

# EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

PEDRO GÓMEZ CABALLERO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Córdoba

## EXTRACTO

**Palabras clave:** Política de prevención; coordinación; promoción; asesoramiento técnico; control

El art. 40.2 CE encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo. La Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), dando respuesta a dicho mandato constitucional y a las normas internacionales vinculantes, reserva a las Administraciones públicas un papel relevante en el desarrollo de la política en prevención de riesgos laborales. Aunque las normas internacionales vinculantes –Directiva Marco 89/391 y Convenio OIT nº 155- ponen el acento, sobre todo, en la aplicación de medidas de vigilancia y control del cumplimiento de las normas preventivas, nuestro legislador encomienda a las Administraciones públicas un amplio conjunto de funciones con el objetivo último de alcanzar la protección eficaz del trabajador en la realización de su trabajo, mejorando sus condiciones de trabajo mediante la promoción de la seguridad y salud y el control de las normas de aplicación. Y en esta labor están implicadas distintas Administraciones públicas territoriales y de ámbito funcional diverso. En el presente trabajo se exponen los ámbitos de actuación previstos para las Administraciones públicas implicadas en la prevención de riesgos laborales, considerando los principios conforme a los que deben actuar tales Administraciones, especialmente, el principio de coordinación. Igualmente, examinamos algunas funciones que conciernen a las Administraciones públicas competentes en materia laboral, funciones de promoción y asesoramiento técnico, control preventivo previo y actividad comprobatoria.

## ABSTRACT

**Key words:** Prevention policy; coordination; promotion; technical advice; control

Article 40.2 Spanish Constitution, instruct the public authorities to ensure the safety and health at work. The 31/1995 law, of 8 November, on prevention of labour risks (LPRL), responding to the constitutional mandate and binding international standards, reserved for public administrations an important role in the development of the policy on prevention of occupational risks. Although the standards international binding -89391 framework directive and Convention ILO No. 155- put the accent, especially in the implementation of measures of surveillance and control of compliance with preventive norms, our lawmaker instructs public administrations a wide set of functions with the ultimate goal of achieving the effective protection of workers in carrying out their work improving their working conditions through the promotion of safety and health and the control of the implementing rules. And various different functional scope and territorial public administrations are involved in this work. This paper sets out the areas intended for the public administrations involved in the prevention of occupational risks, whereas the principles according to which must act such administrations, especially the principle of coordination. Also, we examine some functions concerning public authorities competent in labour matters, promotion and technical advisory functions

**ÍNDICE:**

1. INTRODUCCIÓN
2. LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
  - 2.1. El principio de coordinación en las actuaciones de las Administraciones públicas
  - 2.2. El marco general de la política de promoción en materia preventiva de las Administraciones públicas.
    - 2.2.1 Promoción en la educación y la formación
    - 2.2.2 Fomento de las actividades preventivas desarrolladas por trabajadores y empresarios
    - 2.2.3 Promoción de la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres
    - 2.2.4 Promoción de la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa
  - 2.3. El principio de participación
3. LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMPETENTES EN MATERIA LABORAL: PROMOCIÓN Y ASESORAMIENTO TÉCNICO; CONTROL PREVENTIVO PREVIO; ACTIVIDAD COMPROBATORIA
  - 3.1. La promoción de la prevención y el asesoramiento técnico
  - 3.2. El control preventivo previo: las autorizaciones
  - 3.3. Actuación comprobatoria en el ejercicio la función de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales
    - 3.3.1. Coordinación y mecanismos de cooperación entre las Administraciones públicas competentes
    - 3.3.2. El alcance de las actuaciones comprobatorias

**1. INTRODUCCIÓN**

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) reserva a las Administraciones públicas un papel estelar para poder alcanzar los objetivos que se propone la misma y, en definitiva, hacer realidad el derecho a una protección eficaz del trabajador cuando desempeña su actividad laboral. Para velar por la seguridad e higiene en el trabajo que el art. 40.2 CE encomienda a la poderes públicos, las Administraciones públicas deben tener atribuidas facultades de actuación relevantes, porque de otra manera difícilmente podría cumplirse con la aplicación de este principio rector de la política económica y social. Siendo la actividad preventiva una labor que debe desarrollarse en la empresa en la que están implicadas las partes del contrato de trabajo con mayor responsabilidad en el empresario, el cometido que corresponde a las Administraciones públicas se desarrolla externamente a la relación laboral, lo cual no quiere decir que no puedan, a través de sus órganos y funcionarios competentes, intervenir en el desarrollo de la relación laboral para garantizar un mejor cumplimiento del contrato de trabajo y verificar la aplicación de la normativa laboral.

Aunque las normas internacionales vinculantes –Directiva Marco 89/391 y Convenio OIT n° 155- ponen más el acento en la aplicación de medidas

de control y vigilancia, nuestro legislador encomienda a las Administraciones públicas un amplio conjunto de funciones con el objetivo último de alcanzar la protección eficaz del trabajador en la realización de su trabajo, mejorando sus condiciones de trabajo mediante la promoción de la seguridad y salud y el control de las normas de aplicación. Y en esta labor están implicadas distintas Administraciones públicas territoriales y de ámbito funcional diverso.

En el presente trabajo nos adentramos en el estudio y análisis de los ámbitos de actuación previstos para las Administraciones públicas implicadas en la prevención de riesgos laborales, considerando los principios conforme a los que deben actuar tales Administraciones, especialmente, el principio de coordinación. A pesar del esfuerzo de las Administraciones públicas, todavía quedan parcelas en las que se manifiestan las dificultades para que la aplicación de dicho principio se produzca eficazmente. Igualmente, examinamos algunas funciones que conciernen a las Administraciones públicas competentes en materia laboral, funciones de promoción y asesoramiento técnico, control preventivo previo y actividad comprobatoria. No nos ocupamos del de la función relativa a la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales al estar asignado este cometido a otro autor que colabora en esta publicación.

## **2. LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIEGOS LABORALES**

### **2.1. El principio de coordinación en las actuaciones de las Administraciones públicas**

1. Bajo la rúbrica de objetivos de la política en materia de prevención de riesgos laborales el art. 5 LPRL agrupa diversos aspectos: formula el objeto de la política en materia de prevención; determina los instrumentos para ello; establece principios conforme a los que deben actuar las Administraciones públicas; y, finalmente, determina de una manera amplia las medidas que deben adoptarse por los poderes públicos. Aun cuando el riesgo en el trabajo pueda concurrir en una relación jurídico privada, es claro que el mandato constitucional del art. 40.2 obliga a los poderes públicos a actuar para alcanzar la protección del trabajador. Establece la norma el objeto de la política en materia de prevención de riesgos en el trabajo en la «promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo» y, con la finalidad de que dicho objeto pueda observarse, organiza una estructura funcional que incumbe a las Ad-

ministraciones públicas, sobre la base de unos principios de actuación. Se ha señalado por la doctrina que las actuaciones públicas no constituyen actividad de prevención, pues la misma corresponde a la empresa, pero colaboran en la consecución de los objetivos que la prevención persigue, porque en el fondo la prevención de riesgos laborales constituye interés público<sup>1</sup>.

La política en materia de de prevención de riesgos laborales comprende un conjunto heterogéneo y amplio de actuaciones que deben desarrollar los poderes públicos y se articula a través de dos instrumentos centrales que se determinan en la Ley: las normas reglamentarias y las actuaciones administrativas que correspondan. Tres principios se consagran en la Ley que debe observar las Administraciones Públicas en sus actuaciones: eficacia, coordinación y participación. Estos tres principios deben impregnar la actividad de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias en materia preventiva. Los tres principios tienen un respaldo constitucional, específicamente, en el art. 103.1 CE el principio de coordinación y el principio de eficacia, en cuanto principios de actuación administrativa, y el de participación en el art. 129 CE. Los principios de coordinación y participación coadyuvan a que se cumpla el principio de eficacia, pero es el principio de coordinación el que se erige en piedra angular en el desarrollo de todo el complejo entramado que tiene que desplegarse en la actuación de las Administraciones públicas<sup>2</sup>. Como más adelante se indicará la coordinación como mecanismo de actuación y funcionamiento aparece recogida en distintos preceptos de la Ley teniendo un desarrollo particular en el art. 11. La participación de los trabajadores y empresarios a través de sus organizaciones más representativa en la elaboración de la política preventiva, es mandato a los poderes públicos que se recoge también en diversos preceptos con independencia de su regulación concreta en el art. 12.

La doctrina considera que por “coordinación” debe entenderse la articulación de medidas no legislativas de carácter formal para que las distintas Administraciones públicas implicadas en la prevención de riesgos laborales participen juntas en la toma de decisiones que signifique una especie de autocoordinación porque no se establece ningún poder de una Administración sobre las demás para llevar a cabo esa tarea<sup>3</sup>. Se ha señalado también por la

<sup>1</sup> Cfr. Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y., “Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo”, Colex, 2002, pág. 77.

<sup>2</sup> Cfr. Un completísimo estudio sobre el juego de los principios de coordinación, participación y eficacia puede verse en Messia de la Cerda Ballesteros, FJ, “El papel de las Administraciones públicas en la prevención de riesgos laborales”, tesis doctoral, págs. 358 y stgs.

