

DOCUMENTO PRELIMINAR

ACTIVIDADES DE PREVENCIÓN, EXTINCIÓN DE INCENDIOS Y SALVAMENTO (APEIS)

(SUBGRUPO DEL GT EESST 2015-2020)

1. Introducción

El Objetivo 3º de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo 2015-2020 (en adelante EESST) contempla la necesidad de establecer prioridades y planificar medidas concretas dirigidas a afrontar problemas de seguridad y salud específicos, como pueden ser riesgos que afectan a un elevado número de trabajadores, actividades especialmente peligrosas, o colectivos de trabajadores vulnerables.

Dada la singularidad en los colectivos que desarrollan actividades de prevención, extinción de incendios y salvamento (en adelante APEIS), se aprobó la constitución de un subgrupo de trabajo con el siguiente objetivo:

1.1. Objetivo del Subgrupo:

- Estudio de los riesgos específicos de las actividades de prevención, extinción de incendios y salvamento y sus consecuencias.
- Propuestas de medidas orientadas a mejorar la protección de la seguridad y salud de este colectivo de trabajadores.

1.2. Objeto del Documento preliminar:

Respecto a determinadas actividades dentro del grupo de las APEIS, se han puesto de relieve, la existencia de dificultades en la correcta aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales. Uno de los obstáculos detectados tiene su origen en la interpretación que se viene realizando del apartado 2 del artículo 3 de la [Ley 31/1995](#), de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL).

Como primera medida orientada a mejorar la protección de la seguridad y salud en los colectivos de trabajadores/as que realizan actividades de prevención, extinción de incendios y salvamento, en función de la naturaleza específica de determinados cometidos, se ha realizado una síntesis de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y de la respuesta emitida por la Dirección General de Trabajo, de fecha 11 de marzo de 2019, en respuesta a la consulta oficiada por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (en adelante INSST) en relación con la aplicación de las normas en materia de legislación laboral.

2.- Normativa ámbito Seguridad y Salud

[La Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 junio de 1989](#) relativa a la aplicación de medidas dirigidas a promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo (en adelante Directiva 89/391/CEE) es de aplicación generalizada a todos los sectores de actividad, tanto públicos como privados, siendo una norma de mínimos, tanto para las legislaciones de los Estados miembros como para las Directivas de desarrollo dictadas al amparo de la misma. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales constituyó la transposición de dicha Directiva a nuestro Derecho interno.

En relación con el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391/CEE, en el apartado 2 del artículo 2, se señala que ciertas actividades, que no colectivos, quedarían excluidas por razones concluyentes:

«2. La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil.»

Sobre este asunto, la [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 12 de enero de 2006 \(Asunto C-132/04\)](#), resuelve que el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391/CEE, de 12 de junio, «debe entenderse de manera amplia», a la vista de los objetivos que persigue, e igualmente, «que las excepciones a su ámbito de aplicación deben interpretarse restrictivamente» (apartado 22). Por tanto, deben recibir una interpretación que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha Directiva pueden proteger los Estados miembros (apartado 23).

La mencionada Sentencia desarrolla los aspectos que acotan la aplicación restrictiva de las excepciones:

«24. (...) el criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva 89/391 no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a distintos sectores de actividades contemplados en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva, considerados globalmente como las fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores, que justifica una excepción a la normas dictadas por la citada Directiva, en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad.

25. Por lo tanto, cabe aplicar la Directiva 89/391, dado que dichos cometidos se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realicen a algunos riesgos para su seguridad y salud.

26. En cambio, la excepción prevista en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de grave riesgo colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin que ésta pueda alcanzarse.

27. En caso de que acontecimientos excepcionales requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran observarse todas las normas contenidas en la Directiva 89/391, la necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de prestación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer transitoriamente sobre el objetivo de la citada Directiva, que es garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.

28. No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole, el artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 89/391 exige a las autoridades competentes que velen para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas <<en la medida de lo posible>>».

En este sentido, la respuesta de 11 de marzo de 2019 a la consulta planteada a la Dirección General de Trabajo (Referencia DGE-SGON-591CRA), reitera lo indicado en la Sentencia:

«La interpretación que hace el TJUE es clara: solo la realización de determinadas actividades (protección civil) en condiciones concretas y excepcionales (grave riesgo colectivo) en donde la preservación de la seguridad y la integridad colectivas no hacen posible el correcto desarrollo y aplicación de las medidas previstas en la Directiva, permiten de manera transitoria hacer prevalecer dicho objetivo, sin perjuicio de que se adopten medidas que velen por la seguridad y salud de los trabajadores.»

En el ordenamiento jurídico español, dentro del ámbito estatal, en el marco constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA existe un bloque de competencias exclusivas del Estado entre las que se encuentra la legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por las CC.AA. (Art. 149.1.7ª CE).

