

CONSTITUCIÓN DE COMITÉ DE SEGURIDAD Y SALUD

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), de 25 de julio de 2013

MARÍA DEL JUNCO CACHERO*

SUPUESTO DE HECHO: La Federación de Servicios de la Unión General de Trabajadores (FES-UGT) interpuso demanda sobre conflicto colectivo frente al Banco de Caja España de Inversiones Salamanca y Soria, CC.OO., CSICA y Unión de Empleados de Ahorro, ante la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional, solicitando que el Banco reconozca la obligación de constituir Comités de Seguridad y Salud en los centros de trabajo con 50 o más trabajadores, designando para ello, la empresa, sus representantes en dichos Comités¹.

La Audiencia Nacional dicta Sentencia estimando la demanda de conflicto colectivo, declarando la obligación de constituir Comités de Seguridad y Salud en los centros de trabajo cuyos censos sean de 50 trabajadores o más y obligando al Banco a nombrar sus representantes en dichos Comités.

El Banco interpone recurso de casación contra la Sentencia de la Audiencia Nacional, que el Tribunal Supremo desestima².

RESUMEN: La empresa recurrente plantea lo que realmente constituye el fondo de la cuestión controvertida: o sea, si frente a la clara obligación establecida en el art. 38.2 LPRL³, “se constituirá un Comité de Seguridad y Salud en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores”, puede oponerse la empresa a cumplir con dicha obligación al haberse pactado en Acuerdo y posteriormente constituido un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral, con presencia de todas las secciones sindicales, salvo UGT, quién estaba convocada expresamente para ello.

Para el Tribunal la respuesta ha de ser necesariamente negativa.

* T.E.U. de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

¹ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social, de 28 de marzo de 2012.

² Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

³ Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en adelante LPRL.

ÍNDICE

1. CONSTITUCIÓN DE COMITÉ DE SEGURIDAD Y SALUD
2. DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS ALTERNATIVOS A LA NORMA DE SEGURIDAD Y SALUD
3. LA SUPLEMENTARIEDAD DEL CONVENIO COLECTIVO ESTATUTARIO

1. CONSTITUCIÓN DE COMITÉ DE SEGURIDAD Y SALUD

El art. 38.2 LPRL, establece que “se constituirá un Comité de Seguridad y Salud en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores. El Comité estará formado por los Delegados de Prevención, de una parte, y por el empresario y/o sus representantes en número igual al de los Delegados de Prevención, de la otra”.

La empresa por una parte y los Sindicatos UEA, CSICA y CC.OO., quienes acreditaban representatividad del 57,20 %, suscribieron un pacto de fusión en cuyo apartado 8.5 se convino que en el plazo de seis meses se elaboraría un Plan de Prevención de Riesgos Laborales y se constituiría un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral, que centralizara las actividades de prevención de riesgos laborales.

No tiene en cuenta para nada este acuerdo el precepto legal de obligado cumplimiento, esto es, que en aquellos centros o empresas que cuenten con 50 o más trabajadores, se constituirá un Comité de Seguridad y Salud.

Es más, aunque es cierto que pueden constituirse otros órganos *ad hoc* para materia preventiva y, que la propia Ley no contempla, es sólo a través de la negociación colectiva estatutaria y no mediante un acuerdo de empresa con algunos de los sindicatos, no todos, presentes en la misma la forma de constituir estos órganos. Más adelante abordaremos este tema.

Así pues, el planteamiento inicial que nos trae la Sentencia que se comenta, es estimar o no la pretensión de la demanda en cuanto al derecho de constituirse Comité de Seguridad y Salud en los centros de más de 50 trabajadores, “por tratarse de una obligación legal inexcusable”⁴, que no puede bloquearse, salvo que se constituyan órganos específicos a través de convenio colectivo estatutario, lo que no ha acontecido en el presente caso, ya que se constituyó un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral mediante acuerdo extraestatutario.

Caso distinto hubiera sido, si se hubiera tratado de una empresa que tiene muchos centros de trabajo pero ninguno supera el umbral de los 50 trabajadores, en la que se pudiera constituir un Comité que participe de todos esos centros⁵. Pero no es

⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

⁵ Salcedo Beltrán, C.: *El deber de protección empresarial de la seguridad y salud de los trabajadores*. Tirant lo blanch. Valencia 2000. Pág. 75.

el caso⁶; la empresa cuenta con diversos centros de trabajo donde no se constituye Comité de Seguridad y Salud aún alcanzando el censo de 50 o más trabajadores.