<sup>3</sup> Cfr. González Ortega, S. y Aparicio Tovar, J., “Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales”, Ed. Trotta, 1996, pág. 97.

doctrina la obsesiva invocación de la coordinación en la Ley<sup>4</sup>, pero no es menos cierto que todas las prevenciones que adopte el legislador son pocas si se tiene en cuenta la complejidad de la materia que hay que regular que alcanza a ámbitos funcionales distintos, la diversidad de decisiones que se pueden adoptar y la existencia de competencias que pueden desarrollar las distintas Administraciones Públicas territoriales.

En el ámbito de las normas reglamentarias el principio de coordinación viene expresamente determinado al recoger la Ley el mantenimiento de la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial [art. 6.2], previsión que se reitera en el art. 11 al establecer la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria en la elaboración de las normas preventivas. Y otro tanto sucede con el principio de participación al imponerse al Gobierno el deber de consulta a las organizaciones sindicales y empresariales para regular las materias correspondientes a las normas reglamentarias [art. 6.1]. La coordinación que se exige en relación con las normas reglamentarias es de carácter funcional alcanzando a los ámbito laboral, sanitario e industrial, que solamente se va a producir en la Administración General del Estado, no en las demás Administraciones territoriales. Esto es así porque, por una parte, el mandato que se establece en el art. 6.1 va dirigido al Gobierno de la Nación no a las Administraciones Públicas genéricamente y, por otra parte, el art. 6.2 se refiere a las normas reglamentarias indicadas en el apartado 1 y estas normas constituyen legislación laboral cuya regulación, atendiendo a las materias que se refieren, es competencia exclusiva del Estado conforme al art. 149.1, 7 CE.

En el ámbito de las actuaciones de las Administraciones Públicas el principio de coordinación tiene que operar necesariamente en el funcionamiento interno de cada una de ellas, pues se trata de un principio constitucional previsto para el funcionamiento de las mismas. Lo que hace la LPRL es prescribir la observancia del principio de coordinación entre las distintas Administraciones públicas territoriales, para lo que prevé que las actuaciones administrativas que correspondan se «orientarán a la coordinación de las distintas Administraciones públicas competentes en materia preventiva...» [art.5.1]. Y en este sentido se impone a la Administración General del Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las entidades que integran la Administración local, el deber de prestarse cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias. Así pues, con la finalidad de que se observe el principio de coordinación y siendo consciente el legislador de la complejidad de la materia a regular en relación con la que pueden in-

<sup>4</sup> Cfr. Tudela Cambronero, G. y Valdeolivas García, Y., “Ley de Prevención...”, pag. 116; Botana López, J.M<sup>a</sup>, “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Coord. Iglesias Cabero, M., Thomson-Civitas, 2008, pág. 82.

tervenir distintas Administraciones públicas territoriales, impone a estas el cumplimiento de un deber de cooperación y asistencia para que puedan ejercer eficazmente las competencias que tienen atribuidas.

Se impone, de esta forma, un mecanismo de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones territoriales que debe operar en sentido vertical, con respeto al ámbito competencial que a cada una corresponde. Este mecanismo debe operar tanto en el ámbito de las Administraciones públicas competentes en materia laboral, como en ámbitos funcionales distintos de las Administraciones públicas competentes en otros aspectos que pueden tener repercusión en la prevención de riesgos laborales. Hay que tener en cuenta que en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas las Administraciones públicas hay sectores cuya actividad concierne directamente al ámbito de la prevención de riesgos laborales; no solamente están afectadas la Administración laboral y la sanitaria, sino también los de la industria y la educación. De ahí que en cada Administración pública territorial deben observarse también principios de coordinación y cooperación tal como queda prescrito en la Ley para la Administración General del Estado en relación con la educación y formación. La Ley determina que en la Administración General del Estado se establecerá una “colaboración permanente” entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas, así como la revisión de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento [art. 7.2, párrafo 2º].

La importancia que concede el legislador al principio de coordinación en las actuaciones de las Administraciones públicas queda plasmada en distintos preceptos de la Ley, con lo que se produce una mayor concreción que afecta a determinados ámbitos de las actuaciones preventivas que competen a las distintas Administraciones públicas. Así, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) [art. 8], en el marco de sus funciones, “velará por la coordinación” entre las distintas Administraciones públicas. Aunque se trata de un órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas, la ley le encomienda establecer “la cooperación necesaria” con los órganos de la Comunidades Autónomas con competencia en la materia; y más concretamente en cumplimiento de la misión que tiene encomendada, se le impone que realice “la adecuada coordinación y colaboración”, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en la realización actividades de promoción y, en su caso, de formación, información, estudio y divulgación en materia de

prevención de riesgos laborales [art. 8,b)].

Igualmente, el principio de coordinación debe presidir las relaciones de la Administración General del Estado y de la Comunidades Autónomas, al elaborar planes de actuación en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica [art. 9.2].

Y, en fin, el principio de coordinación también está presente en el ejercicio de las funciones que competen a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST), a la que se le atribuye la facultad de informar y formular propuestas en relación con las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control, específicamente en lo referente a: Coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones públicas en materia laboral; y coordinación entre las Administraciones públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria [art. 13.3].

La presencia del principio de coordinación como garantía de la observancia del principio de eficacia queda plasmado en el art. 11 de la Ley, precepto que bajo la rúbrica de “coordinación administrativa”, determina la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria, en la elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica sobre los riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, con la finalidad de alcanzar una más eficaz protección de la seguridad y salud de los trabajadores. La exigencia de la observancia del principio de coordinación obliga a la Administración laboral competente a que vele, en particular, porque la información que obtenga la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en el ejercicio de sus funciones, sea puesta en conocimiento de la autoridad sanitaria competente así como de la Administración competente en materia de industria a los fines previstos en la Ley [art. 11, párrafo 2º]. A pesar de esta regulación la doctrina achaca a este precepto, por una parte, la incompleta mención a los ámbitos funcionales afectados como es el caso de la omisión al ámbito de la formación<sup>5</sup>, cuando en el art. 5.2 se está reclamando la intervención administrativa en el terreno de la educación y la formación; y, por otro otra, la ausencia de una atribución de facultades o un esquema operativo que permita identificar si una Administración tiene algún poder de coordinación sobre las demás para garantizar la observancia de este principio<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Cfr. Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y., “Ley de Prevención.....”, pág. 116.

<sup>6</sup> Cfr. González Ortega, S. y Aparicio Tovar, J., “Comentarios.....”, pág. 97; Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García, Y., “Ley de Prevención.....”, pag. 116.

2. El principio de coordinación tiene también su recepción en la normativa sobre salud laboral. Se apunta en la LPRL la necesidad de una debida coordinación de las normas reglamentarias con la normativa sanitaria y de seguridad industrial [art. 6.2 y art. 11]: Y, por otra parte, se regulan actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria referentes a la salud laboral [art. 10]. Sin embargo, la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, establece un conjunto de medidas en las que debe observarse el principio de coordinación. En esta ley se establecen acciones en materia de salud laboral para conseguir una mejor prevención de riesgos en el ámbito laboral, en coherencia con lo dispuesto en la LPRL. Entiende el legislador que la promoción y protección de la salud laboral, así como la prevención de los factores de riesgo en el ámbito laboral deben ser contemplados en la cartera de servicios de la sanidad pública. En este sentido la ley define el objeto de la salud laboral<sup>7</sup> y determina las actuaciones que deben desarrollar de forma coordinada la autoridad sanitaria con los empresarios y los representantes de los trabajadores [art. 33.1], así como con la autoridad laboral [art. 33.2]. Y en este sentido hay que tener en cuenta la recíproca previsión que se contiene en el art. 11, párrafo 2 LPRL, en la que en el marco del principio de coordinación administrativa se manda a la Administración competente en materia laboral a informar a la autoridad sanitaria competente a los fines previstos en la ley.

## **2.2. El marco general de la política de promoción en materia preventiva de las Administraciones públicas**

La Ley regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones Públicas [art. 2.1], y en la idea de alcanzar los fines de la política en materia de prevención, se establece con carácter general para todas las Administraciones Públicas en materia de prevención de riesgos laborales, determinadas actuaciones que cada una aplicará atendiendo al ámbito competencial que le corresponda; y así las Administraciones Públicas: a) Promoverán la mejora de la educación en materia preventiva [art. 5.2]; b) fomentarán aquellas actividades desarrolladas por trabajadores, empresarios y sus respectivas organizaciones representativas en orden a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y la reducción de riesgos laborales, la investigación o fomento de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención [art. 5.3]; c) deberán promoverán la efectividad del principio de igualdad

<sup>7</sup> Art. 32 “La salud laboral tiene por objeto conseguir el más alto grado de bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores en relación con las características y riesgos derivados del lugar de trabajo, el ambiente laboral y la influencia de éste en su entorno, promoviendo aspectos preventivos, de diagnóstico, de tratamiento, de adaptación y rehabilitación de la patología producida o relacionada con el trabajo”.



entre mujeres y hombres con el objetivo de detectar y prevenir situaciones en la que los daños derivados del trabajo puedan aparecer vinculados con el sexo de los trabajadores [art. 5.4]; y, d) promover la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa.

