

EUGENIO GARCÉS BONET

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL EJÉRCITO DE TIERRA



JTB
BOSCH EDITOR

La normativa europea establece que algunas actividades no pueden acogerse a la normativa general sobre seguridad y salud laboral ya que el hacerlo dificultaría la obtención de sus objetivos. Esta excepción está referida a algunas actividades de los servicios de emergencia o de las fuerzas armadas, tanto policías como militares, por lo que la prevención en esos colectivos debe ser especial únicamente en aquellas actividades en las que no puede aplicarse la normativa convencional. Pero en aquellas en las que pueda hacerse, no debe haber una protección distinta a la disfrutada por el resto de la población laboral.

Partiendo de la experiencia del trabajo diario, esta obra estudia la normativa aplicable a la prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra, correlacionándola con la realidad. Se analizan tanto los temas relativos estrictamente a la seguridad laboral como todos aquellos otros relacionados con otros aspectos de la estructura de importancia para el funcionamiento de la misma.

Entre estos últimos, podemos destacar todo lo relacionado con la responsabilidad – de difícil deslinde entre las diversas autoridades militares que pueden estar relacionadas con un accidente laboral – la capacitación del personal técnico, e incluso aspectos de gestión del mismo, y la propia estructura adoptada.

El trabajo no se detiene en los defectos o problemas encontrados, sino que va más allá respondiendo a las disfunciones detectadas con propuestas para modificar las normas de todo nivel – tanto civiles como militares – que configuran este universo, buscando una mejor adecuación de los derechos del personal militar en cuanto a seguridad y salud laboral a los que debe disfrutar toda la población laboral, pero también el asegurar la pervivencia del sistema haciendo esos puestos más deseables para el personal militar.



Eugenio Garcés Bonet

La prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra

2017



BOSCH EDITOR

Nota al lector

Debido al tamaño, esta monografía se ha dividido en dos volúmenes, de los que el primero contiene el desarrollo propiamente dicho y el segundo los anexos, que se encuentran disponibles en:

<http://> 

En ellos está incluida la documentación –íntegra o extractada– que por su carácter militar no está al alcance del público general, pero que se considera imprescindible para la comprensión adecuada de este trabajo. En esta parte, y por mantener hasta cierto punto la fidelidad a los documentos originales, se han admitido algunas licencias respecto al formato de texto y párrafos seguido en el cuerpo del trabajo.

© MAYO 2017 EUGENIO GARCÉS BONET

© MAYO 2017



Librería Bosch, S.L.

<http://www.jmboscheditor.com>

<http://www.libreriabosch.com>

E-mail: editorial@jmboscheditor.com

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

ISBN papel: 978-84-946829-7-1

ISBN digital: 978-84-946829-8-8

D.L.: B12498-2017

Diseño de portada: Black Concepts

<https://www.behance.net/BlackConcepts>

contactblackconcepts@gmail.com

Diseño interior y maquetación: Cristina Payà (cspaya@sbeditorialdesign.com)

Printed in Spain – Impreso en España

Índice

Abreviaturas utilizadas.....	13
Introducción	17
CAPÍTULO I	
La Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Pública: configuración normativa	29
1. Marco normativo general de la prevención de riesgos laborales	29
1.1. Normativa internacional extracomunitaria. El Convenio 155 de la OIT.....	30
1.2. Normativa comunitaria.....	33
1.3. Marco constitucional	40
2. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención.....	43
2.1. La Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales	43
2.2. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, Reglamento de los Servicios de Prevención	52
3. La prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración Pública.....	54
3.1. El Real Decreto 1488/1998, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado	62
3.2. El Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado	64

CAPÍTULO II

El Ministerio de Defensa: organización y personal.....	69
1. Organización.....	69
1.1. El Ministerio de Defensa.....	69
1.2. El Ejército de Tierra	71
2. El personal en el MINISDEF.....	76
2.1. Los empleados públicos	77
2.2. Personal de las fuerzas armadas	83
3. Configuración normativa de la prevención de riesgos laborales en el Ministerio de Defensa.....	85
3.1. Primeras acciones en materia de prevención en el Ejército. El OR7-020 Protección de la Fuerza	93
3.2. La implementación del sistema de prevención del Ejército. La Ley 39/2007 de la Carrera Militar	110

