

# LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social. Universidad Carlos III*

## EXTRACTO

La ampliación del ámbito subjetivo de las normas preventivas establecida por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha incluido dentro de sus previsiones a los empleados y funcionarios públicos. No obstante, dicha inclusión no es plena ni equiparable en todos los órdenes a la situación de los trabajadores asalariados ordinarios. Para concretar esas diferencias, ya establecidas en parte en la misma Ley de Prevención, ha tenido lugar un desarrollo reglamentario, referido tanto a la Administración Pública en general como a algunas específicas, la militar por ejemplo. Dicho desarrollo introduce particularidades de tratamiento en las diversas dimensiones de la salud laboral como, por ejemplo, los modos de organización interna de la prevención, la representación de los trabajadores, o los procedimientos de corrección de los incumplimientos por parte de las Administraciones Públicas. Con el trasfondo del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, normas recientes han abordado esta última cuestión que también se considera en el presente trabajo.

## ÍNDICE

- 1. Introducción**
- 2. La ampliación subjetiva de la LPRL a los empleados públicos y sus particularidades**
  - 2.1. Los funcionarios públicos excluidos de la LPRL, de forma genérica o en razón de la naturaleza concreta de sus actividades**
  - 2.2. Los funcionarios o empleados públicos tratados con particularidades en materia de prevención en razón de las características del lugar de prestación del servicio**
    - 2.2.1. El personal civil (funcionario o laboral) de los establecimientos militares**
    - 2.2.2. El personal funcionario de los establecimientos penitenciarios**
- 3. Las reglas comunes en materia de prevención de riesgos laborales de los empleados públicos**
  - 3.1. El ámbito de aplicación de las peculiaridades comunes**
  - 3.2. El contenido de las peculiaridades**
    - 3.2.1. Los servicios de prevención**
    - 3.2.2. La representación de los trabajadores**
    - 3.2.3. Las auditorías de prevención**
- 4. Las responsabilidades por incumplimiento y los mecanismos de control y de vigilancia**

## 1. INTRODUCCIÓN

La aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y de sus normas de desarrollo en el ámbito de las Administraciones Públicas es una cuestión problemática que presenta perfiles particulares; y que ha recibido un impulso notable en razón de innovaciones normativas como es el caso de la aprobación el 19 de julio de 2002 de un nuevo Real Decreto (el 707/2002), sobre prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas, referido en este caso al procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo. Un Real Decreto que, modificado por el Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, viene a sumarse a otras normas como el más general Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, referido a la adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.

Antes de entrar en el análisis conjunto de estas normas, es conveniente enmarcar la regulación y el tratamiento del tema de la salud laboral en las Administraciones Públicas; para lo que hay que partir, necesariamente, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). La LPRL, aprobada en el año 1995, es una ley innovadora en muchas cosas. Al transponer directivas europeas en materias de salud laboral, trajo al ordenamiento español las orientaciones comunitarias, y quiso ser, y hay que reconocer que en alguna medida lo ha sido, una ley que alterara el panorama o la forma de abordar las cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales. Y lo ha sido sólo en alguna medida porque las estadísticas, la jurisprudencia y los estudios de campo al respecto ponen de manifiesto que, pese a todo, el índice de accidentes laborales crece y que la siniestralidad no acaba de controlarse. La causa no está en la LPRL ya que es una norma adecuada y oportuna, pero que no se aplica correctamente, para la que no hay suficientes instrumentos de control, y en relación con la cual no existe aún una sensibilidad completa, eso que se llama cultura de la prevención. Estas y otras razones explican por qué, pese al intenso cambio del panorama normativo, la situación real

de la salud laboral en las empresas y centros de trabajo no se ha alterado de forma sustancial y extendida.