### *2.2.1. Promoción en la educación y la formación*

La problemática que se plantea en relación con las actuaciones de las Administraciones Públicas para promover la mejora de la educación en materia preventiva es compleja y difícil de solventar. De entrada la LPRL realiza una apuesta ambiciosa al extender la formación en materia preventiva a todos los niveles de la enseñanza además de aquellos que corresponden a las enseñanzas profesionales. Y esto es tremendamente complicado si se tiene en cuenta la diversidad de niveles educativos, generales y especiales, y las competencias que la ordenación de los mismos tienen tanto el Estado como las Comunidades Autónomas. La situación que se registra actualmente es prueba evidente de las dificultades que se pueden presentar en la aplicación del principio de coordinación administrativa tanto en el ámbito interno de cada Administración Pública territorial como en la relación coordinada que deben mantener entre ellas en el ejercicio de sus competencias en materia prevención de riesgos laborales. Y ello, a pesar del claro mandato que da la Ley a la Administración General del Estado que debe establecer una “colaboración permanente” entre le Ministerio de Trabajo y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, “al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas, así como la revisión permanente de las enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento” [art. 5.2, párrafo 2º].

El legislador ha previsto que las Administraciones Públicas promuevan actuaciones en tres espacios en materia educativa: a) la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza; b) mejora de manera especial en la oferta formativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales; c) la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos profesionales. El desarrollo y aplicación de esta previsión parcialmente contenida en el Convenio nº 155 OIT<sup>8</sup>, debe estimarse insuficiente a pesar del tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley. La eficacia que el legislador postula para las actuaciones en materia preventiva presenta en los ámbitos primero y tercero carencias significativas.

<sup>8</sup> El art. 14 Convenio nº 155 OIT: “Deberán tomarse medidas a fin de promover, de manera conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, la inclusión de las cuestiones de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo en todos los niveles de enseñanza y de formación, incluidos los de la enseñanza superior técnica, médica y profesional, con objeto de satisfacer las necesidades de formación de todos los trabajadores”.

La mejora de la educación en materia preventiva en los distintos niveles de la enseñanza, que cumple la función de alcanzar el objetivo básico de involucrar a la sociedad en una auténtica cultura preventiva tiene una llamativa ausencia en el ámbito de las enseñanzas universitarias. Si bien en las enseñanzas no universitarias podemos encontrar experiencias y medidas para la introducción del conocimiento de la prevención de riesgos en el trabajo, en el ámbito de las enseñanzas universitarias se produce una llamativa ausencia de contenidos en materia de prevención de riesgos laborales, incluso en titulaciones de carácter profesional en las que esta materia se puede considerar consustancial al contenido de las enseñanzas<sup>9</sup>. Si examinamos los desarrollos que se han venido produciendo en los distintos niveles de la enseñanza se comprueba la afirmación anterior.

En efecto, para los niveles de educación infantil, primaria y secundaria obligatoria en los que se adquieren los conocimientos que van a constituir la base de una cultura preventiva adecuada, el Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales (PNFPRL)<sup>10</sup> recoge diversas medidas que afectan a los currículos de los alumnos, a la formación del profesorado y a la organización y funcionamiento de los centros que imparten estos tres niveles educativos. La Educación para la Salud es una materia transversal en el currículo obligatorio escolar que incluye la prevención de riesgos; y se pueden encontrar actuaciones de las Administraciones tendentes a facilitar la formación en estos niveles educativos<sup>11</sup>. Para estos mismos niveles de enseñanza el PNFPRL contiene propuestas al Ministerio de Educación para la inclusión en los temarios de acceso a la función pública del profesorado de contenidos relativos a la prevención de riesgos laborales, y para la inclusión de esta materia en las enseñanzas de régimen general y en las de régimen especial. Igualmente,

<sup>9</sup> A pesar de la preocupación mostrada por algunas Administraciones públicas como la de la Junta de Andalucía, que en el Acuerdo de 9 de febrero de 2010, del Consejo de Gobierno, que aprueba la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014, incluye como objetivo específico “Promover acciones para mejorar el tratamiento de la prevención de riesgos laborales en la formación universitaria con carácter general y atendiendo a lo preconizado en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior (Declaración de Bolonia)” [Objetivo 7.g].

<sup>10</sup> Que contiene “Propuestas para el desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007/2012 en materia de Formación en Prevención de Riesgos Laborales”

<sup>11</sup> Así se pueden citar la elaboración de Guías dirigidas a profesores de educación infantil, enseñanza primaria y enseñanza secundaria confeccionadas por el INSHT y la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía. La elaboración de una “Guía para las Administraciones Educativas y Sanitarias. Criterios de calidad para el desarrollo de programas y actuaciones de promoción y educación para la salud en el sistema educativo”, 2008, en la que se contiene un apartado dedicado a la “Seguridad y prevención de riesgos, lesiones no intencionadas y accidentes”, págs. 36-39. Este documento es el resultado de un trabajo desarrollado en el marco de un Convenio suscrito por el Ministerio de Educación, Política Social y Deporte y el Ministerio de Sanidad y Consumo para la Promoción y Educación para la Salud en la Escuela (PES).

la CNSST ha recomendado a las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas, en colaboración con las autoridades laborales y los órganos técnicos en prevención de riesgos laborales la introducción de medidas para velar por la integración de la prevención en el sistema de gestión del centro educativo, promover la introducción de contenidos de prevención de riesgos, apoyar la elaboración de recursos didácticos y promover la experimentación e innovación didáctica en este campo.

En el nivel de la formación profesional y para el empleo, los planes de estudio contemplan los estudios en prevención de riesgos laborales, tanto en la formación inicial como en la formación profesional para el empleo<sup>12</sup>. El PNPRL propone al Ministerio de Educación la adopción, entre otras, de medidas tendentes a formar e informar al profesorado, incluir en los temarios de oposiciones del profesorado la inclusión de los aspectos que procedan en prevención de riesgos laborales, la inclusión en los nuevos títulos de los contenidos mínimos que habiliten para el desempeño de funciones de nivel básico. Está regulado el título de Técnico Superior de Prevención de Riesgos Profesionales; y existen, además, instrumentos para la información del profesorado y la elaboración de materiales didácticos<sup>13</sup>. El PNPRL recoge la recomendación de la CNSST a las autoridades educativas de las Comunidades Autónomas para que, en colaboración con las autoridades laborales y los órganos técnicos en prevención de riesgos laborales, adopten medidas para la introducción de medidas para velar por la integración de la prevención en el sistema de gestión del centro educativo, promover la introducción de contenidos de prevención de riesgos, apoyar la elaboración de recursos didácticos y promover la experimentación e innovación didáctica en este campo.

Sin embargo, en la enseñanza universitaria la situación es bien distinta. El mismo PNFPRL reconoce que en la actualidad la integración de la prevención en los planes de estudios de los títulos universitarios es claramente insuficiente, muy variable y, en cualquier caso, no se ha abordado de forma sistemática con el objetivo de capacitar al alumno para que desarrolle su actividad profesional

<sup>12</sup> Los títulos impartidos al amparo de la LOGSE incluían el módulo profesional de Formación y Orientación Laboral (FOL), que contiene un apartado denominado Salud Laboral, en el que se abordan los conceptos básicos de prevención, la actuación en caso de accidente y los primeros auxilios. Con la entrada en vigor de la LOE se incluyó en las enseñanzas mínimas de todos los títulos de Formación Profesional los contenidos del anexo IV del RSP, con la finalidad de que los alumnos, al finalizar sus estudios, puedan desempeñar las funciones preventivas de nivel básico. En los programas de cualificación profesional, independientemente de la Comunidad Autónoma que los diseña, se debe incluir un módulo específico de formación en prevención en la medida en que se requiera para la realización de la actividad profesional.

<sup>13</sup> El INSHT elabora la publicación periódica *Erga Formación Profesional*, destinada al profesorado de Formación Profesional con la finalidad de proporcionar información sobre prevención de riesgos laborales. Igualmente se han editado recopilatorios de casos prácticos y actividades didácticas.

considerando la seguridad y la salud de los trabajadores y aplicando los principios de la prevención de los riesgos laborales. En desarrollo de la actuación nº 6.3 de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST)<sup>14</sup>, el PNPRL contempla que Ministerio de Educación (con la colaboración, cuando proceda, del INSHT), adopte las medidas necesarias, en su caso, de carácter normativo, siguientes para: a) Promover la cultura preventiva en la formación universitaria mediante la integración transversal de la prevención de riesgos laborales en los planes de estudio<sup>15</sup> de todas las titulaciones<sup>16</sup> y considerar dicha integración como un requisito a valorar en los procesos de acreditación y verificación de los títulos universitarios, en su caso; b) Asegurarse de que las actividades de los alumnos y, en particular, las prácticas de laboratorio, talleres y trabajos de campo, se realizan de forma que se respetan los principios de la acción preventiva establecidos en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; c) Valorar como méritos, en los procesos selectivos de acceso y en los de promoción del personal, la formación recibida y, en su caso, la actividad docente e investigadora en prevención de riesgos laborales; d) Facilitar la formación en prevención del personal docente.