CAPÍTULO III

La seguridad en el Ejército de Tierra y la prevención de riesgos laborales	115
1. El Real Decreto 1932/1998 de adaptación de los capítulos III y V de la LPRL al ámbito de los centros y establecimientos militares ...	117
2. El Real Decreto 1755/2007 de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la Organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa.....	120
3. La Orden DEF/3573/2008.....	123

CAPÍTULO IV

La seguridad del personal y la acción preventiva en el Ejército de Tierra	125
1. Las medidas de seguridad en el ámbito castrense.....	125
1.1. El OR7-028 Jefe de Base, Acuartelamiento o Establecimiento	129
1.2. La normativa específica de prevención de riesgos laborales del Ejército de Tierra: Ámbitos de aplicación.....	130
2. Fundamentos de la acción preventiva en el Ejército de Tierra	138

2.1. El deber general de protección de los mandos:	138
2.2. La protección de la fuerza.....	140
2.3. Principios de acción preventiva: peculiaridades del ámbito castrense.....	141
2.4. Integración de la prevención de riesgos laborales en el conjunto de actividades.....	148
2.5. Derechos y obligaciones del personal en materia de seguridad laboral	151

CAPÍTULO V

El sistema de prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra	167
1. Concepto y modalidades	167
2. Cometidos del Servicio de Prevención en el Ministerio de Defensa	171
3. Los escalones superiores del sistema	174
4. Estructura en el ET.....	191
5. Distribución territorial de los Servicios: Directiva 02/11, prevención de riesgos laborales en el ET	194
6. Funciones	206
7. Gestión de personal.....	211
7.1. Formación del personal.....	213
7.2. Régimen de destinos.....	220
7.3. Carga de trabajo.....	223
7.4. Motivación e incentiación	226

CAPÍTULO VI

Obligaciones relativas a la prevención de riesgos laborales en el Ejército de Tierra	229
1. El Plan de prevención	229
2. Otras obligaciones del Ejército de Tierra en materia de prevención	232
2.1. Evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva	232
2.2. Vigilancia de la salud	234

2.3.	Formación e información.....	251
2.4.	Coordinación de actividades empresariales en los establecimientos militares.....	253
CAPÍTULO VII		
	Participación y representación. Otras obligaciones del ET en materia de prevención.....	267
1.	Derechos de participación y consulta	267
2.	Representación	272
3.	El Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas	283
4.	La Junta de PRL y la Comisión de Seguridad Laboral.....	286
CAPÍTULO VIII		
	Control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y responsabilidades asociadas	291
1.	El Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas como organismo de control	292
2.	El Observatorio de la Vida Militar	293
3.	La inspección de trabajo en las instalaciones militares	295
4.	La responsabilidad	302
4.1.	La responsabilidad de la Administración Pública en materia de prevención de riesgos laborales.....	302
4.2.	La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública	313
4.3.	La responsabilidad de los servicios y de los técnicos de prevención.....	316
4.4.	Tipos de responsabilidad	320
4.5.	La imputación de responsabilidades.....	334
4.6.	Consideraciones finales sobre los sujetos responsables.....	344
CAPÍTULO IX		
	La prevención de riesgos laborales en las Fuerzas Armadas de algunos países de nuestro entorno	349

1.	Italia	350
1.1.	Comentarios	354
2.	Suiza	354
2.1.	Comentarios	355
3.	Francia	358
3.1.	Dirección del sistema.....	358
3.2.	Actividades operativas.....	359
3.3.	Vigilancia de la salud	359
3.4.	Los Coordinadores Centrales de Prevención.....	359
3.5.	Organismos de representación en prevención.....	360
3.6.	La Conferencia de Coordinación de Prevención.....	362
3.7.	El responsable de prevención de acuartelamiento	363
3.8.	Misión y formación de los Comités de Higiene, Seguridad y Condiciones de Trabajo	364
3.9.	Inspectores de trabajo	365
3.10.	Formación.....	365

