

La Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social no se responsabiliza de las opiniones expresadas por los autores en la redacción de sus artículos.

Se permite la reproducción de los textos siempre que se cite su procedencia.

RET: 18-2.364

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>



Edita y distribuye:

Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Subdirección General de Información

Administrativa y Publicaciones

Agustín de Bethencourt, 11. 28003 Madrid

NIPO Papel: 270-16-002-5

NIPO Internet: 270-15-069-X

ISSN Papel: 2254-3295

ISSN Electrónico: 2254-3511

Depósito legal: M-12.168-1998

Diseño cubierta: CSP

Diseño interior: C & G

Imprime: Estilo Estigraf Impresores, S.L. • Telf. 91 808 62 00

Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social

Derecho del Trabajo

PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS RIESGOS PROFESIONALES

SUMARIO

EDITORIAL, *Joaquín García Murcia*, 9

I. ESTUDIOS

Marco estratégico de la Unión Europea en materia de seguridad y salud: retos y repercusión en el ordenamiento español. *M^o de los Reyes Martínez Barroso*, 19

La intervención normativa de la Unión Europea en materia de prevención de riesgos laborales. *Iciar Alzaga Ruiz*, 59

Enfrentar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo: la discusión normativa de la OIT. *Margarita Isabel Ramos Quintana*, 91

Beneficios de la promoción de la salud en las organizaciones productivas. *María Gea Brugada*, 115

De la prevención de riesgos a la promoción de la salud en el trabajo: avances en la negociación colectiva. *Beatriz Gutiérrez-Solar Calvo*, 139

Vigilancia de la salud laboral y protección de datos. *Sonia Isabel Pedrosa Alquézar*, 163

La prevención laboral efectiva frente al riesgo durante la lactancia: historia, estado de la cuestión y expectativas. *María Amparo Ballester Pastor*, 187

Sostenibilidad ambiental y prevención de riesgos laborales: reflexiones sobre el sector de la construcción ecológica. *Susana Rodríguez Escanciano, 219*

Riesgos laborales en carretera. *Beatriz Agra Viforcós, 271*

Prevención de riesgos y actividad laboral de estiba y desestiba. *María Teresa Igartua Miró, 307*

Prevención laboral y protección social de los trabajadores expatriados. *Lourdes López Cumbre, 335*

Prevención y protección de los riesgos profesionales en el trabajo autónomo. *Sira Pérez Agulla, 365*

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la política institucional en prevención de riesgos laborales. *José Ignacio Sacristán Enciso, 397*

La responsabilidad penal en materia de seguridad y salud en el trabajo. *Juan Gil Plana, 435*

El recargo de prestaciones y su compleja convivencia procesal con las responsabilidades penales y administrativas derivadas de accidente de trabajo. *Paz Menéndez Sebastián, 483*

La competencia del orden jurisdiccional social en la materia de seguridad y salud en el trabajo. *Yolanda Maneiro Vázquez, 517*

El deber de seguridad del empleador y el principio protector en Latinoamérica. *María Cristina Gajardo Harboe, 547*

II. DOCUMENTOS

Conclusiones generales del XXVIII Congreso de la AEDTSS, celebrado en la Universidad de Santiago de Compostela. *Marta Fernández Prieto, 565*

Prevención y protección de los riesgos profesionales en el trabajo autónomo

Prevention and protection of professional risks in self-employment

SIRA PÉREZ AGULLA*

1. PLANTEAMIENTO Y LÍNEAS ESTRUCTURALES

A pesar de constituir las tres últimas décadas el período en donde mayormente han proliferado normas dirigidas a la protección de la salud de los trabajadores, hay que apuntar que la preocupación por la seguridad de éstos se remonta a tiempos remotos¹. Resulta sorprendente que, si bien es cierto que en la historia reciente, el autónomo no ha sido contemplado como sujeto expuesto a situaciones de riesgo en el trabajo, en el SXVIII, antes de la llegada de la Revolución Industrial y con ella, del apogeo del trabajo por cuenta ajena, los artesanos, es decir, profesionales libres que jugaban un papel esencial en la vida cotidiana de las ciudades por las actividades que desempeñaban, fueran

objeto de estudio de la primera obra que sistematiza todas las enfermedades relacionadas con el trabajo: el Tratado de las Enfermedades de los Artesanos². Es por ello que, aunque haya sido el colectivo obrero el que dirigiera sus reivindicaciones al reclamo de protección ante las consecuencias de una actividad cuyo beneficio era recogido por el empresario, hay que subrayar que, tiempo atrás, ya se había tomado conciencia de los peligros a los que el trabajador autónomo se exponía en su puesto de trabajo. En España, desde el arranque de la legislación laboral, en 1873, todas las miradas fueron puestas en el trabajo por cuenta ajena. En aquellos momentos, los poderes públicos tomaron conciencia y reaccionaron tratando de controlar, únicamente, las situaciones de riesgo a las que estaban sometidos los obreros fabriles. Distintas normas fueron promulgadas a lo largo del siglo XX³, no prestándose

* Prof. Contratada Doctora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UCM.

¹ Para encontrar a los precursores del tratamiento de esta cuestión debemos remontarnos a la Grecia clásica (siglos IV y V a. c.), época en la que ciertos autores se percataron de la existencia de enfermedades producidas por la extracción y manipulación de minerales (mercurio, plomo). Posteriormente, en 1541, Paracelso o Philippus Aureolus Theophrastus Paracelsus Bombastus von Hohenheim, precursor de la Higiene Industrial, desarrolló un importante estudio de las enfermedades profesionales de los trabajadores metalúrgicos y de fundiciones.

² En 1700 se publicó en Módena *De morbis artificum*, de Bernardino Ramazzini, traducida en España, con evidente y sintomático retraso en 1983. Como escribe el prologuista de la traducción española «en el caso de la medicina del trabajo, Ramazzini fue el más influyente, el más entusiasta, el primero entre los médicos que atisbó la trascendencia de una ciencia médica preocupada por la variada patología derivada del trabajo». Ramazzini, B.: «Tratado de las Enfermedades de los Artesanos», Ministerio de Sanidad y Consumo, Madrid, 1983.

³ Así, normas como la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, reflejaban el desasosiego que producía la salud del co-

atención alguna al autónomo, por un doble motivo: en primer lugar, por la inexistencia de una relación laboral que vinculara a trabajador y empresario y generara un haz de derechos y deberes; por otro, por la adquisición de la condición de empresario por parte del trabajador por cuenta propia con trabajadores a su servicio, que adjudicaba al mismo el corolario de responsabilidades propio de un empleador. En esta época, resultaba inverosímil plantearse el establecimiento de un sistema de seguridad y salud en el trabajo para artesanos, profesionales liberales, pequeños agricultores, es decir, trabajadores que llevaban a cabo su actividad con total independencia, siendo ellos, y sólo ellos, los que decidían en qué condiciones desempeñaban su labor, encontrando, únicamente, en la autotutela, garantía para su seguridad en el terreno laboral.

En los últimos años, las transformaciones sufridas por nuestro tejido productivo han dado un giro radical a la situación anterior. La descentralización productiva de la actividad, que ha traído el aumento de las prestaciones en régimen de subcontratación, así como, la aparición de nuevas formas de llevar a cabo el trabajo independiente, han hecho que las normas preventivas que antaño resultaban de aplicación impropia para los trabajadores autónomos, ahora se antojen adecuadas, al menos, para un sector del colectivo. Comienza a ponerse de manifiesto que estos trabajadores están expuestos a los mismos riesgos para su salud y su seguridad que los asalariados, abundando, incluso, alguno de ellos en sectores considerados de alto riesgo como la agri-

lectivo obrero en la clase dirigente de la época. Hasta 1940, momento en que se publicó el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo -de aplicación a cualquier actividad productiva por cuenta ajena-, se desarrollaron diversas normas que regulaban riesgos singulares, por ejemplo, el Real Decreto de 19 de febrero de 1926, por el que se prohíbe el empleo de cerusa, sulfato de plomo y otros productos que contengan estos pigmentos para pintar en el interior de los edificios. A partir del Reglamento de 1940, se dictaron normas de aplicación general aunque con aspectos de marcado carácter sectorial. *Vid.*, MONTIYA MELGAR, A.: «Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)», Madrid, 1992.

cultura, la pesca, la construcción o los transportes. Ante dichos cambios, entendemos que hoy, más que nunca, resulta necesario profundizar en las garantías con las que cuentan los trabajadores autónomos respecto de la protección de los riesgos ante los que se exponen; en este sentido, no solo analizaremos las normas que buscan promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, sino que ahondaremos tanto en las cuestiones que dificultan la regulación del trabajo autónomo en materia preventiva, como en posibles soluciones capaces de dar una respuesta a las necesidades de prevención de este tipo de trabajo.

Antes de adentrarnos en ello, con el propósito de conocer mejor al sujeto objeto de análisis, el estudio parte de la exposición de los rasgos que acompañan el perfil actual del trabajador independiente. Seguidamente, se completa dicho epígrafe profundizando en las cuestiones que han propiciado el desamparo del colectivo en cuanto a su seguridad y salud en el trabajo y el desequilibrio existente entre la protección del trabajador por cuenta ajena y del trabajador autónomo.

Tras contextualizar dicha figura, el estudio, en consonancia con lo indicado anteriormente, prosigue con el examen de las normas, de diferente origen y eficacia, que se han encargado de regular la prevención de la seguridad y salud de los trabajadores; al hilo de su análisis, prestaremos especial atención al tratamiento recibido por el colectivo de autónomos, el cual es prácticamente nulo o al menos escaso. Se pone punto y final a este barrido legal con el estudio de la última reforma llevada a cabo en materia de trabajo autónomo por la Ley 6/2017, de 24 de octubre, que si bien aborda alguna cuestión de interés en esta materia, a través de ella se vuelve a perder la oportunidad de introducir medidas de peso alrededor de la seguridad y salud de los trabajadores autónomos. Para concluir, se ponen de manifiesto los avances alcanzados desde la Administración y asociaciones profesionales tendentes a prevenir los riesgos profesionales a los que se exponen estos trabajadores.

2. PERFIL DEL TRABAJADOR AUTÓNOMO Y PRINCIPALES ESCOLLOS PARA SU REGULACIÓN EN MATERIA PREVENTIVA

Resulta incuestionable la significación adquirida por el trabajo autónomo en los últimos años, en particular, tras la crisis económica padecida a nivel mundial. Precisamente, analizando los datos estadísticos referidos al trabajo por cuenta propia, se infiere la capacidad de este para remontar dicha coyuntura; si bien en el primer trimestre de 2013 el colectivo tocaba fondo, siendo 3.030.728 la cifra de trabajadores autónomos afiliados a la Seguridad Social, a partir de este dato, el número de trabajadores en régimen de autonomía se ha visto elevado progresivamente⁴ hasta alcanzar los 3.231.279 en el último trimestre del pasado año. Es evidente que en este ascenso ha tenido mucho que ver, no solo el hecho de que, ante las altísimas tasas de desempleo alcanzadas, numerosos trabajadores asalariados, expulsados del mercado laboral durante el aciago momento económico-financiero vivido, encontrarán en el trabajo al margen del contrato laboral una vía alternativa, sino también a la transformación del tradicional empleo por cuenta ajena, favorable a modalidades de trabajo independiente, dotado de una mayor flexibilidad. Además, cabe apuntar que la percepción que del trabajo autónomo se tenía, del mismo modo parece haber sido modificada, contemplándose actualmente como fuente de creación de empleo, de innovación y de prosperidad económica⁵.

Ahora bien, a pesar de este buen momento que parece vivir el colectivo, si a su regulación normativa nos referimos, y en particular, a la que afecta a la protección de su seguridad y salud en el trabajo, se debe destacar que hoy, no solo perviven los escollos que tradicionalmente dificultaron su tratamiento, sino que con el aumento del número de trabajadores en régimen de autonomía, cada vez es mayor la cifra de trabajadores desatendidos en materia de prevención de riesgos laborales. En cuanto a las dificultades a las que los autónomos se enfrentan destacan, por una parte, las propias particularidades de este tipo de trabajo, baste como muestra, la falta de una contraparte que se ocupe de ciertas obligaciones; en este sentido, mientras que en la esfera laboral es el empresario el que asume determinados compromisos, cuando de trabajadores autónomos se trata, tales responsabilidades inciden directamente sobre ellos. Esto se percibe claramente en la materia objeto de análisis, donde un número elevado de trabajadores por cuenta propia solo contemplan su seguridad mediante la autoprotección. Por otro lado, la heterogeneidad que desde siempre ha acompañado al colectivo dificulta su tratamiento. En cuanto a la materia preventiva, no solo son distintos los riesgos a los que se exponen estos trabajadores en función de la actividad que lleven a cabo sino que también difieren en el modo de organizar el trabajo desarrollado. Así, dependiendo de si el autónomo tiene trabajadores a su cargo, si realiza su actividad en concurrencia empresarial o si desarrolla su trabajo por sí solo, sin tener asalariados contratados así será la protección de su seguridad y salud en el trabajo. En el primer supuesto, el trabajador potencia su faceta empresarial y, por tanto, debe cumplir con las obligaciones propias del empresario —que recoge la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales—; para el caso en que la actividad se realice en escenario compartido, el autónomo se contempla mayormente como un sujeto generador de riesgos, al que se le exige determinadas responsabilidades. Por último, el autónomo sin empleados a su cargo, no viene obligado a realizar ninguna actividad preventiva, ni puede ser sancionado

⁴ Datos estadísticos Ministerio de Empleo y de la Seguridad Social. Último trimestre de 2013: 3.076.495; último trimestre de 2014: 3.159.921; último trimestre de 2015: 3.190.439; último trimestre de 2016: 3.223.286; último trimestre de 2017: 3.231.279.

http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/autonomos/economia-soc/autonomos/estadistica/2017/4trim/informes_perfiles_diciembre_2017.pdf

⁵ MOLINA NAVARRETE, C.: «La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la crisis más allá del trabajo autónomo», *Temas Laborales*, 2010, núm. 106, págs. 90-97.

por su ausencia, en otras palabras, su protección no es atendida por la normativa en materia de prevención de riesgos. Dicha situación se agrava si tenemos en cuenta el elevado número de trabajadores por cuenta propia que se encuentra en dicho escenario; así se desprende del informe llevado a cabo por la Federación de Trabajadores Autónomos (ATA) para el año 2017 en el que se profundiza en el perfil del trabajador autónomo actual^{6,7}. Debemos destacar de dicho estudio el dato concerniente al número de trabajadores sin empleados a su cargo, el cual se sitúa en un 79,1% del colectivo; en vista de que, como hemos señalado en anteriores líneas, este tipo de autónomos son totalmente obviados por la normativa preventiva, indiscutiblemente, la situación resulta, al menos, preocupante.

