

CAPÍTULO PRIMERO

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES ENTRE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS

JESÚS CRUZ VILLALÓN
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

ÍNDICE

1. LA INICIAL AUSENCIA DE TUTELA DEL AUTÓNOMO EN MATERIA DE RIESGOS PROFESIONALES
2. UN CAMBIO DE PERSPECTIVA: UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL DE LA PREVENCIÓN
3. PRECISIÓN TERMINOLÓGICA: EL ALCANCE SUBJETIVO DEL TÉRMINO AUTÓNOMOS
4. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA GENERAL SOBRE RIESGOS PROFESIONALES
5. UNA TÉCNICA LEGISLATIVA DE INDIRECTO FOMENTO DE LA PREVENCIÓN
6. LA INCORPORACIÓN DE TERCEROS COMO ELEMENTO DE GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DEL AUTÓNOMO
7. LAS ESPECIALIDADES DE RESPONSABILIDAD DEL AUTÓNOMO FRENTE A TERCEROS
8. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO DE GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO

1. LA INICIAL AUSENCIA DE TUTELA DEL AUTÓNOMO EN MATERIA DE RIESGOS PROFESIONALES

Durante un largo período de tiempo de evolución y desarrollo de la normativa sobre protección de la seguridad y salud en el trabajo, la misma se ha centrado casi exclusivamente en los trabajadores subordinados, con el efecto derivado de una casi total marginación de los trabajadores autónomos. Por ello, con toda razón se ha llegado a hablar de la “invisibilidad” social, estadística y jurídica del trabajador autónomo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales¹.

La principal razón determinante de ello, resaltada por cuantos se han aproximado al estudio de esta carencia, se puede resumir en la idea de que el autónomo, por su identificación con el perfil típico del profesional liberal que ejecuta su actividad de manera independiente de otros, se convierte el mismo en gestor de su seguridad, al propio tiempo que por la también ejecución aislada de su trabajo de manera inmediata no pone en riesgo la integridad de otros. Se parte, pues, de la premisa de que el trabajador por cuenta propia debe autoprotegerse y no asume obligación alguna de proteger a terceros. Dicho de otro modo, el trabajador autónomo debe mirarse a sí mismo a los efectos de poner los medios necesarios para garantizar su seguridad laboral y no debe velar por la de los demás. En su concepción más clásica y ortodoxa, el autónomo es el titular de su actividad empresarial, por tanto controla los locales en los que desarrolla su trabajo, adquiere directamente las materias primas que manipula en su trabajo, es quien maneja las herramientas y medios con los que trabaja y, en definitiva, es quien decide cómo organiza su trabajo; constituyendo todos los elementos precedentes los que condicionan el grueso de los determinantes de la seguridad del trabajador, por ello mismo quedaría plenamente justificada la imputación al propio autónomo de la responsabilidad de velar por su propia seguridad laboral.

Es precisamente la desagregación subjetiva de los anteriores elementos respecto de quien ejecuta materialmente el trabajo la que determina una concepción radicalmente diversa respecto de la situación del trabajador subordinado y, por derivación, la naturaleza de las medidas legales que se deben adoptar al objeto de tutelar con efectividad su seguridad laboral. Es justamente el control por parte del empleador de los elementos antes señalados –locales, materias primas y medios de producción–, así como la atribución al mismo de los poderes organizativos sustanciales a una relación de carácter subordinada, las que determinan el reconocimiento de un derecho subjetivo de los asalariados a la protección frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con la correlativa imputación

del deber básico de seguridad al mismo empresario y, con ello, la emergencia de todo un aparato normativo que hoy en día se conoce bajo la denominación de legislación sobre prevención de riesgos laborales. A mayor abundamiento, esos poderes organizativos se ven revalorizados en este ámbito cuando se da la circunstancia de que las relaciones laborales rara vez se articulan en forma de una mera relación dual entre el empleador y un solo trabajador, por cuanto que el escenario típico es el de la integración del asalariado dentro de una organización ajena que comporta la ejecución de su trabajo en proximidad y en colaboración dependiente con todo un grupo de empleados en constante roce organizativo y de producción, una vez más a diferencia de lo que sucede con la idea más tradicional del autónomo como profesional liberal que trabaja de forma aislada. En suma, todo el aparato normativo de la prevención de riesgos laborales se construye sobre la premisa del poder organizativo y de dirección del empleador, parejo a la posición de subordinación jurídica del trabajador asalariado.

Por ello mismo, se trata de un acervo normativo que se separa cualitativamente de la legislación civil y, en particular, que arranca de tomar nota de la insuficiencia de aplicar al ámbito del trabajo subordinado las sencillas reglas de responsabilidad civil y penal por daños ocasionados. Y eso mismo es lo que determina que las mismas reglas de responsabilidad civil y penal por daños y perjuicios se consideren todavía idóneas y suficientes para hacer frente a los posibles riesgos profesionales propios de quien trabaja como autónomo.

2. UN CAMBIO DE PERSPECTIVA: UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL DE LA PREVENCIÓN

En tiempos bastante recientes empieza a aflorar con nitidez una notable atención a la situación de olvido en la que habían quedado hasta el momento presente los trabajadores autónomos, lo que conduce a propuestas de ampliación subjetiva del ámbito de aplicación de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo, abarcando igualmente a las políticas públicas en esta materia.

Este giro en la orientación de los análisis se debe a múltiples factores, pero cabe aludir como más destacados e influyentes a los siguientes.

Ante todo conviene tener presente que, aparte del elevado porcentaje mantenido en el tiempo de autónomos presentes en un mercado de trabajo como es el español, dicha presencia tradicional y no casualmente se ha concentrado con particular intensidad en sectores productivos y en actividades profesionales expuesta a un alto riesgo de accidentes y enfermedades. Baste con citar al efecto ámbitos tales como son la agricultura, la pesca, la construcción o el transporte de mercancías.

¹ Vid. Cabero Morán, E. y Cordero González, J.: “Trabajo autónomo y prevención de riesgos laborales: reflexiones y propuestas para el debate”. Documentación Laboral n° 85, 2009, pág. 63.

Por otra parte, es necesario mencionar el cambio en la orientación de las intervenciones legislativas y políticas en este campo, que han pasado de lo reactivo a lo preventivo. En efecto, tradicionalmente y en sus orígenes la intervención de las políticas públicas se venía dirigiendo en esencia a una actuación meramente reparadora frente a daños ya causados. Por ello, en una primera y prolongada fase la normativa se enfocaba casi en exclusiva a la vertiente resarcitoria, de exigencia de responsabilidades por daños y perjuicios provocados; ámbito donde o bien existía una legislación civil aplicable por igual a todos los trabajadores, autónomos o asalariados, o bien las especialidades para los trabajadores subordinados derivaban inmediatamente del deber de seguridad del empleador que se concebía como no extensible al autónomo.

Frente a ello, el cambio de orientación se sitúa sobre todo en situar el punto de mira en lo preventivo y, por tanto, en el despliegue de todo un conjunto de medidas incisivas dirigidas a anticiparse a los acontecimientos negativos, marcando como objetivo por excelencia la reducción drástica de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Situados en esa perspectiva de lo preventivo se advierte como injustificado que el ámbito subjetivo de actuación de las políticas públicas se centre en exclusiva en el empleo asalariado, por cuanto que esa cultura de la prevención afecta a todo tipo de trabajo, al margen de que el mismo se ejecute en régimen de subordinación o de autonomía. No cabe la menor duda de que en el caso de los trabajadores autónomos los sujetos llamados a adoptar las medidas preventivas serán parcialmente diversos de los correspondientes a los asalariados, así como que los canales y el tipo de acciones a desarrollar pueden ser en cierto modo diversos, pero ello no obsta a partir de la premisa de que tales peculiaridades no afectan en el principio de arranque, consistente en que todos han de incorporarse a las nuevas orientaciones preventivas.

Incluso parece oportuno reforzar las líneas de interiorización de los beneficios para el interés general derivados de un extenso e intenso desarrollo de las políticas acometidas en materia de prevención de riesgos laborales diseñadas para proteger a los trabajadores por cuenta propia. Me refiero a la necesidad de superar en el ámbito del trabajo autónomo una concepción clásica de la materia, en el sentido de que abordaje de la imposición de cargas o deberes en este frente se efectuaba exclusivamente por imbricación con la responsabilidad derivada a los daños y perjuicios ocasionados a terceros en caso de una ausencia de correcto funcionamiento de las medidas preventivas; sobre todo superar la concepción clásica de que en esta materia lo único que se pone en juego es la integridad y patrimonio del autónomo, en términos tales que subyace todavía la idea de que quien trabaja por cuenta propia como tan sólo pone en peligro a su propia persona se sitúa en el ámbito de su propia esfera personal de libertad decidir los riesgos de daños propios que quiere libremente poner en juego en el ejercicio de su actividad profesional autónoma, defendiéndose por algunos que cada cuál es libre de asumir los riesgos que desee, de igual modo que lo hace cuando decide practicar un deporte de alto riesgo. Por

semejanza se tienden a trasladar a este campo argumentos similares al de aquellos que critican ciertas medidas de seguridad vial que esencialmente van dirigidas a proteger al conductor y no a terceros, como es el caso del casco en los motoristas o del cinturón de seguridad en la conducción de automóviles, así como ciertas políticas públicas moralizantes respecto del consumo del tabaco o de una vida sana para evitar el sobrepeso.