CAPÍTULO X

	Propuestas de <i>lege ferenda</i>	367
1.	Áreas de mejora detectadas	367
2.	Acciones de mejora	370
3.	Una posible solución global.....	419

CAPÍTULO XI

	Conclusiones	425
--	--------------------	-----

CAPÍTULO XII

	Fuentes utilizadas en la confección de este trabajo.....	447
1.	Bibliografía.....	447
2.	Páginas web.....	455
3.	Normativa	459

3.1. General.....	459
3.2. Militar.....	466

Introducción

Tras la promulgación por la Comunidad Europea de la Directiva Marco 89/391/CEE¹, de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, parecía claro que la intención de las autoridades europeas era adoptar una postura de protección al trabajador que trascendiese no solo las fronteras nacionales, sino también las conciencias individuales².

La idea fundamental que pretende transmitir la Directiva es que la prevención de riesgos laborales no es una actividad privativa de ninguna rama de la actividad económica de un país, ni siquiera de aquellas actividades que tienen por objetivo la consecución de un beneficio. Toda la población laboral debe estar amparada por estas normas, incluyendo a los empleados públicos.

Desarrollando un poco más esta idea, en el contexto proteccionista en el que a raíz de la norma citada va a moverse el mundo laboral a partir de ese momento³, no se puede olvidar que existen actividades –en todos los

1 Diario oficial de la Comunidad Europea núm. 186.

2 A pesar de este esfuerzo normativo y de la importancia objetiva de la prevención, según los datos facilitados por la Mutua de Accidentes de Zaragoza (MAZ) en el 3º Congreso Nacional de Prevención de Riesgos Laborales, las motivaciones declaradas por las empresas para la implantación de la prevención fueron:

56 % cumplimiento legal.

18 % imagen.

26 % otros.

3 La intención de la norma es ser aplicada en «todos los sectores de actividades, públicas o privadas» (art. 2).

casos privativas del Estado⁴— con unas características tales que si se aplicara en ellas la misma mentalidad de reducción de riesgos que en las normales no se podrían llevar a cabo, y sin embargo son imprescindibles para la supervivencia de una sociedad moderna. Por eso, la norma primigenia de la Comunidad Europea tiene buen cuidado de dejarlas al margen de su campo de actuación, pero limitando con precisión qué es lo que no puede o no debe someterse a ella, fijando que sólo pueden quedar fuera determinadas actividades, como hemos dicho privativas del Estado, que buscan un bien superior a la seguridad del individuo e incluso a su misma existencia, cuya ejecución no cabría si —de manera análoga a otros campos de la actividad laboral— para ello cupiera exigir las medidas de seguridad necesarias para disminuir los riesgos al mínimo.

Concretamente, se busca que aquellos colectivos de servidores públicos, cuyo cometido principal implica el correr unos riesgos determinados —como ya se ha dicho buscando un objetivo de mayor valor social que la integridad misma del individuo—, sean amparados por la norma general o

4 Últimamente ha aparecido el fenómeno de las llamadas *compañías militares privadas*, que pueden considerarse una versión de los tradicionales mercenarios actualizada y adaptada al mercado. Estas compañías ofrecen sus servicios al mejor postor y suelen ser contratadas por algunos Estados para complementar a sus fuerzas armadas; sin embargo su actividad puede vulnerar el principio del monopolio de la violencia por parte del Estado por lo que su legalidad es discutible y, en la actualidad, se encuentran en un limbo legal.

