Local de la normativa de prevención de riesgos laborales, en todo aquello no excluido por las particularidades propias del servicio policial.”*

También en el Decreto 77/2010, de 8 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Cuerpo General de la Policía Canaria, en su artículo 53 denominado derecho a la protección frente a los riesgos laborales, se reconoce en su primer apartado el *“derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”*. Esto engloba *“el derecho a la información, a la formación en materia preventiva, a realizar propuestas y a participar en la prevención de todos los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función, y a la adopción de las medidas de protección y prevención aplicable a dichos riesgos”*. También tienen más derechos como *“la vigilancia periódica de la salud, y ésta será inherente a la actividad llevada a cabo, sin perjuicio de los riesgos específicos que deben asumir el personal funcionario de policía en situaciones de riesgo grave, catástrofe y situaciones de emergencia social”*.

También establece que será la Administración de la CCAA de Canarias quien adoptará las medidas *“necesarias orientadas a garantizar la seguridad y salud (...) en todos los aspectos relacionados con las actividades profesionales dentro de las peculiaridades que comporta la función policial”*.

- Comunidad de Madrid: Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid y Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. La primera de estas normas contiene un artículo, el 50 que contiene una amplia regulación en Salud laboral. En su primer apartado establece que se promoverá la salud, a través de reconocimiento médicos obligatorios de carácter psicofísico. Siempre realizándose como mínimo una prueba de este tipo al año. Si se entiende que un funcionario puede tener mermadas sus capacidades, se le podrá

practicar motivadamente un reconocimiento médico psicológico. Todo ello estará encaminado a si el sujeto puede portar su arma reglamentaria. Respecto a su organización en materia de PRL, será constituido en cada Ayuntamiento una comisión paritaria de Salud laboral *“que participará en la inspección y control del cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene, tanto por parte de la corporación local como de los funcionarios de la policía local”*, y se establecerá una colaboración por parte de las Consejerías, con competencia en coordinación de Policía Locales y PRL, incluyendo al Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con los Ayuntamientos *“en la formación, información y asesoramiento en materia de seguridad y salud en el trabajo, elaborando guías y protocolos de actuación”*.

- Valencia: Ley 17/2017, de 13 de diciembre de la Generalidad Valenciana de Policías Locales y de Coordinación de Policías Locales, establece en su artículo 80 que tiene por título “Seguridad y Salud laboral”, la obligación a los Ayuntamientos *“de disponer de los medios e instalaciones adecuadas para que quienes integran los cuerpos de policía local puedan desarrollar sus funciones de forma eficaz y con garantías para su salud”*.

Asimismo tienen asegurada los Policías Locales *“la vigilancia periódica del estado de salud de los efectivos policiales mediante una revisión anual de carácter médico”*. También se establece que la alcaldía o concejalía en quien delegue podrá *“solicitar resolución motivada la realización de un reconocimiento médico y psicológico, a fin de que puedan ser adoptadas las medidas orientadas a preservar la salud del personal funcionario”*.

Y por último en materia de seguridad considera *“de aplicación lo establecido en la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales, en especial la evaluación de riesgos, tanto en las instalaciones como de las circunstancias de cada puesto de trabajo y los medios a disposición, fijándose el equipo de protección individual correspondiente. Reglamentariamente se desarrollarán las actuaciones mínimas que en materia de salud laboral deban ser aplicables a la policía local, así como las excepciones a la aplicación de la legislación sobre prevención de riesgos laborales que sean procedentes en atención a las actividades específicas que se determinen”*.

Por su parte, el Decreto 19/2003, de 4 de marzo, del Consejo de la Generalidad, por la que se regula la norma marco sobre estructura, organización y funciones de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana, consagra en su artículo 18,

apartado l), el derecho de los Policías Locales a “*prestar el servicio en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo adecuadas*”, y en su apartado r) su derecho a “*una adecuada protección de la salud física y psíquica*”.

### **8.2.2. Decreto Foral 55/2010, de 13 de Septiembre**

Una vez visto el nivel de regulación en materia de Seguridad y Salud dentro del Cuerpo de Policía autonómica y local de cada CCAA, quería destacar la única autonomía que tiene una regulación específica en PRL, y es el Cuerpo de Policía Foral de Navarra, que junto a su Ley de Coordinación de Policía Local y su ampliación reglamentaria como todas las restantes CCAA, ha ido un paso más allá respecto a la protección de este tipo de trabajadores funcionarios.