Sin necesidad de entrar en el ámbito de lo que algunos filósofos del Derecho calificarían como posiciones de "paternalismo jurídico", se trata de cambiar el enfoque desde lo reactivo a lo preventivo, que también comporta un enfoque que pase de lo individual a lo colectivo. Más allá de las ventajas de tutela individual que puede comportar la extensión de las medidas preventivas entre los autónomos, debe resaltarse que las mismas se pueden enfocar también desde una perspectiva colectiva de defensa del interés general. Defensa del interés general en el sentido de que los resultados de daños derivados de accidentes y enfermedades nunca se cierran en el estrecho espacio del perjuicio individual, por cuanto que los efectos negativos de un daño personal de esta naturaleza trascienden hoy en día con mucho al individuo, para incidir muy directamente sobre la colectividad, aunque sólo sea por los incrementos en el gasto público que provocan en ámbitos muy diversos como son los relativos a los servicios públicos de asistencia sanitaria, de rehabilitación y recuperación, de servicios sociales, de atención a la dependencia, de reducción de barreras arquitectónicas, de pérdida de capital humano productivo sobre el que se ha efectuado en el pasado una inversión pública en formación y educación, etc.

Más aún, en esta materia no puede olvidarse que hoy en día un efectivo desarrollo de las políticas relativas a la prevención en riesgos laborales implica un importante desembolso económico, si realmente se desea que tales políticas vayan más allá de las meras declaraciones programáticas de valores y de intenciones. La formación en prevención es costosa, como igualmente lo son los medios materiales y organizativos anejos a la realización de una actividad profesional segura. Por ello mismo, la tentación generalizada de los autónomos a ahorrar en costes en el desarrollo general de su actividad profesional puede materializarse con notable facilidad e intensidad en la eliminación al máximo de las habituales medidas de seguridad que podemos encontrar en empresas de medianas y grandes dimensiones. Su predisposición a competir en costes con esas otras empresas propende a reducir al máximo los correspondientes a seguridad laboral. No se trata tampoco aquí de propugnar una intervención pública paternalista basada en la tutela personal de quien puede no tener mayor sensibilidad por la vertiente preventiva de riesgos profesionales, sino para evitar injustificadas pulsiones centrífugas a la huida del trabajo subordinado a resultas de los menores costes que comporta el trabajo autónomo a razón de una constatada reducción en las medidas adoptadas en el campo de la prevención de riesgos laborales. A la postre, se trata de igualar los costes en prevención entre el trabajo autónomo y el trabajo asalariado, con vistas a evitar situaciones de *dumping* social, de modo que cuando se opte por acudir al

mercado de profesionales liberales en lugar de hacerlo al mercado de trabajo asalariado no lo sea por un cálculo de costes en el que pesen significativamente los menores costes en materia de prevención dentro de los trabajadores por cuenta propia. En definitiva, la asunción de los costes de las medidas preventivas en el ámbito del trabajo subordinado se encuentra en una relación directa con los correlativos en el trabajo autónomo.

Lo anterior no presupone hacer recaer sobre el trabajador autónomo el total de los costes económicos que comportan las obligaciones impuestas en el ámbito de lo preventivo. Por el contrario, la lógica preventiva, al llevar consigo una idea de tutela del interés general, está llamando a la intervención directa de los poderes públicos, particularmente en el ámbito de la difusión de la cultura preventiva así como de la extensión de la formación en prevención, sin desmerecer el posible apoyo económico a la adopción de ciertas medidas de protección; sin perjuicio, naturalmente, que todo lo anterior provoque necesariamente también la imposición de deberes directos al propio autónomo en materia de seguridad de los que deriven un incremento de costes personales y por tanto necesariamente privados.

Eso sí, mientras que la mera lógica resarcitoria inicial en el enfoque de la tutela de la seguridad laboral situaba la función por excelencia de la Administración Pública en el ámbito del control de la legalidad y de la actuación de policía administrativa sancionadora a los incumplidores, cuando se redirecciona la materia hacia lo preventivo se amplían notablemente las funciones de los poderes públicos en este campo, con una intensidad en su intervención que se concentra sobre todo en ámbitos nuevos. Dicho de otro modo, mientras que la lógica reactiva centra su atención en el deber empresarial de seguridad, la lógica preventiva amplía los protagonistas que pueden hacer más efectivos los resultados buscados, colocando en lugar mucho más relevante a la Administración Pública. En ese nuevo esquema se pueden superar algunos de los obstáculos tradicionales advertidos en la traslación al trabajo autónomo de las reglas tradicionales de tutela propias del trabajo subordinado, particularmente aquellas basadas en la relación contractual propia del trabajo asalariado. En concreto, todo aquello que hoy en día comporta asunción de costes en prevención por parte de las Administraciones Públicas en estos momentos no hay argumento de peso alguno para circunscribirlo exclusivamente al ámbito del trabajo subordinado. Más aún, ha de partirse de la premisa de que los costes en las medianas y grandes empresas se pueden reducir en términos comparativos respecto de una microempresa y en particular respecto de un trabajo autónomo, en la medida en que las economías de escala siempre acaban desencadenando un menor coste relativo: el coste por persona de una medida colectiva siempre será más reducido en las medianas y grandes organizaciones.

Analizado desde otra perspectiva, tampoco es cierto del todo que el trabajador autónomo se encuentre en una especie de burbuja impermeable por completo del resto de quienes actúan en la actividad económica. Cualquier tipo de trabajo comporta una dosis mínima de socialización, pues salvo la actividad de autoconsumo,

todo esfuerzo profesional supone un trabajar en régimen de "ajenidad": ajenidad en el sentido de que el resultado del trabajo se lleva a cabo para otro, de modo que desde esa perspectiva la denominada ajenidad también concurre en los trabajos por cuenta propia. Desde el punto de vista que nos interesa a nosotros, entra en juego el hecho de que la actividad profesional del autónomo siempre puede comportar una dosis de riesgo no sólo personal, sino también respecto de las personas con las que se relacione el trabajador autónomo, especialmente suministradores, usuarios, consumidores y ciudadanos que como vecinos pueden convivir con la actividad profesional del autónomo. Del mismo modo que la actividad de esos terceros también puede afectar a la seguridad del propio autónomo.

Es cierto que las reglas tradicionales relativas a la responsabilidad civil extracontractual o aquiliana desde mucho tiempo atrás ya tomaron en consideración esos riesgos proyectados sobre terceros, de modo que las correspondientes reglas indemnizatorias tienen indiscutiblemente en la actualidad una manifiesta funcionalidad en el ámbito del trabajo autónomo respecto a sus relaciones con terceros. Eso sí, lo anterior no es suficiente para abordar toda la complejidad que adquiere hoy en día la materia en cuestión. Mientras que en el ámbito civil se parte de una relación puntual en el tiempo entre dos personas, por el contrario en muchas ocasiones la actividad profesional del autónomo se desarrolla una relación profesional permanente y además en el contexto de presencia simultánea de un extenso grupo de trabajadores. A lo anterior se añade que la regulación civil pretende tan sólo compensar daños y perjuicio personales ya sufridos por la vía de abono de cantidades económicas de naturaleza indemnizatoria: es decir en la clave más clásica reactiva, pero no a los nuevos enfoques de carácter preventivo.

Para otorgarle un enfoque mucho más incisivo al respecto puede resultar de enorme utilidad establecer un fuerte puente de conexión entre las reglas relativas a la prevención de riesgos laborales con respecto a las correspondientes en el ámbito de la protección del medio ambiente, entendido este último en el sentido amplio del término. El acervo normativo conformado hoy en día por la normativa sobre medio ambiente presenta indiscutiblemente ese cariz preventivo, asimilable al propio del vigente en el ámbito de los riesgos laborales, al tiempo que no cabe la menor duda que la actividad profesional de un trabajador autónomo en la medida en que suponga peligro para terceros, en los grupos sociales antes referidos, puede provocar perjuicios sobre la calidad de vida de quienes le rodean en la explotación de su negocio, y viceversa. Comoquiera que esos terceros pueden ser a su vez trabajadores, con esas reglas de tutela del medio ambiente se puede estar protegiendo como efecto reflejo a estos sujetos frente a riesgos laborales provocados por todo un amplio conjunto de trabajadores autónomos y, valga la redundancia, viceversa. En definitiva, las normas relativas a la prevención de riesgos laborales y las correspondientes a la tutela del medio ambiente pueden desempeñar funciones complementarias y de efectos sinérgicos de perceptible valía. Así, nos es casual que unas y otras normas en cuanto a su diseño respondan a un tronco común, encuen-

tren idénticas raíces y, por ello, se pueda utilizar una estructura institucional jurídica muy similar.

En esa misma línea, también cabría dejar constancia de otros bloques normativos que concebidos para atender otras situaciones, acaban influyendo sobre la prevención de riesgos de ciertos profesionales autónomos. Piénsese, por ejemplo, en los nuevos enfoques y preocupaciones de los poderes públicos en lo que refiere a la elevación de los estándares de salud colectiva de la ciudadanía. Así, piénsese en la legislación limitativa del consumo del tabaco en espacios colectivos o públicos para proteger el interés de la colectividad, así como en el control del consumo público de bebidas alcohólicas. Se trata evidentemente de una normativa que en principio va destinada a la protección de la salud del ciudadano, pero qué duda cabe que una vez más provoca efectos reflejos sobre el ambiente de trabajo. No al caso se trata de una normativa que tiene reglas precisas respecto al consumo en los lugares de trabajo, desencadenando ello igualmente el correspondiente control de intervención por parte de las Administraciones Públicas. Pensemos igualmente en toda la legislación relativa a la seguridad en el tráfico rodado, derivada de las altísimas tasas de mortalidad y de accidentes en las carreteras, normativa cada vez más rigurosa. Es obvio que esta normativa tiene un impacto inmediato sobre todo el grueso de trabajadores –asalariados y autónomos– que trabajan en el sector del transporte, sea público o privado, en términos tales que ello acaba constituyendo su auténtica legislación de tutela de la seguridad en el trabajo. Por último, incluso cabría mencionar la fijación de reglas de prevención disuasorias frente a la comisión de ciertos delitos, que pueden incidir sobre la integridad de la víctima, de modo que tanta influencia de efecto reflejo puede tener a título de ejemplo las reglas de seguridad frente a robos en entidades financieras que ponen en peligro la seguridad de sus empleador como similares actos delictivos en los transportes públicos que igualmente ponen en peligro la seguridad de los taxistas como trabajadores autónomos.