Y es más, el art. 38.3 párrafo 2º LPRL permite que aquellas empresas que cuenten con más centros de trabajo en los que ya estén constituidos los oportunos Comités de Seguridad y Salud, acuerde la creación de un comité intercentros especializado en este ámbito, cuyas funciones serán las que el propio acuerdo le atribuya. Acuerdo de creación de este comité intercentros que puede instrumentarse a través de convenio colectivo, estatutario o extraestatutario, o cualquier otro pacto específico e informal ⁷ entre el empresario y los representantes de los trabajadores, aunque debe descartarse la validez de pactos adoptados por sujetos no colectivos, ya que, pese a la libertad del precepto legal, la opción se plantea en empresas en las que ya existe Comité de Seguridad y Salud de centro de trabajo. Supuesto este último que tampoco se da en el caso que nos ocupa. No hay Comité de Seguridad y Salud en centros de 50 o más trabajadores y se acuerda la creación de un Comité Único de Seguridad y Salud, con independencia del censo de cada centro de trabajo, y por un acuerdo extraestatutario, que si bien podría haber valido para establecer el Comité Único, necesariamente antes habría que haber cumplido el precepto legal de constituir los Comités de Seguridad y Salud.

Así pues, existe la obligación de constituir los Comités de Seguridad y Salud en los centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores, designando para ello la empresa, sus representantes en dichos Comités⁸.

“Es así, por cuanto el convenio colectivo y con mayor razón los acuerdos de empresa están sometidos a la legalidad, como recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 2007, donde se subraya la primacía de la ley en aquellos extremos que tienen carácter inderogable, inalterable e indisponible y que en aras del principio de legalidad consagrado en el art. 9 de la Constitución, las normas promulgadas por el Estado, con carácter de derecho necesario, penetran, por imperio de la ley, en la norma paccionada ya creada, que no puede bloquear el despliegue de derechos mínimos de carácter necesario, como sucede con la constitución de Comités de Seguridad y Salud en los centros de más de 50 trabajadores”⁹.

⁶ Montoya Melgar, A., Pizá Granados, J. y Alzaga Ruiz, I.: *Curso de seguridad y salud en el trabajo*. Editorial Universitaria Ramón Areces. Madrid 2009. Pág. 281. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 3 de noviembre de 1997, permite la constitución de un Comité de Seguridad y Salud en una pluralidad de centros, en un ámbito provincial, cuando en su conjunto alcanza los 50 trabajadores, pero no lo alcanzan individualmente ninguno de ellos.

⁷ Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y.: *La seguridad y salud laboral en la negociación colectiva*. Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos. Informes y Estudios Relaciones Laborales. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid 2009. Pág. 520.

⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

⁹ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social, de 28 de marzo de 2012

2. DESIGNACIÓN DE ÓRGANOS ALTERNATIVOS A LA NORMA DE SEGURIDAD Y SALUD

Sin perder de vista que el Comité de Seguridad y Salud está integrado por los Delegados de Prevención por una parte y por representantes designados por el empresario, por otra, es llamativo resaltar como la propia LPRL establece en su art. 35.4: “Asimismo, en la negociación colectiva o mediante acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores¹⁰ podrá acordarse que las competencias reconocidas en esta Ley a los Delegados de Prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en el propio convenio o en los acuerdos citados”.

La constitución de un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral que centralizara todas las actividades de prevención de riesgos laborales¹¹, aparenta ser justamente lo que la propia Ley está permitiendo.

La posibilidad que el art. 35.4 LPRL ofrece a los agentes sociales de que a través de la negociación colectiva o mediante los acuerdos del art. 83 ET se pacte que las competencias reconocidas legalmente a los Delegados de Prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en tales instrumentos, no es desaprovechable en la práctica convencional¹². En efecto, aquel precepto abre la puerta a la creación de órganos de participación y representación de carácter especializado en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, diferentes de los diseñados legalmente, cuya virtualidad radica¹³ en servir de instrumento adecuado para suplir la ausencia de instancias de representación y participación colectiva en unidades de pequeña dimensión que carecen de las figuras comunes principalmente por no darse las condiciones objetivas exigidas.

En primer lugar, no estamos en presencia de unidades de pequeña dimensión, por cuanto se está demandando la constitución de Comités de Seguridad y Salud en aquellos centros que tengan 50 o más trabajadores. Por tanto en más que probable la existencia de representación en los mismos. Y en segundo lugar, el grado de representatividad de los sindicatos firmantes del acuerdo no figura en los hechos probados. Pero aunque se aceptara ese nivel de represen-

¹⁰ Art. 83.3 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en adelante ET: “Dichas organizaciones de trabajadores y empresarios podrán igualmente elaborar acuerdos sobre materias concretas. Estos acuerdos, así como los acuerdos interprofesionales a que se refiere el apartado 2 de este artículo, tendrán el tratamiento de esta Ley para los convenios colectivos”.