Pues bien, de lo propuesto en el PNFPRRL nada. Llama poderosamente la atención la atención que el RD 1393/2007, de 29 de octubre omite mencionar, entre los principios generales que deben inspirar el diseño de los títulos, el conocimiento de la materia en prevención de riesgos laborales<sup>17</sup>. Y el resultado está a la vista. En ningún caso se cumplen las previsiones del PNFPRRL. Estamos ante un claro ejemplo de quiebra los principios que inspiran la LPRL.

Pero si esta situación, que como ha quedado constatado, no ha merecido

<sup>14</sup> Que establece que “Se perfeccionará la integración de los contenidos preventivos en los currícula de las titulaciones universitarias más directamente relacionados con la seguridad y salud en el trabajo”.

<sup>15</sup> Entendiendo por “integración de la prevención en los planes de estudio” la inclusión en éstos de la formación necesaria para que el futuro profesional, cuando tenga que tomar decisiones o desarrollar actividades propias de su campo de competencia, sea capaz de identificar y evaluar los riesgos más habituales que pueden generarse (para sí mismo o para terceros) y de conocer las medidas preventivas que conviene adoptar frente a los mismos.

<sup>16</sup> Incluido, en particular, en relación con los Másteres, el Máster de Profesorado de Secundaria.

<sup>17</sup> El RD 1393/2007, de 29 de octubre, art. 3.5, determina que entre los principios generales que deberán inspirar el diseño de los nuevos títulos, los planes de estudios deberán tener en cuenta que cualquier actividad profesional debe realizarse: a) desde el respeto a los derechos fundamentales y de igualdad entre hombres y mujeres; b) desde el respeto y promoción de los Derechos Humanos y los principios de accesibilidad universal y diseño para todos de conformidad con lo dispuesto en la disposición final décima de la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; c) de acuerdo con los valores propios de una cultura de paz y de valores democráticos. En todos los planes de estudio en que proceda, deben incluirse enseñanzas relacionadas con dichos derechos, principio y valores.

la atención de las Administraciones responsables de las enseñanzas universitarias, no es menos llamativa la que se está produciendo en el ámbito de la formación especializada, que se corresponde con la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención, donde se evidencia una absoluta falta de coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en la materia.

En un primer momento la inexistencia de titulaciones académicas o profesionales correspondientes a los niveles formativos establecidos en el RSP, abrieron la posibilidad transitoria alternativa de la formación exigida, hasta tanto se determinaran las titulaciones correspondientes por las autoridades competentes en materia educativa, para adquirir las capacidades y aptitudes necesarias para la evaluación de riesgos y el desarrollo de la actividad preventiva [DT 3ª RSP]. La formación correspondiente a las funciones de nivel intermedio que se regulan en el art. 36 RSP han tenido un reconocimiento académico por las autoridades competentes en materia educativa con la instauración del título académico de formación profesional de Técnico superior en Prevención de Riesgos Profesionales, creado por RD 1161/2001, de 26 de octubre<sup>18</sup>.

Sin embargo, el reconocimiento mediante título académico de las funciones correspondientes al nivel superior que se regulan en el art. 37 RSP está siendo sometido a unas vicisitudes que revelan, por una parte, la falta de uniformidad en la naturaleza del título universitario que habilita el ejercicio de funciones de este nivel y, por otra, ponen en cuestión el carácter profesionalizante de los estudios que conducen a la obtención de dicho título. La falta de uniformidad en el carácter del título académico deriva de la carencia de una norma imperativa que obligue a las universidades a ofertar títulos oficiales en la materia. En efecto, la posibilidad prevista en la disposición transitoria 3ª RSP de acreditar la formación especializada sin efectos académicos desapareció con el RD 337/2010, de 19 de marzo, que derogó aquella disposición, justificando esta decisión “al existir en la actualidad titulaciones oficiales aprobadas por las autoridades competentes que cumplen con los requisitos de formación mínima exigidos en los artículos 36 y 37 de la citada Norma”. Pero esta afirmación no es coherente con la nueva regulación que introduce el RD 337/2010 en relación con la formación en la funciones de nivel superior pues se exige para cursar estos estudios, a partir de la entrada en vigor de esta norma, “... contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima

<sup>18</sup> Si bien es cierto que en disposición adicional primera del RD 1161/2001, referida al ámbito profesional, se advierte que “...los elementos que se enuncian bajo el epígrafe “Referencia del sistema productivo” en el apartado 2 del anexo del presente Real Decreto no constituyen una regulación del ejercicio de profesión titulada alguna y, en todo caso, se entenderán en el contexto del presente Real Decreto con respecto al ámbito del ejercicio profesional vinculado por la legislación vigentes a las profesiones tituladas”.

acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI...” [art. 37.2 RSP]. Como es sabido la norma no exige que la formación mínima que debe acreditarse lo sea mediante un título oficial; puede, de esta forma, acreditarse también mediante un título propio.

Por otro lado, la carencia del carácter profesionalizante de la formación ha sido puesta de manifiesto en los procedimientos de acreditación de los títulos oficiales de Máster en Prevención de Riesgos Laborales, a través de los que las universidades han ofertado los estudios correspondientes a las funciones nivel superior. En el caso concreto de la Comunidad Autónoma de Andalucía la Agencia Andaluza del Conocimiento niega el carácter profesionalizante de los estudios de nivel superior al considerar, de una parte, que la legislación no deja claro que la adquisición de las funciones a desempeñar por los que hayan cursado este nivel deban obtenerse necesariamente a través de un Máster Oficial y, por otro, que la autoridad competente en esta materia, es decir, quién ha elaborado los Reales Decretos en los temas de prevención de riesgos y ha establecido los requisitos de formación es el Ministerio de Trabajo y no el Ministerio de Educación. Considera este organismo que si hubiera una relación directa entre título y habilitación para el ejercicio de una profesión, la formación en Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales (hay que entender por que es lo correcto –añadimos nosotros- formación en nivel superior) debería establecerse como enseñanza oficial sin lugar a dudas y el Ministerio de Educación dicta órdenes específicas que contuvieran los requisitos respecto a objetivos, denominación del título y planificación de las enseñanzas de esos títulos como ocurre por ejemplo en Medicina, Arquitectura, etc.<sup>19</sup>

No tiene en cuenta la Agencia Andaluza del Conocimiento la regulación que se realiza en el RD 1393/2007, de 29 de octubre, que regula la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales. Establece esta norma que las enseñanzas de Máster tienen como finalidad la adquisición por el estudiante de una formación avanzada, de carácter especializado o multidisciplinar, orientada a la especialización académica o profesional o bien a promover la iniciación en tareas investigadoras [art. 10.1]. Por otro lado, la norma deja claro que las Administraciones Públicas velarán por que la denominación del título sea acorde con su contenido y en su caso, con la normativa específica de aplicación y no conduzca a error sobre su nivel o efectos académicos ni a confusión sobre su contenido y, en su caso, efectos profesionales. Desde luego, no parece que ofrezca duda esta regulación en el sentido de que el título oficial de Máster puede especializar en un ámbito profesional y que su contenido habilita para la adquisición de las competencias precisas para

<sup>19</sup> Según lo expuesto en el Informe de 28 de junio de 2013 sobre modificación de propuesta de modificación de título oficial de Máster en Prevención de Riesgos Laborales.

desempeñar unas funciones de nivel superior en materia de prevención de riesgos laborales; funciones que solamente pueden realizar quienes acrediten haber cursado las materias que conforman el contenido del plan de estudios que, en la actualidad, necesariamente tiene que estar integrado por las materias que componen el anexo VI del RSP.

Es cierto que en la actualidad no existe la norma que reconozca como profesión regulada el ejercicio de las funciones de nivel formativo superior en prevención de riesgos laborales, pero no es menos cierto que no se pueden realizar las importantes funciones para las que habilita la formación si esta no se ha cursado en una Universidad. De la misma manera que son las universidades las que deciden si el Máster que ofertan tiene carácter oficial o no, al margen de que tengan que atenerse los títulos a determinadas formalidades para su verificación. Esta situación revela, a nuestro juicio, una falta aplicación de principio de coordinación conforme al que deben actuar las Administraciones Públicas<sup>20</sup>. Si el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Educación coordinaron su actividad para articular el título de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales que habilita para ejercicio de las funciones de nivel intermedio, no parece razonable que no hayan actuado en el mismo sentido en el caso de la formación universitaria y que en la actualidad no se haya reconocido el carácter de profesión regulada al nivel formativo superior en prevención de riesgos laborales<sup>21</sup>. En todo caso, es llamativo que no se haya prestado atención a la recomendación que se contiene en el PNFPRL realizada por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo hace al Ministerio de Educación para que promueva a través del Consejo de Universidades el establecimiento de criterios comunes que faciliten y orienten la traslación del programa formativo (contenidos y duraciones) establecido en el anexo VI del RSP a los planes de estudios de los títulos que acrediten para el desempeño de las funciones de

<sup>20</sup> Por mucho que encontremos plasmada, en ocasiones, en documentos relevantes la preocupación por la formación de nivel superior. Así sucede en el Acuerdo de 9 de febrero de 2010 del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, que aprueba la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014 en la que como objetivo específico en el ámbito de la formación se incluye “fomentar la formación de posgrado en prevención de riesgos laborales” [Objetivo 7, i)].