Finalmente, resulta imprescindible aludir al impacto derivado de las muy diversas formas de trabajo en red y, en especial, de modelos de descentralización productiva, que implican una inmediata y profunda afectación a un diseño eficiente de las medidas preventivas. No es ya sólo que el trabajador autónomo en su socialización del trabajo se tenga que relacionar necesariamente con proveedores y consumidores, sino que éstos dentro de unos esquemas de externalización de servicios no son personas físicas, sino que son también empresas, en muchas ocasiones de dimensiones mucho más elevadas que las propias del pequeño negocio titularidad del trabajador autónomo. Por añadidura, cuando se trabaja dentro de estos esquemas de redes empresariales, las relaciones se encuentran institucionalizadas, en el sentido de que tienden a ser estables en el tiempo y con ello reforzando los vínculos económicos y profesionales con las mismas.

En particular, por lo que afecta a la materia aquí tratada relativa a los riesgos profesionales, en muchas ocasiones se presenta la circunstancia de que el trabaja-

dor autónomo ejecuta su prestación profesional no en su propio establecimientos sino en los locales de la empresa cliente, no realiza su trabajo exclusivamente con sus materias primas y herramientas de trabajo, sino con las propias de la empresa cliente, no controla de manera total el diseño de la organización de su trabajo sino que el mismo depende de criterios impuestos por vía indirecta por la empresa cliente en la medida en que deba conciliar el autónomo su capacidad de autoorganización con la que en paralelo goza la empresa cliente para la que presta sus servicios. En definitiva, salta por los aires esa concepción tan tradicional del trabajador por cuenta propia aislado desde todos los puntos de vista y, por tanto, garante exclusivo de su seguridad laboral. En muchos casos pues, al no controlar espacios, medios y organización en todos sus términos, se asimila en muchos aspectos al trabajador asalariado, en cuanto que también resulta ser un trabajador por cuenta ajena en el sentido que le dábamos anteriormente y, en esos términos, se asimila al asalariado desde el instante en que su plena seguridad en el trabajo depende de otros, en particular, de la empresa cliente.

Por ello, para estos supuestos de descentralización productiva, para algunos aspectos puede efectuarse una traslación *mutatis mutandis* de ciertas reglas que en lo laboral incorporan el central deber de seguridad impuesto el empleador, ahora para referirlo a la empresa cliente. En la medida en que exista identidad de fundamento (control de los locales, medios u organización), resulta justificable aplicar reglas similares de reparto de cargas. Existiendo por añadidura una relación contractual entre ambos sujetos –trabajador autónomo y empresa cliente–, por mucho que se encuentre ausente el elemento de la subordinación, el reparto de responsabilidades entre unos y otros sujetos ha de tomarse necesariamente en consideración. Más allá de la calificación jurídica de la relación contractual entre las partes, habría que establecer en esta materia un principio jurídico general de que debe imputarse el deber de seguridad y de actuación preventiva a quien controla los elementos organizativos y materiales potencialmente provocadores de riesgos.

Como igualmente ha de tomarse en consideración este reparto de responsabilidades cuando el trabajador autónomo con su actuación pone en riesgo la seguridad laboral de los empleados de su empresa cliente. Por tanto, la riqueza de perspectivas en esta materia se amplía con intensidad, siendo siempre obligado tener presente que es constantemente de doble dirección, tanto de la empresa cliente respecto del trabajador autónomo, como viceversa del trabajador autónomo respecto de la empresa cliente.

Sea a través de unos u otros instrumentos jurídicos, se puede desembocar en la sencilla conclusión de la necesidad de orientar el ordenamiento jurídico en materia de prevención hacia una concepción integral del mismo: que desde el punto de vista que estamos analizando en estos instantes comporta una concepción integral desde el punto de vista subjetivo, que abarque a todos cuantos desarrollan una actividad profesional, con independencia del régimen jurídico contractual al que se sometán, lo que supone incorporar en su seno en pie de igualdad a asalariados y au-

tónomos. Como elemento básico de fundamentación para desarrollar esa concepción integral en lo subjetivo es oportuno reforzar una nueva lectura del precepto constitucional relativo a la seguridad e higiene en el trabajo. El hecho de que en ocasiones nuestro Tribunal Constitucional ha relacionado el uso del término "trabajador" respecto de algunos preceptos del texto constitucional con el de asalariado no puede conducir a una errónea lectura de otros preceptos de la misma Constitución, para interpretarlos siempre en la misma clave laboral. Sin desconocer que en gran medida el constituyente pudo estar pensando en el trabajo subordinado, es coherente pensar que ciertos preceptos pueden tener un alcance mucho más amplio, pudiendo estar dirigidos a incorporar mandatos de tutela integral, ambivalente tanto para el trabajo asalariado como para el trabajo autónomo efectuado de manera personal y directa. En definitiva, el texto constitucional constituye un instrumento de uniformidad de ciertos principios informadores de la prestación de servicios efectuada personalmente, con independencia de la forma jurídica que esta adopte. Hay que resaltar el hecho de que en ciertos momentos el texto constitucional refiere ciertos derechos sociales a favor de "todos los españoles", con lo cual no lo restringe al ámbito del trabajo asalariado. En esa clave se encuentra precisamente el texto constitucional cuando se dirige a los poderes públicos a los efectos de que éstos garanticen y fomenten la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2). Éste constituye un mandato de partida esencial para abrir paso a un desarrollo más intenso de la protección de la seguridad laboral de los autónomos, que debe servir de frontispicio interpretativo del enfoque de la actuación que se debe acometer en esta dirección.

3. PRECISIÓN TERMINOLÓGICA: EL ALCANCE SUBJETIVO DEL TÉRMINO "AUTÓNOMO"

Antes de avanzar en el comentario general de la regulación vigente directamente dirigida a la prevención de riesgos laborales, resulta conveniente abrir un pequeño paréntesis aclaratorio en torno al alcance subjetivo del término "autónomo". No se trata de abordar en toda su extensión la noción legal de trabajador autónomo, cuestión ciertamente compleja y que requiere de bastantes precisiones, sino exclusivamente de dejar sentado de manera gruesa al perfil de los profesionales a los que nos estamos refiriendo cuando hacemos alusión a la prevención de riesgos.

En efecto, lo primero que ha de indicarse es que, a pesar de que pueda existir una noción general de trabajador autónomo, lo cierto es que la misma no abarca a los mismos sujetos según que se trate de una u otra regulación; en concreto, no siempre se alude a los mismos sujetos según que se trate de normativa preventiva, de actuación pública de fomento del empleo o de la actividad empresarial, contractual de su prestación de servicios o a efectos de su protección por el sistema público de Seguridad Social, por lo que nuestras consideraciones referirán

exclusivamente al autónomo desde el punto de vista de la legislación sobre prevención de riesgos laborales.

De otra parte, hasta la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo en 2007, no existía una definición legal de trabajador autónomo respecto de la regulación contractual profesional, incluida por tanto la relativa a la seguridad en el trabajo. En concreto, figuraban diversas menciones a los trabajadores autónomos en la legislación de prevención de riesgos laborales, si bien no se aportaba en la misma ninguna noción legal de los mismos. En gran medida, para los autónomos jugaba e incluso sigue rigiendo una definición negativa, en el sentido de entender por éstos a aquellos profesionales que no prestan sus servicios en régimen de subordinación, es decir, aquellos a quienes no se les aplica la legislación laboral o funcionarial.

En todo caso, a partir de la entrada en vigor del Estatuto del Trabajo Autónomo la cuestión se encuentra en gran parte zanjada, por cuanto que sus reglas iniciales relativas a su ámbito de aplicación, a través de la relación de los supuestos incluidos y excluidos por sus arts. 1 y 2, solventan las incertidumbres principales relativas al correlativo ámbito de aplicación de las reglas sobre prevención.

Cuando menos sí conviene efectuar una precisión respecto de la situación particular de aquellos profesionales, titulares de una actividad empresarial, que incorporan en su organización asalariados a su servicio. Lo que define legalmente al trabajador autónomo es el hecho de que éste como tal realiza de forma habitual, personal, directa y por cuenta propia una actividad económica o profesional (art. 1.1 LETA). Dicho de otro modo, lo relevante es la perspectiva del sujeto que realiza un trabajo productivo en régimen de autonomía, lo cual no es incompatible con la condición de empleador de otros asalariados. Desde un punto de vista conceptual restrictivo, o si se quiere desde la perspectiva del perfil sociológico típico, el autónomo es aquel que no tiene empleados a su servicio, pero también es cierto que desde el punto de vista legal ello no resulta incompatible, de modo que nuestra normativa vigente acepta que se tenga la condición de trabajador autónomo a pesar de dar ocupación en su negocio a asalariados contratados por el mismo: "den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena" (art. 1.1 ET)