En este sentido, hay que hacer referencia al Decreto Foral 55/2010, de 13 de septiembre, por el que se establecen las normas sobre PRL en la actividad de los funcionarios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, en adelante, Decreto Foral 55/2010. Esta norma, básicamente parte del esquema previsto en los Reales Decretos de Policía Nacional como de Guardia Civil, de forma que, de un lado, tiene en cuenta las especiales características de las funciones que tienen encomendadas estos funcionarios, y, de otro, las propias peculiaridades organizativas. De ahí que la norma se aplique a todos los funcionarios del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, si bien para el caso en el que lleven a cabo labores “*que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil*” se les aplicará la regulación común en materia de PRL; en este supuesto con las peculiaridades previstas para la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos. Y en todo caso se les aplicará la regulación prevista en el Decreto Foral 55/2010, en relación al “*derecho de información al personal, órganos de representación, cauces de participación y órganos de prevención, seguridad y vigilancia de la salud*” (art. 2.2). De todos modos, en este supuesto tampoco se concretan en la norma qué labores presentan esas características exclusivas, ni se aporta ningún criterio al respecto, por lo que en este caso también habrá que acudir al criterio señalado en la citada STJCE.

## 9. CONCLUSIÓN

En definitiva la PRL en el panorama internacional, como hemos podido ver en este análisis, no existe un gran número de normas, o mejor dicho una norma importante que regule en materia de preventiva respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que es el tema que nos interesa, sino que tiene un enfoque más tradicional respecto al ámbito de aplicación. Aunque sí es verdad que, en su Convenio 155 establece una protección preventiva a todas las ramas de la actividad económica, y a todos los trabajadores de las ramas abarcadas, siendo esto un buen comienzo respecto a una futura estructura normativa. En cambio, sí que en el Derecho Comunitario contamos con herramientas que nos permiten arrojar luz sobre la aplicación, de medidas preventivas a estos colectivos de las FCSE, siendo fundamental la Directiva-Marco 89/391 CEE. Fue un grave error del legislador español como se demostró con la STJCE 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04), excluir en la transposición de esta DM 89/391 a la normativa española a estos colectivos de trabajadores (CNP, Guardia Civil, personal militar, etc). La exclusión completa de un determinado colectivo del ámbito de aplicación de la normativa sobre PRL no es ajustada a Derecho, y constituye una evidente discriminación.

Evidentemente no se le puede aplicar una protección tan integral en todas sus actividades como a cualquier otro trabajador, pero tampoco se le puede abandonar en materia preventiva a la regulación de unas normas específicas de prevención como pretendía el legislador. Sin duda parece lo más lógico, la postura que adoptó el TJCE consistente en aplicar la norma general de prevención (LPRL) a estos colectivos, pero como se considera que tienen ciertas “peculiaridades” en sus actividades, en estas funciones les será de aplicación una reglamentación que contengan unos mínimos para estas situaciones, diferentes para cada uno de los Cuerpos: militar, policía...Es importante recalcar, que estas normas un tanto especiales, no pueden disponer de una total libertad, sino que deben estar desarrolladas a partir de los principios preventivos que evoca la LPRL. Por lo que en definitiva para todas aquellas actividades que no se consideren con esta circunstancia, les será de aplicación como personal dependiente de la Administración el RD 67/2010, que no es más que la adaptación de la LPRL al personal funcional.