3. ANTECEDENTES NORMATIVOS

3.1. Normas de carácter internacional

A nivel internacional, el interés mostrado por la OIT en materia de prevención de riesgos laborales es indiscutible; esto queda puesto de manifiesto en las más de 40 normas que tratan específicamente la seguridad y la salud en el trabajo, bien de manera general, bien centrando su atención en ciertas ramas de la actividad económica o en riesgos específicos.

En cuanto a la figura del trabajador autónomo, la OIT ha centrado su atención en este tipo de trabajo y en la problemática que ha surgido en torno a él; a modo de ejemplo, la Recomendación sobre la relación de trabajo, de 2006 (núm. 198)⁸, así como distintos estu-

dios en los que se tiene presente la proliferación de esta modalidad. El más reciente, el que se acaba de publicar bajo el título «Perspectivas sociales y del empleo en el mundo», en el que se cataloga el trabajo autónomo como una forma de empleo vulnerable⁹. En cuanto a la atención prestada al colectivo en materia de seguridad y salud, si bien se le tiene presente en distintos convenios, ninguno se hace cargo de su protección. Esta tendencia queda puesta de manifiesto desde los primeros que fueron celebrados; pongamos por caso el «Convenio sobre las prescripciones de seguridad en edificaciones de 1937 (nº 62)», el cual si bien parece dirigirse a todo tipo de trabajo— como así se manifiesta en su art. 2:«(...) el presente Convenio deberá aplicarse a todos los trabajos efectuados en el tajo y relacionados con la construcción, reparación, transformación, conservación y demolición de toda clase de edificios»— del contenido de su articulado se desprende que en mente estaba la protección del trabajador por cuenta ajena. Avanzando en el tiempo, el «Convenio sobre la higiene en comercio y oficinas de 1964 (nº 120)» de igual manera tiene como objetivo principal preservar la seguridad y salud de los trabajadores contratados en establecimientos comerciales—o establecimientos, instituciones y servicios administrativos— no de aquellos que de manera independiente desarrollen su actividad comercial.

No podemos dejar de otorgar especial relevancia, por encontrarse en los cimientos de la normativa española¹⁰, al Convenio nº 155

⁶ <https://ata.es/documentos/perfil-del-autonomo-2017/>

⁷ Del estudio se desprende datos tales como que los autónomos españoles son, en su mayoría, hombres de mediana edad, con más de tres años de antigüedad. La mayoría de ellos trabaja en el sector del comercio, la construcción o la hostelería.

⁸ Se define de manera bastante amplia el concepto de relación laboral para así poder combatir el fenómeno de los falsos autónomos —la existencia de una relación de trabajo debería determinarse principalmente de acuerdo con los hechos relati-

vos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes». http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:55:0:NO:P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,es,R198,962FDocument

⁹ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-/dgreports/-/dcomm/-/publ/documents/publication/wcms_615674.pdf

¹⁰ Es a partir de este Convenio cuando se solicita a los Estados miembros la elaboración de los Sistemas Nacionales de Seguridad y Salud.

de la OIT, de 1981¹¹, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo¹². Este permanece fiel a los tradicionales esquemas preventivos, dirigidos únicamente a la protección del trabajador por cuenta ajena. A su vez, debemos aludir a la reunión 95ª de la Conferencia Internacional del Trabajo¹³, celebrada en 2006, en la que se adoptó el Convenio n° 187¹⁴, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo¹⁵. El objetivo de éste era reclamar a los estados el establecimiento de un marco para promover el desarrollo de una «cultura preventiva de seguridad y salud» a nivel nacional a través de la puesta en marcha de una política, un sistema y un programa de prevención en cada uno de los Estados miembros¹⁶. Aunque el convenio sigue apostando por la protección del trabajador asalariado, muestra cierto interés por el autónomo cuando alude, en su art. 4.3 h), a la necesidad de incluir en los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo «mecanismos de apoyo para la mejora progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las microempresas, en las pequeñas y medianas empresas, y en la economía informal». A pesar de dicho avance, nada indica sobre el trabajador por cuenta propia sin empleados a su servicio.

Por último, dirigiendo la atención a iniciativas referentes a ramas específicas de la actividad económica, destaca el Convenio n° 161, sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988, así como el Convenio n° 184, sobre la seguridad y salud en la agricultura, de 2001;

¹¹ Ratificado por España el 11 de septiembre de 1985 (protocolo 155).

¹² Fue complementado por la Recomendación (n° 164) sobre seguridad y salud del mismo año.

¹³ En esta reunión se tiene presente lo dispuesto en el Convenio n° 155, así como las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión 91ª.

¹⁴ Fue ratificado por España el 5 de mayo de 2009.

¹⁵ Fue completado por la Recomendación (n° 197) sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006.

¹⁶ En este sentido, la OIT había adoptado en 2003 la Estrategia Global en materia de seguridad y salud en el trabajo.

ambos no han sido objeto de ratificación por España, probablemente a consecuencia de la existencia de una profusa normativa comunitaria al respecto¹⁷. En el primero de ellos, no solo su art. 1 determina que el Convenio «se aplica también a los trabajadores por cuenta propia que pueda designar la legislación nacional», sino que, en su precepto séptimo, se pide a los Estados miembros que reflejen en su normativa que «los empleadores y los trabajadores por cuenta propia están obligados a cumplir en el lugar de trabajo las medidas prescritas en materia de seguridad y salud». En cuanto al Convenio concerniente a la seguridad y salud en la agricultura, únicamente, se refiere a los autónomos cuando requiere de ellos, en su art. 6, su colaboración en el cumplimiento de la normativa preventiva existente en esta actividad —«en un lugar de trabajo agrícola dos o más empleadores ejerzan sus actividades o cuando uno o más empleadores y uno o más trabajadores por cuenta propia ejerzan sus actividades, éstos deberán colaborar en la aplicación de las prescripciones sobre seguridad y salud»—.

3.2. Normas de carácter europeo

Como ya señalamos en anteriores apartados, numerosas son las circunstancias que dificultan la protección de la seguridad y salud en el trabajo del autónomo; su propia naturaleza, así como la ausencia de contraparte, difícilmente casa con el juego tradicional de las normas preventivas cuya obligatoriedad descansa sobre los empresarios. Por ello, al igual que ocurre en nuestro ordenamiento interno, en la esfera comunitaria el autónomo se ha contemplado y se contempla ajeno a tal protección, únicamente digno de alusión al resultar un sujeto potencialmente peligroso respecto de terceros, especialmente, asalariados concurrentes en el espacio físico en el que

¹⁷ En el mismo sentido, MENÉNDEZ SEBASTIÁN, Paz; CEINOS SUAREZ, Ángeles, «Norma internacional» en Sistema de Fuentes en la Relación Laboral, AA. VV. GARCÍA MURCIA, J (director), Universidad de Oviedo, 2007, pág. 91.

llevan a cabo su actividad. La piedra angular de las normas preventivas llegadas desde el contexto comunitario, es decir, la Directiva marco 89/391/CE del Consejo, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores, optó por no incluirlos en su ámbito aplicativo¹⁸.

Tendremos que acudir a Directivas sectoriales para hallar exiguas referencias al colectivo. Entre éstas, destaca la Directiva 92/57/CEE, del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcciones temporales o móviles, que tiene en cuenta a los autónomos, en la medida en que éstos pueden constituir una fuente potencial de peligro para los asalariados que se encuentran en la obra. Asimismo, hay otras dos Directivas que, de un modo u otro, toman en consideración al trabajador por cuenta propia: por un lado, la Directiva 92/29/CEE, del Consejo, de 31 de marzo, relativa a las disposiciones de seguridad y salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques, en la que se recoge una definición muy amplia de trabajadores, entre los que se incluye a los que llevan a cabo su labor en régimen de autonomía; por otro, la Directiva 2001/45/CE, del Consejo, de 27 de junio, relativa a la utilización de los equipos de trabajo en los trabajos temporales de altura, que se refiere, en uno de sus considerando, a los autónomos, recordando que, cuando uno de éstos utiliza personalmente equipos de trabajo, puede poner en peligro la seguridad y salud de los empleados. Como vemos estas tres normas tienen un fin común: la protección de los trabajadores por cuenta propia derivada de la protección de la seguridad de los asalariados.

¹⁸ La norma comunitaria, a pesar de la propuesta del Parlamento Europeo, en su Resolución sobre el marco general de la acción de la Comisión en materia de seguridad, higiene y protección de la salud en el trabajo, relativa a la inclusión de los trabajadores autónomos en su ámbito de aplicación, finalmente se dirige a la protección del trabajador por cuenta ajena.

En contraste con lo anteriormente expuesto, es en el Derecho no vinculante en donde el legislador comunitario presta mayor atención a los trabajadores por cuenta propia. Reflejo de tal afirmación es la Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y seguridad en el trabajo de los autónomos, es decir, una norma dirigida directa y exclusivamente a la protección de éstos¹⁹.

La Recomendación, impregnada del espíritu de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad 2002-2003—, hacía un llamamiento a los Estados miembros para que tomaran las medidas necesarias que facilitarían la aproximación del colectivo a la materia, reconociendo por primera vez que los autónomos no estaban cubiertos de manera expresa por las directivas relativas a la salud y la seguridad en el trabajo, a pesar de que casi siempre están expuestos a los mismos riesgos para su salud y su seguridad que los trabajadores por cuenta ajena. De este modo, entre las exhortaciones efectuadas destacan el fomento de la seguridad y salud del colectivo, teniendo en cuenta los riesgos existentes en determinados sectores, la puesta en marcha de campañas de concienciación o el acceso de los autónomos a la formación e información en materia preventiva, sin que suponga para ellos un coste económico. Al tratarse, como hemos comentado, de un acto no vinculante, la Recomendación no tuvo en los Estados miembros la repercusión deseada, no siendo medianamente tenida en cuenta por nuestro país hasta la entrada en vigor de la Ley 20/2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Para finalizar, no debemos obviar las diversas Estrategias en materia de seguridad y salud presentadas por la Comisión Europea a lo largo de las dos últimas décadas; se

¹⁹ En 1997, el Comité Consultivo de la Seguridad, de la Higiene y de la Protección de Seguridad y Salud en el trabajo, creó un grupo de trabajo «Trabajo Autónomo» encargado de preparar una propuesta de recomendación para el Consejo relativa a la seguridad y alud de los trabajadores autónomos.

trata de documentos en los que se recogen los principales retos y objetivos estratégicos en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo y se presentan las acciones clave y los instrumentos para alcanzarlos. Como ya hemos apuntado, la Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2002-2006²⁰ inspiró la Recomendación llevada a cabo en 2003. Destacaba la necesidad, en aras del fomento de un verdadero bienestar en el trabajo, de tener presente las problemáticas propias de las PYMES, microempresa y trabajadores autónomos. La Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el trabajo 2007/2012²¹ continúa poniendo de relieve los retos en materia de salud y seguridad a los que ya se hizo referencia en la Estrategia anterior; entre ellos, vuelve a requerir la atención hacia las nuevas tendencias en el empleo, incluido el desarrollo del trabajo por cuenta propia, la subcontratación y el aumento del empleo en las PYMES. Por último, en 2014 se aprobó el, hoy vigente, Marco Estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020. Este determina los principales objetivos estratégicos de la Unión e identifica tres retos claves de futuro de la seguridad y salud en el trabajo en Europa, entre ellos, la mejora en la reglamentación existente, en especial, en la que se refiere a las PYMES, las cuales han puesto de manifiesto, en numerosas ocasiones, las múltiples dificultades que encuentran para cumplir algunos requisitos exigidos. Desde la Estrategia se pretende aportar soluciones más sencillas y eficaces para tener en cuenta la situación de las microempresas y de las pequeñas empresas y garantizar así la protección eficaz de la salud y la

seguridad de los trabajadores en todos los lugares de trabajo, con independencia de su tamaño. Para ello se propone simplificar la legislación cuando proceda y proporcionar orientación y apoyo personalizados a dichas empresas de reducida dimensión.

3.3. Normas de carácter nacional

3.3.1. Constitución española de 1978²²

Tenemos que señalar que el derecho a la integridad encuentra su fundamento constitucional en el art. 15 CE, que implica el reconocimiento del derecho a la salud y otros presupuestos vitales tales como la protección y mejora de la calidad de vida y defensa del medio ambiente (art. 45.2) o, el que ahora nos ocupa, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, principio rector de la política social y económica, proclamado por el art. 40.2 del mismo texto. Debemos subrayar que el legislador constituyente a la hora de referirse al trabajo lo hace sin distinción entre el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia. Tal proceder parece en línea con lo dispuesto por la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo²³, la cual, si bien por primera vez reconoce la reciprocidad entre las obligaciones del empresario y los derechos de los trabajadores, mediante su art. 12, permite la extensión de tales derechos y responsabilidades recogidos en su articulado a otro tipo de trabajadores, como los autónomos²⁴.

²⁰ Comunicación de la Comisión, de 11 de marzo de 2002, relativa a la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006) [COM (2002) 118 - no publicada en el Diario Oficial].

²¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 21 de febrero de 2007, «Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)» [COM (2007) 62 final - no publicada en el Diario Oficial].

²² Publicada en el BOE núm. 311 de 29 de Diciembre de 1978.

²³ Aprobada por Orden de 9 de marzo de 1971.

²⁴ Art.12 de la OGSHT: «Las disposiciones relativas a obligaciones, derechos y responsabilidades que en esta Ordenanza se establecen serán así mismo, aplicables con carácter general y en la medida que fuere necesaria para prevenir riesgos profesionales a las personas comprendidas en el ámbito del mismo aun cuando en ellas no concorra la condición de empresario ni la de trabajador por cuenta ajena».