Eso sí, la principal aclaración que queremos realizar al efecto es que cuando tratamos de analizar la situación jurídica del autónomo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales atendemos a este sujeto en su condición de profesional que ejecuta personal y directamente un trabajo, olvidando su condición de empleador. Como posible empleador también se le aplicara otra legislación de prevención, pero la que nos ocupa aquí es exclusivamente por su condición de trabajador autónomo como titular de un contrato civil de servicios, no por su condición de titular de un contrato de trabajo. Una misma persona asume en relación con el ordenamiento jurídico diversas condiciones (contribuyente, usuario o consumidor, receptor de servicios públicos, vecino, trabajador, empleador, administrado, propietario, arrendatario, etc.) y a cada una de ellas corresponde una posición jurídica

legalmente delimitada en cuanto a derechos y deberes, obligaciones y cargas. Olvidemos pues, a los efectos que estamos analizando aquí la posible condición de empleador del titular de un negocio, que desde el punto de vista de la legislación preventiva se denomina “empresario” (arts. 2, 3 y 14 LPRL), para centrarnos en quien realiza personalmente una actividad económica o profesional por cuenta propia, que desde el punto de vista de la legislación preventiva se denomina “trabajador autónomo” (art. 3 LPRL)

4. EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA GENERAL SOBRE RIESGOS PROFESIONALES

Dejando parcialmente al margen las reglas específicamente dirigidas a la prevención de riesgos contenida en el ya citado Estatuto del Trabajo Autónomo, la normativa general vigente en materia de prevención de riesgos laborales resulta algo confusa respecto de su aplicación a los trabajadores autónomos. Sobre todo la confusión encuentra su origen en el precepto de encabezamiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales cuando la misma pretende delimitar su propio ámbito de aplicación. En efecto, mientras que la misma es nítida y segura en cuanto a la inclusión del conjunto de los trabajadores que prestan sus servicios en régimen de subordinación, resulta mucho más oscura respecto de los autónomos. El precepto en cuestión, partiendo de la afirmación tajante de que esta legislación será de aplicación tanto a los asalariados sometidos al Estatuto de los Trabajadores como a todos los empleados públicos, añade en términos ciertamente enigmáticos que “ello sin perjuicio del cumplimiento...de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos” (art. 3.1 LPRL). Se trata de una redacción nada afortunada desde el punto de vista técnico legal, pues un precepto destinado a determinar el ámbito de aplicación de una norma, lo que tiene que precisar es con exactitud si un determinado sujeto se encuentra o no incluido dentro de la regulación de esa Ley, de modo que una frase que arranca de un “sin perjuicio”, sin aclarar si ello comporta regla añadida o diversa de la establecida en la frase precedente no hace sino introducir confusión. En todo caso, salvo algún caso excepcional, la práctica totalidad de la doctrina coincide en interpretar que este precepto como regla general está excluyendo a los autónomos del ámbito de aplicación de la legislación sobre prevención de riesgos laborales². En el fondo, no hay otra cosa en la norma que una expresión eufemística, por cuanto que al legislador le da pudor afirmar directa y expresamente que la norma no resulta de aplicación a los trabajadores autónomos, salvo que expresamente así se indique en concretos y aislados preceptos específicos que contemple una regla de excepción a la general de exclu-

sión; pero en realidad esto es precisamente lo que se está diciendo. Eso sí, si hay regla específica que contempla su aplicación a los autónomos no hace falta que así se diga en el precepto general relativo al ámbito de aplicación de la norma; otra cosa no hace sino inducir a la duda, que obliga a interpretaciones históricas, contextuales y sistémicas de la norma para dejar zanjado el asunto.

Así, en la medida en que tradicionalmente la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo ha excluido de su ámbito de aplicación a los trabajadores autónomos, una voluntad de cambio y de ampliación hubiera requerido una explícita declaración al respecto, cosa que no figura en ningún momento en el texto legal. Por el contrario, al reclamarse la norma como disposición de transposición de concretas Directivas comunitarias en materia de seguridad y salud laboral, acogiendo éstas en su seno como regla general tan solo a los trabajadores asalariados, no se puede deducir una interpretación extensiva a favor de los autónomos. Al mismo tiempo, la exposición de motivos de la misma Ley resalta como novedad de la norma el hecho de que la misma no se dirige exclusivamente como sucedía con anterioridad a los asalariados sometidos a la legislación laboral, sino también al conjunto de los empleados públicos; ergo, por omisión, está dando a entender que no se pretende todavía dar el paso sucesivo de incorporar también a los trabajadores autónomos. Complementariamente a ello, cuando la norma al final de su texto identifica la habilitación constitucional desde el punto de vista del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas alude exclusivamente a los apartados 7 y 18 del art. 149.2 CE, por tanto con referencia tan sólo al personal laboral y funcional, por silencio está omitiendo la mención a los apartados 6 y 8 relativos a la legislación civil y mercantil donde se ubicarían las competencias legislativas correspondientes a los trabajadores autónomos. En definitiva, por el sesgo general de la Ley, configurada en torno a unos esquemas de profesional que presta sus servicios en régimen de subordinación, resulta inviable la aplicación de la generalidad de la regulación preventiva a los trabajadores autónomos. Prueba final de ello es que cuando la Ley desea una aplicación generalizada de la misma a ciertos trabajadores autónomos así se encarga de precisarlo con todas sus letras, como sucede con el supuesto específico de las sociedades cooperativas en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal (art. 3.1 LPRL).

En resumen, más allá de los preceptos de la Ley de Prevención y su normativa de desarrollo que expresamente apelan a la situación de los trabajadores autónomos, no cabe efectuar un ejercicio de discernimiento jurídico para comprobar en qué medida otros preceptos de manera implícita también se pretende que le sean aplicables en la medida en que contemplan “derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos”. Insistimos, con ello no se efectúa sino una redacción que de manera eufemística sólo viene a afirmar que la legislación preventiva tan sólo será aplicable a los autónomos cuando expresamente así se indica. Siendo realmente ese el deseo del legislador, mejor hubiera sido expresarlo con tal claridad, por ejemplo, con una redacción similar a la recogida en la disposición

² Por todos, Moreno Márquez, A.: Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ed. Aranzadi, Pamplona, 2002, pág. 41.

final primera del Estatuto de los Trabajadores: "El trabajo realizado por cuenta propia no estará sometido a la legislación laboral, excepto en aquellos aspectos que por precepto legal se disponga expresamente"; eso sí, este último precepto constituye un remache final confirmatorio de lo que venimos afirmando aquí: tratándose al fin y al cabo la normativa en materia de prevención de riesgos laborales parte integrante de la legislación laboral, en la medida en que no figura esa disposición expresa de carácter general sólo cabe acudir a los concretos y específicos preceptos que así lo contemplan.

A partir de la premisa precedente de inicial exclusión, el resultado con el que nos enfrentamos es el de la presencia de muy escasas reglas de atención a la prevención de riesgos laborales de los autónomos. Escasez que ni siquiera puede venir colmada sucesivamente por el Estatuto del Trabajo Autónomo, pues éste por su carácter genérico y su diseño como norma marco apenas contiene unas pocas reglas en materia de prevención de riesgos. Escasez de reglas que, por efecto derivado, ofrece un panorama de intervención puntual y aislada, de modo que no llega a ofrecerse una actuación completa e integrada como debería ser de la prevención entre los trabajadores autónomos. Tan es así, que cabe en forma de presentación una rápida mención a los preceptos que de manera directa resultan aplicables a los autónomos, en los siguientes términos.

En la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las reglas principales afectan a la coordinación de actividades empresariales (art. 24), a la posibilidad de concertar operaciones de seguro de cobertura de sus posibles responsabilidades por riesgos derivados del trabajo (art. 15.5). Como desarrollo reglamentario de la coordinación de actividades empresariales, aparte de lo dispuesto en el propio Estatuto del Trabajo Autónomo, ha de tenerse en cuenta la regulación contenida al efecto en la Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (Ley 32/2006, de 18 de octubre), su reglamento de desarrollo (RD 1109/2007, de 24 de agosto, modificado por el RD 327/2007, de 13 de marzo), aparte de los reglamentos específicos sobre coordinación general (RD 171/2004, de 30 de enero) y específico para el sector de la construcción (RD 1627/1997, de 24 de octubre).

Aparte de ello, también es obligado tener en cuenta la extensión de la responsabilidad administrativa prevista respecto de los trabajadores autónomos en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (art. 2.8 Ley 5/2000, de 4 de agosto).

Respecto del Estatuto del Trabajo Autónomo (ley 20/2007, de 11 de julio), cabe resaltar las reglas relativas al derecho subjetivo a la protección de la seguridad y salud en el trabajo (art. 4.3.e), correlativa obligación en materia de seguridad y salud laborales (5.b), regulación genérica de la materia si bien centrada una vez más en la coordinación de actividades empresariales (art. 8), protección de menores (art. 9), interrupción de la actividad profesional del autónomo económicamente dependiente por riesgos graves e inminentes (art. 16.1 c), reglas de límites máximos de la jor-

nada de trabajo igualmente de autónomo económicamente dependiente (art. 14), acción protectora de Seguridad Social (art. 26), participación en programas de formación e información de prevención de riesgos laborales (disp. adic. 12ª).

Con una regulación tan desperdigada y pobre en cuanto al diseño de un panorama suficientemente completo de actuación sobre el ámbito del trabajo autónomo, parece recomendable llevar a cabo un esfuerzo de enriquecimiento del contenido de la intervención legal en este campo. En particular, sería muy conveniente, con la maduración a la que se ha llegado, de proceder a elaborar un Reglamento específico de desarrollo del Estatuto del Trabajo Autónomo en materia de prevención de riesgos laborales. Este Estatuto, a pesar de sus imperfecciones, contiene novedades relevantes que convendría completar en toda su virtualidad práctica por medio de un Reglamento administrativo de ejecución. Más allá de las novedades que pudiera contener dicho Reglamento, así como la labor de integración normativa que pudiera desplegar, lo más útil de dicha disposición reglamentaria consistiría en ofrecer a través de un texto normativo unitario el conjunto de la intervención legal respecto de los autónomos en materia de prevención de riesgos laborales.