<sup>21</sup> Y no parece que se vayan a producir cambios llamativos en ese sentido si atendemos a antecedentes como la Estrategia Española sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, que a pesar de reservar un objetivo específico en relación con la coordinación de las Administraciones públicas, y de prever la creación de un Grupo de Trabajo para la formación en prevención de riesgos laborales, solamente encontramos la genérica declaración de que debe servir para mejorar la coordinación institucional y el diseño de políticas públicas sobre la materia [Objetivo 8.1].

nivel superior, conforme a lo dispuesto en el art. 37.2 RSP<sup>22</sup>.

### *2.2.2. Fomento de las actividades preventivas desarrolladas por trabajadores y empresarios*

Asigna el art. 5.3 a las Administraciones Públicas una ambiciosa labor de fomento de las actividades desarrolladas por empresarios y trabajadores, en orden a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y la reducción de los riesgos laborales, la investigación o fomento de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de promoción. Estas actuaciones de fomento hay que conectarlas, a nuestro juicio, con el derecho a una protección eficaz del trabajador y, particularmente, con el deber que correlativamente corresponde al empresario en virtud el art. 14. Conforme a este precepto el empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de “perfeccionar de manera continua” las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes.

En orden a esta actividad de fomento prevé la ley la posibilidad de adoptar programas específicos dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección. Siendo una actividad habitual de las Administraciones la de fomento, la Ley se preocupa de señalar la especificidad de los programas en la medida en que deben ir dirigidos a alcanzar la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección. Estos programas que se desarrollarán por vía reglamentaria, pueden ir dirigidos a la concesión de incentivos, ventajas de naturaleza económica como préstamos, subvenciones bonificaciones en materia de cotizaciones a la Seguridad Social o incluso de carácter fiscal. En este sentido se puede

<sup>22</sup> Se trata de evitar que la aplicación de un requisito formativo concreto, establecido en dicho anexo, quede mediatizada por la interpretación potencialmente dispar que pueda hacer del mismo cada universidad (evitar, por ejemplo, que varíen significativamente los créditos mínimos asignados en el plan de estudios a un tema para el que el anexo VI fija un número concreto de horas lectivas).

Y además relacionado con la nota anterior la recomendación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo contenida en el PNFPRLL añade: La toma en consideración, a la hora de elaborar dichos criterios, de los planteamientos del Grupo de trabajo sobre “Educación y Formación” de la CNSST (a través de los cauces que se establezcan a tal efecto) y, en particular, de las siguientes recomendaciones: 1) Que las universidades establezcan criterios preferentes de admisión a la formación a que se refiere el Anexo VI de Reglamento, en función de la rama de conocimiento a la que esté adscrito el correspondiente título oficial desde el que se accede. 2) Que los planes de estudios se detallen de forma que se facilite el reconocimiento de créditos cuando elementos del programa formativo del Anexo VI estén incluidos en los planes de estudio del título universitario oficial que se posea. 3) Que, a la hora de trasladar los contenidos del Anexo VI del RSP a los planes de estudios, se analice la posible conveniencia de incrementar la formación mínima establecida en dicho anexo, en relación con temas determinados, teniendo en cuenta la evolución de la normativa y práctica preventiva.



mencionar el RD 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el sistema de reducción de cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Estas empresas deben distinguirse por su “contribución eficaz y contrastable” en la reducción de la siniestralidad laboral y por la realización de actuaciones efectivas en la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>23</sup>. Al incentivo que se regula no pueden acceder todas las empresas sino solamente aquellas que cumplan con los requisitos exigidos en el mismo que sirven para contrastar la contribución eficaz de las empresas a los objetivos que se persiguen por la norma.

Por lo demás, señala la Ley que los programas se destinarán especialmente a las pequeñas y medias empresas. Esta mención a las pequeñas y medias empresas probablemente sea consecuencia de la convicción del legislador en que este tipo de empresas encontrarán mayores dificultades en cumplimiento de la normativa en materia de prevención pero, evidentemente, ello no tiene por qué ser así en todos los casos. En la doctrina se ha criticado esta mención expresa a las pequeñas y medias empresas porque la ley a la hora de determinar su ámbito de aplicación no distingue entre empresas o centros de trabajo, con mayores o menores dimensiones o número de trabajadores, y porque además no existe precepto legal alguno que diga qué empresas han de ser consideradas medianas o pequeñas<sup>24</sup>. No obstante, la atención a las pequeñas y medianas empresas tampoco tiene que suponer una situación de privilegio con exclusión de empresas de mayor tamaño, sino que puede ser tratada como una llamada a facilitar el cumplimiento de los requisitos que puedan exigirse para el acceso a los incentivos, como sucede con el RD 404/2010.

### *2.2.3. Promoción de la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres*

Las Administraciones Públicas deben promover la efectividad del principio de igualdad entre hombres y mujeres. Esta previsión que se contiene en el art. 5.4 no se encontraba en la primera versión de la LPRL. Su inclusión se produce en virtud de la Disposición Adicional 12.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombre y mujeres. La norma indica los instrumentos que deben manejar las Administraciones Públicas y la finalidad que de perseguirse. Deben considerarse las variables relacionadas

<sup>23</sup> Este RD está en consonancia con las medidas previstas en el art. 5.3 LPRL y con lo establecido en el art. 108 del RD-Legislativo 1/1994, Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, y cumple con uno e los objetivos y líneas de actuación recogidos en la “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012”.

<sup>24</sup> Cfr. Fernández Marcos, L., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su Régimen Jurídico Sancionador”, 4ª Edición, Dykinson, 2006, pág. 57; en similar sentido González Ortega, S y Aparicio Tovar, J., “Comentarios...”, pág. 74.

con el sexo tanto en los sistemas de recogida y tratamiento de datos como en el estudio e investigación generales en materia de prevención de riesgos laborales, con el objetivo de detectar y prevenir posibles situaciones en las que los daños derivados del trabajo puedan aparecer vinculados con el sexo de los trabajadores<sup>25</sup>. Esta norma está en consonancia con lo previsto en la propia Ley Orgánica 3/2007, de 22 de octubre, en cuyo art. 20 prescribe, como medida a adoptar por los poderes públicos en las políticas de igualdad, la adecuación de las estadísticas y estudios al objeto de hacer efectiva la aplicación de la misma y que se garantice la integración de modo efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria, por lo que los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas, deben incluir la variable del sexo<sup>26</sup>.

#### *2.2.4. Promoción de la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa*

Según se establece en el art. 5.5, párrafo 1º, la política en materia de prevención de riesgos laborales deberá promover la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa. Este apartado fue introducido por el art. 8 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Esta previsión está relacionada con otros preceptos de la LPRL en los que se regula dicha integración: en concreto en el art. 14 que obliga al “empresario a la integración de la actividad preventiva en la empresa” y en el art. 16.1 en el que se determina que “la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales”. Estos preceptos fueron modificados por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, por lo que la aportación que realiza la Ley 25/2009, no puede tener otra finalidad que la de obligar a los poderes públicos a la promoción de medidas en relación con una obligación que tiene el empresario prevista en la Ley.

Por otro lado, el art. 5.5, párrafo 2º, establece provisiones específicas para las pequeñas y medianas empresas, de manera que la política en materia de seguridad y salud en el trabajo tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas. A tal efecto, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en materia

<sup>25</sup> En el ámbito de esta actuación administrativa es interesante el “Informe sobre encuestas de condiciones de trabajo en España y Andalucía desde una perspectiva del género”, de marzo de 2013, cuyos autores son Antonio Costa Reyes y Pablo López Roldán. Universidad de Córdoba.

<sup>26</sup> En similar sentido el art. 10 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía.

de prevención de riesgos laborales deberá incorporarse un informe sobre su aplicación en las pequeñas y medianas empresas que incluirá, en su caso, las medidas particulares que para éstas se contemplen. Con independencia de que se puede recordar aquí las dificultades que existen para determinar cuando se está ante empresas de estas dimensiones, se ha señalado que la finalidad del deber legal que se impone forma parte de un entramado de diversos aspectos que tienden que cumplir las previsiones de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que a su vez, incorpora parcialmente a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior, que pretende extender principios de buena regulación y competitividad a determinados sectores de la PYMES<sup>27</sup>.