Lo que sí es indudable es que la LPRL ha puesto en marcha un proceso, lento proceso, de modificación, que se manifiesta al traer las informaciones sobre seguridad en el trabajo, que durante mucho tiempo han ocupado un lugar secundario, al primer plano del interés público. De manera que circunstancias desgraciadas como un accidente laboral con resultado de muerte o de lesionados graves, son tratadas con relevancia en los medios de comunicación, suscitan críticas y exigencias sindicales, abren un espacio de debate, que es técnico pero también normativo o jurídico, acerca de las causas de los accidentes, de las medidas a adoptar, o de las responsabilidades de los posibles implicados. Todo esto es importante porque ayuda a crear la convicción de que la prevención de los riesgos del trabajo es una cuestión trascendente ya que pone en juego valores esenciales (nada lo es más que la vida y la propia integridad física) y que, en consecuencia, hay que adoptar medidas eficaces para prevenir y evitar este tipo de accidentes o enfermedades generadas por la actividad productiva.

## **2. LA AMPLIACIÓN SUBJETIVA DE LA LPRL A LOS EMPLEADOS PÚBLICOS Y SUS PARTICULARIDADES**

Más concretamente y en lo que aquí interesa, la LPRL también introdujo un elemento novedoso en cuanto a los sujetos protegidos o beneficiarios, al extender sus mandatos también a las personas que prestan sus servicios y están vinculadas con el receptor de los mismos por un título jurídico diferente del contrato de trabajo, esto es, aunque no sean trabajadores en el estricto sentido jurídico del término. Así lo indica expresamente el art. 3.1, en cuyo segundo párrafo se subraya que *“cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios”*. Así pues, ha de entenderse que las exigencias, las obligaciones, los derechos y las responsabilidades que la LPRL imputa a trabajadores y empresarios deben considerarse igualmente referidas a funcionarios públicos, personal estatutario y Administraciones Públicas, respectivamente. Algo que hasta la LPRL no estaba previsto ya que el grupo de los funcionarios públicos y, en general, el de las personas que prestaban sus servicios sin someterse a las reglas laborales, no estaban protegidos por las normas de prevención de riesgos, sino a través, si acaso, de fórmulas propias, al margen de las normas laborales.

Lo que sucede, ha de advertirse ya, es que esa asimilación no es plena y el hecho de que se exijan obligaciones también a las Administraciones Públicas o que se atribuya a los empleados de esas Administraciones Públicas derechos en el terreno de la prevención no significa que la regulación sea exactamente igual que la del trabajador asalariado de una empresa privada. Ya la misma LPRL, al hacer la extensión, advierte que va a existir algún tipo de diferencia. Una diferencia que, en relación con los empleados públicos, pudiera estar justificada por el tipo de actividad (policía, por ejemplo), por el lugar donde se presta (instalaciones militares), por la peligrosidad (protección civil), e incluso por la naturaleza del vínculo jurídico que une a la persona que presta el servicio con la entidad que lo recibe (si trabajadores asalariados o funcionarios). Aunque de entre todos ellos hay que destacar que sigue siendo el elemento de la naturaleza pública del ente que recibe los servicios el que, en primer lugar, crea un espacio propio en el que habrá diferencias incluso entre los trabajadores asalariados

de esa Administración y los trabajadores del sector privado; mucho más entre estos últimos y los funcionarios públicos.

Todo lo anterior lo establece la LPRL, diferenciando, de una parte, el tratamiento aplicable a los empleados públicos en general, y, de otra, el más singular, compuesto de excepciones, peculiaridades o adaptaciones, previsto para determinadas categorías de empleados públicos en razón de ciertos intereses, circunstancias o factores. A este segundo grupo trata de atender el art. 3 de la LPRL, en sus apartados 2 y 3. De una forma un tanto confusa y desordenada ya que en él es posible encontrar desde exclusiones absolutas a adaptaciones o fijación de peculiaridades, manejadas con criterios poco claros, De aquí la necesidad de analizarlo en este lugar, aunque sea de forma esquemática<sup>1</sup>; dejando para un momento posterior la consideración de las que son las normas de adaptación más generales previstas para el común de los empleados públicos.

