

## **LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.**

Juan CAMPOS FERNÁNDEZ

*Secretario-Interventor de administración local.*

*Trabajo de Evaluación presentado para la obtención del certificado del Curso: Plan de prevención de riesgos laborales y gestión estratégica en la administración local, CEMCI (Granada). Mayo a Junio 2017.*

La prevención de riesgos laborales es una construcción realizada por las sociedades en función del modo en que éstas perciben las enfermedades y riesgos que implica el ejercicio de una profesión. Por ello, cada Estado, según su cultura, economía o intereses políticos de la sociedad los elabora de una determinada forma. En España, comenzó a desarrollarse a comienzos del siglo XX, pese a que el problema de la salud laboral siempre había sido una preocupación de la clase obrera (TORREBLANCA, 2011).

Lo cierto es que la prevención de riesgos laborales, aun cuando careciera de las connotaciones actuales, dista mucho de ser un concepto moderno. En España puede remontarse al siglo XVIII, y más concretamente al día 3 de diciembre de 1778, fecha en la que Carlos III promulga un edicto en el cual ordena a los jueces de la corte que investiguen los accidentes que se producen en los albañiles, que prestan servicio en las obras tanto sean de la corte como privadas, dado el gran número de accidentes, y que posteriormente daría lugar a la adopción de medidas de seguridad, que si bien precarias, pueden ser considerados como el germen del sistema de prevención en nuestro país. En realidad, y si nos referimos a la higiene industrial en materia de prevención, Plutarco ya advertía sobre las enfermedades que podrían aquejar a los mineros de azufre.

Desde luego, no hay necesidad de remontarse a antecedentes tan remotos, y quizás poco pertinentes para un estudio de carácter práctico. A efectos de lo que interesa, en España probablemente fuera la Ley Benot, de 1873, el primer texto legal que de modo general regulase aspectos en materia de higiene y seguridad aplicables a los trabajadores por cuenta ajena.

En efecto, la revolución industrial trajo consigo una notable modificación en los procesos de producción que afectó también notablemente a la sociedad en su conjunto,

configurando un nuevo panorama en la Europa del siglo XIX, y no sólo en el ámbito económico, sino también político, y social. El consecuente incremento de la producción y la ampliación de los mercados y las rutas de comercio, supuso una creciente demanda de mano de obra, que era satisfecha en primer lugar por el éxodo del campo a la ciudad y posteriormente por el extraordinario crecimiento demográfico experimentado ante tales avances.

No obstante, el excesivo desarrollo de la industria, el surgimiento de las grandes empresas manufactureras y particularmente su desordenado crecimiento durante el siglo XIX dio lugar al fenómeno conocido como pauperismo, que no es sino el progresivo empobrecimiento y la penuria generalizada de las áreas obreras. El pauperismo generado por el desarrollo industrial vino a agravarse con la progresiva implantación de una maquinaria cada vez más generalizada, que sustituían al esfuerzo humano, y que consecuentemente generaban bolsas de pobreza cada vez mayores en las áreas industrializadas. La situación para los trabajadores que conservaron el empleo no fue mucho mejor. Las duras jornadas a las que venían sometidos, los salarios irrisorios, las pésimas condiciones de seguridad, las deficientes medidas higiénicas y el incremento de los accidentes laborales producidos por la nueva maquinaria industrial acabaron por concienciar al legislador de la necesidad de intervenir en la regulación de las condiciones en que se prestaba en trabajo por cuenta ajena.

Las primeras medidas de intervención en materia social fueron precisamente las relativas a la protección de la seguridad e higiene de los trabajadores, antes que las derivadas a la mejora de las condiciones de vida del trabajador en general. Decía GONZÁLEZ SÁNCHEZ que la primitiva intervención del Estado liberal en las relaciones laborales se derivó de la necesidad de corregir “las desastrosas condiciones de trabajo, inseguras, antihigiénicas e inhumanas y las consecuencias que el sistema generaba”, en buena medida porque con acierto se preveía que la explotación tanto de adultos como infantil provocarían a corto plazo un grave deterioro de la salud pública, que comprometería la propia estabilidad del Estado, en cuanto a fuerza de trabajo y defensa nacional.

El que la intervención posteriormente se acrecentara se debió en buena medida a la cada vez más relevante presencia de la maquinaria industrial, que convertían al obrero en una mera fuerza auxiliar de éstas, y que lo colocaban en una especial situación de precariedad. Los accidentes de toda clase en las industrial se multiplicaron exponencialmente, al tiempo que la desaparición de los gremios y colectividades que con anterioridad habían dado cobertura al accidentado, dejaba al trabajador en una situación de total desamparo, que por añadidura quedaba privado por otra parte de la posibilidad de trabajar para lograr su sustento.