3.3.2. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales²⁵

Obligada por las directrices marcadas desde Europa, así como por los compromisos adquiridos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del Convenio 155, sería la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales la que impulsara un cambio sustancial en la materia, instaurando un nuevo enfoque de la prevención de riesgos en el trabajo. Además, y esta vez apartándose de la norma comunitaria, hacía alusión a un colectivo, hasta el momento proscrito de la normativa preventiva, como era el de los trabajadores autónomos. A pesar del espíritu renovado y universal que su exposición de motivos propugnaba, la atención que esta normativa prestaba al trabajador independiente, no era más que la regulación de una situación concreta, propia del nuevo tejido empresarial, en la que podían verse involucrados los trabajadores autónomos. La LPRL, en su art. 3.1²⁶, incluía en su ámbito de aplicación tanto a la relación laboral como a la funcional, continuando el precepto con una apostilla residual del siguiente tenor «Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que se establecen para los fabricantes, importadores y suministradores, y de los derechos y

deberes que puedan derivarse para los trabajadores autónomos». En este precepto se aprecia la diferencia existente entre el mandato tajante que efectúa con relación al trabajador típico o funcional y la cláusula genérica e imprecisa empleada respecto del autónomo. Muchos fueron los autores que tacharon de ambigua y técnicamente deficiente la redacción del art. 3 LPRL²⁷, considerando que no determinar a qué derechos y obligaciones se refiere, genera inseguridad jurídica²⁸. Tras rastrear en la LPRL, exiguas son las referencias que encontramos en relación con los derechos y obligaciones que el art. 3.1 adjudica al autónomo. Nada hallamos en el capítulo III en el que se concretan los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios en materia preventiva, ni siquiera en el genérico derecho a la protección frente a los riesgos laborales indicado en el art. 14 —que acoge el derecho constitucional proclamado en el art. 40.2—, ni en los deberes que impone el art. 29 a todos los trabajadores y que exigen la existencia de una relación laboral.

Habría que acudir al art. 24.5 LPRL, para comprender, por un lado, que el art. 3, únicamente remite a este precepto a la hora de definir los derechos y obligaciones adjudicados a los autónomos y, por otro, que exclusivamente se refiere a una situación productiva particular, en concreto, aquella en que los trabajadores llevan a cabo su actividad en relación directa con otra empresa, en concreto, trabajando en los locales de la misma o coincidiendo físicamente con personal de ésta. El apartado

²⁵ Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995).

²⁶ Durante el periodo de elaboración de la LPRL, la redacción del art. 3.1 no estuvo exenta de controversia. Así, el Grupo Parlamentario Catalán (CIU), mediante la enmienda nº 135, planteó la alteración del contenido actual del art. 3, incluyendo en el ámbito de la norma a los trabajadores autónomos. De este modo, propuso que la redacción de dicho artículo fuera la siguiente: «esta ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, como en el ámbito de los trabajadores autónomos». Boletín de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, de 17 de marzo de 1995, Serie A, nº 99-5. Esta propuesta no resulta del todo impropia, si tenemos en cuenta que no estamos ante un precepto circunscrito únicamente a la relación contractual laboral, sino que incluye también en el ámbito de aplicación de la Ley a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo a la legislación que le sea aplicable (Ley 27/1999, de 16 de julio) o al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario.

²⁷ MATEOS BEATO, A.: «El trabajador autónomo en la prevención de riesgos laborales», Anuario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005, pág. 8. PALOMEQUE LÓPEZ considera el precepto como «una formulación de alcance genérico y vago», PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: «El trabajo autónomo y las propuestas de refundición del Derecho del Trabajo», Relaciones Laborales, nº 7/8, pág. 54; GARCÍA MURCIA entiende que «el trato dispensado por la Ley al Trabajador autónomo como indirecto, de manera circunstanciada y del todo singular». GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», Relaciones Laborales, nº 7/8, 2000, pág. 142.

²⁸ SAGARDOY BENGOCHEA, J. A.: «Los trabajadores autónomos. Hacia un nuevo Derecho del Trabajo», Ediciones Cinca, Madrid, 2004, págs. 90-91.

quinto de este precepto, dedicado a la «concur-rencia de actividades empresariales»²⁹, debe ser interpretado a la luz de los apartados 1 y 2 que le preceden con arreglo a su tenor literal: «Los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo». Por tanto, entendemos que el trabajador independiente gozará del derecho a ser informado e instruido por parte del empresario principal, en un ambiente de cooperación proclive a la correcta aplicación de las normas. Asimismo, deberá informar a los trabajadores con los que concurra en el centro de trabajo de los riesgos que implica el desarrollo de la actividad que lleve a cabo.

Así las cosas, debemos afirmar que, por un lado, el deber de cooperación pesa sobre todas las empresas concurrentes, por lo que no se dirige en exclusiva a proteger al trabajador por cuenta propia; por otro lado, el derecho de información e instrucción, dispuesto en el art. 24.5 LPRL, únicamente encuentra como designio la protección de los trabajadores por cuenta ajena que lleven a cabo su labor en el centro de trabajo, teniendo en cuenta que, a mayor preparación en materia preventiva por parte de las empresas concurrentes, entre las que se incluye a los trabajadores autónomos, mayor garantía de seguridad para los asalariados que desarrollan su actividad en el centro de trabajo en cuestión; es decir, el trabajador autónomo no es contemplado de manera aislada, sino como una pieza más del engranaje productivo. Por tanto, la Ley, otorgando un papel relevante al dato físico del desempeño de la actividad en un centro de trabajo común, reconoce, exclusivamente, la extensión de la

normativa preventiva a autónomos ocupados en un mismo local, es decir, a un sector muy reducido del heterogéneo colectivo que forman los trabajadores independientes. Tal reflexión nos lleva a concluir que escasamente se avanza respecto de los sistemas preventivos tradicionales al continuar contemplándose a los autónomos en su condición de empresario³⁰ e ignorando las nuevas formas de llevar a cabo el trabajo independiente³¹.

En efecto, si al trabajador autónomo tradicional nos referimos, diremos que su exclusión de la normativa de salud laboral parece encontrar justificación en la libertad personal que caracteriza el trabajo por cuenta propia y que apunta a la autotutela como el mecanismo más eficaz en aras de garantizar su seguridad; resultaría, al menos, peregrino obligar al trabajador por cuenta propia a llevar a cabo su actividad bajo unas directrices cuyo incumplimiento dañara al mismo, en otras palabras, sería como castigar un comportamiento del cual el propio trabajador infractor resulta a la vez víctima. La condición de este autónomo clásico no encaja con el esquema basado en el doble binomio trabajador-empresario/de-rechos-deberes. La doble condición que recae sobre el trabajador independiente- empleador y empleado-, la inexistencia de una relación laboral de la que emane un haz de derechos y deberes o la falta de espacio físico delimitado donde enmarcar las normas de prevención, dificultan la intervención del Estado, que únicamente encuentra justificación a su intrusión en la actividad desarrollada por los autónomos, en los mandatos constitucionales recogidos en los arts. 15, 40.2 y 43 CE, que abogan por la existencia de valores que los poderes públicos pueden/deben proteger, incluso,

²⁹ El tratamiento de este fenómeno empresarial no resulta del todo novedoso. Hay que recordar que ya la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo se hizo cargo de esta nueva forma de organizar el trabajo y de la responsabilidad que de la misma se deriva. Así, su art. 153 señalaba que «la empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y sub-contratistas del cumplimiento de las obligaciones que impone esta Ordenanza respecto a los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal».

³⁰ En este sentido, APILLUELO MARTÍN, M.: «Los derechos sociales del trabajador autónomo: especialmente del pequeño y del dependiente», Tirant Lo Blanch, nº 171, Valencia, 2006, pág. 71.

³¹ Tanto el TRADE como el trabajador autónomo clásico quedan abocados a lo establecido por el art. 1902 y ss Código Civil de responsabilidad contractual por daños y perjuicios con fundamento en una falta de diligencia de la empresa en alguna de sus actuaciones.

contra la voluntad del sujeto beneficiario de dicha tutela, como así ocurre con las normas de seguridad vial³².

Algunas voces han optado —siempre para supuestos en los que la actuación negligente del trabajador por cuenta propia solo pudiera afectarle a él mismo— por mecanismos indirectos a través de los cuales se obtuviera una mayor implicación por parte de estos trabajadores en la temática preventiva, y por tanto, un grado de autotutela mayor. En este sentido, se propone desarrollar cursos específicos, charlas de sensibilización, edición de guías informativas, etc., en una palabra, cualquier actividad que conciencie a un colectivo que, en la mayoría de las ocasiones, contempla la prevención de riesgos más como un gasto impuesto que como algo que les favorece, al evitar, no sólo daños para su propia salud, sino también consecuencias negativas que pudiera desencadenar la omisión de medidas preventivas³³.

En cuanto a los trabajadores de nuevo cuño, por ejemplo, los autónomos económicamente dependientes, también se encuentran exceptuados de la normativa preventiva relativa a la prevención de riesgos laborales. En efecto, estos trabajadores, que no tienen por qué desarrollar su actividad en la empresa para la que desempeñan su labor, pierden, en cierta medida, el control absoluto de su propia actividad al quedar vinculados a la empresa, si bien no por una dependencia jurídica, ya que conservan cierta dosis de libertad, sino por llevar a cabo su labor en unas circunstancias que merman su poder decisorio, situándoles en una posición de especial debilidad frente al cliente principal para el que trabaja. Tal desconocimiento por parte de la Ley chirría con el tradicional designio de las normas de prevención de riesgos laborales, es decir, el amparo del trabajador débil.

³² SEMPERE NAVARRO, A. V. y CARDENAL CARRO, M., en AA.VV.: «Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo», 4ª edición, Madrid, 2002.

³³ LAHERA FORTEZA, J.: «Prevención de Riesgos Laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el Real Decreto 171/2004», Documentación Laboral, nº 70, 2004, pág. 104.

Avanzando en nuestros razonamientos, debemos apuntar que el posterior desarrollo del ambiguo art. 24 LPRL a través de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales³⁴, aportó poca luz a esta cuestión, añadiendo un nuevo apartado 6, por el que se establecía la necesidad de desarrollar reglamentariamente las indicaciones que en materia de coordinación empresarial dicho precepto recogía³⁵. Este mandato tendría respuesta inmediata al entrar en vigor, al siguiente mes, el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales. Esta norma impone a los autónomos una serie de obligaciones preventivas para el caso de concurrir con otras empresas, deberes que en ningún caso incurren de manera directa en su propio beneficio³⁶, pretendiendo exclusivamente la seguridad laboral del centro de trabajo. Dichos mandatos varían, dependiendo del tipo de re-

³⁴ La dificultad de la aplicación práctica del art. 24 LPRL, debido a su redacción genérica y, por tanto, a su falta de concreción, llevaron al Gobierno y a los interlocutores sociales a iniciar en octubre de 2002 una Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales, que posteriormente se amplió a las Comunidades Autónomas en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Como consecuencia de este diálogo se aprobaron una serie de propuestas refrendadas por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el 29 de enero de 2003. Fruto de estas propuestas es la aprobación de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre. AGUILERA IZQUIERDO, R.: «El desarrollo reglamentario del art. 24 de la LPRL: la coordinación de actividades empresariales», RMTAS, núm. 53, pág. 268.

³⁵ Además introdujo un nuevo art. 32 bis en el que, considerando el efecto multiplicador del riesgo que tiene la concurrencia empresarial, se exige la presencia en el centro de trabajo de los correspondientes recursos preventivos con el objeto de vigilar el cumplimiento de las directrices preventivas.

³⁶ Resulta al menos incoherente la escasa atención prestada al autónomo como sujeto necesitado de protección, especialmente en un momento en el que dicho colectivo amplía sus derechos frente a la Seguridad Social mediante el RD 1273/2003, de 10 de octubre, por el que regula la cobertura de las contingencias profesionales de los trabajadores incluidos en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, y la ampliación de la prestación de incapacidad temporal para los trabajadores por cuenta propia.

lación que se establezca entre los trabajadores autónomos y las empresas con las que coinciden en el mismo espacio físico. Por un lado, la norma se encarga del supuesto en el que trabajadores de varias empresas concurren en un mismo centro de trabajo. En este supuesto, en el que prevalece la concurrencia física de las empresas frente a la existencia de una relación jurídica que vincule a las mismas, vía art. 4.1 RD 171/2004, se adjudica, al trabajador por cuenta propia el deber de cooperación con el resto de las firmas con las que coincide en un mismo local. Nada dice la LPRL³⁷ acerca de los medios de coordinación para la prevención de riesgos laborales, por el contrario, este RD remite a lo dispuesto con carácter general en su Capítulo V, concretamente, a su art. 11, en el que no se menciona expresamente al autónomo. Aquí encontramos una lista no exhaustiva que recoge una relación de medios de coordinación, de los cuales, debido a sus características, pocos les pueden ser adjudicados a los trabajadores por cuenta propia. En conclusión, el deber impuesto por el citado RD a los trabajadores autónomos, se limitaba a la obligación de informar a las empresas con las que concurre. Como vemos, en ningún momento es sujeto de protección directa, únicamente resultaría beneficiario del contenido del precepto, en un sentido hipotético, si especulamos que al convertirse en destinatario de la información del resto de empresas, queda situado en una posición privilegiada en aras de una posible organización de un sistema productivo propio; eso sí, siempre dentro de la esfera de la autotutela.

El siguiente supuesto del que se encarga el RD 171/2004, parte de la existencia de una empresa que es titular del centro de trabajo³⁸.

³⁷ La LPRL únicamente propone en su art. 39.3 la posibilidad de «acordar la realización de reuniones conjuntas de los Comités de Seguridad y Salud y, en su defecto, de los delegados de prevención y empresarios de las empresas que carezcan de dichos Comités, u otras medidas de acción coordinadas».

³⁸ El art. 24 LPRL nada dice respecto de a quién corresponde dicho estatus, lo cual dio lugar a distintas posturas doctrinales. El Real Decreto puso fin a esta situación al definir en su art. 2 al empresario titular del centro de trabajo como «la

Sobre esta recaerá una mayor responsabilidad respecto del resto de las compañías concurrentes. El relevante papel preventivo que la misma asume, debido a su poder de disposición, en cuanto al centro de trabajo se refiere, la sitúa en una posición de prevalencia respecto del resto de las empresas concurrentes, adjudicándole obligaciones de mayor intensidad que las asumidas por el resto de empresarios, recogidas en los arts. 7 y 8 del RD. Se trata de deberes formativos e informativos dirigidos a instruir a las otras empresas en prevención de riesgos laborales. El titular del centro queda liberado de toda responsabilidad siempre que la información y formación aportadas sean adecuadas, no resultando responsable de los incumplimientos de las restantes empresas, que, aun conociendo el modo óptimo de actuación, por la correcta formación impartida por el titular del centro, procedan de manera inapropiada.