### **2.1. Los funcionarios públicos excluidos de la LPRL, de forma genérica o en razón de la naturaleza concreta de sus actividades**

En primer lugar hay una exclusión absoluta de un tipo concreto de funcionarios, los funcionarios militares, para los cuales no rigen los mandatos de la LPRL. La Ley los excluye apoyándose en una habilitación concedida por la Directiva comunitaria 89/391/CEE, de 12 de junio (la llamada Directiva Marco), que permite a los estados miembros hacer determinadas exclusiones subjetivas de su ámbito de aplicación, una de ellas la referida a las fuerzas armadas. Una exclusión genéricamente vinculada a la protección del interés de la defensa nacional y que se podrá criticar que sea tan absoluta. De hecho, la condición de funcionario militar podría igualmente haber justificado un tratamiento peculiar respecto de algunos de ellos (cuya tarea seguramente presente grandes incompatibilidades con la protección máxima frente a los riesgos del trabajo), teniendo en cuenta la concreta actividad desempeñada, ya que no todos realizan la misma ni con el mismo grado de implicación de cuestiones relacionadas con la defensa nacional. Esto podría haber sido así, pero la LPRL, con el argumento genérico de la defensa nacional y apoyándose en la habilitación de la directiva, ha determinado expulsar del ámbito de la prevención de riesgos a los funcionarios públicos militares; considerando tales a los militares profesionales, a la guardia civil y a todos los que la Ley 17/1999, de 18 de mayo, que regula el régimen del personal de las fuerzas armadas, considera militares.

La clave de esta exclusión, que se va a volver a analizar respecto de un colectivo que no está excluido absolutamente de la LPRL pero en relación al cual se prevé una regulación particular y que son los funcionarios o el personal civil que trabaja en establecimientos militares, es mucho más la naturaleza y tipo de estructura interna, muy jerarquizada, de los centros en los que prestan sus servicios. Es cierto que, de forma muy genérica, están en juego intereses relacionados con la defensa nacional, y es verdad que, cuando entran en conflicto valores de seguridad personal con ese interés, el valor de la defensa nacional es prioritario. Pero es la estructura de los centros militares la que exige, desde el punto de vista práctico, ciertas adaptaciones en la manera, sobre todo, de organizar la representación colectiva y la

---

<sup>1</sup> El art. 3 de la LPRL se analiza de forma mucho más detenida y completa, en A. M. MORENO MARQUEZ. Los sujetos protegidos por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Aranzadi, 2002.

participación de los trabajadores o de los funcionarios. Lo que no justifica una exclusión tan absoluta y general de los funcionarios militares. Pero la LPRL lo ha hecho y sobre esto poco más hay que decir. Los funcionarios militares se registrarán en este tema por normas internas; lo que obviamente no quiere decir que no haya algún tipo de previsión de seguridad, pero eso lo determinará la propia Administración Militar.

Al margen de los funcionarios militares, hay una serie de colectivos que también están excluidos, pero de una forma particular y no con carácter general. Los menciona igualmente el art. 3.2 de la LPRL cuando, por ejemplo, habla de la policía, del resguardo aduanero, de los servicios operativos de protección civil y peritaje forense. Como se ha dicho, estas son exclusiones que el art. 3.2 no hace en bloque, puesto que no todo este tipo de personal está por definición fuera del ámbito de aplicación de la LPRL. Al menos así lo parece cuando el art. 3.2 se refiere a la no aplicación de la LPRL a *“las actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero”*; y, mucho más cuando excluye de la LPRL *“a los servicios operativos de protección civil y peritaje forense”*, pero sólo, *“en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública”*. Dando, en consecuencia, la impresión de que es el criterio del tipo de actividad, y no su condición genérica de funcionarios de la policía, la seguridad o el ser peritos forenses, el determinante de la exclusión de esos concretos funcionarios públicos.

¿Ese tipo de exclusiones significa que, por ejemplo, hay policías incluidos en el ámbito de la prevención de riesgos, porque hagan actividades que no sean incompatibles con esa tutela? ¿Quiere decir el art. 3.2 que puede haber funcionarios públicos dedicados a los temas de seguridad que puedan estar plenamente en el ámbito de la LPRL, de nuevo porque las actividades que hagan no tengan nada que ver o no sean tan particulares como para justificar un tratamiento singular en materia de prevención?. Es verdad que la LPRL, interpretada en sentido contrario y de forma restrictiva como exige toda limitación, permite concluir que, cuando las actividades de la policía, las tareas públicas de seguridad y de resguardo aduanero no queden interferidas en su función y eficacia por las normas de prevención de riesgos, éstas deberán también aplicarse a este tipo de empleado público.