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), sus normas reglamentarias, además del resto de disposiciones legales o reglamentarias en materia de prevención de riesgos laborales disponen de naturaleza de *“legislación laboral”* (Disposición Adicional Tercera.1 de LPRL), con la particularidad de que, cuando se trate de disposiciones en el ámbito de la sanidad o de legislación industrial que contengan normas de prevención de riesgos laborales habrá que atenerse a la distribución de competencias establecidas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía en estas materias.

En relación con la naturaleza específica de determinados cometidos realizados por los Servicios de Prevención, Extinción de incendios y Salvamento, cabe mencionar que la transposición del párrafo primero, del artículo 2, apartado 2 de la Directiva 89/391/CEE tiene su correspondencia en el artículo 3.2 de la LPRL, donde se indica que:

«2. La presente ley no será 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

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.»

Tal como se indicaba para establecer el alcance de la exclusión de dichos cometidos especiales del ámbito de aplicación de la LPRL, además de la doctrina del TJUE, hay que tener en cuenta el criterio aportado por la Dirección General de Trabajo, en relación con la aplicación de las normas en materia de legislación laboral.

- *«1º La legislación en materia de prevención de riesgos laborales es de aplicación a las actividades de aquellos trabajadores que se dedican a la prevención, extinción de incendios y salvamento como parte de los servicios de protección civil y de acuerdo con su legislación específica, ya tengan por objeto combatir un incendio o prestar socorro de otra forma, dado que se realizan en condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata.*

2º Este principio general solo cede, de manera transitoria, ante situaciones de grave riesgo colectivo, como por ejemplo, catástrofes naturales, atentados, accidentes graves u otros eventos de la misma índole, cuya gravedad y magnitud requieran la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud así como de la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si tuvieran que observarse todas las normas contenidas en la ley y sin perjuicio de que las autoridades competentes velen para que la seguridad y la salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible.

3º (...) respecto del colectivo y el ejercicio de sus actividades y la necesaria concurrencia de circunstancias de excepcional gravedad para excluir de manera transitoria la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales general, la interpretación de lo que debe entenderse por riesgo grave, catástrofe o calamidad pública no corresponde a este Centro Directivo debiendo efectuarse por aquellos a los que corresponda la competencia de protección civil.» (Referencia DGE-SGON-591CRA).

Se puede concluir por tanto, que son de aplicación a los colectivos de trabajadores/as que realizan actividades de prevención, extinción de incendios y salvamento, tanto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como sus normas de desarrollo y cuanto otras, legales o convencionales establezcan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

2.1. Relación de documentos y de referencias jurídico-técnicas:

Los criterios aportados se basan, entre otros, en los documentos que se relacionan o se vinculan a continuación, de los cuales se incluye como anexo la respuesta emitida por la Dirección General de Trabajo de Referencia DGE-SGON-591CRA.

- [Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Sala Segunda, de 12 de enero de 2006 \(asunto C-132/04\)](#) que establece doctrina en torno a las exclusiones del ámbito de aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.
- Respuesta de la Dirección General de Trabajo, de 11 de marzo de 2019, (Referencia DGE-SGON-591CRA), a la consulta efectuada por el INSST sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo a las actividades de prevención, extinción y salvamento.

Además, con objeto de proporcionar referencias y recomendaciones que pueden facilitar la aplicación de la normativa en prevención de riesgos laborales en los colectivos que desarrollan actividades de prevención, extinción de incendios y salvamento, especialmente, en lo que se refiere a la evaluación de riesgos y la aplicación de medidas preventivas, se puede acceder a la [Legislación Nacional y Europea](#) y a las [Guías Técnicas](#) elaboradas por el [INSST](#) y disponibles en su página web.

Por último, hay que reseñar los documentos elaborados en el seno de la [Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo](#) en relación con estos colectivos en el ámbito del [sector agrario](#) y en la realización de trabajos de [prevención y extinción de incendios en el sector agrario](#) a los cuales se puede acceder con carácter público desde la página web del INSST.

ANEXO

Respuesta de la Dirección General de Trabajo (Referencia DGE-SGON-591CRA), a la consulta efectuada por el INSST el 11 de marzo de 2019, sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo a las actividades de prevención, extinción y salvamento.

En contestación a su correo de 11 de marzo del 2019 en donde se solicita criterio específico de este Centro Directivo sobre la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo a las actividades de prevención, extinción y salvamento a petición del Subgrupo de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y como consecuencia de los trabajos del Grupo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, dentro del ámbito de sus competencias, este Centro Directivo informa lo que sigue:

En anteriores ocasiones (DGE-SGON-930LB) ya este Centro Directivo ha tenido oportunidad de contestar acerca de la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos laborales cuando se realizan determinadas actividades en el ámbito de la función pública.