Como vemos, a pesar de que la existencia de un sujeto dotado de una mayor responsabilidad podría parecer indicativo de una protección superior del trabajador autónomo, éste se mantiene en situación similar a la analizada en el anterior supuesto —concurrencia de varios trabajadores en un mismo centro de trabajo—, mostrándose únicamente sujeto adjudicatario de responsabilidades, como la que se infiere del art. 8.1 RD 171/2004, es decir, la de informar a la empresa titular y a las demás empresas concurrentes. Por último, el Capítulo IV se encarga de un tercer supuesto en el que concurren trabajadores de varias empresas en un centro de trabajo en el que existe un empresario principal³⁹. Para incurrir en esta hipótesis, el RD exige tres requisitos: por una parte, la existencia de una relación contractual, civil o mercantil, con terceros, contratis-

persona que tiene capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo».

³⁹ El art. 24 LPRL no habla de empresario principal, sino que emplea la definición que del mismo ofrece el art. 2 del RD, es decir, el empresario que contrata o subcontrata con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquél y que se desarrollan en su propio centro de trabajo.

tas o subcontratistas –aunque se trate de autónomos–; por otra, que el objeto del contrato se corresponda a la propia actividad del empresario que contrata o subcontrata; por último, que estas actividades se desarrollen en el propio centro de trabajo de dicho empleador. En este caso, el art. 10 RD 171/2004 intensifica las obligaciones del empresario principal, sobre el que recaerán, no sólo los deberes de cooperación, información e instrucción, tratados en los supuestos anteriores, sino también la obligación de vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad laboral por los contratistas o subcontratistas. A diferencia de lo que pudiera parecer, teniendo en cuenta el designio del precepto, que no es otro que desterrar la inseguridad jurídica que hasta el momento se había instalado en torno a esta modalidad de organización del trabajo, el refuerzo de los deberes de seguridad de la empresa que contrata o subcontrata en relación con los trabajadores del contratistas⁴⁰ no repercutió en el colectivo de autónomos, que continuaba en la misma situación de desamparo. En fin, el RD 171/2004, tan esperado como decepcionante en lo que a la protección del colectivo se refiere, no aportó nada nuevo, es más, desoía las directrices marcadas por la Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006) que abogaba por el establecimiento de medidas como «la inclusión de las problemáticas específicas relacionadas con las PYMES, las microempresas y los trabajadores autónomos». Precisamente, tendremos que esperar casi una década para que se tengan en cuenta las necesidades de la pequeña y mediana empresa en materia preventiva; en particular, será la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización⁴¹, la que a partir de su art. 39 venga a modificar el art. 30.5 de la LPRL, reflejando la posibilidad de que el em-

presario asuma directamente la prevención en empresas de hasta 25 trabajadores –antes quedaba limitada tal posibilidad a empresas con hasta 10 trabajadores–, siempre que tenga un único centro de trabajo. Este precepto también incorpora a la Ley 31/1995 la «Disposición adicional decimoséptima», mediante la que se insta al extinto Ministerio de Empleo y Seguridad Social, así como al anterior Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar a asesorar y facilitar, al pequeño empresario la organización de las actividades preventivas.

3.3.3. *Normativa en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las obras de construcción*

En el ámbito comunitario pronto se percatarían de la necesidad de otorgar un especial tratamiento al sector de la construcción. El alto índice de siniestralidad que en dicho sector de la actividad económica se daba, exigía garantizar un mayor nivel de seguridad y salud a aquellos que en él vinieran desarrollando su trabajo; efectivamente, la peligrosidad inherente a la propia actividad y el plus de riesgo que aportaba la concurrencia empresarial típica de este sector, hacían inevitable la concesión de un tratamiento normativo específico. Por ello, la Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y salud para las obras de construcción, fijó las directrices que debían desarrollar los Estados miembros. En lo que al trabajador autónomo concierne, cabe añadir que la Directiva también revelaba –como posteriormente dispusiera la Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003– la elevada presencia de este tipo de trabajadores en las obras de construcción; además, incluía una exigua definición del mismo en su art. 2 d): «cualquier persona distinta de las mencionadas en las letras a) y b) del artículo 3 de la Directiva 89/CEE cuya actividad profesional contribuya a la ejecución de la obra».

La norma que llevó a cabo la transposición de la Directiva citada fue el RD 1627/1997, de

⁴⁰ SEMPERE NAVARRO, A., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M.: «Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo», Ed. Civitas, 3ª Edición, Madrid, 2001.

⁴¹ Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internalización (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013).

24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción⁴². Esta disposición, de gran relevancia por lo que a avance normativo supone, implicó, en primer lugar, el tratamiento pionero en nuestro ordenamiento jurídico de uno de los fenómenos que con mayor pujanza venía afectando a los modos de organización del trabajo, es decir, la descentralización productiva; en segundo lugar, supuso el intento por alcanzar, al menos aparentemente, la efectiva integración de los autónomos en el sistema preventivo. Si bien es cierto que no otorgó al colectivo protección idéntica a la correspondiente a los asalariados, sí acercó su posición a la de éstos, reconociendo en su Exposición de Motivos la habitual participación de este tipo de trabajadores en las obras.

El RD, en su art. 2 se ocupa de definir aquellos sujetos que, como bien indica, no son habituales en otros ámbitos que han sido regulados con anterioridad; así, junto a los términos promotor, proyectista, contratista o subcontratista, se encarga de señalar qué entiende por trabajador autónomo⁴³. A renglón seguido, el legislador excluye del tratamiento recibido por los trabajadores autónomos, a aquellos que empleen en la obra a trabajado-

res por cuenta ajena, que pasan a recibir la condición de contratistas o subcontratistas, es decir, de empresarios, a los efectos del RD. A diferencia de lo que ocurría en la normas preventivas analizadas hasta el momento, que sólo contemplaban al trabajador independiente en su faceta empresarial, vemos cómo esta norma considera al mismo bajo un doble prisma, por un lado, como un trabajador y, por otro, como un empresario, dotando a cada una de estas condiciones de un régimen distinto.

En base a esto procederemos a examinar el tratamiento que los trabajadores autónomos reciben, dependiendo de la faceta que desarrollen. Podemos decir que, en aplicación de la disposición final primera del Estatuto de los Trabajadores, el RD 1627/1997 pretende asimilar la posición del trabajador por cuenta propia a la del trabajador asalariado. La intención de amparar al autónomo, considerándolo sujeto necesitado de protección, se hace patente en el hecho de que el mismo, no sólo es contemplado como tal al entablar relaciones profesionales con un contratista o subcontratista, sino que, para el caso en que el vínculo se establezca directamente con el promotor, a tenor del art. 2.3 RD, éste será considerado contratista, evitando, en el supuesto en cuestión, que el autónomo adquiera dicha condición⁴⁴, que, por un lado, le adjudicaría las obligaciones propias de aquél, por ejemplo, llevar a cabo un Plan de Seguridad (art. 7.1) y, por otro, le aportaría el amparo que a los trabajadores concede la norma.

En su condición de trabajador, el autónomo se verá constreñido por los deberes dispuestos en el art. 12 RD— «Obligaciones de los trabajadores autónomos»— que invoca a aquellos recogidos por la LPRL respecto de los asalariados. Así, este precepto aboga por la aplicación de los principios de la acción preventiva, por el

⁴² Encuentra su precedente en el RD 55/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un estudio de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas. El RD 1627/1997, de 24 de octubre, fue complementado por: La Resolución de 8 de abril de 1999, sobre Delegación de Facultades en Materia de Seguridad y Salud en las Obras de Construcción, que complementa el art. 18 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre de 1997. Modificado por: El Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre.

⁴³ Art. 2.1 h) RD 1627/1997:

Trabajador autónomo:

«La persona física distinta del contratista y del subcontratista, que realiza de forma personal profesional, sin sujeción a un contrato de trabajo, y que asume contractualmente ante el promotor, el contratista o el subcontratista el compromiso de realizar determinadas partes o instalaciones de la obra».

Se trata de una definición bastante tradicional que guarda significativas similitudes con la recogida en el art. 2.1 d) del RD 2530/1970, de 20 de agosto.

⁴⁴ Excepto, como señala el art. 2.3 RD 1627/1997, cuando «la actividad contratada se refiera exclusivamente a la noción en el sector de la construcción serán los establecidos en Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, y construcción o reparación que pueda contratar un cabeza de familia respecto a su vivienda».

uso adecuado de los equipos de trabajo, de los equipos de protección personal, de los dispositivos de seguridad, por informar sobre situaciones de riesgo, así como, por contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente. Además, por lo dispuesto en el art. 11.1 d) del RD 1627/1997, los autónomos gozarán del derecho a ser formados e instruidos en materia preventiva por parte del contratista o subcontratista al que permanezcan ligados, debiendo responder con una actuación adecuada en base a las directrices marcadas por las instrucciones dictadas por aquellos. Parece que en este precepto se vislumbra un avance si se considera que las instrucciones previstas están orientadas a proteger la salud del propio trabajador por cuenta propia.

Este progreso se ve reforzado si tenemos en cuenta que el deber por parte del trabajador por cuenta propia de cumplir con las instrucciones recibidas, se verá mitigado por el art. 11.2 del RD 1627/1997, en el que se indica que «los contratistas y los subcontratistas serán responsables de la ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el plan de seguridad y salud en lo relativo a las obligaciones que les correspondan a ellos directamente o, en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados». Como vemos, esta normativa se muestra más protectora que la analizada anteriormente, es decir, el Real Decreto 171/2004, que excluía al colectivo de autónomos del deber de vigilancia encomendado al empresario principal únicamente respecto de los trabajadores asalariados; como vemos se produce lo que se puede calificar como retroceso normativo.

Todas estas consideraciones no serán de aplicación al autónomo con trabajadores a su servicio, es decir, aquél que el art. 2.1 j) considera contratista o subcontratista. La condición de trabajador se transmuta en la de empresario, con las consecuencias que de tal cambio se derivan; ya no se le imputan los deberes propios de los trabajadores, en anteriores líneas citados, sino que se le asignan deberes

de obligado cumplimiento para la totalidad de empresarios concurrentes en la obra, recogidos en el art. 11 RD- «Obligaciones de los contratistas y subcontratistas»; entre tales obligaciones, la aplicación de los principios de acción preventiva recogidos en el art. 15 LPRL e invocados por el art. 12.1 a) RD, el cumplimiento de los principios generales aplicables durante la ejecución de la obra, es decir, tareas concretas recogidas en el art. 10 RD, la observancia de los deberes de coordinación a los que alude el art. 24 LPRL o la elección de medidas adecuadas relativas a los equipos de protección individual, previstas en el Real Decreto 773/1997. En aras del cumplimiento de estos deberes, el RD destinado a las obras de construcción creó la figura del coordinador en materia de seguridad y salud, que es designado por el promotor. Asimismo, el art. 13 del RD 1627/1997, permite el acceso del autónomo al libro de incidencia, documento custodiado por el coordinador de la obra, con fines de control y seguimiento del plan de seguridad y salud. Como vemos, el trabajador autónomo en condición de empresario, no resulta adjudicatario de obligaciones encaminadas a su propio amparo, que vuelve a quedar condicionado a la autotutela, siendo el designio de estos deberes la consecución de un lugar de trabajo adecuado en donde los empleados lleven a cabo su actividad con garantías de seguridad.

La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación^{45,46}, pretendió dar respuesta a la problemática existente en esta modalidad de organización productiva que, si bien es cierto, en muchos casos permite un mayor grado de especialización, de cualificación de los trabajadores y de inversión de nuevas

⁴⁵ Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación. (BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006).

⁴⁶ Ha sido desarrollada por el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto. Los principales aspectos en los que la Ley 32/2006, de 18 de octubre requería reglamento eran: el registro de empresas acreditadas, el libro de subcontratación, las reglas de cómputo de porcentajes de trabajadores indefinidos marcados en la Ley y la simplificación documental de las obligaciones establecidas por las obras de construcción en el ordenamiento jurídico.

tecnologías, en otros daba lugar a un encadenamiento excesivo de subcontrataciones que, especialmente en el sector de la construcción, facilita la participación de empresas sin una mínima estructura organizativa que permita garantizar que se hallan en condiciones de hacer frente a responsabilidades preventivas⁴⁷. Era un hecho incontestable la existencia de un sector como el de la construcción que, constituyendo uno de los ejes del crecimiento económico de nuestro país, permanecía sometido a unos riesgos especiales, registrando una siniestralidad laboral muy notoria por sus cifras y gravedad. Por todo ello, el fin que la nueva norma perseguía era la reducción de la alta siniestralidad en las obras de construcción, en un intento por obtener una mayor transparencia a partir de una serie de medidas preventivas entre las que destacaban nuevas obligaciones documentales y de registro; en una palabra, esta Ley tenía como principal designio el impedir que dicha realidad organizativa pudiera desarrollarse en detrimento de la seguridad y salud en el trabajo. A lo que al trabajador autónomo atañe, la Ley reguladora de la subcontratación le define en los mismos términos que el RD 1627/1997 y en línea con el por entonces proyectado Estatuto del Trabajador Autónomo, es decir, distinguiendo entre autónomo con o sin empleados. En su art. 4.1 c) exige a los trabajadores por cuenta propia que ejecuten el trabajo con autonomía y responsabilidad propia y fuera del ámbito de la organización y dirección de la empresa que le haya contratado, prevaleciendo la nota de independencia en contraste obligado con la subordinación del trabajador asalariado⁴⁸ y eludiendo, en todo momento, mención alguna a la posible dependencia económica propia del nuevo modelo de trabajo en régimen de autonomía. Más novedosa y polémica resultó la prohibición recogida en el art. 5.2 e) Ley 32/2006 que impedía al colectivo de los tra-

bajadores autónomos la subcontratación de los trabajos a él encomendados. La controversia se suscitó ya en los albores de la norma, siendo numerosas las voces que consideraron ésta contraria al art. 38 CE, que consagra la libertad de empresa⁴⁹. En este punto debemos plantearnos si las alegaciones trazadas tanto desde el plano político como desde el seno de asociaciones de trabajadores autónomos gozan de fundamento; en otras palabras, si resulta cierta la inconstitucionalidad que de tal restricción proclama. La libertad de empresa se presenta como un derecho constitucional, aunque sin acceso al recurso de amparo y a la reserva de ley orgánica –prerrogativas dirigidas únicamente a los «derechos fundamentales y de las libertades públicas»–. Debemos empezar haciendo costar que los derechos fundamentales no son derechos absolutos. Esta realidad emana de la propia Constitución, que establece límites a los mismos, por ejemplo, su art. 10.1 del que se infiere que el ejercicio de los derechos fundamentales encuentra su techo en los derechos de los demás o el art. 21.2 respecto del orden público en relación con el derecho de manifestación. Por otra parte, será posible el establecimiento de límites implícitos –no previstos expresamente en la Constitución–, siempre y cuando vengan justificados por la necesidad de preservar a otros derechos constitucionales, y a otros bienes o valores constitucionalmente protegidos. El alcance

⁴⁹ Desde el inicio de su andadura, es decir, desde que el Grupo Parlamentario Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds presentara en el Congreso de los Diputados su proposición de Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, en abril de 2004, la norma tuvo que hacer frente a diferentes impedimentos a lo largo de su tramitación. La enmienda que en mayor medida afectó a los trabajadores por cuenta propia, procedió del Grupo Popular que, contando con el apoyo de diferentes asociaciones de trabajadores autónomos, enmendó la proposición a su paso por el Senado con el propósito de suprimir el artículo que impedía a estos subcontratar los trabajos a ellos encomendados, considerándolo inconstitucional al entender que la contratación y subcontratación de obras y servicios es una expresión de la libertad de empresa que reconoce la Constitución en su art. 38. A pesar de la eliminación del apartado referido a los autónomos por parte de esta Cámara, sería de nuevo introducido en el texto definitivo aprobado por el Congreso.