¹¹ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

¹² Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y.: *La seguridad y la salud laboral.....* op. cit. Pág. 531.

¹³ Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y.: *La seguridad y la salud laboral.....* op. cit. Pág. 531. Sempere Navarro, A., García Blasco, J., González Labrada, M. y Cardenal Carro, M.: *Derecho de la seguridad y salud en el trabajo*. Civitas. Madrid 1998. Pág. 297.

tatividad, lo cierto es que el acuerdo continuaría sin poder ser calificado como un convenio estatutario, pues no consta que haya sido tramitado ni aprobado como tal; tampoco que haya sido inscrito, ni que haya sido objeto de publicación oficial, como exige el art. 90 ET. Si es así, estamos ante un producto de una negociación informal que no es hábil a los efectos pretendidos. Tampoco estamos ante un acuerdo para materias concretas del art. 83.3 ET, pues este tipo de acuerdos también requiere para tener una eficacia normativa y general cumplir las exigencias que para los convenios colectivos estatutarios establece el Título III del ET.¹⁴

Parece claro que no es posible constituir legalmente un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral, salvo que se efectúe mediante convenio colectivo estatutario o mediante los acuerdos de materias concretas referidas en el art. 83.3 ET, que exigen una tramitación con arreglo a todos los requisitos del Título III del ET.¹⁵

Así pues, el hecho de la constitución de un Comité Único mediante un acuerdo de fusión, que no ha sido registrado ni publicado, como sería exigible para considerarlo un acuerdo estatutario, a tenor de lo dispuesto en el art. 90 ET, no puede soslayar el cumplimiento de una obligación legal, como es la constitución de los Comités de Seguridad y Salud en los centros de más de 50 trabajadores¹⁶.

Por tanto, las remisiones de la LPRL en materia de organización de las formas de participación de los trabajadores ha de entenderse referida a los convenios colectivos estatutarios y no a los extraestatutarios. La razón estriba, como dijo la Sentencia de 1 de junio de 2007¹⁷ en que “existen determinadas materias que por su naturaleza tienen un alcance general y requieren un efecto normativo que rebasa la capacidad de las negociación extraestatutaria, porque en estas materias la regulación pretendida no se va a limitar a disciplinar las condiciones de trabajo de unos trabajadores individualmente considerados, sino que a través de la organización de la acción preventiva en la empresa afectan a todos y requieren una regulación uniforme. En ese sentido ha de entenderse la referencia al convenio colectivo y a los acuerdos de empresa con los representantes de los trabajadores, pues en ambos supuestos quienes pactan lo hacen en su calidad de empresarios de una parte, y de representantes legales o sindicales de los trabajadores, de otra, con la finalidad de que los acuerdos que alcancen afecten a todos los representados en el ámbito correspondiente y a quienes en el futuro accedan al mismo”¹⁸.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

¹⁵ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social, de 28 de marzo de 2012.

¹⁶ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social, de 28 de marzo de 2012.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 1 de junio de 2007.

¹⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

3. LA SUPLEMENTARIEDAD DEL CONVENIO COLECTIVO ESTATUTARIO

De la lectura de los arts. 1¹⁹ y 2.2²⁰ LPRL cabe deducir que la referencia a la negociación colectiva que realiza la Ley alude a los convenios colectivos de eficacia general o estatutarios, pues la norma utilizando un criterio contrario, en ningún momento se refiere de forma expresa a los pactos de eficacia limitada; además cabría alegar razones de oportunidad en el sentido de que el uso de los convenios colectivos extraestatutarios introduciría importantes diferencias entre los trabajadores sujetos al convenio y aquéllos que no lo estuvieran, pudiéndose generar situaciones de desprotección de ciertos trabajadores y, no sólo respecto de los no cubiertos, sino también de los protegidos porque no se debe olvidar que este tipo de acuerdo no tiene valor normativo²¹.

Así pues, la LPRL se refiere genéricamente a los convenios colectivos, con independencia de su ámbito, pero siempre que se trate de un convenio colectivo con eficacia personal *erga omnes*, por tratarse la seguridad y la salud de una cuestión que afecta a la empresa en su conjunto. Por tanto, es válido cualquier tipo de convenio colectivo, con la única condición de que sea un convenio colectivo de carácter estatutario²².

La LPRL califica el conjunto de sus normas como derecho necesario mínimo indisponible y reserva al convenio colectivo la función de mejora y desarrollo de éste²³.