En efecto, siguiendo este tipo de reflexión, habría que aceptar que los funcionarios que realizan labores de policía directamente vinculadas con la defensa de la seguridad y con la prevención y la persecución de los delitos han de subordinar las exigencias de seguridad personal al cumplimiento eficaz de sus tareas. Ahora bien, existen funcionarios de la policía que desempeñan tareas burocráticas o de apoyo técnico que no presentan ninguna particularidad especial que justifique su exclusión de las normas de prevención de riesgos; no se pone en cuestión la eficacia de su tarea, ni ésta queda obstaculizada, ni el valor de la seguridad pública queda afectado por ello. Se trataría, en fin, de un tipo de trabajo en todo asimilable al que realiza un funcionario público cualquiera en una dependencia ministerial, autonómica o local. Lo lógico sería concluir que este tipo de empleados públicos, aun siendo policías, deben beneficiarse de la aplicación, en términos generales, de la LPRL; al menos en la misma medida que a otros funcionarios públicos. Pero es una sensación posiblemente equivocada. La impresión que se tiene es que la LPRL al mencionar a la policía, a la seguridad y al resguardo aduanero, lo ha hecho con la finalidad de excluir del ámbito de la normativa común de la prevención, y de forma prácticamente absoluta, a los sujetos afectados.

Todo lo anterior sin hacer especial hincapié en las deficiencias técnicas de la norma en lo que se refiere a la determinación de los sujetos excluidos y a la definición precisa de sus funciones. En primer lugar, porque policía y seguridad pública son conceptos que se solapan, en

la medida en que la función de la policía es precisamente la de garantizar esa seguridad<sup>2</sup>; y algo semejante sucede con el resguardo aduanero, actividad de policía particular relacionada con la vigilancia fiscal y la evitación del contrabando. En segundo lugar, porque la exclusión tan extensa de las labores de seguridad se limita, según la LPRL, a la que constituye una función pública, quedando al margen de la exclusión, a lo que parece, todo el ámbito de la seguridad privada.

La seguridad privada, como se sabe, realiza una tarea de colaboración y auxilio de la seguridad pública, desempeñando a veces las mismas funciones de custodia de edificios, control de personas y custodia de bienes que la policía. Pues bien, pese a todo, la seguridad privada no está excluida de la LPRL, ni tratada con particularidad, sencillamente porque no son funcionarios públicos. Dándose el caso paradójico de que personal de las empresas privadas de seguridad, cuyas actividades pueden ser casi tan arriesgadas y entrar en conflicto su seguridad personal, como sucede con un policía, son personas que están sometidas plenamente a la LPRL. El art. 3.2 de la LPRL no les afecta porque son trabajadores y, por tanto, se les aplican sin más las normas en materia de prevención. Se trata de un ejemplo claro de las incongruencias de la Ley al recurrir a una mezcla de criterios a la hora de establecer el estatus jurídico de cada trabajador o empleado público en el terreno de la seguridad laboral; de forma que unas veces acude a una condición funcional especial (la guardia civil, por ejemplo), otras al tipo de actividad (la policía o la seguridad), y otras a la naturaleza laboral del vínculo con la empresa (los trabajadores de la seguridad privada) para provocar tratamientos diferentes (exclusión, supuestas particularidades, inclusión plena) respecto de personas que acaban desempeñando tareas muy semejantes.

Por su parte, los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en caso de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, constituyen la segunda de las exclusiones aparentemente parciales del ámbito de aplicación de la LPRL. Y de nuevo hay que reproducir aquí las críticas anteriores al criterio utilizado para la exclusión y la defectuosa definición del mismo. En primer lugar, porque no está claro a qué se hace referencia con la mención a los servicios operativos de protección civil; que parece que son precisamente los que intervienen en las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, por lo que son estas circunstancias (y no el carácter operativo de los servicios) las que fundamentan la exclusión relativa. Existan o no estas circunstancias extremas, otra parte de la protección civil (los servicios no operativos, tales como los de organización y planificación) quedarán, a lo que parece, siempre incluidos en el campo de aplicación de la LPRL, de la misma forma que otros funcionarios públicos, caso de serlo. En segundo lugar, porque en protección civil pueden trabajar muy diferente tipo de personas y por distintos títulos jurídicos; desde la propia policía hasta voluntarios o los ciudadanos requeridos para ello en circunstancias de extrema necesidad; por lo que su trato, desde el punto de vista de la prevención, derivará de su situación jurídica en el contexto de la protección civil (estarán excluidos si se trata de fuerzas de seguridad; parcialmente si integran los servicios operativos; de forma semejante a los funcionarios públicos si lo son y no forman parte de los servicios operativos; como trabajadores, si lo