Respecto al primer cuerpo analizable perteneciente al orden militar como son las personas que realizan su actividad en actividades en centros o establecimientos

militares, es un caso en donde las “peculiaridades” a las que antes hemos hecho referencia con anterioridad, no residen en el tipo de trabajo o actividad desempeñada, sino el lugar donde lo hacen. Por lo que en comparación con todos los demás colectivos: militar, CPN y Guardia Civil, son los que menos limitados tienen sus derechos en materia preventiva, ya que aunque estén desarrollando su actividad en este tipo de lugares, no dejan de ser personal civil. Casualmente de todos los demás cuerpos, es el que antes fue regulado su tratamiento especial preventivo. Parece que la principal intención del legislador en el RD 2205/1980, que posteriormente ha ido actualizándose mediante otras normas que modificaban su contenido, es reconocer y regular los derechos de representación de los trabajadores a través de los correspondientes Delegados de Personal y Comités de Establecimiento, culminando el proceso con la creación del Comité General de Trabajadores de la Administración Militar, para la representación en su conjunto y al más alto nivel de dichos trabajadores. Considero proporcional las limitaciones en sus derechos en PRL, ya que la justificación de esta forma de aplicación tanto en este colectivo como el de personal militar es la ya comentada Defensa Nacional.

El ámbito normativo respecto a la Seguridad y Salud laboral de las FAS había quedado relegado a un segundo plano. En efecto, el personal militar quedaba excluido del ámbito de protección y aplicación de la LPRL, utilizando para ello la habilitación concedida a nivel europeo con objeto de salvaguardar la función de la Defensa Nacional. Esta situación se mantuvo hasta la comentada STJCE. Consecuencia de lo anterior, fue la elaboración y posterior entrada en vigor del RD 1755/2007. Esta norma ha extendido la protección de la Salud y Seguridad en el trabajo al personal militar, estableciendo su Preámbulo que las peculiaridades de las misiones estrictamente castrenses, no son incompatibles con la aplicación de medidas de seguridad, ni de otras encaminadas a proteger la salud de los miembros de las FAS que realizan estas misiones. Ello no supone que hasta este momento la protección de la Seguridad en el trabajo fuese un concepto totalmente extraño y ajeno en los Ejércitos, pues, como ya se ha señalado, las FAS se habían dotado tradicionalmente de sus normas internas de Seguridad e Higiene en el trabajo, teniendo sus propias normas técnicas en cada arma, área o sector de actividad. De lo expuesto se deduce un intento de compatibilizar la adecuada protección de la Salud, Seguridad e Higiene en el trabajo respecto del personal militar y resto de trabajadores y funcionarios al servicio de las FAS, con la necesidad de

salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional y de evitar menoscabar o perjudicar la adecuada operatividad y eficacia de nuestros Ejércitos.

La nueva normativa plantea nuevos retos, como la creación de nuevas estructuras, y la adaptación de muchas ya existentes, es preciso un cambio de aptitud y mentalidad de los profesionales militares, tanto de los que ejercen el Mando, como de los a ellos subordinados. En cualquier caso, el medio a emplear para lograr el éxito de la prevención de riesgos laborales, no es otro que el de la adecuada formación en la materia. Finalmente, como consecuencia de todo lo expuesto, y teniendo presentes las nuevas obligaciones y deberes nacidos en aras de la protección de la Seguridad laboral en las FAS, van a surgir nuevas responsabilidades, que pueden conllevar importantes consecuencias legales, siendo los Jefes de Unidad los que, previsiblemente, deban soportar buena parte de las mismas y sus posibles consecuencias, dada la posición en que les sitúa la nueva normativa.

La Guardia Civil, al igual que el personal militar quedó excluida del ámbito de aplicación de la LPRL. Casi una década después, el RD 179/2005 viene a romper con la ausencia de una regulación específica para este personal, aunque sólo para el caso en el que desempeñe determinadas tareas. De este modo, el RD 179/2005 intenta dar una solución, desde el punto de vista preventivo, a las especiales características de las funciones que estos sujetos tienen encomendadas, pero el problema reside en que no se ocupa de concretar en cuáles de las actividades que recoge la LOFCS, concurren particularidades que imposibilitan que se aplique la regulación común en PRL.