Las actividades laborales de estas sociedades se encuentran entre las que debieran ser eximidas de la aplicación de la normativa PRL, pero al no ser entes públicos no pueden quedar al margen y, al menos en teoría, debieran someterse a la reglamentación correspondiente. El hecho de que operen normalmente en países en los que no existe una regulación de la prevención no debiera ser óbice para aplicar la correspondiente a aquel en que la compañía tiene su sede comercial, pudiendo considerar esto como un caso particular de la disquisición sobre si el derecho aplicable en un trabajo desarrollado en el extranjero —especialmente en lo referido a los relacionados con las operaciones militares— debe estar sometido al derecho del país de origen (comúnmente conocido como *derecho de sangre, bandera o ius sanguini*) o al de acogida (*ius soli*).

Este extremo puede ampliarse en ALIA PLANA, J.M.: «Reglas de enfrentamiento y gobierno del Campo de Agramante». En Revista del Instituto de Estudios Estratégicos (IEEE) núm. 5/2015.

bien, en aquellas actividades que presenten unas características particulares tales que no hagan conveniente la aplicación de la norma general, cuenten con una normativa particular basada en los mismos principios inspiradores de aquella pero desarrollada por la estructura de mando de ese colectivo en función de la actividad que deben desarrollar.

Estas actividades se desarrollan principalmente en los campos de seguridad, defensa y emergencias en los que la aplicación estricta e indiscriminada de la normativa podría equivaler a una total pérdida de eficacia en el cumplimiento de sus misiones, con las graves consecuencias fácilmente imaginables. Por ello el segundo apartado del artículo 2 de la mencionada Directiva Marco excluye específicamente esas actividades del campo de aplicación de la norma.

Pero como se podrá ver más adelante la exclusión no es absoluta. Lo que no se cubre son simplemente algunas actividades, pero dejando muy claro que eso no quiere decir que la seguridad y salud del trabajador pueda omitirse, sino que, en determinadas circunstancias, debe estar supeditada al interés mayor de cumplir la misión encomendada.

Si vemos específicamente el caso que nos ocupa, el Ejército de Tierra (al que se hará referencia también a lo largo del trabajo como «Ejército», o simplemente con la sigla ET), se puede encontrar un gran número de actividades que son perfectamente equiparables a las desarrolladas por otros colectivos que no están excluidos de la norma en ningún momento. De hecho, sólo algunas de las actividades desarrolladas por estos militares deben ejecutarse en condiciones tales que hagan imposible la aplicación de unos procedimientos de prevención de riesgos convencionales o ligeramente modificados. De ahí la precisión de la norma comunitaria al delimitar las actividades exentas, dado que su intención es que, en idénticas circunstancias, todos los trabajadores deben tener idéntica protección frente a los riesgos.

En nuestro país la trasposición de la Directiva en la Ley 31/1995⁵, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales definía su campo de

5 BOE 269, de 10 de noviembre.

aplicación en términos similares a los utilizados por la fuente, estableciendo en su artículo 3 que no era de aplicación en «... aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

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

Más adelante el mismo artículo tercero dispone, de manera análoga a la Directiva Europea, que incluso en esos casos debe contarse con una normativa de seguridad laboral, específica adaptada a las particularidades tanto del actor como de la actividad a desarrollar y medios disponibles:

Es decir, de manera análoga a como hace la Directiva, la salvedad de la aplicación es únicamente parcial, relativa a determinadas actividades y además éstas deben contar con unas normas de seguridad propias.

Pero nuestro país entendió que lo excluido de la aplicación de la norma eran los colectivos como tales⁶, y a pesar de que en la traslación al derecho interno⁷ se volvía a hacer hincapié en que lo que se hurtaba a la ley eran las actividades (Art. 3), no se desarrolló la normativa de nivel inferior que debía configurar el sistema de prevención de riesgos laborales de nuestras Fuerzas Armadas (FAS) excluyéndolas *de facto* del ámbito de aplicación de la Ley.

Como veremos, en el cuerpo legal español esta exclusión es comprendida y expresada hasta la saciedad, en el sentido de que lo que se elimina de la cobertura son las personas que pertenecen a determinados colectivos.

6 En la sentencia contra España de 12 de enero de 2006, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, se expone la posición del Gobierno español, que mantiene que «... las particularidades inherentes a las fuerzas armadas y a la policía impiden la aplicación de la Directiva 89/391 a tales categorías de personal...».