---

<sup>2</sup> En cuanto a lo que deba entenderse por policía a efectos de la prevención de riesgos laborales hay que acudir a lo previsto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, quedando al margen, la Guardia Civil, de naturaleza militar y excluida absolutamente de la LPRL, pese a desempeñar, sin duda, labores de policía y de seguridad. Naturalmente que la referencia incluye todo tipo de policía, ya sea nacional, autonómica o local; incluye a la policía judicial pero no, obviamente, a la función de policía administrativa.

son y en plenitud de tratamiento; sin protección específica si no se trata ni de trabajadores ni de funcionarios públicos). En tercer lugar, la mención a los peritos forenses es sin duda reiterativa, en la medida en que, en las circunstancias catastróficas previstas, este personal estará incluido ya en los servicios operativos de protección civil que operan en estas condiciones; un nuevo ejemplo de exclusión defectuosa desde el punto de vista de la técnica jurídica.

La exclusión práctica total, o la parcial según las actividades, de todos estos empleados públicos del ámbito de la LPRL no impide la previsión de normas específicas para garantizar, en la medida de lo posible, su salud y su seguridad en el cumplimiento de sus funciones. Si bien el art. 3.2 de la LPRL se limita en este punto a establecer que esa normativa específica (aun no elaborada de forma directa y general, lo que no excluye que existan reglas o instrucciones de servicio al respecto) debe inspirarse en la LPRL; lo que, por cierto, no es mucho decir y aclara poco respecto del alcance y el sentido de la citada inspiración. Desde luego no les es aplicable el RD 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, que los excluye expresamente.

## **2.2. Los funcionarios o empleados públicos tratados con particularidades en materia de prevención en razón de las características del lugar de prestación del servicio**

Como he señalado ya, el art. 3.3 de la LPRL establece un tratamiento particular en relación con ciertos colectivos de empleados públicos, básicamente por razón de las características especiales del lugar, institución o espacio físico donde prestan sus servicios. Se trata del personal civil que trabaja en establecimientos militares y de los funcionarios de prisiones que lo hacen en los establecimientos penitenciarios, a los que, el RD 1488/1998, antes citado, tampoco se aplica por expresa declaración del mismo.

### *2.2.1. El personal civil (funcionario o laboral) de los establecimientos militares*

En cuanto al personal civil que trabaja en establecimientos militares (funcionarios civiles, personal civil no funcionario, trabajadores asalariados, pero no los funcionarios militares que están excluidos, como ya se ha dicho), el art. 3.3 de la LPRL establece que les será de aplicación la LPRL, con las salvedades previstas en su normativa específica. Dicha normativa la constituye, en primer lugar, el RD 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regula el trabajo del personal civil no funcionario en los establecimientos militares, así como la más concreta y posterior, aprobada en aplicación del mandato contenido en la Disp. Adic. Novena de la propia LPRL, que habilitaba al Gobierno para adaptar el contenido de los Capítulos III y V de la misma LPRL (referidos a los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores y a los derechos de consulta y participación, respectivamente) a “*las exigencias de la defensa nacional, a las peculiaridades orgánicas y al régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares*”. Tal normativa es el RD 1932/1998, de 11 de septiembre, denominado, precisamente, de adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al ámbito de los centros y establecimientos militares. Estas referencias normativas lo que significan es que el personal que trabaje en centros y establecimientos militares (no siendo un funcionario militar), salvo lo establecido en las normas especiales, tiene exactamente los mismos derechos que un trabajador o un funcionario civil que trabaje para cualquier otra Administración Pública; y, en consecuencia, en lo no previsto hay que remitirse a las reglas generales, de las que luego se hará mención, referidas a estos sujetos.