El RD 179/2005 también trata de dar respuesta a las peculiaridades organizativas a las que se ven sometidos los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación y, de hecho, es lo que en mayor medida consigue. Quizás las manifestaciones más relevantes al respecto se encuentran en aquellos casos en los que los órganos existentes asumen tareas en materia de PRL, como ocurre con los servicios de asistencia sanitaria y de psicología de la Guardia Civil que serán los encargados de realizar los reconocimientos médicos; o con el Consejo Asesor de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil al que se le pueden formular propuestas y sugerencias en la citada materia, bien directamente, bien a través del superior jerárquico, que, a su vez, asume la responsabilidad de la aplicación de las medidas preventivas; o con la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado a la que se le atribuye la función de inspección y control externo de la labor de los denominados órganos de prevención. Por otra parte, la



restricción en los derechos de estos sujetos se pone de manifiesto en cuanto a su participación en materia de PRL. El hecho de que estén excluidos del ejercicio del derecho de libertad sindical va a dar lugar a que se establezcan otros mecanismos de participación específicos, que, en definitiva, sólo les permiten realizar propuestas y sugerencias, sin que puedan tener representantes en la materia con los correspondientes derechos que éstos tienen atribuidos. Aspecto que puede tener sentido y estar justificado en términos de conflicto, pero que habría que cuestionarse hasta qué punto lo tiene si, tal y como aquí sucede, se parte de la idea de la necesaria colaboración en la gestión de la prevención.

Con la entrada en vigor del RD 2/2006 no se han solucionado los problemas derivados de la existencia de un vacío normativo en materia de PRL para todos los funcionarios del CNP; vacío que, en la práctica, ha supuesto una ausencia de protección en este ámbito. Por tanto, los funcionarios de policía que integran los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y la Policía Local quedan al margen del ámbito de aplicación de estas normas. El problema es que no se conoce cuáles son las labores de los funcionarios de policía para las que la norma admite que se vea limitado su derecho a la Seguridad y Salud laboral. En este aspecto sería bastante clarificador un reglamento de desarrollo en el que se precisaran esas actividades que demandan una regulación singular, o, al menos, se estableciesen los criterios de los que hay que partir para determinar qué actividades deben someterse o no a una regulación específica distinta a la común.

Pero, quizás lo más característico en este aspecto es que, a la hora de adaptar la regulación común contenida en la LPRL, el RD 2/2006 parte de una conexión entre órganos de representación de carácter general y representación especializada. Es decir, en este caso el Consejo de Policía va a ser el referente para establecer tanto la representación especializada como los órganos de consulta que se contemplan en esta norma. En resumen, en el RD 2/2006 puede encontrarse respuesta a las peculiaridades organizativas, pero no una solución clara para conocer qué tareas están incluidas o excluidas de la regulación contenida en la norma.

Cuestión que, a su vez, se complica, ya que puede haber funcionarios del CNP que realicen distintas actividades, de las cuales, unas “presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad y servicios operativos de protección civil”, y otras no, como, por ejemplo, pueden ser las tareas de carácter administrativo;

con lo que las primeras se deberían regular por lo establecido en el RD 2/2006, mientras que a las segundas se les aplicaría la normativa general con las peculiaridades previstas para la Administración General del Estado. Cuestión importante esta, por ejemplo cuando haya que concretar la posibilidad o no de paralizar su labor en las situaciones de riesgo grave e inminente. En realidad esta limitación sólo debería operar cuando deban asumir el riesgo por la naturaleza misma de la función que desempeñan y no en cualquier caso por ser funcionario del Cuerpo Nacional de Policía. Sin embargo, la consecuencia es que en el marco de esa inconcreción pueden ubicarse limitaciones innecesarias del derecho a la seguridad y salud de estos colectivos.

Entre todos los empleados públicos, la Policía Local ha sido uno de los colectivos que tradicionalmente ha recibido menor atención desde la óptica preventiva. A ello contribuyó decisivamente la oscura redacción de la exclusión contenida en el artículo 3 de la LPRL. Aun con la reinterpretación del TJCE, el artículo 3 de la LPRL sigue teniendo elementos confusos que generan inseguridad jurídica, produciendo, en último término, una deficiente protección de la Policía Local. Al determinar la propia disposición adicional 3ª de la norma que el artículo 3.2 de la LPRL (excepto el segundo párrafo) es norma básica y, por tanto, de regulación exclusiva por el Estado. El desarrollo reglamentario de estas situaciones excepcionales debería ser común a todos los empleados que desempeñen tales funciones; de este modo se evitarían posibles regulaciones autonómicas o locales que pudieran conformar distintos niveles de protección de los empleados públicos en función de cómo se interpreten las situaciones excluidas. Sin embargo, no parece que el legislador estatal entienda como prioritaria esta tarea, extremo que se evidencia en las normas preventivas dictadas para el Cuerpo Nacional de Policía y para la Guardia Civil, que perpetúan la indefinición de la LPRL.