Esta nueva situación hizo que muy pronto se pensara en la necesidad de imputar al empresario la responsabilidad por los daños que se pudieran ocasionar a los obreros como consecuencia del desempeño de su profesión. Finalmente, daría lugar a la promulgación en España de la Ley de Accidentes del Trabajo de 1900, que define lo que comúnmente se entiende por accidente laboral, reconociendo el derecho que tiene el obrero a ser indemnizado por las lesiones que sufra con ocasión o como consecuencia del trabajo que realiza. A esta inicial preocupación del legislador por los accidentes del trabajo, debemos en buena medida el surgimiento de la posterior normativa de seguridad e higiene en el trabajo y de la concepción que en materia de prevención figura en nuestra Norma Suprema. Como argumentan RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO FERRER, en la primera legislación social, prevención y reparación se configuraban como dos elementos indisociables con un mismo fundamento. Así, la legislación de accidentes de trabajo al referirse a la “prevención” de éstos, sentó las bases para una consideración global de la prevención, centrada esencialmente en la evitación de lesiones de carácter traumático más que en una protección genérica de la salud laboral.

A esta norma le siguieron otras que paulatinamente ampliarían la intervención de las administraciones públicas en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Sin ir más lejos, sólo 6 años más tarde, el Reglamento de la Inspección de Trabajo creaba un cuerpo de funcionarios que debía velar por la correcta aplicación de la legislación laboral. Mención aparte merece la famosa Ley de la Silla de 1912, que imponía la obligación en establecimientos no fabriles de disponer de una silla para las mujeres empleadas durante el desarrollo de su jornada, y que en realidad sentará las bases del principio de adecuación al trabajo en nuestra legislación.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene, promulgado en 1940, supondrá el siguiente paso más en la consolidación de un verdadero sistema de prevención de riesgos laborales, por cuanto se trata de la primera norma que recoge de forma sistemática y rigurosa medidas de seguridad e higiene en la empresa y que nace con la vocación de proteger al trabajador contra los riesgos derivados de su actividad laboral. El sistema implantado por este Reglamento se culminaría posteriormente con la creación del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo en 1970 (el actual Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) y con la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (1971), técnicamente más depurado que el Reglamento de 1940 y que se mantuvo en vigor hasta 1995 (fecha en la que fue derogado por la actualmente vigente Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Ya en democracia, la prevención de riesgos laborales en nuestro ordenamiento constitucional debe entenderse dentro del mandato expreso contenido en el artículo 40.2

CE que ordena a los poderes públicos “velar por la seguridad e higiene en el trabajo”. Mandato que debe entenderse comprendido dentro de la adjetivación de “Social de Derecho” del Estado que establece en el artículo primero, modelo caracterizado por, y como decía HELLER, interviene activamente en la sociedad para la consecución de una igualdad real, y no sólo formal, de los individuos que la componen. O, de manera más dramática, un Estado de “procura existencial” (FORTSHOFF). Y que necesariamente interviene en el proceso productivo para procurar un cierto equilibrio entre partes naturalmente desiguales.

Efectivamente, este mandato que se configura como elemento esencial del Estado Social garantizado por la Norma suprema, y que en suma supone la admisión de una garantía institucional que conecta directamente con el valor constitucional de la igualdad real o material del artículo 9.2 CE al indicar que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

En este sentido, en nuestra Constitución el reconocimiento del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo se configura como un principio rector de la política social que obliga a los poderes públicos, a ésta sometidos por mor del artículo 9.1. CE, y que juntamente con los derechos relativos a la igualdad real sustentado en el artículo 9.2 CE y la justicia, en el artículo primero, suponen en suma los fundamentos del Estado Social y Democrático de Derecho querido por el constituyente.

El principio del Estado Social del artículo 40.2 CE supone en esencia el reconocimiento de un derecho público subjetivo a la seguridad, la salud de los trabajadores y el medio ambiente en los lugares de trabajo mediante la asunción por las administraciones públicas de la obligación de adoptar las medidas precisas para garantizar unas condiciones de trabajo efectivas en el derecho básico al trabajo, que literalmente implica “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud” en los términos del artículo 9.2 CE.