Con carácter complementario, tampoco cabe desconocer el amplio margen de juego competencial ostentado por las Comunidades Autónomas, que en el desarrollo de muy diversas políticas públicas asumidas a través de sus Estatutos de Autonomía gozan de amplias funciones ejecutivas en los administrativo que se pueden orientar hacia la protección de la seguridad en el trabajo de los autónomos. En concreto, las competencias legislativas atribuidas al Estados a tenor de la legislación civil y mercantil (art. 149.1.6 y 8 CE) no está reñida y, por tanto, no resulta incompatible con una actuación en paralela integrativa por parte de la acción normativa y no sólo ejecutiva de las Comunidades Autónomas.

5. UNA TÉCNICA LEGISLATIVA DE INDIRECTO FOMENTO DE LA PREVENCIÓN

En el caso específico de los trabajadores autónomos, a la vista de que no juegan las reglas de subordinación que permiten poner el centro de atención en la imposición de un intenso deber de seguridad que recae sobre el empleador, la efectividad de los objetivos dirigidos a lograr una garantía de la seguridad en el trabajo ha de enfocarse primordialmente a través de otras técnicas legislativas. Por ello, mientras que la legislación en materia de prevención en general mantiene la técnica más clásica de reconocimiento de derechos subjetivos perfectos con los correlativos deberes jurídicos impuestos a otros sujetos, en el ámbito del trabajo autónomo, sin tener que abandonarse las técnicas clásicas, pueden desplegar un juego superior las técnicas legislativas de fomento y promoción de la cultura preventiva, bajo fórmulas diversas de lo que desde hace ya algunos años se viene denominando como "*soft law*".

En esta línea se sitúan básicamente las instituciones comunitarias respecto de la seguridad laboral de los trabajadores autónomos, cuando recomienda que las actuaciones se enfoquen con vistas a reforzar las políticas de prevención, haciendo un especial llamamiento a las Administraciones de los Estados miembros a los efectos de que éstas favorezcan y faciliten las medidas que en este campo sea aconsejable adopten los propios trabajadores autónomos (Recomendación del Consejo de 18 de febrero de 2003, DOUE 28 de febrero, relativa a la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos). No es casual por ello que el precepto hoy en día referente en la materia arranque por una apelación a la intervención por parte de la Administración en este orden de enfoques: "Las Administraciones Públicas competentes asumirán un papel activo en relación con la prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos, por medio de la actividad de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento de los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales" (art. 16.1 LETA). Particular acento se pone en la promoción de la formación en prevención específica y adaptada a los trabajadores autónomos (art. 16.2 LETA) Ello se complementan con un llamamiento a la colaboración de los sindicatos más representativos y de las organizaciones representativas de los intereses de los autónomos, a los efectos de que éstas se impliquen igualmente en esta tarea (disp. adic. 12ª LETA).

Habitualmente se llama la atención sobre las superiores dificultades, tanto técnicas como de conocimiento y económicas, para lograr que se desplieguen las medidas preventivas entre las organizaciones productivas de reducidas dimensiones, comparativamente con las actuaciones hoy en día consolidadas entre las medianas y grandes empresas. Siendo esto indiscutible, tiende a presentarse con mayor intensidad si cabe en el caso de los trabajadores autónomos, por cuanto que todos los problemas que se presentan en una organización de pequeñas dimensiones a estos efectos se acentúan cuando el autónomo tiene que asumir la triple tarea que le corresponde: uno gestionar su organización como empresario, dos ejecutar su actividad profesional de manera personal y directa como trabajador por cuenta propia y tres, finalmente, adoptar las medidas pertinentes de seguridad laboral como responsable inmediato de este tercer frente. Por ello, toda ayuda de apoyo por parte de la Administración Pública puede constituir un elemento de enorme utilidad para extender esa concepción integral de la prevención de riesgos a la que aludíamos con precedencia.

En particular la tarea no resulta nada fácil, en la medida en que nos enfrentamos a un muy elevado número de autoempleos en nuestra actividad económica, que ofrece un mapa muy disperso y capilarizado, unido a lo variopinto del objeto productivo o de servicios acometidos por los autónomos que impide la uniformidad de tratamiento de los mismos en cuanto a las medidas preventivas que se deben acometer en cada uno de los lugares de trabajo de los mismos.

Más aún, en muchas ocasiones este tipo de actividades se desarrollan en un escenario típico de economía sumergida, o bien se realizan en viviendas familiares particulares con evidente dificultad de acceso y conocimiento por parte de las Administraciones Públicas competentes en la materia. Con ello, se pueden presentar dificultades en este ámbito similares a las que se aprecian en la adopción de medidas preventivas en el ámbito del trabajo a domicilio, en el teletrabajo o en la relación laboral especial al servicio del hogar familiar.

También puede suceder que la apelación legal quede en gran medida inactuada por falta de concreción en cuanto a la concreta Administración que ha de asumir estas tareas. La norma legal con una dosis de indudable ambigüedad se refiere a las Administraciones Públicas "competentes", pero lo hace sin que a través de otras disposiciones se precise a qué instancias públicas se está remitiendo la ejecución de estas funciones. Ha de tenerse en cuenta, por un lado, que las autoridades laborales cuando han asumido la gestión de la prevención de riesgos laborales en su territorio lo han hecho a través del título competencial correspondiente a la ejecución de la legislación laboral, mientras que es claro que lo relativo al trabajo autónomo sale fuera del campo de ese título competencial. Pero, al propio tiempo, por razones de eficacia, conocimiento, experiencia previa y menores costes lo más recomendable sería que fuera la misma autoridad autonómica competente en materia de prevención quien asumiera tales tareas de vigilancia y control de las pertinentes medidas entre los autónomos. No es casual que por ejemplo se apunte en esta línea cuando se prevén ciertas reglas de actuación respecto del trabajo de menores (art. 9.2). Lo contrario, por otro lado, conduciría como hipótesis a una enorme dispersión competencial nada aconsejable, pues llevaría a que fuera la autoridad administrativa competente por razón de los bienes producidos o los servicios prestados por el autónomo quien llevara a cabo esta tarea. Probablemente haya una justificación a la ambigüedad legal en la determinación de la autoridad competente en la materia: me refiero al hecho de que la determinación concreta de la instancia pública competente, en la medida en que se presupone que se quiere residenciar en la esfera de la Administración autonómica, formaría parte de la facultad de autoorganización propia de cada Comunidad Autónoma. Por tanto, la norma estatal no puede ir más allá de lo que hace en su concreción de la autoridad pública competente, bajo riesgo en todo caso de considerarse injerencia indebida en la autonomía de cada poder autonómico.

Más allá de las funciones de información, formación, asesoramiento y apoyo técnico por parte de las Administraciones Públicas competentes, con el objetivo de extender la cultura preventiva, cabría pensar en otro conjunto de medidas que igualmente desplegaran esa función indirecta de fomento a favor de la efectividad de la seguridad en el trabajo entre los autónomos.

En concreto, sería aconsejable propiciar, en la línea recomendada por las instituciones comunitarias, que los trabajadores autónomos que lo deseen tengan ac-

ceso a una vigilancia de la salud que se corresponda con los riesgos a los que estén expuestos³. Más aún, incluso habría que valorar la oportunidad de introducir incluso un deber público de sometimiento a dichos controles de vigilancia de la salud para cierto tipo de actividades de especial peligrosidad, particularmente cuando la misma pueda poner en riesgo la seguridad de terceros: en la medida en que los riesgos se proyecten sobre terceros hay fundados argumentos como para imponer como obligatorias la vigilancia de la salud del autónomo y los pertinentes controles públicos, como ya se hace en algunas concretas actividades hoy en día como es el caso de la manipulación de productos de alimentación. Cierta doctrina, a nuestro juicio de manera voluntariosa, ha pretendido considerar aplicable las reglas sobre vigilancia de la salud de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a los trabajadores autónomos, particularmente imponiendo a la empresa cliente la obligación correspondiente cuando se trate de situaciones de coordinación de actividades empresariales⁴; sin embargo, a nuestro juicio, a tenor de lo deducido previamente en cuanto al ámbito de aplicación general de dicha Ley respecto de los autónomos, dichas interpretaciones carecen del suficiente fundamento interpretativo.

También cabría mencionar aquí las medidas de elaboración planes de prevención, particularmente intensa en la colaboración con terceros cuando se trata de situaciones de coordinación de actividades empresariales, a la que aludiremos más adelante.

Asimismo cabría referirse al posible uso de las medidas de motivación por la vía de los incentivos económicos a resultas de comprobaciones de conductas favorables en este campo. Serían las típicas técnicas de *bonus malus*, por ejemplo a través de la cuantificación de las cotizaciones a la Seguridad Social en la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; eso sí, ello requeriría previamente universalizar la obligatoriedad de la cobertura por tal riesgo a la totalidad de los autónomos, más allá de la extensión verificada a través del Estatuto de 2007 a favor de los económicamente dependientes (art. 26.3), así como respecto de aquellas actividades profesionales que presenten un mayor riesgo de siniestralidad (disp. adic. 3ª.2).

En esa misma línea, por el efecto profiláctico indirecto que pudiera tener, habría que mencionar el hecho de excluir de la calificación como accidente de trabajo aquellos supuestos en los que concurre dolo o imprudencia temeraria del trabajador (art. 115 LGSS, art. 3 RID 1273/2003, de 10 de octubre, sobre protección de los riesgos profesionales del trabajador autónomo), supuesto en este caso particularmente extensible al caso del autónomo, obviamente cuando éste se encuentra aco-

³ Vid. Martínez Barroso, M. R.: Protección de la salud y seguridad de los trabajadores autónomos, ed. Bomarzo, Albacete, 2006, pág. 53.