Por lo que corresponde a las CCAA y a la Administración Local el desarrollo y adaptación de aquellos aspectos de la LPRL, que resulten necesarios para su mejor aplicación al ámbito de la Policía Local. Como ha quedado demostrado, la gran mayoría de las normas autonómicas de coordinación de la Policía Local no recogen disposiciones específicas en materia de Seguridad y Salud laboral. En este contexto, la negociación colectiva está llamada a jugar un papel regulador fundamental que, sin embargo, no ha resultado efectivo debido al escaso interés que los contenidos preventivos han tenido en el marco de la autonomía colectiva.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

- Cardenal Carro, M. (1998). *La prevención de los riesgos laborales en la AGE*. Pamplona: Aranzadi Social. Número 5. Páginas 115-126.
- Carque Vera, J.L; Navarro Gosálbez, A. y Rosat Aced, I. (2015). *La Prevención de Riesgos Laborales en la Policía Local*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- De Vicente Pachés, F y Tauste Sola, O. (2007). *El derecho a la seguridad y salud de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía*. Madrid: Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social. Número 287, páginas 125-160.
- Garcés Bonet, E. (2017). *La prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra*. Barcelona: Bosch Editor.
- García González, G. (2016). *La aplicación de la normativa de seguridad y salud a la Policía Local: aspectos críticos y cuestiones controvertidas*. Revista catalana de dret públic, número 59. Páginas 73-90.
- García Ninet, J.I. (2009). *La prevención de riesgos laborales en la Administración Civil y Militar*. Barcelona: Series Clave del Gobierno Local, número 2. Páginas 225-262.
- García Ninet, J.I. (2012). *Manual de PRL (Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo)*. Barcelona: Alterier libros.
- *Guía Prevención de Riesgos Psicosociales en la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Guardia Civil y Policía Nacional*. (2010). Comisión Ejecutiva Confederal de UGT.
- González Ortega, S. (2003). *La aplicación de la ley de prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*. Andalucía: TEMAS LABORALES, número 72/2003. Páginas 13-33.
- González Ortega, S. y Carrero Domínguez, C. (2012). *Manual de prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.

- Lantarón Barquín, D. (2008). *Los riesgos laborales en las Administraciones Públicas: Distintos espacios normativos*. Madrid: Gestión Práctica de Riesgos Laborales, número 49, página 42-49.
- Manzano Sanz, F. (2008). *La prevención de riesgos laborales en la Policía Nacional*. Madrid: Capital Humano, número 112.
- Matamoros Martínez, R; Labajos Fernández. D. y Vázquez Pedreño, J. (2010). *Jurisdicción Militar, riesgos laborales y operaciones militares internacionales. Una aproximación técnico-jurídica*. Madrid: Ministerio de Defensa. Páginas 11-92.
- Montoya Melgar, A. (2004). *Derecho del Trabajo*. 25 Edición. Madrid: Técno. Pág. 499.
- Moreno Márquez, A.M. (2010). *Comentario al RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil*. Número 25. Pamplona: Aranzadi Social. Páginas 2-29.
- Moreno Márquez, A.M. (2006). *La seguridad y salud laboral del personal militar: Principios inspiradores*. Andalucía: TEMAS LABORALES. Número 89. Pág. 75-100.
- Moreno Márquez, A.M. (2006). *Salud laboral de los Funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía*. Número 5. Pamplona: Aranzadi Social. Páginas 1131-1158.
- Pérez Campos, A.I. (2004). *Ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: sujetos protegidos*. Madrid: Revista de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, número 53.
- Rodríguez Ten, J. y Carnicel Escusol, E. (2006) *Normativa sobre PRL en las Fuerzas Armadas y en los Cuerpos de Seguridad*. Madrid: Gestión Práctica de Riesgos Laborales, número 32. Página 42.
- Servicio de PRL: *Plan de Organización en materia de PRL de la Dirección General de la Policía*. (2006). Madrid. Subdirección General de Gestión y RRHH de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil.