Dentro de las Administraciones públicas implicadas, naturalmente se encuentran las propias Comunidades Autónomas, lo que necesariamente obliga a reconducir su actuación en el ejercicio de sus competencias y en materia de prevención de riesgos laborales al principio de colaboración entre administraciones, en los términos expuestos en la reciente Ley 40/2015, de 1 de octubre, y más concretamente a su artículo 141 que señala que “las Administraciones Públicas deberán: a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias; b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto,

aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones) Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias o que sea necesaria para que los ciudadanos puedan acceder de forma integral a la información relativa a una materia) Prestar, en el ámbito propio, la asistencia que las otras Administraciones pudieran solicitar para el eficaz ejercicio de sus competencias; e) Cumplir con las obligaciones concretas derivadas del deber de colaboración y las restantes que se establezcan normativamente”, y al principio de cooperación, en los términos expuestos en el artículo 144, según el cual “las Administraciones cooperarán al servicio del interés general y podrán acordar de manera voluntaria la forma de ejercer sus respectivas competencias que mejor sirva a este principio” y que “ la formalización de relaciones de cooperación requerirá la aceptación expresa de las partes, formulada en acuerdos de órganos de cooperación o en convenios” mediante los instrumentos y técnicas señalados en los artículos 142 y 144, entre otros.

El modelo de prevención implica no obstante, más que en la intervención directa de los poderes públicos mediante el establecimiento de modelos reglados que permitan dar cumplimiento al mandato constitucional, en el fomento de la llamada “cultura de la prevención” o “cultura preventiva”. Elemento capital si se tiene presente que la mera reglamentación daría lugar, en el mejor de los casos, al seguimiento de determinados procedimientos que únicamente tendrían validez desde un plano puramente formal, y que indefectiblemente acabarían por orientarse más a evitar una sanción por parte de la Inspección de Trabajo que a la implantación de medidas eficaces que efectivamente asegurasen un estándar de seguridad y salud en los trabajadores. Aspecto en el que éstos mismos adquieren un rol de singular relevancia.

Esta “cultura preventiva” antes aludida supone un concepto cuyos orígenes han de buscarse en la otrora llamada “cultura de seguridad”, término acuñado principalmente en los años 80, y en buena medida vinculado a los accidentes de notoria repercusión como accidentes nucleares, y singularmente de Chernobyl, aunque aparece en esta época asociado también frecuentemente a catástrofes aéreas.

La mayor parte de la doctrina se muestra unánime en definir esta la cultura preventiva como un aspecto de cultura organizacional basado en la consecución de una serie de objetivos con la finalidad de mejorar la seguridad en las instalaciones (COOPER, 2000).

Aunque existen numerosas definiciones, probablemente la más popular sea la formulada por EIFF, en 1999, y que entiende que “una cultura preventiva existe dentro de una organización en donde cada empleado individualmente, sin importar su posición en la estructura, asume un rol activo en la prevención de errores y ese rol es apoyado

por toda la organización.” si bien existen otras muchas definiciones, que no obstante hacen depender dicha cultura de elementos de carácter más subjetivo, tales como la de HELMREICH Y MERRITT(1998) que entienden que “hace referencia a un grupo de individuos guiados en su conducta por la creencia en la importancia de la seguridad, y su entendimiento compartido de que cada miembro– voluntariamente– sostiene las normas de seguridad del grupo y apoya a sus compañeros para llegar a ese objetivo común” o especialmente la atribuida a MEARNNS,FLIN,GORDON Y FLEMING (1998) según la cual la cultura preventiva sin más “define a las actitudes, valores, normas y creencias que un grupo de gente en particular comparte en relación a riesgos y seguridad”.

Resulta de gran interés la definición propuesta por Advisory Comité on the Safety of Nuclear Installations (ACSNI), en 1993, concretamente en el “Study group on human factors”, Third report: Organising for safety” por su completud. Dicha propuesta sostiene que “la Cultura de Seguridad de una organización es el producto de los valores, actitudes, competencias y patrones de comportamiento, grupales e individuales, que determinan el compromiso y el estilo y la competencia de los programas de salud y seguridad. Las Organizaciones con un cultura positiva están caracterizadas por comunicaciones fundadas en la confianza mutua, por percepciones compartidas respecto de la importancia de la seguridad y por su confianza en la eficacia de las medidas preventivas” y que “cada grupo desarrolla actitudes compartidas, creencias y formas de comportamiento. Esta forma de cultura es mucho más que la suma de sus partes. En una organización segura los patrones de asunciones compartidas ponen a la seguridad en un lugar muy alto de sus prioridades. Este estilo es el producto de los valores individuales y grupales, actitudes, competencias y patrones de comportamiento”.