### **2.3. El principio de participación**

Se impone a las Administraciones Públicas competentes en materia preventiva que la elaboración de la política preventiva debe llevarse a cabo con “la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas” [art. 5.1,b)]. Puede considerarse que estamos ante la concreción del principio general de “participación equilibrada” que se establece en el art. 2.1, que se traduce en la imposición de este deber de “participación institucional” que obliga a los poderes públicos y las organizaciones de empresarios y trabajadores. La participación de empresarios y trabajadores aparece regulada en distintos preceptos de la Ley, particularmente en el art. 12, en el que se extiende algo más el legislador. Se señala el alcance de esta participación que abarca “la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores”, a desarrollar por las Administraciones Públicas territoriales. Esta participación institucional se viabiliza a través de la CNSST, órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo, del que forman parte las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Más allá de esta participación institucional se defiende la utilización de otras fórmulas de diálogo y concertación social en la política de prevención de riesgos laborales<sup>28</sup>, opinión con la que coincidimos. En este sentido, el art. 2.1

<sup>27</sup> Cfr. Rubio Sánchez, F., “Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Director Sempere Navarro A.V., Aranzadi-Thomson Reuters, pág. 111.

<sup>28</sup> Cfr. Lahera Forteza, J. “Ley de Prevención de Riesgos Laborales”, Director Pérez de los Cobos, F., La Ley, 2008, pág. 262.

establece “la consulta” como instrumento de participación en la prevención de riesgos profesionales, instrumento que es aplicable también a las actuaciones de las Administraciones públicas. Una prueba de ello la tenemos en el deber de “consulta” a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas que se impone al Gobierno en el art. 6.1 para la elaboración de las normas reglamentarias. La ignorancia del principio de participación por las Administraciones Públicas competentes en los distintos niveles territoriales puede dar lugar al ejercicio de acciones de impugnación de los actos administrativos adoptados vulnerando el mismo<sup>29</sup>, con las consecuencias que en cada caso proceda. Si parece claro que la inobservancia de la consulta en que debe tener en cuenta el Gobierno en la elaboración de las normas reglamentarias dará lugar a la nulidad de la norma.

### **3. LAS ACTUACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMPETENTES EN MATERIA LABORAL: PROMOCIÓN Y ASESORAMIENTO TÉCNICO; CONTROL PREVENTIVO PREVIO; ACTIVIDAD COMPROBATORIA**

En el marco de los objetivos de política preventiva el art. 7 de la LPRL establece las actuaciones administrativas que corresponde cumplir a las Administraciones públicas competentes en materia laboral. El precepto tiene por rúbrica “Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral”. Hay autores que realizan una interpretación amplia y entienden que cuando el precepto se refiere a las Administraciones públicas competentes en materia laboral incluye también ámbitos administrativos funcionales distintos al laboral propiamente dicho<sup>30</sup>, y no solamente se refiere a la Administración del Estado y a la de las Comunidades Autónomas, sino que también incluye las entidades que integran la Administración local<sup>31</sup>. La doctrina mayoritaria entiende que Administraciones públicas competentes en materia laboral son la Administración del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, que son las que conforme al art. 149.1.7 CE pueden ejercer competencias en materia laboral<sup>32</sup>. Entendemos que esta es la interpretación adecuada más aún si se tiene en cuenta la naturaleza de las actuaciones que el precepto le reserva a las Administraciones públicas.

<sup>29</sup> Cfr. González Ortega S, y Aparicio Tovar, J., “Comentarios...”, pág. 98.

<sup>30</sup> Cfr. Botana López, J.M<sup>a</sup> “Comentarios...”, pág. 61.

<sup>31</sup> Cfr. Gutiérrez-Solar Calvo, B., “Ley de Prevención de Riesgos Laborales” Director Pérez e los Cobos, F., La Ley, 2008, pág. 179.

<sup>32</sup> Cfr. Entre otros, Fernández Marcos, L., “Comentarios a la Ley...”, pág. 64; González Ortega, S. y Aparicio Tovar, J. “Comentarios...”, pág. 83; Tudela Cambroner, G. y Valdeolivas García Y., “Ley de Prevención...”, pag. 116.

La LPRL les encomienda que desarrollen funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la normativa en prevención de riesgos laborales, y sancionar las infracciones de dicha normativa [art. 7.1]. No encontramos todas las funciones que pueden desarrollar en el ámbito de la prevención de riesgos laborales las Administraciones públicas competentes en materia laboral. No encontramos entre ellas el ejercicio de la potestad reglamentaria que en sus aspectos sustantivos está asignada al Gobierno en el art. 6, en aplicación de la competencia exclusiva en materia laboral que se atribuye al Estado por el art. 149.1, 7 CE. Pero tampoco se incluye otras actuaciones que se dan en la práctica habitual de la actividad administrativa en la prestación del servicio público y que, previstas en otros preceptos de la Ley, tienen su regulación en el desarrollo reglamentario. El art. 7 no trata de agotar todas las posibilidades de actuación que pueden tener las Administraciones públicas en el ámbito de su competencia, sino de destacar aquellas que el legislador considera que son de importancia esencial para el cumplimiento de los objetivos que se propone la Ley. Sin embargo, son funciones que entran todas en el concepto de ejecución que se contiene en este precepto constitucional<sup>33</sup>.

Estas funciones que la LPRL encomienda a las Administraciones públicas competentes en materia laboral, son excepcionadas, sin embargo, en relación con determinados sectores de actividad. Señala la norma que dichas funciones continuarán siendo desarrolladas por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de la técnica minera, o las que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear; y ello, sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica sobre productos o instalaciones industriales [art. 7.2]. Estas exclusiones han sido tradicionales en la normativa en seguridad e higiene y en la de la ITSS y la Ley no hace más que mantenerlas. La exigencia de la técnica minera como factor determinante de la excepción es importante pues puede haber situaciones en las que pueda actuar la autoridad laboral y no opere dicha excepción<sup>34</sup>.

No vamos a entrar en el estudio de todas las actuaciones que se regulan en el art. 7, dado que en otros trabajos de este volumen son tratados por otros

<sup>33</sup> González Ortega, S. y Aparicio Tovar, J. “Comentarios...”, pág. 83.

<sup>34</sup> La STSJ de Castilla-León, Valladolid (Cont-Adm.) de 30-6-2005, declara ajustada a la legalidad la imposición de una sanción, por la autoridad laboral y no la Administración minera, a la empresa que explota una cantera al entender que la no disponibilidad en cantera de taquillas individuales y asientos o cualquier tipo de instalación de sanitarios para uso de los trabajadores relacionados con la higiene personal, comunes y exigibles en cualquier centro de trabajo, no está ni directa ni indirectamente vinculadas a la técnica minera.

autores. Limitaremos nuestra exposición a las actuaciones sobre promoción y asesoramiento técnico, control preventivo previo y actividad comprobatoria.

### 3.1. La promoción de la prevención y el asesoramiento técnico

Se trata de una función dirigida a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la LPRL<sup>35</sup>, lo que abarca a todos los sujetos a los que se refiere el art. 3. Se articula a través de los órganos técnicos en materia preventiva, e incluye la asistencia y cooperación técnica, información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos legalmente previstos. Estas funciones están reservadas al INSHT y a los correspondientes órganos de las Comunidades Autónomas. Al INSHT el art. 8.1 de la LPRL le atribuye funciones de asesoramiento técnico y promoción, coordinación y colaboración con los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas en esta materia, así como el apoyo técnico y colaboración con la ITSS. La función de asesoramiento también está prevista para su desempeño por la ITSS en el ejercicio de la de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales [art. 9.1]; e igualmente, la función de asesoramiento puede ser desempeñada por funcionarios públicos de las Comunidades Autónomas que ejerzan labores técnicas [art. 9.2].

No obstante ser el INSHT, como se ha indicado, el “destinatario natural” de la función de asesoramiento<sup>36</sup>, también prevé la Ley aunque desde otra perspectiva, el ejercicio de actuaciones en materia de promoción y asesoramiento para la CNSST. Y así se reconoce competencia a la CNSST conocer las actuaciones que desempeñen las Administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales y de asesoramiento técnico, pudiendo formular propuestas en relación con dichas actuaciones [art.13.3].

En la Administración de las Comunidades Autónomas también está prevista y organizada esta labor de promoción de la prevención y asesoramiento. En la Comunidad Autónoma de Andalucía la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral a la que corresponden en general las competencias relativas a la seguridad y salud laboral de los trabajadores, así como los mecanismos de inspección, prevención de los riesgos laborales y lucha contra la siniestralidad laboral, tiene atribuida, en particular, la promoción de la cultura preventiva y la realización de las acciones que, combatiendo la siniestralidad laboral, garanticen la salud de los trabajadores. Y bajo su dirección, control y tutela se en-

<sup>35</sup> Cfr. Blasco Lahoz, J.F. y López Gandía, J. “Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios”, Dictrs. Monereo Pérez, Molina Navarrete y Moreno Vida, Comares, 2004, pág. 82.

<sup>36</sup> Cfr. Tudela Cambronero, G. y Valdeolivas García, Y., “Ley de Prevención.....”, pag. 92.

cuenta el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, que realiza una relevante labor en la promoción de la cultura preventiva, el análisis y estudio de las condiciones de trabajo y de la siniestralidad laboral, la formación, información y difusión, y el apoyo al desarrollo de diversas iniciativas y programas relacionados con la mejora de la prevención.