En primer lugar es necesario subrayar que la Directiva comunitaria 89/391/CEE, de 12 de junio, de la que es transposición la mencionada Ley de Prevención, señala en su artículo 2 respecto de su ámbito de aplicación, lo siguiente:

“1. La presente Directiva se aplicará a todos los sectores de actividades, pública o privadas.

2. La presente Directiva no será de aplicación cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de enero del 2006, indica sobre estas cuestión que las excepciones al ámbito de aplicación de la Directiva 89/391, previstas en el apartado 2, párrafo primero, del referido artículo deben interpretarse de manera restrictiva. Por tanto, debe recibir una interpretación que limite su alcance a lo que resulte estrictamente necesario para salvaguardar los intereses que según dicha directiva deben proteger los Estados miembros.

La sentencia comentada aclara los siguientes puntos:

1º El criterio utilizado por el legislador comunitario para determinar el ámbito de aplicación de la Directiva no está fundado en la pertenencia de los trabajadores a los distintos sectores de actividades contemplados en el artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva, considerados globalmente, como fuerzas armadas, la policía y el servicio de protección civil, sino exclusivamente en la naturaleza específica de ciertos cometidos especiales desempeñados por los trabajadores dentro de dichos sectores lo que justifica una excepción a las normas dictadas por la citada directiva en razón de la absoluta necesidad de garantizar una protección eficaz de la colectividad.

2º Por tanto cabe aplicar la Directiva cuando los cometidos se realizan en las condiciones habituales conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata, y ello aun cuando las intervenciones derivadas de dichas actividades sean, por su propia

naturaleza, imprevisibles y puedan exponer a los trabajadores que las realizan a determinados riesgos para su seguridad y salud.

3º En cambio, la excepción prevista en el citado artículo 2, apartado 2, párrafo primero, únicamente puede aplicarse en el supuesto de acontecimientos excepcionales en los cuales el correcto desarrollo de las medidas destinadas a garantizar la protección de la población en situaciones de riesgo grave colectivo exige que el personal que tenga que hacer frente a un suceso de este tipo conceda una prioridad absoluta a la finalidad perseguida por tales medidas con el fin de que ésta pueda alcanzarse. En definitiva, la necesidad de no poner en peligro las imperiosas exigencias de preservación de la seguridad y de la integridad de la colectividad, habida cuenta de las características que revisten algunas actividades específicas, debe prevalecer de manera transitoria sobre el objetivo específico de la Directiva.

4º No obstante, incluso en una situación excepcional de esta índole la Directiva exige a las autoridades competentes que velen para que la seguridad y salud de los trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible.

La interpretación que hace el TJUE es clara: sólo la realización de determinadas actividades (protección civil) en condiciones concretas y excepcionales (de grave riesgo colectivo) en donde la preservación de la seguridad y la integridad colectivas no hacen posible el correcto desarrollo y aplicación de las medidas previstas en la Directiva permiten de manera transitoria hacer prevalecer dicho objetivo, sin perjuicio de que se adopten medidas que velen por la seguridad y salud de los trabajadores.

En el ordenamiento español, la transposición del citado artículo 2, apartado 2, párrafo primero reza como sigue, artículo 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre:

“2. La presente Ley no será 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.

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.”

Las conclusiones que pueden extraerse respecto de dicho artículo y a la luz de la mencionada sentencia son las siguientes:

1º La legislación en materia de prevención de riesgos laborales es de aplicación a las actividades de aquellos trabajadores que se dedican a la prevención, extinción de incendios y salvamento como parte de los servicios de protección civil y de acuerdo con su legislación específica, ya tengan por objeto combatir un incendio o prestar socorro de otra forma, dado que se realizan en las condiciones habituales, conforme a la misión encomendada al servicio de que se trata.

2º Este principio general sólo cede, de manera transitoria, ante situaciones de grave riesgo colectivo como por ejemplo catástrofes naturales, atentados, accidentes

graves u otros eventos de la misma índole, cuya gravedad y magnitud requieren la adopción de medidas indispensables para la protección de la vida, de la salud y la seguridad colectiva y cuyo correcto cumplimiento se vería comprometido si debieran de observarse todas las normas contenidas en la ley y sin perjuicio de que las autoridades competentes velen para que la seguridad y salud de los trabajadores quede asegurada en la medida de lo posible.

3º Subrayado lo anterior respecto del colectivo y el ejercicio de sus actividades, y la necesaria concurrencia de circunstancias de excepcional gravedad para excluir de manera transitoria la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales general, la interpretación de lo que deba entenderse por riesgo grave, catástrofe o calamidad pública no corresponde a este Centro Directivo debiendo efectuarse por aquellos a los que corresponda la competencia en materia de protección civil.

XXXXX