En todo caso, parece claro que la cultura preventiva se traduce en una actitud proactiva, de carácter individual, de la totalidad de los miembros que conforman una organización en materia de seguridad y salud. La creación de ésta es, no obstante, un proceso continuo. PARKER (2006) presenta la consecución de la misma como un camino progresivo diferenciando cinco niveles de avance:

- Patológico: nivel en el que se agrupan organizaciones que únicamente intervienen en seguridad y salud cuando lo requiere la autoridad.
- Reactivo: nivel en el que las empresas que actúan solamente cuando ocurren incidentes.
- Formalista: nivel en que se sitúan las organizaciones que tienen implantado un sistema de gestión y se produce el cumplimiento de ciertas reglas.

- Proactivo: nivel en el que la gestión de la seguridad y salud se realiza mirando al futuro e incorporando la seguridad en el diseño. Los trabajadores aparecen involucrados en su práctica y colaboran de forma adecuada con la gestión preventiva.

- Generativo: nivel que implica la consecución de estándares de seguridad muy altos, estableciéndose sistemas y protocolos para la detección de errores antes de que ocurran y empleándose éstos para perfeccionamiento del sistema.

Generalmente se entiende que este modelo se basa en tres elementos clave, que sostienen una cultura preventiva sólida. En primer lugar la comunicación entre todas las personas que integran la organización. Dicha comunicación, tanto horizontal como vertical, debe favorecer un clima óptimo en el cual cualquier aspecto en materia de seguridad pueda ser expuesto y adecuadamente resuelto. La comunicación entre departamentos, áreas, secciones, mandos y responsables, favorece la integración de una óptica preventiva en el desarrollo diario de la actividad de la organización.

El segundo elemento imprescindible es el compromiso de todos los integrantes. Éste condiciona el comportamiento y las decisiones de la organización a todos los niveles, incluyendo la seguridad en la administración del tiempo de la propia actividad económica y considerando la prevención de incidentes como un valor más añadido de la organización.

Finalmente, el último elemento es la participación constructiva de todos los integrantes de la organización. La gestión preventiva de cualquier organización o empresa es un sistema el cual siempre debe tener como objetivo la mejora continua a través de la integración de todos los procedimientos que lo forman.

En suma, podría afirmarse que la prevención de riesgos laborales en términos de cultura preventiva exige la asunción de determinados valores, aptitudes y comportamientos por todos los implicados en el proceso productivo y, desde la perspectiva constitucional, especialmente por parte de los sujetos jurídico-públicos llamados a promover esta cultura preventiva con base en los principios básicos de coordinación y colaboración entre instituciones en los términos ya referidos, en un proceso en continuo desarrollo.

En el caso de las administraciones públicas, volviendo al artículo 40.2 CE supone que en relación a las condiciones materiales relativas al lugar, el tiempo de trabajo y el modo u organización de la actividad, y que constituyen elementos esenciales de la relación de trabajo en régimen de ajeneidad y dependencia, los poderes públicos deberán desplegar su acción con fines preventivos, lo que implica que el contenido del artículo 40.2 CE se inscribe en su relación con el derecho fundamental que reconoce el

artículo 15 CE, pero también con otros principios rectores del Estado Social, señaladamente con la extensión del mandato a los poderes públicos de garantizar el “descanso necesario”, estableciendo límites en la regulación del tiempo de trabajo y las vacaciones anuales; en segundo lugar, la relación instrumental con el “derecho a la protección de la salud” del artículo 43 CE y también con el “derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado” reconocido en el artículo 45 CE, disposiciones todas que constituyen la expresión preventiva del deber público estatal mediante la acción legislativa y la adopción de medidas con esta finalidad (MESSIA DE LA CERDA, 2009).

Precisamente por esta razón, el mandato que contiene el artículo 40.2 CE debe entenderse en conexión con los derechos fundamentales del Título I de la Constitución en el que está comprendido este artículo y, en particular con los artículos 1, 33, 38 y 45, además de los artículos 128 y 129 CE. En primer lugar, dispone el artículo 40.2 CE, que los poderes públicos “velarán por la seguridad e higiene en el trabajo” y, en relación a lo anterior, en el deber de garantizar “el descanso diario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas”, significando así que los derechos laborales individuales quedan elevados rango constitucional, vinculados a la prevención de riesgos laborales y a la seguridad, y especialmente salud en el trabajo. Ello supone que la visión de la Norma suprema de la prevención resulta en una visión integradora de la seguridad y la salud en el ámbito laboral, y que comprende los derechos constitucionales al “descanso necesario y a las vacaciones periódicas” favorecedores de la política preventiva de los riesgos laborales, y como manifestaciones concretas del derecho a la integridad física y la salud de los trabajadores.