⁴⁷ Vid., GARCÍA BLASCO, J., SEMPERE NAVARRO, A.: «Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre», Aranzadi Thomson, 2007.

⁴⁸ MERCADER UGUINA, J. y NIETO ROJAS, P.: «La Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción», Relaciones Laborales, núm. 4, 2007, pág. 71.

de estas limitaciones, por supuesto, tiene que ser controlado. El Tribunal Constitucional ha señalado que estas restricciones deben ser interpretadas con criterios restrictivos y en el sentido más favorable a la esencia de los derechos, por lo que el legislador no podrá limitar a su antojo; así pues, el Alto Tribunal estableció un criterio para controlar el alcance de estas restricciones: toda intervención limitadora de un derecho fundamental (aparte del fundamento mediato o inmediato del Texto Constitucional) deberá ser adecuada, necesaria y proporcional. Pues bien, en este contexto es en el que debemos enmarcar la controversia surgida a partir de la Ley 32/2006 y, en concreto, de su art. 5.2 e). Teniendo en cuenta que dicho precepto restringe el ejercicio de la libertad de empresa, en aras de un mayor nivel de seguridad en el trabajo, diremos que de un análisis preciso de la medida inferimos la idoneidad de la misma; en primer lugar, en base al contenido del art. 5.3 LS, hay que apuntar que se trata de un límite relativo, que⁵⁰ deja un margen a diferentes situaciones en las que si se permitirá la contratación de tercero en un tercer nivel de subcontratación —llama la atención que el autónomo, hasta en este apartado extensivo ocupe un lugar marginal—; en segundo lugar, se trata de una medida proporcionada si tenemos en cuenta que a partir de ella se pretendía reducir el alto índice de siniestralidad del sector; en tercer lugar, está justificado por los datos obtenidos en años anteriores en los que la permisividad indiscriminada de la subcontratación no hizo sino propiciar situaciones de riesgo generadoras de múltiples accidentes laborales⁵¹. Por consiguiente, destacar otro aspecto de la norma, que supone un avance en lo que a la seguridad del trabajador autónomo respecta, en contraposición con lo aportado

⁵⁰ STC 1 59/1986, de 12 de diciembre (RTC 1 986\159); STC 2 0/1990, de 1 5 de febrero (RTC 199 0\20); STC 301/2006, 23 de octubre (RTC 2006\301).

⁵¹ SEMPERE NAVARRO, A.V.: «Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción», en *La subcontratación en el sector de la construcción análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre*, coord. por Juan GARCÍA BLASCO, Ángel Luis DE VAL TENA, Ed. Aranzadi, 2007.

por el RD 171/2004; en efecto, a partir de su art. 7, el contratista y subcontratista quedan constreñidos a vigilar el cumplimiento de lo establecido en la Ley 32/2006, por parte de los autónomos con los que contraten.

Llegados a este punto, se debe agregar que debido a lo previsto en esta norma, en particular, en su art. 10.3⁵², se autorizaba a la negociación colectiva sectorial de ámbito estatal para regular la forma de acreditar la formación específica recibida por el trabajador sobre prevención de riesgos laborales en el sector de construcción; así el Convenio General del Sector de la Construcción 2007/2011, encomendó a la Fundación Laboral de la Construcción el desarrollo y emisión de la Tarjeta Profesional de la Construcción, a través de la cual quedaría acreditado la formación recibida por el trabajador en esta materia, sino también su categoría profesional así como sus períodos de ocupación en las distintas empresas en las que hubiera ejercido su actividad. Esta norma convencional, en particular su disposición transitoria 4^a, preveía la obligatoriedad de la misma a partir 31 de diciembre de 2011; dicha exigencia generó numerosas controversias las cuales derivaron en el pronunciamiento del Tribunal Supremo en la sentencia de 27 de octubre de 2011, por la que se procedió a su anulación⁵³.

⁵² Con similar contenido, el art. 10 del Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción (BOE núm. 204, de 25/08/2007).

⁵³ Los argumentos esgrimidos por el TS para dicha anulación fueron los siguientes: en primer lugar, es nulo ese precepto porque supone una limitación del derecho al trabajo, la que tendría que ser establecida por la ley en virtud de la reserva que consagra el artículo 53.1 de la Constitución, y la Ley 32/2006, de 18 de octubre, no contiene tal restricción, pues se limita a regular una forma de acreditación de la formación específica; en segundo lugar, el efecto que se produciría como consecuencia de una norma como la contenida en la disposición transitoria cuarta sería el de una reserva de empleo, que, aparte de exigirse una ley para su establecimiento (artículo 17.2 del Estatuto de los Trabajadores), llevaría al absurdo de hacer imposible la contratación de quienes no han sido previamente trabajadores del sector de la construcción; en tercer lugar, es clara la falta de competencia del convenio colectivo para introducir esta regulación que afecta, no a la mera acreditación de una formación

En consonancia con todo lo citado, y siguiendo la línea de las modificaciones llevadas a cabo, el V Convenio colectivo del sector reguló la Tarjeta profesional del sector de la construcción como una manera de acreditar por el trabajador la formación en materia de prevención de riesgos laborales, la cual sí es obligatoria; en el mismo sentido se reafirma el VI Convenio colectivo general del sector de la construcción⁵⁴. Esta obligatoriedad en cuanto a la formación en prevención de riesgos laborales resulta acertada e, incluso, idónea su extensión tanto a otras actividades económicas como ha ocurrido recientemente en el sector del metal⁵⁵, como, en general, para cualquier actividad realizada en régimen de autonomía.

3.3.4. *Ley 20/2007, de 11 de julio, Estatuto del Trabajo Autónomo*

La LETA apenas aporta novedad en esta materia, es más, pierde la oportunidad de llevar a cabo una regulación profunda, especialmente considerada si del TRADE hablamos; precisamente, sólo tomando a éste como referencia, podríamos entender una completa normativa preventiva. No podemos obviar que solo ante tal figura podríamos superar una de las principales trabas existentes en cuanto a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores autónomos, esto es, la falta de contraparte; es evidente que este óbice quedaría superado en el caso del autónomo económicamente dependiente con la figura del cliente

laboral, sino a la creación en la práctica de un título habilitante de la contratación, lo que no es materia propiamente laboral a efectos del artículo 85.1 del Estatuto de los Trabajadores.

⁵⁴ Resolución de 21 de septiembre de 2017, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Convenio colectivo general del sector de la construcción (BOE núm. 232,26 de septiembre).

⁵⁵ A través del II Convenio Colectivo Estatal de la Industria, la Tecnología y los Servicios del Sector del Metal (CEM) (BOE núm. 145, de 19 de junio 2017), se dispone que todos los trabajadores del sector reciban una formación mínima obligatoria en prevención de riesgos laborales; de manera similar, exige tal formación el V Convenio Colectivo General de Ferralla (2015-2017) (BOE núm. 285, de 25 de noviembre de 2016).

principal. Si bien la LETA es la primera norma que, de algún modo, intenta poner en práctica las iniciativas planteadas por la, no vinculante, Recomendación del Consejo, de 18 de febrero de 2003, lo hace de modo superficial, no planteando medidas realmente novedosas. Su aportación, nada ambiciosa, se limita a, por un lado, recordar la normativa existente en materia de prevención de riesgos laborales; por otro, a fortalecer el papel de las Administraciones Públicas en dicha materia⁵⁶. Lo más desafortunado de esta regulación es que, en mayor medida, continúa contemplando al trabajador autónomo como sujeto generador de riesgos para otros trabajadores y no como posible víctima directa de la materialización de aquellos. En el art. 8 LETA se sigue la línea marcada por nuestra LPRL, de casi sólo preocuparse del autónomo en situaciones de pluralidad empresarial, sin implementar finalmente en nuestro ordenamiento jurídico un deber de este de evaluar, planificar y gestionar los riesgos vinculados a su actividad profesional.

Por lo que se refiere al contenido específico del art. 8 LETA, en el apartado primero se recuerda a los poderes públicos que deben actuar como sujetos activos en la lucha contra los altos índices de siniestralidad laboral que vienen afectando a este colectivo. Los primeros mandatos que la Ley impone a estos son la promoción, el asesoramiento técnico, así como la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva por parte de los trabajadores independientes. Habría que decir también que la LETA muestra especial interés por el tema de la formación en prevención, al dedicarle, de manera específica su segundo apar-

⁵⁶ Otorgar a aquellos el referido papel no es una cuestión de todo novedosa; el Texto Constitucional ya se hacía cargo de la necesidad de que los poderes públicos «velaran por la seguridad e higiene en el trabajo», imponiéndoles el compromiso de desplegar una actividad tendente a mantener la protección del ámbito laboral y a instrumentar los medios de trabajo necesarios para una eficaz tutela de los trabajadores, con independencia de que éstos fueran asalariados o por cuenta propia. Además, tal imposición fue posteriormente abordada por la LPRL, concretamente, por dos de sus preceptos, el art. 5 y el art. 7.

tado. Para profundizar en lo aquí dispuesto, remitimos al apartado quinto del presente estudio donde se analiza el papel activo de las Administraciones Públicas en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores por cuenta propia.

En lo referente al apartado tercero del art. 8, el legislador impone a todos los sujetos que comparten centro de trabajo, los deberes de cooperación, información e instrucción, estos es, lo establecido en los apartados 1 y 2 del art. 24 de la LPRL. La norma no se detiene a aclarar el contenido de estas obligaciones ya que entiende que éstas ya han sido abordadas de manera detallada por el RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la LPRL, lo cual es cierto ya que la norma reglamentaria, desde sus artículos 4 y 9 clarifica tales nociones. Como puso de manifiesto parte de la doctrina, teniendo en cuenta que los trabajadores autónomos tienen tanto el deber de informar como el derecho a ser informados respecto de los asuntos que atañen a esta materia, en aras de evitar que tal información caiga en saco roto, hubiera resultado acertado que la LETA hubiera requerido a los autónomos, en base a la información recibida, así como a los datos por ellos mismos facilitados, la realización de una evaluación de riesgos y la planificación de su actividad preventiva. En consecuencia, la Ley 20/2007, ignorando tal mandato, está colaborando para que los deberes proclamados en el apartado tercero resulten en la práctica vacíos de contenido.

El apartado 4 del art. 8 de la LETA demanda a las empresas que contraten con trabajadores autónomos la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo, vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de aquéllos. Observamos como su redacción resulta de contenido similar a la del art. 24.3 de la LPRL; sin embargo, si bien es cierto que el legislador se resigna a reproducir prácticamente el citado precepto, permutando

contratistas y subcontratistas por trabajadores autónomos, también resulta innegable que el contenido de este apartado constituye una de las mayores aportaciones de la LETA respecto de esta materia. Hasta el momento, únicamente, en una norma sectorial, como es el RD 1627/1997, de 24 de octubre, relativa a las obras de construcción, se contemplaba este deber de vigilancia. Como vemos, la LETA avanza en este aspecto, por un lado, al recoger tal responsabilidad en una norma destinada a regular todo tipo de actividades desarrolladas en régimen de autonomía— no en exclusiva al sector de la construcción—; por otro, por dirigir dicha vigilancia al colectivo de trabajadores autónomos en su totalidad, no únicamente a los trabajadores por cuenta propia sin empleados a su servicio, como hace el citado RD.

El apartado 5 del art. 8 dispone que cuando los trabajadores autónomos deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias o útiles proporcionados por la empresa para la que ejecuta su actividad profesional, pero no realicen esa actividad en el centro de trabajo de tal empresa, ésta asumirá las obligaciones establecidas en el último párrafo del art. 41.1 LPRL, es decir, aquellas referidas a los deberes impuestos a los fabricantes, importadores y suministradores; entre estas obligaciones destaca el deber de proporcionar a los empresarios la información necesaria para la correcta utilización y manipulación de los utensilios anteriormente mencionados y que posteriormente deberán trasladar a sus trabajadores. Es necesario subrayar que nos encontramos ante un apartado de redacción confusa y compleja interpretación. Es evidente que si ponemos lo aquí dispuesto en conexión con el concepto que de trabajador autónomo recoge el art. 1 LETA, apreciaremos la incoherencia en la que el legislador incurre; si tenemos en cuenta que uno de los principales rasgos distintivos del trabajador independiente es la realización de su actividad por cuenta propia, no cabe duda que dicha característica resulta difícil de casar con la circunstancia aquí descrita, esto es, es el empresario facilita los medios materiales de trabajo. Por otro

lado, en un intento por salvar dicha incongruencia, pudiéramos pensar que el artífice de la norma tenía en mente al trabajador autónomo económicamente dependiente y a su cliente principal, lo cual no resultaría acertado si consideramos que uno de los rasgos que define al TRADE (art. 11.2) es la disposición por parte de éste de una infraestructura productiva y material propia, independiente de la de su cliente principal. Tras estas conclusiones infructuosas, venidas del sentido literal de la letra de la norma, consideramos más acertado dirigir nuestra atención al mercado de trabajo actual, en el cual, probablemente, el legislador focalizaba su interés. En este sentido, consideramos que lo recogido en este apartado quizás se dirigía a aquel trabajador por cuenta propia, cuya autonomía se ve reducida al someterse a una evidente dependencia en cuanto a la organización de su trabajo y a los medios con los que lo desempeña; en otras palabras, nos referimos a las nuevas modalidades de trabajo independiente cuyas características distintivas no resultan de sencillas identificación y que cuestionan la tradicional dicotomía trabajo asalariado-trabajo autónomo. Es probable que la intención de legislador fuera loable; de hecho, es una de las escasas veces que el autónomo es contemplado como un sujeto a proteger y no generador de riesgos. No obstante, no podemos obviar el riesgo que supone aceptar figuras tan próximas al asalariado, sobre todo ahora en el que la proliferación del falso autónomo es un hecho⁵⁷.