⁴ Vid. Olarte Encabo, S.: Prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos, ed. Cu-mares, Granada 2009, pág. 84.

gido voluntaria u obligatoriamente a la acción protectora de la Seguridad Social respecto de esta contingencia. A estos efectos, algunos autores han llegado a sugerir proceder a introducir respecto de los autónomos una reforma legislativa en orden a excluir igualmente de la calificación legal de accidente de trabajo aquellos que tienen su origen en descuidos o negligencias relevantes, aunque sean constitutivas de una imprudencia profesional⁵.

6. LA INCORPORACIÓN DE TERCEROS COMO ELEMENTO DE GARANTÍA DE LA SEGURIDAD DEL AUTÓNOMO

Más allá de las novedades derivadas de la incorporación de las Administraciones Públicas a las políticas preventivas, tampoco hay que descartar ni desconocer la potencialidad derivada del hecho ya aludido de que el contacto y la relación profesional del autónomo con terceros hace viable introducir reglas adicionales de responsabilidad de esos terceros privados respecto de la seguridad del autónomo. Reglas adicionales en el sentido de ir más allá de las medidas reactivas reparadoras, a resultas de la aplicación de la responsabilidad civil aquiliana de indemnización por daños y perjuicios y, por supuesto también, más allá de la responsabilidad penal por daños causados por dolo o imprudencia temeraria.

A tal efecto resulta relevante el reconocimiento general del derecho del autónomo "a su integridad física y a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo" (art. 4.3.e LETA). Me interesa resaltar por encima de todo que el precepto legal lleva a cabo un reconocimiento de un derecho subjetivo del autónomo y no tratándose de una mera declaración programática. La diferencia de alcance jurídico se aprecia sobre todo cuando se comparan las dos listas de derechos recogidas en el mismo precepto. En concreto, hay que llamar la atención cómo para la primera de las listas, la contenida en el apartado 2 de ese artículo 4 LETA, el legislador condiciona fuertemente su alcance concreto, en la medida en que indica expresamente que tales derechos individuales se reconocen "*con el contenido y alcance que para cada uno de ellos disponga su normativa específica*". Por el contrario, para la segunda de las listas, la contenida en el apartado 3 de ese mismo artículo 4 LETA, el legislador procede a efectuar un reconocimiento pleno de los correspondientes derechos como "*derechos individuales... en el ejercicio de su actividad profesional*", sin ninguna limitación ni remisión en cuanto a su alcance a lo que se concrete en preceptos posteriores. Es justamente en la segunda de las listas donde se recoge el correspondiente a la seguridad y salud en el trabajo. Por

⁵ Vid. González Ortega, S.: "El tratamiento de los riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos", Temas Laborales nº 81, 2005, pág. 158.

tanto, no puede considerarse que se trate de un mero listado enumerativo de derechos sin autonomía propia como tal mandato legal, en el sentido cuyo alcance dependa de lo que se precise en preceptos posteriores. Tiene valor jurídico por sí mismo y como tal ha de aplicarse. Ello, a la postre puede interpretarse como un primer apunte legal en orden a lo antes propuesto de ir hacia el establecimiento de una regla general de imposición del deber de seguridad a la empresa cliente, con una mínima semejanza de lo que se establece en el ámbito de la legislación laboral respecto del empleador. En la medida en que el texto legal reconoce dicho derecho como "individual" y por añadidura afirma que lo establece "en el ejercicio de su actividad profesional" ello conduce por lógica jurídica a engazarlo con el hecho de que esa actividad profesional se ejecuta en el marco de una concreta relación contractual con una empresa cliente y tratándose de un derecho individual el correlativo deber por la implícita se le impone a la mencionada empresa cliente.

En todo caso, el ámbito más conocido y estudiado hasta el presente donde hasta ahora se concreta con mayor precisión esta tendencia se encuentra en el caso del trabajo de los autónomos prestado en régimen de descentralización productiva, donde concurre, pues, una intensa conexión con las empresas clientes. Se trata de reglas que se remontan a imperativos comunitarios (art. 6.4 Directiva 89/391, de 12 de junio de 1989, DOCE de 29 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo) y de la Organización Internacional del Trabajo (art. 17 Convenio 155 OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores), pero que encuentran sobre todo su referente principal en el conocido art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, junto a las normas complementarias a las que hemos aludido previamente, generales para la coordinación de actividades o específicas para ciertos sectores.

En ello abunda e insiste el propio Estatuto del Trabajo Autónomo, en algunos casos reproduciendo literalmente lo previsto en el art. 24 LPRL, si bien lo hace con dosis importante de novedad, que a veces han pasado inadvertidas en exceso. En efecto esa reproducción literal ha tenido en gran medida un valor pedagógico recordatorio de la importancia de la coordinación de las medidas de prevención en estos casos; pero no sólo han tenido este valor de insistencia legal en algo ya existente, pues en elementos no menores el precepto incorpora novedades de enfoque y contenido que a nuestro juicio no se han resaltado con suficiencia.

En efecto, esas reglas de coordinación de actividades presentan una orientación y finalidad netamente diferenciada de manera comparativa entre el art. 24 LPRL y el art. 8 LETA. El primero de los preceptos de la Ley de 1995 se presenta concebido esencialmente como instrumento de reforzamiento de la seguridad laboral de los trabajadores asalariados y, por tanto, su enfoque es el de imposición de obligaciones complementarias al autónomo⁶; por el contrario, el segundo de los precep-

tos de la Ley de 2007 se diseña esencialmente como forma de garantizar la seguridad laboral de los trabajadores autónomos y, por tanto, su punto de vista ahora es el de imposición de obligaciones complementarias de las empresas clientes con las que contrata el trabajador autónomo. Así se deriva en el primer caso cuando se indica que "*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*" (art. 24.5); mientras que en paralelo se en el otro precepto se pone el acento en la aplicación de estos deberes "*para todos ellos*" (art. 8.3), es decir para todas las empresas y para todos los autónomos.

Pero, es más, el Estatuto del autónomo profundiza en los deberes de cooperación entre las partes, desde el instante en que impone a la empresa principal deberes adicionales dirigidos a una más plena protección del autónomo, con una regla que es de todos punto novedosa respecto de lo que se preveía en la LPRL: "*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, deberán vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por estos trabajadores*" (art. 8.4). Aquí resalta sobre todo la superación de una concepción clásica de mera relación en posición de igualdad en la colaboración entre empresa cliente y autónomo, para partir de la premisa de que actuando la primera como empresa principal de la propia actividad y desplegándose la actividad profesional del autónomo en los locales de la primera se produce un deber acentuado de garantizar la seguridad laboral del segundo por parte del primero. En tanto que las reglas precedentes comportaban imposición en paralelo de obligaciones a ambas partes y con la misma intensidad, en este caso la perspectiva es bien distinta por cuanto que se establece que el deber de vigilancia tan sólo se impone a la empresa cliente y se comienza a hacer en una clave que se asimila bastante a la que se contempla como deber de seguridad del empleador respecto de sus asalariados.

En igual medida constituye una novedad, insistimos con la nueva perspectiva de imposición en una única dirección, el hecho de imponerle a la empresa cliente cierto tipo de obligaciones cuando el autónomo trabaja con medios materiales proporcionados por ésta, incluso en la hipótesis de que el autónomo lo haga en sus propios locales: "*Cuando los trabajadores autónomos deban operar con maquinaria, equipos, productos, materiales o útiles proporcionados por la empresa para la que ejecutan su actividad profesional, pero no realicen esa actividad en el centro de trabajo de tal empresa, ésta asumirá las obligaciones consignadas en el último párrafo del art. 41.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgo Laborales*" (art. 8.5); es decir, se le imponen las obligaciones correspondientes a los fabricantes, proveedores, suministradores o importadores, a quienes se les imponen la obligación de proporcionarle la información necesaria para que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas

⁶ Vid. Lahera Forteza, J.: "*Prevención de riesgos laborales de los autónomos tras la Ley 54/2003 y el Real Decreto 171/2004*", Documentación Laboral n° 70, 2004, pág. 94.

y útiles de trabajo se produzca sin riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores; a la postre se trata de garantizar que los productos proporcionados por la empresa cliente no constituyen fuente de peligro para el trabajador autónomo, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines recomendados por ellos. De nuevo, insistimos, se trata de un cambio de enfoque, desde el instante en el que ya se rompe definitivamente la premisa de que el autónomo se basta por sí solo para garantizar su seguridad, pues ello en ciertas ocasiones dependen de terceros, que controlan los elementos con los que se trabaja y, por tanto, la lógica conduce a imponer a la empresa cliente como tercero el deber de seguridad a favor del autónomo.