La reducción del tiempo de trabajo está estrechamente relacionada con la protección de la salud, especialmente en los supuestos de trabajo nocturno, trabajo a turnos y ritmo de trabajo, Así lo expresa la Sentencia de 12 de noviembre de 1996, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que aboga por una interpretación amplia del antiguo artículo 137 TCEE “en particular, del mercado de trabajo” para insistir en la naturaleza dinámica del concepto de salud, de acuerdo con la Constitución de la Organización Mundial de la Salud como estado completo de bienestar físico, mental y social y no sólo como estado con ausencia de enfermedad o dolencia alguna. De igual modo, el límite de la jornada laboral y el derecho al descanso, así como la prohibición de los trabajos penosos, tóxicos o que entrañen peligro, especialmente en el caso de menores y mujeres, han estado siempre vinculados a la seguridad y salud en el trabajo.

Además de los argumentos esgrimidos de orden económico, la paulatina reducción de la jornada de trabajo encuentra fundamento en cuestiones de orden fisiológico “que miran a los efectos del exceso de trabajo sobre el cuerpo humano,

ocasionando la fatiga de éste” (ALONSO GARCÍA, 2015) y como “instrumento de protección de la salud y seguridad de los trabajadores” (ÁLVAREZ DE LA ROSA, 1993) y, respecto al derecho a unas vacaciones anuales, porque “tiene efectos psíquicos hoy reconocidos como saludables”(ALONSO OLEA, 2001). Refuerza dicha tesis la obligación del descanso semanal, que no resulta sustituible por compensación económica, precisamente vinculada a la “en la necesidad de recuperación psicofísica que, debido a la actividad laboral, necesita periódicamente el trabajador” (CRUZ VILLALÓN, 2015) y en la imposición de límites a las horas extraordinarias que puede realizar el trabajador.

Así pues, resulta que el artículo 40.2 CE, al imponer a los poderes públicos el deber de cuidado de la integridad física y la salud de los trabajadores, en conexión con los límites en la jornada de trabajo, el descanso y las vacaciones anuales, está pensando en realidad no tanto en una mejora de las condiciones laborales, sino en una verdadera política de prevención, anticipándose a los riesgos que de infracción de lo anterior indefectiblemente se derivarían.

Esto también resulta particularmente ilustrativo si se examina la relación del artículo 40.2 CE con otras disposiciones constitucionales, en especial con los artículos 43 y 45 CE. Así, el artículo 43.1 CE al indicar que “se reconoce el derecho a la protección de la salud” y 43.2 CE que determina que “compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto” reafirma que el nivel de tutela de la vida la integridad física y moral en el medio ambiente laboral, desde una perspectiva preventiva, y que necesariamente viene determinado por una tutela en materia de prevención del riesgo para su eliminación, erigiéndose de manera necesaria como un instrumento de limitación del poder de dirección y organización del empresario, y que a su vez encuentra su fundamento en el derecho fundamental del artículo 15 CE, relativo a derecho a la vida y a la integridad física, así como a la consideración debida a la dignidad humana. Esta relación se aprecia claramente en la legislación que desarrolla dichos derechos, y en particular en la Ley General de Sanidad, que expresamente los vincula.

En efecto, en los artículos 21 y 22, imponen a las Administraciones Públicas el desarrollo de las actuaciones relativas a la “protección, promoción y mejora de la salud laboral” junto con el deber de propuesta a la Administración sanitaria de medidas legislativas y de participación institucional sobre el “medio laboral” (arts. 18 y 19), estableciendo por añadidura una serie de medidas tendentes a auspiciar el papel preventivo de las Administraciones Públicas en los términos del artículo 40.2 CE.

Pero además, su artículo 10 determina que “el derecho a la salud de los ciudadanos, “con respecto a las distintas administraciones sanitarias”, debe realizarse con el “respeto a su personalidad, dignidad humana (...) sin que pueda ser discriminado por razones de raza, de tipo social, de sexo, moral, económico, ideológico político o sindical” integrando en esta visión preventiva también el artículo 15 CE.