Además de las funciones de promoción y asesoramiento, el art. 7.1,a) encomienda a las Administraciones públicas competentes en materia laboral el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en la Ley. Esta labor de seguimiento la realizan las Administraciones públicas a través de los funcionarios que están habilitados para ello, particularmente los Inspectores de Trabajo en el desarrollo de sus funciones habituales. Sirve a esta labor de seguimiento que deben realizar las Administraciones públicas la obligación que se impone a los empresarios en el art. 23 LPRL de elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral la documentación relativa al plan de prevención, la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva, la práctica de los controles del estado de salud y a la relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a un día. Y en el mismo sentido opera la obligación del empresario de notificar por escrito a la autoridad laboral los daños para la salud de los trabajadores a su servicio que se hubieran producido con motivo del desarrollo de su trabajo.

### **3.2. El control preventivo previo: las autorizaciones**

Hemos indicado antes que el art. 7 tampoco incluye otras actuaciones que se dan en la práctica habitual de la actividad administrativa en la prestación del servicio público y que, previstas en otros preceptos de la Ley, tienen su regulación en el desarrollo reglamentario. Este es el caso de las autorizaciones que presentan, a nuestro juicio, particular importancia en el ámbito de la prevención de riesgos laborales en la medida que los sujetos o entidades que son titulares de las mismas van a cumplir funciones importantes en orden a la consecución de los objetivos de la Ley y, también, por las repercusiones que pueden tener, finalmente, en el ámbito de responsabilidad del empresario.

Las autorizaciones administrativas constituyen intervenciones de la Administración pública que identifican una limitación en el ejercicio de un derecho de un sujeto justificada por razones de interés público. Se trata de intervenciones que se sitúan en un sistema preventivo de control que pueden utilizar las Administraciones públicas. Este sistema preventivo “supone una intervención más intensa, una mayor restricción de la libertad, ya que a la regulación previa

de la actividad mediante las normas correspondientes se una la comprobación, también previa, por la Administración de la adecuación a la misma del concreto proyecto ideado por quién pretende ejercer la actividad”<sup>37</sup>. En el caso de las autorizaciones en materia de prevención de riesgos laborales se trata de autorizaciones previas<sup>38</sup> para realizar una actividad que tiene que ser orientada y programada en el marco de la regulación previamente establecida en la Ley y en las normas reglamentarias de desarrollo. La autorización administrativa está prevista en la normativa en materia de prevención de riesgos laborales para supuestos en los que el empresario es el sujeto que directamente la precisa para el desarrollo de alguna actividad productiva<sup>39</sup> o en otros supuestos en los que son personas o entidades ajenas a la empresa pero que su funcionamiento está previsto para el desarrollo de la política en materia preventiva, como sucede en los casos que vamos a exponer. La exigencia de autorización administrativa en estos casos está justificada en cuanto que pueden desempeñar para la empresa labores de información y conocimiento de su situación, asesoramiento y apoyo para el desarrollo de su actividad preventiva, y estas funciones pueden ser contempladas en el marco de actividad que deben desarrollar las Administraciones públicas en la aplicación de la política en materia de prevención de riesgos laborales.

De acuerdo con lo dicho podemos identificar en ámbito de las actuaciones administrativas en la prevención de riesgos laborales un sistema preventivo de control que se manifiesta en exigencia de autorización previa para realizar actividades en materia de prevención. Es un sistema que opera antes de que los sujetos o entidades autorizadas puedan realizar su actividad para la empresa, y que se articula a través de unos instrumentos distintos al control a posteriori que supone el ejercicio de la facultad de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales. A nuestro, este sistema de control preventivo tiene cabida está en consonancia con el mandato que el art. 40.2 CE impone a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Y opera también en orden a la aplicación del principio de eficacia y del derecho a la protección eficaz del trabajador que se propone alcanzar la LPRL.

No referiremos a dos supuestos de autorización previa regulados en la LPRL relacionados con la gestión de la prevención en la empresa que son competencia de la autoridad laboral: la que se precisa para realizar la actividad

<sup>37</sup> Cfr. García Enterría, E. y Fernández, T-R., “Curso de Derecho Administrativo. II”, 11ª Edición, Thomson-Civitas, pág. 114.

<sup>38</sup> Cfr. García Enterría, E. y Fernández, T-R., “Curso de Derecho...”, pág. 115, para los que la autorización previa constituye el máximo nivel de limitación que puede darse en el campo de las autorizaciones y es la técnica más frecuente utilizada sobre todo en materia económica.

<sup>39</sup> Por ejemplo, la autorización para el trabajo de menores en espectáculos públicos [art. 6.4 ET].



de auditoria del sistema de prevención [art. 30.7]; y la que requieren las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención [art. 31.5]. En ambos casos, -también en el segundo aunque la norma hable de acreditación- estamos ante autorizaciones previas que deben dar las Administraciones antes de iniciar la actividad preventiva. En la regulación de ambos supuestos se puede apreciar un ejemplo claro del cumplimiento de los principios de coordinación y cooperación que deben mantener las Administraciones públicas en el desarrollo de la política en materia de prevención de riesgos laborales. Pero además se puede constatar que la regulación reglamentaria contempla tanto la cooperación entre Administraciones territoriales con competencias en materia laboral (Estado y CCAA) y, a propio tiempo, cooperación Administraciones de distintos ámbitos funcionales (laboral y sanitario).

Para que las entidades especializadas puedan actuar como servicios de prevención deben ser objeto de “acreditación por la autoridad laboral”. Esta acreditación será única y con validez en todo el territorio español, mediante la comprobación de que se reúnen los requisitos que se establezcan reglamentariamente y “previa aprobación de la autoridad sanitaria en los aspectos de carácter sanitario”. El procedimiento regulado por el RSP prevé que estas entidades especializadas “deberán formular solicitud ante la autoridad laboral competente del lugar en donde radiquen sus instalaciones principales” [art. 23 RSP]; que será autoridad laboral competente para conocer de las solicitudes de acreditación el órgano competente de la comunidad autónoma o de la Ciudad con Estatuto de Autonomía donde radiquen sus instalaciones principales [art. 24 RSP]. Recibida la solicitud la autoridad laboral compete para conocer de la misma se seguirá el siguiente procedimiento: a) solicitará informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los órganos técnicos en materia preventiva de las comunidades autónomas; b) recabará informe preceptivo de todas las comunidades autónomas en las que la entidad haya indicado que pretende desarrollar su actividad; y c) la autoridad sanitaria competente hará lo mismo respecto de las autoridades sanitarias afectadas y en relación a la comprobación del cumplimiento de los requisitos sanitarios. La autoridad laboral competente dictará resolución una vez que reciba la decisión de la autoridad sanitaria y los informes emitidos [art. 25 RSP]<sup>40</sup>.

Las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar actividad de autoridad del sistema de prevención habrán de contar con “autorización administrativa”, que será única y que tendrá validez en todo el territorio español. Será autoridad laboral competente para resolver dicha autorización la

<sup>40</sup> La STSJ Islas Canarias, Sta. Cruz Tenerife (Social) de 27-10-2006 haciendo un análisis de esta regulación declara que no se produce vulneración del principio de territorialidad, pese a que un acto administrativo de la Comunidad Autónoma surta efectos directos y exclusivos en otra Comunidad Autónoma.

competente del lugar donde radiquen sus instalaciones principales; remitiendo el art. 33 al procedimiento establecido en los arts. 24 y 25 RSP.

### **3.3. Actuación comprobatoria en el ejercicio la función de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales**

#### *3.3.1. Coordinación y mecanismos de cooperación entre las Administraciones públicas competentes*

La función de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales se percibe como la que mejor conecta con el mandato contenido en el art. 40.2 CE, dirigido a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. En este sentido, reitera la LPRL que la función de vigilancia y control deben realizarla las Administraciones públicas “velando por el cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales” [art. 7.1, b)]. Y a estos efectos, se prevé que las Administraciones públicas con competencia en materia laboral presten el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr mayor eficacia en el control. Esta cooperación que se establece en la Ley está dirigida a las Administraciones públicas con competencia en materia laboral, no a servicios de inspección que se ocupan de otros ámbitos funcionales y son atendibles las recomendaciones que se realizan para el incremento de la eficacia en el ejercicio de las funciones de control<sup>41</sup>, que puede aplicarse con fundamento en el art. 11 LPRL mediante la coordinación en el control del cumplimiento de las normas preventivas.

Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). En todo momento, este servicio público ha tenido atribuida esta función de vigilancia y control que, aunque se considere incluida en la genérica función que le corresponde de vigilancia en el cumplimiento de las normas de orden social [art. 1.2 Ley 42/1997, de 14 de noviembre, (LITSS)], la tenía atribuida en exclusiva en la primera versión de la LPRL, que reservaba un papel de menor relevancia a las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Con anterioridad a la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo

<sup>41</sup> La Comunicación de la Comisión, al Parlamento y al Consejo de 21 de febrero de 2007 “Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)”, propone en el apartado 4.2 la necesidad de incrementar la cooperación en el control de la aplicación de la legislación y recomienda “desarrollar sinergias en cooperación con otros organismos de inspección responsables de la vigilancia del mercado y de la política medioambiental”.

de la prevención de riesgos laborales, la norma se limitaba a posibilitar vías de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones Autonómicas. Establecía la LPRL que estas Administraciones “podrán adoptar” las medidas precisas para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico a la ITSS. La Ley 54/2003, supuso un cambio radical en la regulación de la función de vigilancia y control al propiciar la intervención de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, pero haciéndolo desde el establecimiento de una regulación que garantiza actuaciones imperativas de ineludible cumplimiento para las Administraciones competentes. Ahora la ley determina que las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas “adoptarán” en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico a la ITSS [art. 7.2].