El apartado sexto del art. 8 LETA determina las consecuencias del incumplimiento por parte de la empresa de las obligaciones establecidas en los tres apartados anteriores; así, la norma señala que para el caso en el que se produzcan estas inobservancias, las empresas infractoras asumirán las obligaciones indem-

nizatorias de los daños y perjuicios ocasionados. Si bien el legislador requiere la existencia de una relación causal directa entre tales infracciones y los perjuicios y daños causados, para la materialización de dicha responsabilidad no exige que el trabajador autónomo se haya acogido a las prestaciones por contingencias profesionales, remarcando así el carácter independiente de la compensación.

El apartado séptimo del art. 8 LETA recoge la novedad más destacable de las aportadas por la LETA en materia de prevención de riesgos laborales. Esta norma reconoce al autónomo el conocido como *ius resistentiae* o *ius resistendi* (derecho de resistencia), cuyo ejercicio permite al trabajador paralizar la actividad que viniera desarrollando, incluso a abandonar el centro de trabajo, en caso de un riesgo grave e inminente, cuando el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. Se trata del único punto de este art. 8 en el que el trabajador por cuenta propia se presenta como posible víctima de la materialización de aquéllos; no se trata de un derecho absoluto, por lo que su ejercicio debe estar siempre presidido por el principio de buena fe en la apreciación de un riesgo grave e inminente para su vida o salud.

El art. 8 LETA finaliza con una cláusula recordatoria, en la que se contempla de manera explícita la faceta empresarial del trabajador autónomo. Así, determina que las disposiciones previstas en este precepto se aplicarán, sin perjuicio de las obligaciones legalmente establecidas para los trabajadores por cuenta propia con asalariados a su cargo, en su condición de empresarios.

Para concluir el análisis de la regulación que en materia de prevención de riesgos recoge el Estatuto del Trabajo Autónomo, simplemente apuntar que su Disposición adicional duodécima, prevé que las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos y las organizaciones sindicales más representativas podrán realizar programas permanentes de información y formación correspondientes

⁵⁷ En sentido similar, APARICIO TOVAR, J.: «Los sujetos obligados a garantizar un medio de trabajo seguro y saludable, en especial referencia a la cooperación entre empresarios», en TERRADILLOS BASOCO, J. M. y ACALE SÁNCHEZ, M. (coord), Estudios jurídicos sobre siniestralidad laboral: (I Jornadas Universitarias Jurídicas), ed. Conserjería de Empleo, Junta de Andalucía.

a dicho colectivo, promovidos por las Administraciones Públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales y de reparación de las consecuencias de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; en el próximo apartado, el contenido de dicha disposición será abordado con mayor detenimiento al constituir una de las escasas cuestiones que en materia preventiva toma en consideración la Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo⁵⁸.

4. LEY 6/2017, DE 24 DE OCTUBRE, DE REFORMAS URGENTES DEL TRABAJO AUTÓNOMO

4.1. Consideraciones previas

La Ley 6/2017 continua la senda de otras que al igual que ella intentaron mejorar las condiciones laborales de los trabajadores autónomos, con posterioridad a la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo. Las medidas recogidas en su articulado, en cuanto a su ámbito subjetivo, se separan entre aquellas dirigidas al colectivo en su totalidad, de las orientadas a proteger a grupos específicos dentro del conjunto de los trabajadores autónomos. En cuanto a su momento de aplicación la norma también prevé dos grupos: aquellas iniciativas de aplicación inmediata y otras cuya puesta en marcha se posponía hasta el 1 de enero de 2018 y que, a día de hoy, ya están siendo aplicadas. Respecto al contenido de las medidas por ella adoptadas, si bien su mayor parte gira en torno a la Seguridad Social, también están dirigidas a tratar otros temas de interés; en particular, en cuanto a la materia preventiva, la norma, como ya hiciera la propia Ley 20/2007, desaprovecha la ocasión de abordar este asunto el cual, si bien de difícil regulación, en este momento, requiere de un análisis y posterior tratamiento en mayor profundidad. La nueva norma, por un lado,

como muestra de acercamiento a la protección otorgada a los trabajadores asalariados, incluye como accidente de trabajo aquel sufrido por el trabajador autónomo al ir o volver de trabajar; por otro lado, como ya fuera previsto en la LETA, da voz pero sin votos a las asociaciones representativas de los trabajadores autónomos intersectoriales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los grupos creados para abordar cuestiones relativas a la seguridad y salud de los autónomos por parte de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

4.2. El accidente *in itinere*

4.2.1. Regulación de las contingencias profesionales de los trabajadores autónomos

A pesar de que la desigualdad entre Regímenes ha sido una constante cuasi inamovible hasta nuestros días, a partir del Acuerdo para la Mejora y Desarrollo del Sistema de Protección Social de 2001⁵⁹, los autónomos comenzaron a apreciar cómo el duro camino por el que habían transitado en materia de protección social, comenzaba a situarles en una posición cada vez más ventajosa y cercana a la de los trabajadores integrados en el Régimen General⁶⁰. Este texto, concretamente en su apartado VII, bajo la rúbrica «Convergencia de Regímenes Especiales», se encargó de desarrollar lo establecido en los acuerdos precedentes –Pacto de Toledo, y el Acuerdo de Consolidación y Racionalización del Sistema de la Seguridad Social–, defendiendo por un lado, la convergencia de los regímenes que concentraban a los trabajadores autónomos, y por otro, la mejora de su

⁵⁹ Acuerdo firmado entre CCOO, CEOE, CEPYME y el Gobierno el 9 de abril de 2001.

⁶⁰ Sobre este asunto PIÑEYRO DE LA FUENTE, A. J.: «La protección social del trabajador autónomo: el trasplante del esquema previsto para el trabajador por cuenta propia como posible origen de desajustes», Relaciones Laborales, nº 7/8, 2000, pág. 188 y ss.

⁵⁸ Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo (BOE núm. 257, de 25 de octubre de 2017).

acción protectora. En una palabra, lo que se planteaba era la aplicación conjunta de los principios de homogeneidad e integración en relación con dicho colectivo, pretendiendo plasmar de modo práctico dichos fundamentos, referidos en numerosas ocasiones en textos precedentes, alcanzando una mejora efectiva y una aproximación entre Regímenes veraz. A partir de este Acuerdo se inició un período de reformas, que aunque venían a satisfacer en buena parte las necesidades de los trabajadores autónomos, continuaban sin asignarles la protección de la que ya gozaban los componentes del Régimen General en su integridad. Una de las más importantes reivindicaciones del colectivo era la referida a las contingencias profesionales, prestación de la cual el trabajador autónomo permanecía desprovisto desde el Decreto 2530/1970. Muchos eran los motivos a los que el Estado se aferraba para negar tal protección a un colectivo que, por sus simples rasgos, hacía de esta cobertura algo implantable por la dificultad de control y verificación de los accidentes de trabajo que los mismos pudieran padecer. La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Administrativas, Fiscales y de Orden Social, añadió la disposición adicional 34^a en el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, en la que se reconoció al trabajador autónomo la posibilidad de incluirse en el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esta protección tenía carácter voluntario, tornándose únicamente como obligatoria para aquellos que realizasen actividades consideradas peligrosas⁶¹. No obstante, tal voluntariedad quedaba constreñida al exigirse para su disfrute el acceso previo a la protección de la incapacidad temporal. Habría que decir también que polémico resultó el restrictivo concepto que de accidentes de trabajo

formulaba dicha disposición⁶², el cual únicamente reconocía como laboral aquél sufrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que se lleve a cabo, y que apartaba de tal tutela al denominado accidente *in itinere*.

Posteriormente, de acuerdo con lo determinado en dicha disposición adicional, se procedió, mediante el Real Decreto 1273/2003, de 10 de octubre al oportuno desarrollo reglamentario; resulta destacable como quedó excluido expresamente el recargo de prestaciones de Seguridad Social por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo previsto de antiguo para el Régimen General.

Años después, con la entrada en vigor de la LETA, mediante su disposición adicional 3^a, se obligó a todos los trabajadores afiliados al RETA a incorporar a su cobertura la prestación por incapacidad temporal. Cosa contraria sucedió respecto de la protección por contingencias profesionales, que, en base a la misma disposición, únicamente resultaba imperativa para los autónomos dependientes y para aquellos trabajadores por cuenta propia que desarrollan actividades profesionales que presentan un mayor riesgo de siniestralidad. La norma incorpora a su articulado -Art. 26.3⁶³- un concepto específico de accidente de trabajo

⁶² Se entenderá como accidente de trabajo del trabajador autónomo el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza por su propia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación de dicho Régimen Especial. (Disposición Adicionales 34^a LGSS).

⁶³ Art. 26.3 LETA: Los trabajadores autónomos económicamente dependientes deberán incorporar obligatoriamente, dentro del ámbito de la acción protectora de la Seguridad Social, la cobertura de la incapacidad temporal y de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social. A los efectos de esta cobertura, se entenderá por accidente de trabajo toda lesión corporal del trabajador autónomo económicamente dependiente que sufra con ocasión o por consecuencia de la actividad profesional, considerándose también accidente de trabajo el que sufra el trabajador al ir o volver del lugar de la prestación de la actividad, o por causa o consecuencia de la misma. Salvo prueba en contrario, se presumirá que el accidente no tiene relación con el trabajo cuando haya ocurrido fuera del desarrollo de la actividad profesional de que se trate.

⁶¹ Esto resulta un avance destacado si tenemos en cuenta que hasta el momento no se diferenciaba entre contingencias comunes y profesionales; quizá es precisamente por esto, es decir, por la tardía incorporación de las contingencias profesionales, lo que propició la inexistencia de una cultura preventiva en el colectivo.

similar al recogido en el art. 115 de la LGSS⁶⁴, eso sí, considerando como única posible víctima al trabajador autónomo económicamente dependiente: nos referimos al denominado accidente *in itinere*. A pesar de dicho avance, a diferencia de lo que sucede en el Régimen General, aquí es el trabajador el que tiene la carga de la prueba de acreditar que se trata de un accidente de trabajo debido a que la LETA, tras aceptar esta modalidad de accidente, señala que «salvo prueba en contrario, se presumirá que el accidente no tiene relación con el trabajo cuando haya ocurrido fuera del desarrollo de la actividad profesional de que se trate».

Tras casi una década imperando dicha voluntariedad para el resto del colectivo ésta quedó cuestionada; así, mediante el art. 7 de la Ley 27/ 2011, de 1 de agosto⁶⁵ se llevó a cabo una ampliación de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades, de modo que se generaliza la protección por dichas contingencias, pasando a formar parte de la acción protectora de todos los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social, entre ellos el RETA⁶⁶. Si bien la entrada en vigor de esta medida estaba prevista para el 1 de enero de 2013, posteriormente, de manera sucesiva

⁶⁴ Actual art. 156 tras 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.

⁶⁵ Ley 27/ 2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del Sistema de seguridad Social (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011).

⁶⁶ En la misma línea que el CES en su dictamen sobre el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo. Este ya señaló la importancia de que esta cobertura fuera obligatoria: no considera justificado que, respecto a la cobertura de las contingencias profesionales en este Régimen, ésta sólo se incorpore con carácter obligatorio para los trabajadores autónomos dependientes (art. 26.3) y, en su caso, para otras actividades profesionales desarrolladas por el resto de los trabajadores autónomos, determinadas por el Gobierno, que presentan un mayor riesgo de siniestralidad (disposición adicional tercera, apartado dos). Por el contrario, debería perverse en un futuro, dado el importante porcentaje que aún no ha optado por esta protección, la cobertura obligatoria para cualesquiera trabajadores por cuenta propia o autónomos. Dictamen del Consejo Económico y Social sobre el Anteproyecto de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo, pág. 9.

fue prorrogada, hasta finalmente quedar derogada por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2015. Quizá este proceder se debió a la incoherencia que hubiese supuesto la entrada en vigor de una medida que implicara un aumento de los costes sociales a cargo de estos trabajadores, al mismo tiempo que aparecieran otras normas que acogían medidas con pretensiones contrarias, es decir, tendentes a la reducción de dichos costes; así por ejemplo, las adoptadas por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre⁶⁷. En consecuencia de esta decisión, es decir, del mantenimiento de dicha voluntariedad el número de trabajadores autónomos que optan por cotizar por contingencias profesionales resulta muy reducido, lo cual se infiere del informe sobre siniestralidad laboral de los autónomos elaborado por la Asociación de Trabajadores Autónomos (ATA) y Mutua Universal, según el cual solo el 18,9% de los trabajadores por cuenta propia cotizan por estas contingencias.

4.2.2. Incorporación del trabajo *in itinere* a la totalidad del colectivo

Como hemos apuntado al inicio de este apartado, sería la Ley 6/2017 la que acercaría el accidente *in itinere* al colectivo de autónomos en su totalidad⁶⁸; en concreto, sería su art. 14 el que vendría a modificar el art. 316.2 LGSS, con la intención de hacer coincidir los efectos de las contingencias derivadas de accidente de trabajo *in itinere* de los trabajadores autónomos con los trabajadores asalariados⁶⁹.

A partir de esta modificación se entenderá como accidente de trabajo del autónomo no solo el ocurrido como consecuencia directa e inmediata del trabajo que realiza por su pro-

⁶⁷ Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013).

⁶⁸ Resulta evidente que solo será aplicable para aquellos autónomos que tengan incluida la cobertura de contingencias profesionales en su base de cotización.

⁶⁹ Esta medida ya surte efectos desde el pasado 26 de octubre de 2017.

pia cuenta y que determina su inclusión en el campo de aplicación de este régimen especial sino también el sufrido al ir o al volver del lugar de la prestación de la actividad económica o profesional. A estos efectos el legislador entiende como lugar de la prestación el establecimiento en donde el trabajador autónomo ejerza habitualmente su actividad siempre que no coincida con su domicilio y se corresponda con el local, nave u oficina declarado como afecto a la actividad económica a efectos fiscales.