El carácter mínimo de las disposiciones legales y reglamentarias se pone de manifiesto en la Disposición Transitoria Primera, 1 y 2 de la LPRL, al señalar que se mantendrá la aplicación de los convenios colectivos que, en materia de derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en la prevención de riesgos, y también en cuanto a órganos específicos de representación de los trabajadores en materia de prevención, resulten más favorables para los trabajadores que lo dispuesto en la Ley²⁴.

¹⁹ Art. 1 LPRL: “La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito”.

²⁰ Art. 2.2 LPRL: “Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos”.

²¹ Muñoz Ruíz, A. B.: *El sistema normativo de prevención de riesgos laborales*. Lex Nova. Valladolid 2009. Pág. 301.

²² Camps Ruíz, L. M.: *La participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales*. Tirant lo blanch. Valencia 2010. Págs. 38 y 73.

²³ Muñoz Ruíz, A. B.: *El sistema normativo*.....op. cit. Pág. 294.

²⁴ Sala Franco, T.: *Derecho de la prevención de riesgos laborales*. Tirant lo blanch. Valencia 2010. Pág. 47.

La doctrina mayoritaria ha sostenido que el espacio normativo del convenio colectivo se ciñe esencialmente a la relación de complementariedad o mejora de las condiciones de seguridad previstas en la Ley²⁵.

La complementariedad consiste en establecer un tratamiento más favorable, que en este caso lo sería en los términos de prevención o de participación en la prevención. No parece que estemos ante una relación de complementariedad, sino más bien ante una relación de supletoriedad, es decir, cuando la norma estatal cede en su aplicación ante la existencia de una norma convencional que queda autorizada para desplazar a la primera. Pero tampoco estamos en presencia de un convenio colectivo que regule tal constitución de un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral, ni la norma estatal está cediendo para que se instaure dicho Comité, ya que dicha norma exige la presencia de un órgano allí dónde se cumplen los requisitos para el mismo.

Circunstancia distinta hubiera sido si dicho órgano –Comité Único de Seguridad y Salud Laboral- hubiera sido establecido en el convenio colectivo que afecte a la empresa, pues entonces sí cumpliría los requisitos que se exigen legalmente para poder constituirse; esto es, que afecte y se negocie conforme a las reglas del convenio colectivo estatutario o acuerdos del art. 83.3 ET.

Hay que tener en cuenta la posición del convenio colectivo en el sistema de fuentes del Derecho del Trabajo. Esa posición varía en función de que se trate de un convenio colectivo estatutario o de un convenio colectivo extraestatutario. El convenio estatutario es el negociado, aprobado, inscrito y publicado cumpliendo las exigencias que establece el Título III del ET y se caracteriza por tener eficacia jurídica normativa y eficacia personal general, estando definida su posición jurídica en el sistema de fuentes en el art. 3.1b) ET. Por el contrario, el convenio extraestatutario, negociado por sujetos colectivos al margen de las normas del ET, carece de eficacia personal general, al estar limitada a los representados por los negociadores, y su eficacia es meramente contractual²⁶.

Así, la relación de complementariedad está recogida en el art. 2.2 LPRL cuando establece que “las disposiciones de carácter laboral contenidas en la Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de derecho necesario mínimo e indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos”. Pero para ello es necesario que la norma suplementada sea objetivamente mejorable y que la mejora sea determinable como tal, lo que es cuestionable cuando se refiere, como en el presente caso, a normas de organización y de lo que se trata es de sustituir un modelo legal relativamente descentralizado –Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud- por un modelo acordado relativamente centralizado –Comité Único de Seguridad y Salud Laboral-²⁷.

²⁵ Muñoz Ruiz, A. B.: *El sistema normativo*.....op. cit. Pág. 278.

²⁶ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social, de 25 de julio de 2013.

²⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Social de 25 de julio de 2013.

La organización de la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales es una de las materias que requieren una regulación uniforme, es decir, que estas materias por su naturaleza tienen un alcance general y requieren un efecto normativo que rebasa la capacidad de la negociación extraestatutaria.

Por todo ello no es posible acogerse a la relación de suplementariedad para poder llevar a cabo la constitución de un Comité Único de Seguridad y Salud Laboral, porque tal caso como indica la Sentencia de la Audiencia Nacional²⁸ “no podemos coincidir con la tesis empresarial, porque la constitución de los Comités de Seguridad y Salud en los centros de trabajo de más de 50 trabajadores es una obligación legal inexcusable, de conformidad con lo dispuesto en el art. 38.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, donde se utiliza la expresión perentoria *se constituirán...* que sólo puede soslayarse cuando se acuerda legalmente la constitución de un órgano específico, cuyo despliegue no puede conformarse si no es mediante convenio colectivo estatutario”.

²⁸ Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social, de 28 de marzo de 2012.