Este cambio en la regulación vino auspiciado por el Acuerdo de 30 de diciembre de 2002 de la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales (suscrito por CEOE-CEPYME, CC.OO y UGT). Este acuerdo asumió la necesidad de reforzar la función de vigilancia y control del sistema de ITSS, mediante el perfeccionamiento de la normativa correspondiente, de manera que pudiera propiciarse una más activa y eficiente integración de los medios de que disponen los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas y el INSHT, en la asunción de cometidos de comprobación que, a tenor de la LPRL, corresponden al ámbito de acción de la ITSS. El sentido de estas propuestas queda reflejado en la Ley 54/2003, en cuya exposición de motivos ya deja claro el objetivo de reforzar la función de vigilancia y control del sistema de ITSS y para ello esta ley “actualiza la colaboración por parte de los funcionarios técnicos de dependencia autonómica que ya disponían de cometidos de comprobación en las empresas, dotando a estas funciones de las correspondientes garantías en cuanto a su desarrollo y al respeto del principio de seguridad jurídica...”.

Así pues, en aplicación del principio de coordinación y cooperación y con la objetivo de hacer posible la observancia del principio de eficacia, a lo que contribuye de manera relevante el ejercicio de la función de vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, la LPRL manda a la Administración General del Estado y a las de las Comunidades Autónomas adoptar, en su respectivo ámbito de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesario a la ITSS; y, por otro lado, estas Administraciones también deberán elaborar y coordinar planes de actuación en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica. [art. 7.2].

Estos instrumentos de actuación coordinada se viabilizan a través de los mecanismos de cooperación previstos en el art. 17 LITSS. Se trata de utilizar la vía de los Acuerdos Bilaterales que permiten la creación de Comisiones Territoriales. Los Acuerdos Bilaterales tienen por finalidad impulsar y asegurar la efectividad de los principios de colaboración y cooperación entre ambas Administraciones; las Comisiones Territoriales cuyo ámbito de actuación es el del territorio de la Comunidad Autónoma son órganos de cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de los cometidos propios de la ITSS. No hay, pues, ninguna previsión específica al respecto, por lo que hay que utilizar los mecanismos generales previstos en la norma para la coordinación de actividades por Administraciones públicas con competencias compartidas en el ámbito laboral. El contenido que pueden tener los Acuerdos viene predeterminado en la ley, pero de una manera flexible lo que permite que la actividad de colaboración pueda concretarse en cada momento por las Comisiones Territoriales, según las necesidades que plantee el sistema de ITSS. En los Acuerdos se determinará lo necesario para que la respectiva Comisión Territorial establezca los objetivos y programas de actuación ordinaria en sus respectivas áreas funcionales, así como los programas de interés autonómico o estatal que se consideren y el seguimiento y control de los resultados; los medios y colaboraciones que se estimen precisos para su cumplimiento particularmente en materia de colaboración pericial, asesoramiento técnico y auxilio, así como las reglas o criterios para el desarrollo de la colaboración institucional recíproca entre la Administración autonómica y Autoridad Central de la ITSS.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía la Comisión Territorial fue creada por Acuerdo Bilateral de 9 de octubre de 2000<sup>42</sup>, que se suscribe al amparo del art. 17 LITSS. La Comisión Territorial se define como órgano colegiado para la cooperación y colaboración mutua de las Administraciones General del Estado y de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materias que afecten a la Inspección. Entre los cometidos que se le asignan expresamente se contempla la definición de los supuestos en que la ITSS haya de disponer de la colaboración técnica y pericial de los servicios técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo, incluso con constitución de equipos de inspectores y miembros de dichos servicios si así se estimase.

En el ejercicio de los cometidos que sean precisos para llevar a la práctica las acciones que se programen en los planes de actuación elaborados y coordinados por las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventi-

<sup>42</sup> Publicado por Orden de de 18 de octubre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico (BOJA del 9 de noviembre).

vas en las empresas, los funcionarios públicos de esas Administraciones que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales, pueden desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud de las empresas y centros de trabajo. Estas funciones coinciden parcialmente con el contenido que la LPRL determina para la función de la vigilancia y el control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. En efecto, señala el art. 9.1 LPRL, que en cumplimiento de esta misión, la ITSS tendrá, entre otras, las siguientes funciones: a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales; y, b) asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada. Es decir, vigilar y controlar implica asesorar e informar para cumplir normas y comprobar su cumplimiento y, de no ser así, proponer sanciones. De estas funciones la función comprobatoria se erige, a nuestro juicio, en llave de paso para el ejercicio de otras funciones que implican la aplicación de un poder coactivo y sancionador en manos de las Administraciones públicas.

Además de estas funciones la ley prevé otra función cautelar y consecuencia del ejercicio de la de vigilancia y control resultado de la actuación comprobatoria, que es la constituida por la intervención que puede tener la ITSS ordenando la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio de inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores [art. 9.1,f)].

Establece la Ley que los funcionarios públicos de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas que ejerzan labores técnicas, pueden realizar las funciones comprobatorias con el alcance que se establece en el art. 9.3 y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el art. 43. Tres cuestiones interesantes se pueden plantear al respecto: la relativa a los funcionarios públicos que pueden ejercer dichas funciones; la que afecta al alcance de la función comprobatoria; y, por último, la relativa a la capacidad de requerimiento.

Los funcionarios públicos de la Administración del Estado son los pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, Cuerpo de nivel técnico superior con habilitación nacional que tiene encomendadas la realización de las funciones de la ITSS. Los inspectores están facultados para realizar todas las competencias que tiene atribuidas las ITSS. Pueden también ejercer las funciones establecidas en el art. 9.2 LPRL –de

asesoramiento, información y comprobatorias y con capacidad para requerirlos funcionarios públicos de las Comunidades Autónomas con competencias plenas en el orden social que pueden realizar funciones inspectoras [DA 6ª LITSS], si bien para poder ejercer las funciones que señala el art. 9.2 LPRL, estos funcionarios públicos deberán contar con una habilitación específica expedida por su propia Comunidad Autónoma, deben pertenecer a los grupos de titulación A o B y acreditar formación específica en materia de prevención de riesgos laborales [DA 5ª LPRL). Las actuaciones comprobatorias que realicen los funcionarios de las Administraciones públicas que ejerzan funciones técnicas en materia de prevención de riesgos laborales, deben ser programadas por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [art. 9.2, párrafo 3º].

### *3.3.2. El alcance de las actuaciones comprobatorias*

La Ley señala que el alcance de la función comprobatoria será el que se determina en el art. 9.3 LPRL, y ese precepto lo que regula es un conjunto de actuaciones que son consecuencia de deducir la existencia de infracción de las actuaciones de comprobación. Establece este precepto que cuando de las actuaciones de comprobación se deduzca la existencia de infracción y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la ITSS en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente infracción, si así procediera. La actuación comprobatoria debe dirigirse a las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud verificando el cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales y las normas jurídico-técnicas que incidan en dichas condiciones. En el ejercicio de esta actividad comprobatoria los funcionarios pueden practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesaria para comprobar [art. 5.2 LITSS] la observancia de la normativa en materia de prevención.

A nuestro juicio, en el ámbito del ejercicio de la función comprobatoria parece que lo razonable es considerar incluidas aquellas actuaciones de comprobación que conducen a un resultado que puede ser la constatación del cumplimiento de las normas de prevención o la de su incumplimiento, y para cuando es éste el que prevalece el art. 9.3 señala las actuaciones que proceden para sancionar, en su caso, dicho incumplimiento y ello incluye la posibilidad de formular requerimientos de subsanación. Por tanto, constatado el incumplimiento procede requerir para subsanar para lo que la Ley dota a los funcionarios de capacidad y, siempre que haya incumplimiento del requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la ITSS a efectos de, si procede, levantar acta de infracción.

Ahora bien, el carácter preceptivo del requerimiento de subsanación del incumplimiento desaparece cuando de la actuación comprobatoria resulta que

el Inspector actuante estima la existencia de una situación de riesgo grave e inminente. En este caso, el Inspector está obligado sustituir el requerimiento por una orden de paralización inmediata de los trabajos. La paralización de los trabajos está sometida a la discrecionalidad del Inspector, pues la “podrá ordenar” cuando comprueba una situación de riesgo grave e inminente [art. 44.1 LPRL]<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Cfr. Rodríguez Garvayo, J., “El requerimiento de la Inspección de Trabajo en materia de prevención de riesgos laborales (art. 43 LPRL)”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social* nº 11, versión on line pág 5.