De este concepto de accidente *in itinere* para los autónomos se desprende dos condiciones que pueden excluir de la cobertura social a un buen número de ellos. En primer lugar, deja fuera de la locución «lugar de la prestación económica o profesional» al domicilio del trabajador, lo cual implica que aquel que desarrolle su actividad en su casa no esté cubierto si sufre un accidente al visitar, por ejemplo, a un cliente; en segundo lugar, exige que el lugar este declarado como afecto a la actividad económica a términos fiscales, por lo que también quedarían fuera situaciones en las que el autónomo desde su domicilio acuda directamente a realizar su actividad al lugar indicado por el cliente. En este sentido, consideramos que estas deficiencias advertidas en este concepto de accidente *in itinere*, resultan una simple muestra más de la dificultad de equiparar a efectos de protección social al trabajador asalariado y al autónomo. Así, dado que el lugar donde los trabajadores por cuenta propia realizan su actividad económica o profesional, en la mayoría de los casos, es cambiante, la propia naturaleza del trabajador por cuenta propia dificulta el establecimiento de una localización fija, determinada, lo que, por supuesto, complica la determinación de lo que se considera un trayecto habitual. Por todo ello, si bien reconocemos un avance en cuanto a la acogida de esta reivindicación realizada por el colectivo a lo largo de los años, entendemos que llegar a un concepto adecuado de accidente de trabajo para estos trabajadores requerirá de una revisión profunda del concepto planteado por la Ley 6/2017, así como de un

pronunciamento por parte de los Tribunales, todo ello, teniendo siempre presente los rasgos propios de este tipo de trabajo.

4.3. Formación en prevención de riesgos laborales⁷⁰ de los trabajadores autónomos

Como ya hemos apuntado anteriormente, otra de las cuestiones que aborda la nueva ley en materia preventiva hace referencia a la formación⁷¹ en prevención de riesgos laborales, la cual es contemplada como una herramienta idónea si lo que se pretende es acercar al colectivo de autónomos a dicha materia. No se trata de una cuestión nueva ya que la Recomendación de 2003 ya se hacía eco de su importancia; del mismo modo, la Estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, recogía, dentro de su objetivo número 6, la necesidad de promover el acceso a la formación en materia de prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos. Igualmente, el propio Estatuto del Trabajo Autónomo, no solamente dedicaba un apartado específico de su art. 8 a exigir a los poderes públicos su implicación en esta cuestión sino que específicamente preveía en su disposición adicional duodécima la participación de estos trabajadores mediante sus asociaciones –en concreto, asociaciones representativas de los trabajadores autónomos intersectoriales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas– en la elaboración de programas permanentes de información y formación correspondientes a dicho colectivo. Años después, dicha disposición, tras la entrada en vigor de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre⁷², fue completada con la introducción de un segun-

⁷⁰ GÁMEZ DE LA HOZ, J.; PADILLA FORTES, A, *La Formación Como Herramienta En Prevención de Riesgos Laborales y Salud Laboral*, Ed. Lulu.com, 2013.

⁷¹ La nueva norma otorga gran relevancia a la formación de los trabajadores autónomos, como así se desprende de su Título VII «Medidas para mejorar la formación profesional para el empleo de los trabajadores autónomos».

⁷² Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y

do párrafo, en el cual se contemplaba la posible participación de dichas asociaciones en los grupos de trabajo creados en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo⁷³, siempre que abordasen cuestiones que afectaran al colectivo. Avanzando en esta cuestión, la Ley 6/2017, a partir de su disposición adicional octava, introduce mínimos cambios en la redacción de la disposición adicional duodécima: por un lado, extiende tal participación a las asociaciones intersectoriales de trabajadores autónomos de nivel autonómico; por otro, clarifica en qué consiste dicha participación, subrayando que si bien estas asociaciones tendrán voz respecto de las cuestiones que se aborden y les incumban en el grupo, no tendrán derecho a voto. Es así que, la nueva norma desaprovecha la oportunidad de haber desarrollado en profundidad lo ya dispuesto por la anterior batería de medidas en favor del colectivo fijadas por la Ley 31/2015; en este sentido, de nuevo nos encontramos a la espera de un futuro desarrollo ya que lo recogido por la nueva ley continúa siendo una mera propuesta sin aplicación directa –como ocurre respecto de otras cuestiones–.

5. LABOR REALIZADA POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y ASOCIACIONES DE TRABAJADORES AUTÓNOMOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Dado que en los últimos tiempos han prestado especial atención a esta materia, poniendo en marcha iniciativas que merecen ser tenidas en cuenta, no resultaría completo este estudio sino dedicáramos un espacio a la labor llevada a cabo tanto por las Administraciones Públicas como por las Asociaciones de Tra-

de la Economía Social (B.O.E. núm. 217, de 10 de septiembre de 2015).

⁷³ La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), como así establece el art. 13 de la LPRL, es el órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y el órgano de participación institucional en materia de Seguridad.

bajadores Autónomos, las cuales incluso han colaborado conjuntamente en la implantación de medidas en favor de la seguridad y salud del colectivo.

5.1. Labor realizada por las Administraciones Públicas en materia de prevención de riesgos laborales

Tomando como referencia lo establecido por la Recomendación 2003/134/CE –como hemos dicho anteriormente, de contenido no obligatorio sino meramente indicativo– observamos, en los últimos años, cierto avance en cuanto al papel desempeñado por la Administración Pública y asociaciones profesionales en materia de seguridad y salud del trabajador autónomo.

Si a las Administraciones Públicas nos referimos, como ya hemos señalado, la LETA merece ser encomiada en cuanto que, en su art. 8, insta a éstas a abandonar la pasividad mostrada hasta el momento, reclamando su implicación en la seguridad y salud en el trabajo del colectivo. Más aún, teniendo en cuenta que, debido a la falta de contraparte del trabajador autónomo la virtualidad del derecho a la seguridad y salud en el trabajo quedaba cuestionada, ha resultado fundamental la respuesta de los poderes públicos en esta materia. Cabe señalar que este papel que se intenta fomentar no resulta del todo novedoso ya que la propia Constitución española se hacía cargo de ello al reconocer la necesidad de que los poderes públicos «velaran por la seguridad e higiene en el trabajo», imponiéndoles el compromiso de desplegar una actividad tendente a mantener la protección del ámbito laboral y a instrumentar los medios de trabajo necesarios para una eficaz tutela de los trabajadores, con independencia de que éstos fueran asalariados o por cuenta propia⁷⁴.

⁷⁴ Tal imposición fue posteriormente abordada por la LPRL, concretamente, por sus arts. 5 y el art. 7.

En concreto, como ya apuntamos, el art. 8 del Estatuto del Trabajo Autónomo, se ocupa de las específicas actuaciones que la Administración debe llevar a cabo en esta materia; en particular, hace referencia a la promoción, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como a la formación con la que deben contar los trabajadores autónomos. En este sentido, el legislador, como ocurre en otras cuestiones abordadas por la LETA, emplea términos imprecisos al referirse a tales mandatos lo cual priva a los mismos del carácter imperativo que debería acompañarlos⁷⁵.

Por lo que se refiere al primero de los encargos, hubiera resultado conveniente acercar al trabajador autónomo sin empleados a su servicio al conocido como *bonus*⁷⁶, consistente en reducciones de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que se distingan por su contribución eficaz y contrastable a la reducción de la siniestralidad laboral y por la realización de actuaciones efectivas en la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Si bien este mecanismo acierta al tener presente a la pequeña empresa, quizás resulte censurable, como decimos, al obviar al trabajador por cuenta propia sin asalariados a su cargo. Como ya hemos apuntado, la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales para los trabajadores autónomos es voluntaria, lo cual provoca que solo un número reducido cotice por

ello; reticencia del todo lógica al suponer dicha cotización un incremento del tipo que se aplica a la base imponible por ellos elegida, el cual no todos pueden asumir.

También en línea con el fomento, algunas Comunidades Autónomas han emprendido campañas de sensibilización con el objetivo de acercar la cultura preventiva al colectivo de autónomos; baste como muestra, la campaña «Prevenir los riesgos es rentable», puesta en marcha por el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad de Madrid y dirigida, principalmente, a PYMES, microempresas y trabajadores autónomos⁷⁷.

Por lo que se refiere a las labores de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva, es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la encargada de dicho seguimiento. Si bien ésta, actualmente, lleva a cabo una minuciosa observación en cuanto a la proliferación de la figura del falso autónomo, como queda puesto de manifiesto en el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social⁷⁸, respecto al cumplimiento por parte del colectivo de la normativa referente a su seguridad y salud en el trabajo, se limita principalmente al cumplimiento de sus obligaciones en materia de coordinación de actividades empresariales. Esto queda puesto de manifiesto en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, el cual, en cuanto a las infracciones en materia de prevención de riesgos labo-

⁷⁵ OLARTE ENCABO, S.: «Prevención de riesgos profesionales en el trabajo autónomo. Balance de situación y retos pendientes», Rev. General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº 47, 2017, pág. 183.

⁷⁶ Tras ser derogado el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, este sistema viene siendo precisado por el Real Decreto 231/2017, de 10 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan disminuido de manera considerable la siniestralidad laboral, así como por la Orden ESS/106/2017, de 9 de febrero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional para el año 2017.

⁷⁷ http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Actuaciones_FA&cid=1354369220828&idConsejeria=1109266187242&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228581&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&sm=1109266100977

⁷⁸ Resolución de 11 de abril de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el periodo 2018-2020 (BOE núm.95 de 19 de abril de 2018).

rales, recogidas en su Título II, Sección II, solo contempla al autónomo en dicho contexto; en este sentido, sirva de ejemplo lo dispuesto en sus artículos 12.13⁷⁹ y 13.7^{80,81}.

En cuanto al mandato concerniente al asesoramiento, la LETA, especialmente, a partir de la Ley 31/2015, de 9 de septiembre⁸² apuesta por el mismo como se desprende de su art. 27.2 f) referido a las políticas de fomento del trabajo autónomo. Al margen del Estatuto del Trabajo Autónomo, otras normas subrayaron la importancia del asesoramiento, tanto en el inicio como en el desarrollo de este tipo de actividades. Una de las disposiciones que más hincapié hizo sobre esta cuestión fue la Ley 14/2013 de 27 de septiembre⁸³, la cual resaltó la importancia del asesoramiento en prevención de riesgos laborales.

⁷⁹ Art. 12.13 «Infracciones graves» LISOS: No adoptar los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, o los empresarios a que se refiere el artículo 24.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales.

⁸⁰ Art. 13.7 «Infracciones muy graves» LISOS: No adoptar, los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.

⁸¹ Además, mediante el art. 1902 del Código Civil, se le podría reclamar al trabajador por cuenta propia la responsabilidad civil por los daños ocasionados a un trabajador a un empresario o a terceros ajenos a la coordinación y cooperación empresarial.

Del mismo modo, también sería posible la acción de responsabilidad penal, a través del art. 316 CP el cual señala que «quienes con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales, y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad y salud adecuadas, poniendo en peligro grave su vida, salud o integridad física».

⁸² Ley 31/2015, de 9 de septiembre, por la que se modifica y actualiza la normativa en materia de autoempleo y se adoptan medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo y de la Economía Social (BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 2015).

⁸³ Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013).

Por lo que se refiere a la formación en materia preventiva, como ya hemos abordado en apartados precedentes, se le otorga especial relevancia, contemplándose como una de las vías más importantes en la lucha contra la alta siniestralidad laboral existente alrededor de este colectivo. Esto no solo se refleja en el hecho de que la LETA aborde la cuestión en un apartado concreto, al margen de los anteriores mandatos, sino porque así se desprende, por ejemplo, cuando en sectores específicos como el de la construcción se exige para poder realizar actividades en régimen de autonomía. Además, son diversas las iniciativas emprendidas por las Administraciones Públicas en aras de fomentar dicha formación; baste como ejemplo, las recientes subvenciones, puestas en marcha por la Junta de Castilla y León, dirigidas a la formación de trabajadores, empresarios, autónomos, mandos intermedios y delegados de prevención en materia de seguridad y salud laboral, Programa VI (2018)⁸⁴.

Para concluir, no podemos dejar de mencionar, ya que aún a parte de los mandatos dirigidos a las Administraciones Públicas, la herramienta gratuita Prevención 10, portal creado por el anterior Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo dirigido, principalmente, a facilitar la gestión de la materia preventiva a los autónomos y microempresas. Entre los numerosos servicios que este portal ofrece destaca la herramienta auto-prevent, dirigida precisamente a los trabajadores autónomos sin empleados a su cargo, no obligados por ley, pero si necesitados de ciertos conocimientos en la materia. Además, como así impulsaba la Recomendación de 2003, se tienen presentes los riesgos en función de las actividades que los autónomos vengán realizando⁸⁵.

⁸⁴ Subvenciones dirigidas a la formación de trabajadores, empresarios, autónomos, mandos intermedios y delegados de prevención en materia de seguridad y salud laboral, Programa VI (2018) (BOCYL núm. 248, de 29 de diciembre de 2017).

⁸⁵ <https://www.prevencion10.es>

5.2. Labor realizada por las Asociaciones Profesionales de Trabajadores Autónomos en materia preventiva

Si bien en los albores del Derecho del Trabajo, las diversas variedades de trabajo independiente –artesanos, comerciantes, pequeño propietario agrario, arrendatario, aparcerero, profesional liberal...–, propiciaron la inexistente unidad del colectivo y, por consiguiente, la falta de pujanza ante la clase dirigente, en las últimas décadas asistimos a un cambio en la situación anteriormente descrita; en efecto, recientemente grupos concretos de trabajadores por cuenta propia, tras identificar problemas comunes⁸⁶, y tras la estela del fenómeno asociativo en auge en nuestros días, se han unido constituyendo un cada vez mayor número de asociaciones, algunas de ellas de gran trascendencia y representatividad, que vienen reclamando la atención hasta ahora negada por parte de los poderes públicos.

Precisamente lo dicho, esto es, una mayor implicación por parte de las asociaciones de trabajadores autónomos, se refleja en materia preventiva, siendo artífices dichas organizaciones de numerosas iniciativas encaminadas a mejorar la seguridad y salud del colectivo. Como ya señalamos anteriormente, la Ley 6/2017 confiere, como ya hiciera la LETA, un papel principal a las asociaciones en materia preventiva tanto cuando les otorga potestad para llevar a cabo programas de información y formación de estos trabajadores, como cuando contempla su posible participación en los grupos creados en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo cuando se aborden cuestiones que, en este ámbito, les afecten.