Resulta pues conveniente precisar el concepto de “salud”. Así, mientras la Organización Mundial de la Salud lo define como “un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no consiste solamente en una ausencia de enfermedad o dolencia” en su interpretación laboral el Comité Conjunto Organización Internacional del Trabajo-Organización Mundial de la Salud propuso en 1950 un concepto más amplio que “debe atender a la promoción y el mantenimiento del más alto grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones; la prevención de las pérdidas de salud de los trabajadores causadas por sus condiciones de trabajo, la protección de los trabajadores en sus puestos de trabajo, frente a los riesgos derivados de factores que puedan dañar dicha salud; la colocación y el mantenimiento de los trabajadores en su ambiente laboral adaptando las capacidades fisiológicas y psicopatológicas y, en síntesis, la adaptación al hombre y de cada hombre a su trabajo” que lo vincula de modo esencial con la seguridad e higiene en el trabajo, y a los efectos que nos interesan, con la prevención de riesgos laborales.

Pues bien, el derecho a la salud aparece configurado en nuestra Norma Suprema también desde esta vertiente. Así, mientras que el derecho a la atención sanitaria individual se recoge en el artículo 41, es el artículo 43 el que recoge la protección colectiva o de salud pública, que como se ha señalado la LGS relaciona expresamente con el artículo 40.2 CE., y de la que el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 45 CE constituye una condición necesaria.

Lo anterior permite concluir que lo que el Texto constitucional indica es que las políticas sectoriales sanitaria, de industria, educación y medio ambiente, deben asistir a la finalidad preventiva del artículo 40.2 CE a través de la evolución de las condiciones de trabajo en constante transformación, porque la políticas sanitarias y de medio ambiente contribuyen al fin último de mejorar las condiciones de trabajo, y especialmente a la prevención del riesgo en el ámbito laboral. Pero, como se ha señalado, esto no implica que la actividad de los poderes públicos en materia de prevención se limite a la imposición de condicionantes jurídicos que han de ser cumplidos, sino a la paulatina instauración de una cultura de prevención de la que resultan partícipes la totalidad de los miembros de cada organización.

Pero la relación del artículo 40.2 CE y en consecuencia de la actuación de los poderes públicos no se limita a lo expuesto, sino que dada su especial relevancia en un

Estado Social actúa también sobre el orden económico constitucional, y en especial junto con el artículo 38 CE, que “reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”, imponiendo a las administraciones públicas un deber de cuidado para garantizar la seguridad y la salud en el ámbito de las relaciones de trabajo.

El principio constitucionalmente garantizado de libertad de empresa, como derecho subjetivo del empresario, conlleva junto al derecho a participar libremente en la aportación de recursos privados en la fundación, mantenimiento y producción de empresas económicas (GARCÍA PELAYO, 1993), las facultades de organización de la actividad, y consecuentemente las decisiones relativas a la modificación de las condiciones de trabajo y de los derechos profesionales del trabajador, así como del ejercicio de la potestad sancionadora “para mantener el orden y el ritmo de trabajo en la empresa” (MORENO DE TORO, 2009) e implica el “establecimiento de una política empresarial acorde con los objetivos empresariales” (GOIG MARTÍNEZ, 1996) y cuya manifestación más relevante a efectos de lo que interesa en este trabajo, es el poder de dirección. La libertad de empresa, tal y como la define el Tribunal Constitucional (STC 1/1982) forma parte del conjunto de “normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal”.

La libertad de empresa, tal y como aparece configurada en nuestra Norma Suprema implica una determinada relación con los poderes públicos. En efecto, la libertad de empresa vincula de hecho “a todos los poderes públicos” debiendo respetar las leyes que desarrollen su contenido esencial (STC 37/1981). La Constitución parte de una economía de mercado “corregida”, mediante la introducción de elementos propios de un Estado Social de Derecho. A su vez, el artículo 38 viene a establecer los límites dentro de los cuales ha de incardinarse la actuación de los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el tejido productivo.

Esta implicación material del Estado de Derecho, aparece fundamentada esencialmente en la exigencia contenida en el artículo 9.2 CE que ordena a los poderes públicos “remover los obstáculos que impidan o dificulten” la plenitud de los valores superiores de la libertad y la igualdad, y que supone admitir una dimensión o vertiente material del Estado de Derecho que implica el “reconocimiento y la tutela de los derechos públicos subjetivos de carácter social” que faculta a sus titulares derechos exigibles de prestación por parte de los poderes públicos (ENTRENA CUESTA, 1989).

De hecho, en este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional a propósito del exacto contenido del derecho fundamental del ciudadano a la libertad de empresa “en el marco de la economía de mercado”, determinando que nuestra Norma Suprema configura como modelo económico una economía “social” de mercado, que implica como señala ENTRENA CUESTA “una política social destinada a alcanzar objetivos de bienestar que rebasan las posibilidades del mecanismo del mercado o a corregir los efectos disfuncionales de éstos en el campo social”.