7 La traslación se hizo mediante la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (BOE núm. 269 de 10 de noviembre).

Esto tiene como consecuencia inmediata que esos grupos no están amparados por las normas de prevención de riesgos laborales; por el contrario, si lo que se eliminase fueran determinadas actividades, la cobertura se comprendería en sentido positivo excepto en lo que toca al desarrollo de esas actividades específicas que deben quedar aseguradas –o dicho de otra forma, cuyos riesgos sólo deben asumirse– «en la medida de lo posible»⁸, lo que parece más acorde con el espíritu de la norma, que pretende hacer de los casos no cubiertos una excepción puntual más que una regla, evitando así el someter al colectivo afectado a una normativa distinta y, muy probablemente, discriminatoria.

Incomprensiblemente España no desarrolló la normativa específica establecida en el ya mencionado artículo 3 de la Ley de Prevención, dejando en la práctica a las Fuerzas Armadas en la misma condición en cuanto a riesgos laborales que existía antes de la publicación de esa ley. Esta situación permaneció inalterada durante varios años, hasta que una actuación judicial por parte de la Comunidad Europea obligó a nuestro país a iniciar la implantación de un sistema de prevención de riesgos laborales (PRL) diferenciado en el seno de sus Fuerzas Armadas.

La implementación se hizo a raíz de la sentencia de 12 de enero de 2006 de la Sala Segunda del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y conlleva una problemática particular por cuanto algunas veces puede ser difícil deslindar los riesgos que deben ser asumidos por los colectivos afectados para el desarrollo de sus cometidos –bien sea porque es imposible evitarlos, como la acción del enemigo en una guerra, o porque una seguridad adecuada disminuiría la eficacia de la acción propia como podría darse en una persecución con vehículos por parte de las FCSE– de aquellos otros que pueden, y deben, ser controlados. Además, requiere una adaptación de la normativa existente y un trabajo de mentalización de la cadena de mando, ya que lo que se realizaba de forma instintiva, asumiéndolo como un aspecto más del planeamiento de las operaciones, habrá que ejecutarlo ahora dentro de un nuevo marco legal que además no estará coordinado con las estruc-

8 Art. 2 de la Directiva Marco.

turas, tanto orgánicas como presupuestarias, existentes en las instituciones afectadas, al menos en un principio.

Extraña esta demora legislativa tanto más cuanto que en 1997 España ratificó –sin reservas– e implementó⁹ el Acuerdo de Normalización OTAN (STANAG) 2908 *Occupational Health*, reconociendo *de facto* que, como dice Fernández Avilés¹⁰:

«Los miembros de las Fuerzas Armadas tienen también derecho a contar con una regulación que contemple un estándar razonable de tutela (...) Aunque hasta fechas recientes se carecía en nuestro ordenamiento de una norma específica (...) existen normas internacionales (...) que ya abrían una vía para el establecimiento de estándares mínimos de protección para este colectivo de profesionales.»

Paulatinamente, los estamentos que carecían de esta cobertura legal se fueron dotando de textos normativos adecuados, adaptados en lo necesario para permitirles el cumplimiento de las misiones que tienen encomendadas. De esta forma, el Ministerio de Defensa a través de la Unidad de Coordinación de Prevención de Riesgos Laborales orgánicamente dependiente de la Subsecretaría de Defensa, dio forma a un cuerpo normativo que posteriormente debería desarrollar cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas.

A partir de aquí, el Ejército de Tierra ha llegado a dotarse de un conjunto de normas adecuado¹¹, dirigido a permitirle integrar la prevención

9 En la Agencia de Normalización de la OTAN consta la implementación en el Ejército y en la Armada en fecha tan temprana como enero de 1997, pero no hay constancia de su aplicación al Ejército del Aire (<http://nso.nato.int/nso/>).

10 FERNANDEZ AVILES, J.: Régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales en las administraciones públicas. Comares, 2009. Granada, pág. 37.