⁸⁶ Sobre este tema, CRUZ VILLALÓN afirma que «La progresiva evolución del tejido social en lo que atañe a ciertos grupos de trabajadores autónomos, está produciendo progresivamente lo que podríamos denominar una conciencia identitaria». CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», en Fundación Alternativas, <http://fundaciónalternativas.com>, Documento de trabajo 17/2003, págs. 42-43.

Muestra de su implicación en la prevención de los riesgos ante los cuales se exponen los trabajadores autónomos, son las numerosas campañas de concienciación puestas en marcha desde estas asociaciones. En este sentido, sirva de ejemplo, las llevadas a cabo por la Federación Nacional de Asociaciones de Trabajadores Autónomos (ATA) en colaboración con el anterior Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo: por un lado, la campaña «Prevención en movimiento», mediante la cual se pretende llamar la atención de los autónomos conductores; por otro, la iniciativa «Protege tu futuro» a través de la que se quiere conseguir que los trabajadores especialmente sensibles, esto es, embarazadas, menores de 18, personas con diversidad funcional, con necesidades especiales, etc., conozcan sus derechos en materia de prevención de riesgos⁸⁷. De modo similar, la asociación UPTA Navarra, junto a la Dirección General de Política Económica y Trabajo del Gobierno de Navarra, pusieron en marcha una campaña que, englobada dentro del III Plan de Salud Laboral de Navarra 2016-2020, tenía por objetivo mejorar la coordinación de actividades empresariales a través de acciones de asesoramiento público y asistencia técnica al colectivo en materia de prevención de riesgos laborales⁸⁸.

6. REFLEXIONES FINALES

A pesar de la actual pujanza del trabajo por cuenta propia así como de los últimos avances alcanzados mediante diversas medidas de apoyo al colectivo, el progreso respecto a la protección de la seguridad y salud en el trabajo de los integrantes del mismo ha sido insignificante.

Si bien, como apuntamos, en la última década, con posterioridad a la Ley 20/2007, de 11 de julio, numerosas normas han aspirado

⁸⁷ <https://ata.es/ata-pone-en-marcha-varias-campanas-de-prevencion-en-riesgos-laborales/>

⁸⁸ www.Uptanavarra.es

a mejorar las condiciones de trabajo de los autónomos, verbigracia la Ley 6/2017, de 24 de octubre, el tratamiento que se viene otorgando en materia preventiva al trabajo independiente, continua anclado en los mismos criterios que desde la Ley 31/1995, situaron al colectivo extramuros de su esfera aplicativa; dicho de otra manera, se sigue contemplando al trabajador autónomo como un sujeto generador de riesgos para otros trabajadores y no como posible víctima de la materialización de aquellos. Esto queda puesto de manifiesto en el hecho de que sea en el contexto de la coordinación empresarial, es decir, en un escenario coincidente, donde los autónomos se vean mayormente afectados por la normativa preventiva. Por consiguiente, fuera de este marco, el trabajador autónomo sin empleados a su cargo —aquel que si los tiene, como ya hemos dicho, torna en la figura del empresario, con todas las responsabilidades que en materia de prevención de riesgos ésta acarrea— queda al margen de cualquier previsión tendente a protegerle de los riesgos a los que se expone en el desarrollo de su actividad profesional⁸⁹. Esto resulta preocupante especialmente por dos razones: por un lado, por el elevadísimo número de autónomos que se encuentran en este supuesto —un 79,1% del colectivo—; por otro, por los altos índices de siniestralidad de los mismos, los cuales no son del todo veraces ya que únicamente reflejan los accidentes y enfermedades profesionales que sufren los trabajadores por cuenta propia que cotizan por contingencias profesionales, esto es, un número alarmantemente reducido —alrededor del 19% del colectivo—. Es cierto, que el tratamiento de esta materia para los trabajadores indicados resulta complejo teniendo en cuenta que esta regulación topa con la dificultad de armonizar la independencia propia de este tipo de trabajo con el establecimiento de exi-

⁸⁹ Resulta evidente que la doble naturaleza de trabajador y de empresario que el autónomo reúne, ha dado lugar a complejas situaciones que han supuesto que el trabajador por cuenta propia haya quedado a su autotutela, la cual se ha mostrado ineficaz, si tenemos en cuenta los elevados índices de siniestralidad registrados.

gencias. Por ello, teniendo presente estas circunstancias, parece ser que la dotación de vías capaces de asumir con suficiencia un sistema formativo eficaz se muestra como una opción acertada para avanzar en la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en régimen de autonomía. Por otro lado, explorando en el ámbito reparador de la Seguridad Social, resultaría apropiado la adopción de medidas que facilitasen la cotización por contingencias profesionales a los autónomos sin empleados a su cargo; pongamos por caso, la adopción de bonificaciones, reducciones o ayudas directas, todas ellas, teniendo presente la situación económica real del autónomo.

Para finalizar, hay que recordar que dentro de este grupo se encuentran aquellos trabajadores por cuenta propia que dependen económicamente de un único cliente, es decir, los TRADE. Si bien el Estatuto de 2007, contempló un régimen específico y aparentemente protector del mismo, nada apuntaba específicamente respecto de esta cuestión, es más, ninguna norma posterior se ha referido a su seguridad y salud en el trabajo; en este caso, su tratamiento hubiera resultado más sencillo si tenemos en cuenta que uno de los escollos que dificulta la protección del colectivo es la falta de contraparte, en este caso, superada por la existencia del cliente predominante. Quizá el legislador ha preferido no abordar esta cuestión particular, a la espera de una revisión profunda de esta figura, la cual ha generado controversias desde su aparición con la entrada en vigor de la LETA.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R.: «El desarrollo reglamentario del art. 24 de la LPRL: la coordinación de actividades empresariales», RMTAS, núm. 53.
- APARICIO TOVAR, J.: «Los sujetos obligados a garantizar un medio de trabajo seguro y saludable, en especial referencia a la cooperación entre empresarios», en TERRADILLOS BASOCO, J. M. y ACALE SÁNCHEZ, M. (coord), Estudios jurídicos sobre siniestralidad laboral: (I Jornadas Universitarias Jurídicas), ed. Conserjería de Empleo, Junta de Andalucía.

- APILLUELO MARTÍN, M.: «Los derechos sociales del trabajador autónomo: especialmente del pequeño y del dependiente», Tirant Lo Blanch, nº 171, Valencia, 2006.
- CRUZ VILLALÓN, J.: «Propuestas para una regulación del trabajo autónomo», en Fundación Alternativas, <http://fundaciónalternativas.com>, Documento de trabajo 17/2003.
- GÁMEZ DE LA HOZ, J.; PADILLA FORTES, A. La Formación Como Herramienta En Prevención de Riesgos Laborales y Salud Laboral, Ed. Lulu.com, 2013.
- GARCÍA BLASCO, J., SEMPERE NAVARRO, A.: «Comentarios a la Ley 32/2006, de 18 de octubre», Aranzadi Thomson, 2007.
- GARCÍA MURCIA, J.: «Trabajo autónomo y seguridad y salud en el trabajo», Relaciones Laborales, nº 7/8, 2000.
- LAHERA FORTEZA, J.: «Prevención de Riesgos Laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el Real Decreto 171/2004», Documentación Laboral, nº 70, 2004.
- MATEOS BEATO, A.: «El trabajador autónomo en la prevención de riesgos laborales», Anuario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2005.
- MERCADER UGUINA, J. y NIETO ROJAS, P.: «La Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción», Relaciones Laborales, núm. 4, 2007.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «La política de empleo en el ámbito del trabajo autónomo: soluciones a la crisis más allá del trabajo autónomo», Temas Laborales, 2010, núm.106.
- MENÉNDEZ SEBASTIÁN, PAZ; CEINOS SUAREZ, ÁNGELES, «Normas internacional» en Sistema de Fuentes en la Relación Laboral, AA. VV. GARCÍA MURCIA, J. (director), Universidad de Oviedo, 2007.
- MONTOYA MELGAR, A.: «Ideología y lenguaje en las leyes laborales de España (1873-1978)», Madrid, 1992.
- RAMAZZINI, B.: «Tratado de las Enfermedades de los Artesanos. Ministerio de Sanidad y Consumo», Madrid, 1983.
- OLARTE ENCABO, S. «Prevención de riesgos profesionales en el trabajo autónomo. Balance de situación y retos pendientes», Rev. General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº 47, 2017.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: «El trabajo autónomo y las propuestas de refundición del Derecho del Trabajo», Relaciones Laborales, nº 7/8.
- PIÑEYRO DE LA FUENTE, A. J.: «La protección social del trabajador autónomo: el trasplante del esquema previsto para el trabajador por cuenta propia como posible origen de desajustes», Relaciones Laborales, nº 7/8, 2000.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J. A.: «Los trabajadores autónomos. Hacia un nuevo Derecho del Trabajo», Ediciones Cinca, Madrid, 2004.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. y CARDENAL CARRO, M., en AA.VV.: «Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo», 4ª edición, Madrid, 2002.
- SEMPERE NAVARRO, A., GARCÍA BLASCO, J., GONZÁLEZ LABRADA, M., CARDENAL CARRO, M.: «Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo», Ed. Civitas, 3ª Edición, Madrid, 2001.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.: «Limitaciones a la subcontratación en obras de construcción», en La subcontratación en el sector de la construcción análisis de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, coord. por Juan GARCÍA BLASCO, Ángel LUIS DE VAL TENA, Ed. Aranzadi, 2007.

RESUMEN

Teniendo presente que en los últimos años, el apogeo del trabajo autónomo es un hecho, consideramos oportuno profundizar en la atención prestada a la protección de la seguridad y salud de aquellos trabajadores que desarrollan su actividad en régimen de autonomía. Si bien el propio Texto Constitucional abogaba por una protección universal que venía a amparar a todo tipo de trabajadores, el paso de los años y con ellos las distintas normas que han venido regulando la materia, han demostrado que la protección prestada a los trabajadores asalariados y trabajadores por cuenta propia, en cuanto a los riesgos a los que se exponen en el desarrollo de su actividad, difiere sustancialmente. Este tratamiento dispar resulta del todo lógico si valoramos los rasgos que caracterizan a ambos trabajadores, principalmente, aquel que ha sido considerado el criterio fundamental para definir el ámbito del Derecho del Trabajo, esto es, la dependencia. En este sentido, si bien el trabajador subordinado desarrolla su actividad sometido a las órdenes de un empresario, el trabajador autónomo reúne en sí mismo ambas figuras, es decir, trabajador y empresario, presidiendo la independencia su actividad, lo cual dificulta la protección de su seguridad y salud. Precisamente con ello han topado las distintas normas en materia de prevención de riesgos existentes tanto en el ámbito internacional, como en el ordenamiento jurídico nacional. Ante tal complejidad, el legislador ha optado por distinguir entre los autónomos con empleados a su cargo y, por ello, con todas las responsabilidades que en materia preventiva esta figura acarrea, y quienes no los tienen, a los que remite a la autoprotección. Además, el legislador presta atención a un supuesto específico como es el contexto de la coordinación empresarial, en el que el trabajador autónomo requiere de su interés al comportarse como un sujeto generador de riesgos para el trabajador asalariado con el que comparte centro de trabajo. Si bien este patrón ya se intuía en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, a día de hoy continua repitiéndose, no habiéndose dado ninguna norma que se haya atrevido a abordar la compleja protección de aquél que realiza su actividad en total independencia y que a su vez no queda constreñido a cotizar por contingencias profesionales. Precisamente, en este aspecto, encontremos uno de los principales motivos que han llevado a la desprotección de los trabajadores autónomos por la normativa de seguridad y salud en el trabajo. No podemos obviar la innegable relación existente entre el nacimiento de dicha regulación y el desarrollo de la noción de aseguramiento obligatorio de las contingencias profesionales por parte del empresario. Considerando que, como decimos, desde tiempos pretéritos se tuvo únicamente presente dicha exigencia empresarial respecto de los daños que pudieran sufrir los trabajadores por cuenta ajena, resulta comprensible que tal normativa se centrara, casi de forma exclusiva, en estos, ignorando a aquellos que realizaran su trabajo de modo independiente. Así las cosas, a día de hoy, debemos subrayar que, desafortunadamente, ni desde el ámbito preventivo ni desde el enfoque reparador la seguridad y salud de los autónomos queda garantizada.

Palabras clave: Trabajador autónomo; prevención; riesgos; autoprotección; coordinación empresarial; contingencias profesionales.

ABSTRACT Bearing in mind that in recent years, the apogee of autonomous work is a fact, we deem it appropriate to deepen the attention given to the protection of the safety and health of those workers who carry out their activity under the autonomy regime. Although the Constitutional Text itself advocated universal protection, which came to protect all types of workers, over the years and with them the different rules that have been regulating the matter, have shown that the protection provided to salaried workers and self-employed workers, in terms of the risks to which they are exposed in the development of their activity, differs substantially.

This disparate treatment is entirely logical if we evaluate the features that characterize both workers, mainly, that which has been considered the fundamental criterion to define the field of Labor Law, that is, dependence. In this sense, although the dependent worker carries out his activity under the orders of an employer, the self-employed worker gathers both figures in himself, that is, worker and employer, presiding over the independence of his activity, which makes it difficult to protect his security and health. Precisely with this they have come up against the different norms in the matter of prevention of existing risks both in the international scope and in the national legal order. Given such complexity, the legislator has chosen to distinguish between self-employed employees and, therefore, with all the responsibilities that this figure entails in preventive matters, and those who do not have them, to which refers to self-protection. In addition, the legislator pays attention to a specific assumption such as the context of business coordination, in which the self-employed worker requires their attention by behaving as a risk-generating subject for the salaried worker with whom they share a workplace.

Although this pattern already intuited in the Law 31/1995, of Prevention of Labor Risks, to this day it continues repeating, not having given any norm that has dared to approach the complex protection of the one that carries out its activity in total independence and that at the same time that is not constrained to contribute for professional contingencies, which means that neither from the preventive scope nor from the reparative focus their safety and health are guaranteed. Precisely, in this aspect, we find one of the main reasons that have led to the lack of protection of self-employed workers due to safety and health regulations at work. We can not ignore the undeniable relationship between the birth of such regulation and the development of the notion of mandatory assurance of professional contingencies by the employer. Considering that, as we have said, since past times this entrepreneurial requirement was only taken into account with respect to the damages that may be suffered by employed workers, it is understandable that such regulation will focus, almost exclusively, on these, ignoring those who will perform his work in autonomy regime. Thus, today, we must underline that, unfortunately, neither from the preventive scope nor from the reparative approach the safety and health of the self-employed is guaranteed.

Keywords: Self-employed workers; risks; self-protection; business coordination; professional contingencies.