La norma podría y, a nuestro juicio personal, debería haber ido más lejos, pues hubiera sido del mayor interés que se hubiera producido una ampliación desde el punto de vista subjetivo de los llamados a garantizar la seguridad laboral de los autónomos. Me refiero a la hipótesis de extender los deberes y cargas correspondientes sobre los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, productos y útiles de trabajo. La regla precedente se lleva a cabo a través de la técnica de imponer un deber de información a la empresa cliente respecto del trabajador autónomo cuando es aquella la que proporciona tales elementos materiales al autónomo. Sin embargo, queda sin tratamiento expreso las cargas y deberes cuando quien lo proporciona al autónomo es directamente el fabricante, importador o suministrador. No cabe la menor duda que para tales hipótesis el autónomo goza de ciertas garantías en su condición de usuario o consumidor de producto, al igual que lo ostenta cualquier otro ciudadano cuando adquiere una herramienta de trabajo para uso doméstico. La legislación de consumo y, en particular, la normativa de seguridad a favor del consumidor desde luego que atienden al trabajador autónomo como adquirente de tales bienes. Pero de igual forma que ello se considera insuficiente cuando quien adquiere los mismos bienes es un empleador para uso por parte de sus empleados, hipótesis en la que la LPRL establece responsabilidades directas del proveedor respecto de tales asalariados, la misma lógica podría haberse empleado cuando el destinatario del elemento material es un autónomo. Dicho de otro modo, en este caso sería de enorme utilidad que los deberes y responsabilidades contenidos en la LPRL respecto de los fabricantes, importadores y suministradores en materia de seguridad laboral se hubieran extendido igualmente cuando el destinatario es un trabajador autónomo; en suma aplicar todo el art. 41 LPRL en toda su extensión a favor de los autónomos. A estos efectos no cabe ningún tipo de interpretación jurídica voluntariosa, extensiva en los términos aquí propuestos a favor de los autónomos, cuando menos a tenor de lo dicho en el apartado relativo al ámbito de aplicación de la legislación general de prevención de riesgos. Por ello, lo aquí indicado sólo sería incluíble a través de un explícito cambio legislativo. Y sería realizable sin mayor coste para los sujetos destinatarios pasivos de la regla, en la medida en que se supone que esa maquinaria, productos y útiles de trabajo se elaboran de forma genérica, sin conocerse por anticipado quien va a ser su adqui-

rente, en concreto si lo va a ser un empleador, un autónomo o un consumidor para uso doméstico. Por ello, no implicaría mayores costes de fabricación o suministro, aunque sí mayor extensión de responsabilidad subjetiva para la hipótesis de un constatado incumplimiento de los deberes y responsabilidades correspondientes.

7. LAS ESPECIALIDADES DE RESPONSABILIDAD DEL AUTÓNOMO FRENTE A TERCEROS

Mayor tradición, como hemos apuntado anteriormente, presenta la comprensión del autónomo como un deudor de seguridad, de modo que desde tiempo atrás legalmente se le imputan las correspondientes cargas y responsabilidades de seguridad frente a los riesgos que pudieran asumir cualquier tipo de terceros con los que se pueda relacionar; entre ellos los riesgos de carácter laboral que pudiera provocar respecto de otros autónomos o de otros asalariados, por supuestos incluidos sus propios empleados. Para ellos rigen las reglas generales y tradicionales de imposición de deberes y responsabilidades, que como tales no requieren de particular comentario: responsabilidad civil aquiliana de indemnización por daños y perjuicios, responsabilidad administrativa por infracción de la legislación administrativa, responsabilidad penal por conductas tipificadas como delitos por atentado a la seguridad laboral o a la integridad física de las personas. Eso sí, la responsabilidad penal, muy limitada con carácter general, lo es más en el caso de los autónomos, ya que como regla general no es el autónomo el llamado a velar por la prevención de otros⁷. Se incluyen aquí también las reglas más recientes, pero igualmente conocidas y consolidadas de imposición de cargas a los autónomos en situaciones de descentralización productiva con coordinación de actividades.

Si acaso convendría llamar la atención sobre alguna aplicación de normativa en esta materia en la que habitualmente el autónomo no se contempla en situación activa, sino meramente pasiva, lo que determina que no se le conciba como deudor de seguridad y, por tanto como persona responsable en su caso. Me refiero sobre todo a los supuestos de contratas y subcontratas de obras y servicios, particularmente de la propia actividad, donde la legislación preventiva establece determinado tipo de responsabilidades impuestas a la empresa principal respecto de la contratista o subcontratista. En estos supuestos el supuesto típico, por ser el más extendido desde el punto de vista sociológico, es aquel en el que se identifica a la empresa cliente como empresa principal y al trabajador autónomo como empresa contratista, en la medida en que se parte de la presunción de que la primera se asimila a la organización de mayores dimensiones respecto del trabajador autónomo como entidad de meno-

⁷ Vid. García Murcia, J.: "Trabajo autónomo y seguridad en el trabajo". Relaciones Laborales n° 7-8, 2000, pág. 148.

res dimensiones. Sin embargo, lo que puede resultar la situación típica no tiene por qué concurrir en todo caso como premisa legal de aplicación de la norma. Por mucho que puedan ser menos los supuestos en los que así sucede, no resulta en modo alguno descartable que en la aplicación de estas normas el autónomo actúe como empresa principal, lo sea respecto de otra empresa contratista que en esta situación posea mayores dimensiones (por ejemplo, empresa de limpieza, de seguridad, de prestación de ciertos servicios, etc.), o bien se trate de otro trabajador autónomo con el que se relaciona en esa clave de empresa principal *versus* empresa contratista. Allí donde esto suceda habrá que aplicar de manera indiferenciada las reglas que imponen los correspondientes deberes de coordinación, de vigilancia y, por ende, de imposición de responsabilidades en el caso de que se constaten los correspondientes incumplimientos legales (art. 8 LETA). En la medida en que la Ley a estos efectos no establece distinciones, pues afirma que serán de aplicación a todos ellos, no cabe diferenciar y, por ello, no se pueden desconocer las pertinentes responsabilidades del autónomo en tales hipótesis.

Por otra parte, también conviene llamar la atención sobre el hecho de que en otras ocasiones el legislador relaciona las responsabilidades impuestas no con relación a la condición empresario principal, sino en función de la identificación del sujeto al que se puede atribuir el resultado del daño producido a resultas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esta, como es sabido, en la regla de oro desde sus orígenes de la responsabilidad civil aquiliana de indemnización por daños y perjuicios ocasionados. Pero, sobre todo, en este momento me interesa destacar algo menos conocido y no por ello menos relevante, respecto de institución tan singular como es el recargo de prestaciones a resultas de daños provocados por incumplimiento de la legislación de seguridad laboral. En este caso lo más importante es recordar que el precepto legal imputa la obligación de soportar el coste del recargo de prestaciones sobre el que identifica como “el empresario infractor” (art. 123 LGSS). Aquí funciona idéntica lógica a la propia de la responsabilidad aquiliana: se impone la responsabilidad al sujeto causante del daño, con una incontestable lógica jurídica de establecer una relación de causalidad entre lo uno y lo otro. Ello puede conducir, por ejemplo, a situaciones en la que si el trabajador autónomo ejecuta su actividad profesional en los locales de su empresa cliente y por su actuación culposa o temeraria causa daños a empleados de ésta, sea el mismo autónomo quien tenga que asumir el coste del correspondiente recargo por prestaciones, con el agravante de que se trata de un riesgo no asegurable privadamente (art. 15.5 LPRL). Podría a estos efectos procederse a efectuar una interpretación formalista de la norma, en el sentido de pretender excluir de esta importante responsabilidad al autónomo por la vía de afirmar que como al mismo no le son de aplicación las normas sobre prevención de riesgos laborales, él como tal no puede asumir las correspondientes responsabilidades por incumplimiento de una legislación que no ha de cumplir. Sin embargo, a estos efectos estimo que prima la pretendida relación de causalidad establecida por el legislador entre daño causado

indebida e injustificadamente y sujeto responsable a quien le resulta imputable el mismo; en suma, la decisiva es la expresión “empresario infractor” en un escenario de daño culpable, que requiere de un resarcimiento por quien lo ha provocado. Tan es así que cuando la empresa principal no es el empleador de la víctima de forma unánime se coincide en que ello no exime de la responsabilidad de asunción del abono del recargo por prestaciones.

8. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL ADMINISTRATIVO DE GARANTÍA DEL CUMPLIMIENTO

Para concluir unas muy breves consideraciones respecto de los instrumentos de control administrativo, en la medida en que la eficacia de las normas, particularmente en esta materia, dependen en gran medida de los instrumentos de vigilancia y sanción, de manera especial los de carácter administrativo. Prueba de ello es que en el ámbito del trabajo asalariado el origen de la normativa en materia de seguridad laboral va unido a la creación de la Inspección de Trabajo y, con ella, la presencia de una intensa actividad de policía por parte de la Administración Pública. De no haber sido así, la legislación sobre la materia hubiera quedado en una mera declaración programática de intenciones por parte del legislador. Esta idea transmite, con su simplicidad pero igualmente con toda su contundencia, la necesidad de extender los controles administrativos al ámbito del trabajo autónomo, perdiendo de lo contrario su eficacia cuantas campañas e inversiones públicas se puedan llevar a cabo en el terreno profiláctico de lo preventivo. Con independencia de que tal tarea la asuma o no el cuerpo de Inspectores y Subinspectores de Trabajo, lo relevante es la importancia y centralidad que en esta materia presenta la actuación inspectora. En todo caso, en nuestra opinión personal ya hace tiempo indicamos que sería oportuno establecer que las competencias y funciones generales de la Inspección de Trabajo se extendieran también al control de la actividad profesional de los trabajadores autónomos, cuando menos para aquellos que trabajan en régimen de coordinación de actividades con otras empresas.

A tal efecto, conviene llamar la atención sobre la novedad poco advertida, incorporada por el Estatuto del autónomo de 2007, de la referencia a la asunción competencial por parte de la Administración competente de las funciones de “vigilancia y control” (art 8.1). Salvo error u omisión ello se establece por primera vez en esta Ley de 2007, a pesar de que ello haya pasado relativamente inadvertido. Es cierto que desde tiempo atrás la legislación relativa al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en materia de seguridad laboral viene incluyendo a los trabajadores autónomos en la relación de posibles sujetos infractores (inicialmente art. 45.1 LPRL, actualmente art. 2.8 LISOS, a partir de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre). Sin embargo, se trataba de una previsión sesgada y muy parcial. Sesgada en el sentido de que atendía a una mera vertiente de resultado de un

incumplimiento constatado públicamente, pero no contemplaba la premisa del reconocimiento de las previas facultades de vigilancia y control administrativo; de la facultad sancionadora no se podían deducir con automaticidad unas supuestas potestades públicas de investigación, que no venían recogidas en ningún precepto de forma expresa, particularmente sin atribución competencial alguna a favor de la Inspección de Trabajo. Parcial en la medida en que tal facultad sancionadora viene referida hasta el momento presente a unos muy concretos actos de incumplimiento de la legislación preventiva por parte de los autónomos, en concretos a aquellos supuestos que se desarrollan en el marco de las situaciones de coordinación de actividades empresariales, pero que no resultan extensibles a supuestos adicionales a éstos. De ahí la trascendencia de que en el Estatuto del autónomo se contemplen estas funciones de vigilancia y control, que se contemplen de manera expresa en la norma y se contemplen de forma generalizada para el cumplimiento por parte de los trabajadores autónomos de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Eso sí, conviene advertir algunas debilidades del precepto en cuestión, que no son menores y pueden provocar un escaso valor en la práctica del precepto como declaración genérica.