El modelo fijado en nuestra constitución económica parte de la presunción de de un función social del derecho de la propiedad, que opera como fundamento a la libertad de empresa, e implica necesariamente una previa operación de identificación de los fines de interés general que se erigen como límite a ésta. Así también lo entiende el Tribunal Constitucional (STC 37/1987, de 26 de marzo).

Por tanto, la libertad de empresa referida al mercado de trabajo no legitima para que “quienes prestan servicios en [las organizaciones empresariales] por cuenta y bajo la dependencia de sus titulares deban soportar despojos transitorios o limitaciones injustificadas de sus derechos fundamentales y libertades públicas, que tienen un valor central y nuclear en el sistema jurídico constitucional. Las manifestaciones de “feudalismo industrial” repugnan al Estado social y democrático de Derecho y a los valores superiores de libertad, justicia e igualdad a través de los cuales ese Estado toma forma y se realiza (art. 1.1)” (STC 88/1985, de 19 de junio).

Así pues, como argumenta MESSIA DE LA CERDA la consideración a los derechos fundamentales de los trabajadores, y el entendimiento de que trabajo no es una mercancía, y por ende la prohibición de relegar a la persona del trabajador a una mera fuerza productiva “reconduce la importancia de la limitación de la libertad de empresa y su principal manifestación, el poder de dirección, en la relación laboral, al objeto de preservar y tutelar el derecho fundamental a la vida, la integridad física y la salud del trabajador que subyace en la entraña misma del principio del Estado Social conforme al mandato contenido en el artículo 40.2 CE”.

Consecuentemente, también desde el punto de vista de la libertad de empresa, los poderes públicos quedan obligados a la adopción de medidas de carácter económico y social para la adecuada promoción de las condiciones que permitan garantizar una igualdad efectiva, y el progreso social y económico, lo que en el ámbito laboral implica fundamentalmente la implantación de normas y políticas que aseguren unos estándares elevados de protección a la salud y seguridad de los sujetos implicados en el proceso productivo, especialmente en materia de prevención de riesgos laborales. Dichas normas resultan a tenor de ello piedra angular en la resolución del conflicto entre libertad de empresa y la acción de la Administración ex artículo 40.2 CE.

De esta manera, la libertad de empresa en sus aspectos de organización y dirección del trabajo asalariado, resulta afectada por la obligación del empresario de mantener la seguridad y la salud de los lugares de trabajo. Como se ha dicho, el ejercicio de la facultad de dirección del empresario no es absoluta, sino que en todo caso encuentra los límites en los derechos fundamentales de los trabajadores, amparados por la Constitución entre los que se encuentra, desde luego, el derecho a la vida e integridad física. En el ámbito de la relación laboral, el trabajador tiene frente a su empresario una indudable deuda genérica de actividad, pero exclusivamente referida a los deberes profesionales que habrán de cumplirse en virtud del contrato, y no a los derechos inherentes a su persona, que prevalecen en todo caso.

Lo anterior a su vez reafirma el deber constitucional que se impone a los poderes públicos de garantizar y tutelar la seguridad y la salud de los trabajadores y la higiene en los centros de trabajo, como derechos inherentes al trabajador, que prevalecen sobre la libertad de empresa, y que regidos por el principio de igualdad consagrado en el artículo 9.2 de la Norma Suprema, implican que específicamente suponen una restricción a la libertad de las partes para la fijación de las condiciones de la prestación de la actividad laboral en el contrato, confluyendo la norma estatal con la convencional en la en la regulación de los espacios de desigualdad tolerada en el proceso productivo, y que resultan consustanciales a la economía de mercado.

El trabajador, en su relación con el empresario, y a tenor de lo indicado con anterioridad en cuanto a la prevalencia de sus derechos inherentes como persona sobre su deuda de actividad con el empresario, compromete exclusivamente sus obligaciones profesionales, sin que en ningún caso entre éstas haya de encontrarse la puesta a disposición de su propia salud (o la aceptación de un riesgo irrazonable) o de su integridad física o mental.