11 Los principales hitos normativos son: OR7-020 *Prevención de riesgos y medidas de seguridad de la Fuerza*; IT 14/02 *Reconocimientos médicos periódicos y pruebas psicológicas periódicas*; Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar (BOE 278, de 20 de noviembre); RD 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa (BOE 16, de 18 de enero); Orden DEF/3573/2008, de 3 de diciembre, por la que se establece la estructura de los

de riesgos laborales en sus actividades, sin que sea un freno o impedimento para el cumplimiento de sus misiones. Estas normas han demostrado durante varios años su utilidad en la fase inicial de creación del sistema, y además han permitido a la estructura tomar conciencia de la magnitud de la tarea a desarrollar y detectar algunas áreas que pueden ofrecer interesantes oportunidades de mejora.

En la actualidad, la normativa aplicable presenta unas dificultades derivadas de la propia adaptación a las estructuras militares, a la que hay que añadir la problemática relativa al personal que debe desempeñar estos puestos, principalmente por la falta de un sistema de capacitación e incentivos coherente con las necesidades de la institución.

Por otro lado, el Real Decreto 1755/2007¹², en su artículo 6, deja fuera de la cobertura del sistema de prevención a las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas, al derivarlas a una normativa específica. La definición de estas actividades dada en el texto legal¹³ aparentemente deja una amplia

servicios de prevención de riesgos laborales en el Ministerio de Defensa. (BOE 297, de 10 de diciembre); Directiva 05/08 *Concepto orgánico de la IGE*; OR7-028 *Jefe de Base*; *Manual y Sistema de gestión de la PRL en el MINISDEF*; *Guía práctica de los Servicios PRL en el ET*; Directiva 02/11 *PRL en el ET*; RD 640/2011, de 9 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa (BOE 129, de 30 de mayo); IT 20/11 *Plan General PRL del ET*.

12 Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa (BOE núm. 16, de 18 de enero).

13 Art. 3:

- a) Actividades de instrucción y adiestramiento: Aquellas que están recogidas en los Planes Generales de Instrucción y Adiestramiento de cada ejército instrucción, adiestramiento y operativas. que el militar, ya sea de manera individual o encuadrado en una Unidad, realiza con la finalidad de prepararse para el cumplimiento de las misiones que se le asignen.
- b) Actividades operativas: Aquellas que se ejecutan en una operación, en territorio nacional o extranjero, siguiendo las directrices recogidas en un plan de operaciones.»

zona gris, que puede permitir la interpretación del concepto por la cadena de mando, y que no se disipará en tanto no haya jurisprudencia al respecto.

Además, entendiendo que debido a los condicionantes de la institución (estructura de mando, responsabilidades asociadas, pluralidad de cometidos, fines buscados,...) no es práctico el que la prevención de riesgos laborales en el Ejército sea una mera trasposición de la empleada en el ámbito civil, se entiende interesante el profundizar en los temas de representación de los trabajadores (tanto civiles como militares) en las estructuras preventivas, estudiando sus órganos y modalidades de representación en lo que concierne a la prevención de riesgos, intentando llegar a apuntar una adaptación adecuada que permita dotar a las Fuerzas Armadas españolas de una capacidad real de conocer y controlar los riesgos a los que está sometido su personal e integrar la prevención en sus actividades, así como posibilitar a su personal el desarrollo de los derechos de participación y consulta establecidos en el capítulo V de la Ley 31/1995 .

La situación expuesta hace interesante el estudio de la normativa de aplicación, para llegar a una serie de conclusiones que puedan aplicarse para mejorar la gestión en este campo *de lege ferenda*. Por tanto, el objetivo de este estudio es analizar tanto el cuerpo legal existente como su aplicación práctica, para detectar aquellos puntos que puedan ser modificados para mejorar el funcionamiento del conjunto.