Para empezar, llama la atención que, de nuevo con una visión tan tradicional, vuelva a enfocar el legislador las funciones públicas de vigilancia y control exclusivamente desde el punto de vista de los incumplimientos por parte del trabajador autónomo de sus deberes en materia de seguridad laboral, sin haberlo extendido al más interesante y relevante control del cumplimiento de las normas de seguridad por parte de aquellos terceros —particularmente empresas clientes y proveedores— que puedan provocar riesgos de accidentes y enfermedades a los trabajadores autónomos. En especial, las reglas de seguridad laboral en situaciones de coordinación de actividades vienen a menos cuando las mismas no incorporan las pertinentes reglas de vigilancia y control a los efectos de los posibles incumplimientos respecto de los trabajadores autónomos, no siendo suficiente que ello se analice desde la exclusiva perspectiva de los trabajadores asalariados.

De igual forma se presenta en esta vertiente el problema en su momento aludido en cuanto a la dificultad en la determinación de la entidad pública competente para ejecutar esta competencia de control, para lo cual basta con reproducir aquí lo dicho con anterioridad respecto de la paralela y previa actividad preventiva de promoción de la cultura de la prevención encomendada igualmente a la Administración “competente”.

En tercer lugar, también pueden surgir dudas en cuanto al tipo de medidas instrumentales a través de las cuales se puede otorgar efectividad a esas funciones de vigilancia y control a las que se refiere la norma. Nada se dice sobre el tipo de actividades de vigilancia y control que se han de llevar a cabo en estos casos, asunto particularmente delicado cuando de nuevo nos enfrentamos a un panorama de organizaciones micro tan diseminadas en el territorio y con actividades productivas

o de servicios tan variadas, incluso con situaciones de solapamiento entre los lugares de ejecución de la actividad profesional y el domicilio particular del sujeto.

En concreto, como medida instrumental de enorme utilidad, hubiera sido muy importante el establecimiento de un deber de comunicación a la Administración Pública del inicio de una actividad profesional por cuenta propia junto con la indicación del lugar de ejecución de las mismas y de las medidas preventivas adoptadas al efecto, lo que propiciaría un conocimiento cabal por parte de la Administración competente de los focos de posibles riesgos en materia de seguridad laboral respecto de los trabajadores por cuenta propia. Desde luego con ello no pretendemos en modo alguno recargar las trabas administrativas impuestas a quienes emprenden un negocio y mucho menos establecer fórmulas generalizadas de autorizaciones administrativas previas; para empezar no pretendemos nada de ello, en la medida que iría en contra no sólo de la filosofía general sino incluso con la letra de los mandatos recogidos en la Directiva comunitaria de servicios; Directiva en estos momentos en fase de transposición a la legislación española con una lógica muy razonable de eliminación de controles administrativos previos de todo punto innecesarios, ineficaces, retardatarios del inicio de la actividad y costosos. Eso sí, esa lógica de aligeramiento burocrático en modo alguno está reñida ni con la aportación a la Administración Pública competente de las vías de información oportuna de la puesta en marcha de cualquier tipo de proyecto empresarial, por pequeño que éste sea, lo que se podría articular por la sencilla vía por todos conocida de la ventanilla única, a través de la cual se vehicularizará el acceso de esta información a la entidad pública que asuma las funciones de vigilancia y control en materia de seguridad en el trabajo. Por ejemplo, bastaría con que se contemplara una información puntual y completa en esta materia a la Administración Pública a través del trámite de afiliación y alta en el régimen especial de autónomos de la Seguridad Social, información que sucesivamente se trasladaría por vía interna o de cooperación interadministrativa a la entidad pública competente en materia de control de la legislación de prevención de riesgos laborales de los trabajadores autónomos.

En esa clave, no sería preciso el establecimiento de fórmula alguna de autorización previa para el ejercicio de concretas actividades profesionales por cuenta propia. Este tipo de autorizaciones administrativas tan sólo se impondría para los supuestos específicos ya existentes en los cuales concurren razones de orden público que así lo aconsejan, por ejemplo allí donde se comprueba la presencia de una especial peligrosidad de la actividad puesta en marcha por el profesional autónomo, como podría ser el caso de la fabricación y distribución de productos pirotécnicos. Más allá de ello, lo único contemplado es el caso muy singular de la necesidad de autorización administrativa para el ejercicio de prestaciones de servicios en espectáculos públicos por parte de menores de dieciséis años (art. 9.2 LETA en relación con el art. 6.4 ET).

Como elemento final de cierre del sistema de control, se encuentra la ya aludida atribución de la potestad sancionadora a la Administración laboral en caso de incumplimiento de la legislación de prevención de riesgos laborales. En esta ocasión sí que la regla se inserta dentro de la normativa general de prevención de riesgos laborales y, por tanto, de manera implícita se atribuye de manera directa a la Administración Laboral la facultad de imposición de sanciones administrativas en relación con la prevención de riesgos laborales (art. 2.8 LISOS). Sin embargo, la virtualidad práctica de este precepto es muy limitada, por lo que sería aconsejable abordar modificaciones legislativas que profundizarán en la concreción de una efectividad en el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁸.

La principal debilidad que se observa en esta materia se sitúa en el hecho de que la declaración genérica de identificación del trabajador autónomo como posible sujeto que puede ser sancionado en este ámbito, no viene acompañada de la correspondiente identificación de un específico listado de conductas calificadas como ilícitas que incurren en la correspondiente infracción administrativa sancionable; a estos efectos conviene recordar que el principio de tipicidad constituye una garantía esencial en nuestro Estado de Derecho respecto del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, lo que impide cualquier tipo de lectura extensiva o ampliatoria de las conductas punibles, sin que quepa deducirlo ello de la simple consideración del autónomo como sujeto incluido dentro del ámbito de aplicación de la LISOS, con lo cual resulta notablemente restringido el campo de actuación de la Administración laboral en este campo; lo cual a su vez como efecto reflejo también puede provocar una notable limitación para las funciones anteriormente mencionadas en la fase de vigilancia y control de la actividad preventiva por parte de los autónomos. La facultad sancionadora, en concreto, queda exclusivamente limitada a los incumplimientos del art. 24.1 y 2 LPRL relacionados con los deberes de los autónomos en las situaciones de coordinación de actividades empresariales (art. 12.13 y 14 LISOS y art. 13.7 y 8).

En igual medida, resulta muy limitada la capacidad de actuación por esta vía sancionadora respecto de las conductas de empresas clientes y proveedores que puedan poner en riesgo de accidentes y enfermedades a los trabajadores autónomos, por cuanto que aunque ahora como tales empresarios puedan estar incluidos dentro del ámbito de aplicación de la LISOS con una tipificación más extensa de infracciones administrativas, tales conductas ilícitas vienen contempladas en la práctica totalidad de las ocasiones respecto de ilícitos que se proyectan tan sólo sobre los trabajadores asalariados, sin que de nuevo quepa aquí extensiones interpretativas del supuesto de hecho sancionado, ahora desde el punto de vista subje-

⁸ Vid. Solá Monells, X.: "Régimen profesional común del trabajador autónomo: artículos 7, 8 y 10 de la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo", en AA. VV. (Salvador Del Rey Guanter director). Comentarios al Estatuto del Trabajo Autónomo, ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 168.

tivo de la víctima. Prueba de lo que venimos interpretando aquí, aunque lo sea en términos críticos respecto de sus resultados, es que cuando el Estatuto del trabajo autónomo procede a determinar los efectos jurídicos derivados de los incumplimientos respecto de las obligaciones establecidas en situaciones de coordinación de actividades empresariales con intervención de autónomos, la norma se limita a prever que los infractores "*asumirán las obligaciones indemnizatorias de los daños y perjuicios ocasionados*" (art. 8.6 LETA); con lo cual a sensu contrario por omisión viene a indicar que éstas serán las únicas responsabilidades que se asumirán y en ningún caso cabrá imponer responsabilidades de naturaleza sancionatoria administrativa. Más aún el Informe previo de la Comisión de expertos que en su día desembocó en el actual Estatuto del trabajo autónomo proponía modificar la LISOS, para recoger expresamente como infracción grave el incumplimiento por parte de la empresa principal cliente de la obligación de vigilancia en relación con los trabajadores autónomos; la no toma en consideración finalmente de esta propuesta, conduce inexorablemente también a una interpretación de la normativa vigente excluyente de este tipo de responsabilidad administrativa.

Por último, donde sí que cabe extraer un importante juego a la potestad sancionadora de la Administración Pública, lo puede ser en todo el conjunto de actividades de control público en base a legislaciones que, aunque no formalmente calificables como de prevención de riesgos laborales, se encuentran en zonas colindantes y como tales pueden tener una funcionalidad múltiple, una de ellas la tutela de la seguridad laboral de los autónomos. Me refiero en concreto a todas aquellas otras esferas que impacta con efectos reflejos sobre la actividad profesional de los autónomos en ciertos sectores productivos o de servicios: legislación de medio ambiente, sanitaria, de seguridad vial, de seguridad pública, de orden público, etc.