Así pues, el derecho a la salud y a la integridad de la misma no permanecen ajenas a la relación de trabajo, sino que forman parte de ésta. El trabajador goza de dichos derechos por cuanto le son inherentes como persona, y si bien su actividad laboral se concreta en una determinada actividad regulada en un contrato, la deuda de actividad del empleado se configura indefectiblemente junto a una deuda de seguridad por parte del empleador. En efecto, el empresario tiene una obligación de seguridad y ésta le compromete en cuanto a la organización del trabajo que quiera dar al proceso productivo de bienes y servicios en el que se concreta su actividad como empresa y condiciona su poder de dirección de esta organización del trabajo. Esta limitación no le viene impuesta contractualmente, sino que sino que se le impone legalmente por los poderes públicos, que trae causa precisamente en el mandato sobre éstos de “velar por la seguridad e higiene en el trabajo” contemplado en el 40.2 CE.

## BIBLIOGRAFÍA

- Advisory Comité on the Safety of Nuclear Installations (ACSNI), *Study group on human factors, Third report: Organising for safety*, 1993.
- ALONSO GARCÍA, M. *Curso de Derecho del Trabajo* (2ª ed.), Tecnos, 2013.
- ALONSO OLEA, M y CASAS BAAMONDE, M.E. *Derecho del Trabajo* (19ª ed.), Civitas Ediciones, 2001.
- CERÓN TORREBLANCA, CRISTIÁN. “Historia de la prevención de riesgos laborales en España desde el tardofranquismo a la transición”, *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, 33/2011.
- COOPER. *Toward a Model of Safety Culture*. Safety Science, 2000.
- CRUZ VILLALÓN, J. *Compendio de Derecho del Trabajo* (8ª ed.), Tecnos, 2015.
- EIFF, G. *Organizational Safety Culture. Proceedings of the Tenth International Symposium on Aviation Psychology*, Columbus, 1999.
- ENTRENA CUESTA, R. “El modelo económico en la Constitución Española de 1978”, en: *La empresa en la Constitución Española*, Aranzadi, 1989.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. “Las etapas hacia un concepto integral de la prevención de riesgos laborales (1971-1995)”, en: CASTELLANOS MANTECÓN, F. *Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España*, Madrid, 2007.
- GARCÍA GONZÁLEZ, GUILLERMO. *Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*, Universidad Autónoma de Barcelona, 2007.
- GARCÍA PELAYO, MANUEL. *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, 1993.
- GELLER, E.S. *The psychology of safety: How to improve behaviors and attitudes on the job*. Boca Raton: CRC Press, 1998.
- GOIG MARTÍNEZ, J.M. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, 1996.
- GONZÁLEZ SÁNCHEZ, J. J. *Seguridad e Higiene en el Trabajo. Formación Histórica y Fundamentos*. Consejo Económico y Social, 1997.
- HELLER, HERMANN. *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica de España, 2011.
- HELREICH R.L, MERRITT L y SHERMAN P.L, “Research project evaluates the effect of national culture on flight crew behaviour”, en: *International Civil Aviation Organization (ICAO) Journal*, 1996.

- LÓPEZ ORTEGA, SANTIAGO en CASAS BAAMONDE M.E., CRUZ VILLALÓN J., y DURÁN LÓPEZ F. *Las transformaciones del derecho del trabajo en el marco de la Constitución española: estudios en homenaje al profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer*. La Ley, 2006.
- MESSIA DE LA CERDA BALLERTERIOS, F. J. *El papel de la Administración pública en la prevención de riesgos laborales*, Universidad de Castilla-La Mancha, 2009.
- MONEREO ATIENZA, C. *Ideologías jurídicas y cuestión social. Los orígenes de los derechos sociales en España*, Comares, 2007.
- MORENO DE TORO, CARMEN. “Poder disciplinario, proporcionalidad y discrecionalidad en la imposición de las sanciones. Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha, de 7 de junio de 2005”, *TEMAS LABORALES*, núm. 101/2009.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M. *Derecho del Trabajo*, (11ª ed.), editorial Universitaria Ramón Areces, 2003.
- PARKER, D., LAWRIE, M., HUDSON, P. “A framework for understanding the development of organizational safety culture”. *Safety Science*, 2006.
- RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Prólogo” en GONZALEZ SANCHEZ, J.J. *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, op.cit. MESSIA DE LA CERDA (ad supra).
- SANTOS DE SÁNCHEZ, V. “Las competencias de vigilancia, control y sanción de la Administración laboral”, *Temas laborales: revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº125/2014.
- SEXTON, JB., HELMREICH, RL., NEILANDS, TB., ROWAN, K., VELLA, K., BOYDEN, J. “The Safety Attitudes Questionnaire: psychometric properties, benchmarking data, and emerging research”, *BMC Health Serv Res*, 2006.