Para ello, además del análisis citado se aplicará la experiencia obtenida en este campo, ya que la institución militar lleva ya casi seis años trabajando en él, y se dispone de un personal con experiencia contrastada y amplia formación en estos cometidos. Además, este periodo de tiempo ha posibilitado que la práctica totalidad de los jefes de Unidad e instalación tengan conocimiento de la existencia de esta especialidad, si bien en algunos casos todavía no se es consciente de su importancia y de las posibles repercusiones de su trabajo.

Pero antes de nada es preciso hacer una observación. En una organización como el Ministerio de Defensa, extendida por todo el país y con un número importante de trabajadores –sólo el Ejército de Tierra cuenta con más de ochenta y cinco mil trabajadores, entre civiles y militares– la prevención de riesgos laborales debe acometerse mediante un sistema dividido en niveles en función de los cometidos de cada uno de estos.

Para una comprensión rápida y suficiente en este punto del trabajo, puede sintetizarse la estructura adoptada en tres niveles¹⁴, en función de las principales tareas desarrolladas:

- Nivel superior: Tareas principalmente organizativas
- Nivel intermedio: Tareas principalmente de planificación
- Nivel básico: Tareas principalmente de ejecución

Se ha de dejar claro que esta división en niveles no es paralela a las titulaciones de los técnicos en prevención, ya que la totalidad de la estructura que se podría llamar específica está cubierta por técnicos superiores. La división de tareas es meramente indicativa, dado que no es extraño que haya solapes, desarrollando un escalón tareas que por la clasificación sugerida corresponderían a otro.

En un escalón inferior al nivel básico encontramos la Oficinas de bases, acuartelamientos y establecimientos, y los Equipos encuadrados en unidades, centros y organismos. Estos elementos están servidos por personal sin dedicación exclusiva ni exigencia de formación específica y constituyen el punto de enlace del nivel básico con las instalaciones y organizaciones que constituyen su campo de trabajo.

Esta estructura se desarrollará más ampliamente en el cuerpo del trabajo, pero es interesante exponer esta breve nota al principio para centrar el tema, ya que en este estudio se tratarán todos los niveles pero el desconocimiento inicial de estos aspectos puede llevar a confusión.

El trabajo se basa fundamentalmente en la experiencia del autor, que estuvo un año destinado en un Negociado¹⁵, equivalente al antes mencionado

14 Esta división está apuntada, aunque no explícitamente desarrollada en el anexo III de la Directiva 02/11 del Estado Mayor del Ejército, de 18 de febrero, y se complementa con la asignación de cometidos asignados en el punto 7 del mismo documento.

15 En el capítulo II se verán los niveles orgánicos y estructuras en los que se encuentran estos elementos.

nivel intermedio, y desde el 2011 hasta 2016 en un Servicio, equivalente al nivel básico, en los dos casos como jefe de los mismos y coincidiendo con su creación.

Como se ha dicho, la pretensión es no limitarse a un análisis de la normativa más o menos en profundidad¹⁶, sino discutir también –sobre la base de la experiencia obtenida en esos años de trabajo– su aplicación y los problemas que conlleva intentado llegar a una serie de propuestas de actuación para mejorar el funcionamiento del sistema.

Para ello podemos considerar estructurada esta tesis en tres partes. La primera, que ocupa los capítulos I y II, pretende dar una visión general del panorama de la prevención en España en lo que se refiere a su aplicación en la administración pública, de la organización de las Fuerzas Armadas en lo que puede afectar al tema que nos ocupa y del estado de la prevención en el Ministerio de Defensa hasta el año 2007 –en el que se comienza a desarrollar e implantar la prevención de riesgos laborales de una manera general para todo el Ministerio– así como del acervo normativo de carácter general que influirá en la implantación de la seguridad laboral para todos sus trabajadores. El objetivo perseguido con estos capítulos es sencillamente dar un conocimiento general tanto de la normativa preventiva como de la estructura de las Fuerzas Armadas para que los lectores desconocedores de esos entornos puedan seguir el argumentario.

La segunda parte describe la situación actual en lo que se refiere a la prevención en el entorno militar y podríamos considerarla compuesta por los capítulos III a VIII. Los tres primeros capítulos presentan un desarrollo de la normativa de aplicación, los fundamentos de la acción preventiva y la estructura adoptada por el Ejército de Tierra para garantizar la salud del personal que lo integra, tanto civil como militar. A continuación los capítulos VI y VII tratan de una forma temática y transversal los principales derechos y obligaciones en materia de prevención, con las particularidades que se dan en el colectivo castrense, y por último el capítulo VIII trata so-

16 La mayor parte de las obras consultadas tratan de forma diferenciada los centros y establecimientos militares del personal que trabaja en ellos, sin analizar la integración del individuo y su lugar de trabajo.

bre las medidas de control del cumplimiento de la normativa, lógicamente necesarias para poder asegurar su aplicación.

El capítulo IX expone de forma sucinta la situación en cuanto a prevención de riesgos laborales en algunos países de nuestro entorno geográfico y cultural para permitir al lector establecer un marco adecuado de comprensión de lo que esta función representa en otros ejércitos europeos.

El estudio desarrollado en los capítulos III a VIII se puede considerar el núcleo argumental del trabajo y es el que nos da pie para desarrollar la última parte, que coincide con los capítulos X y XI, en los que, además de las oportunas conclusiones, expondremos las propuestas de mejora que podamos determinar, que no pretenden otra cosa que buscar el mayor rendimiento del sistema establecido, mejorando su adaptación a las peculiaridades de las Fuerzas Armadas –especialmente al Ejército– y optimizando el rendimiento de sus medios humanos y materiales.

Deliberadamente se ha evitado el desarrollar totalmente cada oportunidad de mejora en el capítulo correspondiente, ya que al agruparlas al final de trabajo se obtiene una mejor visión del impacto que cada una de ellas tiene en el conjunto del sistema, además de permitir un mejor desarrollo de los distintos factores de influencia.

Cierra el trabajo una serie de anexos entre los que está incluida la documentación –íntegra o extractada– que por su carácter militar no está al alcance del público general, pero que se considera imprescindible para la comprensión adecuada de este trabajo¹⁷. En esta parte, y por mantener hasta cierto punto la fidelidad a los documentos originales, se han admitido algunas licencias respecto al formato de texto y párrafos seguido en el cuerpo del trabajo.

Debido al tamaño del trabajo, para hacerlo más manejable, se ha dividido en dos volúmenes, de los que el primero contiene el desarrollo propiamente dicho y el segundo los anexos.

17 Dado que la documentación militar se considera frecuentemente de acceso restringido y que no puede ser difundida al público, se solicitó la autorización para su uso, que se incorpora también a este trabajo (anexo 1).

En lo que afecta al ámbito temporal, dado que se trata de un área «joven» y en la que la producción normativa puede alcanzar un ritmo relativamente rápido, en este trabajo se considerará el estado de la cuestión hasta el día 1 de enero de 2016.

En cuanto a la legislación mencionada a lo largo de todo el trabajo, por simplificación se entiende que la referencia a una norma –salvo indicación en contra– se hace a la versión en vigor en la fecha de elaboración, accesible en la página web del Boletín Oficial del Estado u organización análoga de otras naciones. Evitamos así las múltiples referencias a las frecuentes modificaciones de las normas en este campo.

Por cuestiones de limitación de espacio –y a pesar de su evidente interés– tampoco trataremos aspectos tales como el orden de jurisdicción competente en el conocimiento de las causas por estos motivos en las diversas posibilidades que se plantean (funcionarios, laborales, estatutarios, militares, responsable de la actividad militar o civil,...) ni tampoco en el concurso de delitos o en la compatibilidad de sanciones, más allá de alguna mención aislada.

Quedan pues abiertas estas vías a posteriores trabajos de investigación en este campo, junto con otras muchas que pueden deducirse del cuerpo de este estudio, como pueden ser el papel del Estado como empresario, la responsabilidad PRL en el seno de las fuerzas armadas, o los instrumentos de control del cumplimiento de la normativa de prevención en el Ejército de Tierra.