Algunas observaciones, aunque mínimas, es preciso hacer al tratamiento particular que se determina para el personal civil no funcionario de establecimientos militares. En primer lugar, la propia amplitud e indeterminación del concepto de establecimiento militar en el que han de operar estas particulares reglas preventivas. Desde luego la LPRL no lo define y tampoco el RD 1392/1998; de manera que opera la muy amplia contenida en el art. 1 del RD 2205/1098, para el cual son establecimientos militares todos los “centros, unidades, dependencias y organismos análogos de la administración Militar”. Un concepto excesivamente amplio si se tiene en cuenta la finalidad para la que se usa: establecer singularidades en el ámbito preventivo debido a las características organizativas del centro y a la implicación del interés de la defensa nacional. Algo que difícilmente puede predicarse de todos los establecimientos militares. Lo es sin duda de un cuartel o un centro de reclutamiento o de instrucción, pero no tanto de una residencia de oficiales, una remonta, o de un centro de enseñanza militar. En suma, la gama de establecimientos militares es muy amplia y lo que puede ser adecuado en el RD 2205/1980, para establecer cuáles son las reglas que rigen la prestación de trabajo de los trabajadores asalariados de esos establecimientos, seguramente no lo sea en el caso de la prevención de riesgos, sobre todo cuando se trata de establecer peculiaridades reductivas en relación con las normas generales.

Si lo esencial es la relación entre las características del establecimiento y el interés de la defensa nacional, puede entenderse que haya cierta incompatibilidad entre la defensa a ultranza de la salud laboral y las reglas de funcionamiento eficiente de un cuartel. Como puede entenderse que haya algunos centros donde deba primar la organización jerárquica (la llamada línea de mando), las exigencias de la defensa nacional, cierta protección de secretos o informaciones. Pero hay otros establecimientos (una residencia de oficiales o el organismo que gestiona viviendas militares, por ejemplo), donde no se entiende por qué motivo quienes trabajen en ellos (sean funcionarios civiles o trabajadores) deban soportar un tratamiento distinto en el tema de la prevención de riesgos, en la medida en que ahí no hay ningún tipo de incompatibilidad entre la seguridad personal y la prestación eficiente de ese servicio. Aquí podrían aplicarse perfectamente las mismas reglas que se aplicarían a trabajadores o a funcionarios civiles que desempeñaran sus tareas en otro lugar.

La segunda de las observaciones se refiere a la especialidad del tratamiento en materia de salud laboral incluido en el RD 1932/1998. Ya sabemos que se trata exclusivamente de la adaptación de los Capítulos III y V de la LPRL; lo que sucede es que, finalmente, esa adaptación realizada por el RD 1932/1998, es muy pobre y de alcance limitado, limitándose a los extremos ya previstos en el RD 2205/1980; esto es, las competencias de llamado Jefe del establecimiento militar, cierta limitación procedimental en el ejercicio de derechos individuales y una configuración particular de la representación de los trabajadores y funcionarios civiles en esta materia. En definitiva, una regulación de tan poco alcance que cabe preguntarse si era necesaria tanta reserva de regulación, tanto recuerdo de la excepcionalidad de tales centros, para un resultado tan magro.

Así pues y en concreto, el RD 1932/1998 fija el alcance de la adaptación prevista en los siguientes aspectos<sup>3</sup>. En primer lugar, el protagonismo especial del Jefe del establecimiento quien centraliza competencias en la materia de la salud laboral que no resultan particu-

---

<sup>3</sup> Sobre este tema, cfr. M. D. GARCIA VALVERDE. “El esperado e imperioso RD 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares”. *Actualidad Laboral*, 13/1999, págs.285 y ss.

larmente limitadas por ciertas obligaciones de consulta, genéricamente formuladas, a los representantes de los trabajadores en relación con temas variados como la planificación y organización del trabajo, la introducción de nuevas tecnologías, el recurso a servicios de prevención o la designación del personal encargado de las medidas de emergencia; siempre que, naturalmente, no se vea afectado o implicado el interés supremo de la defensa nacional. En segundo lugar, una cierta restricción del derecho de los trabajadores a abandonar el puesto de trabajo en los casos de riesgo grave e inminente; una decisión que está sometida a controles procedimentales y que no podrá ponerse en práctica, pese a todo, si están en juego los intereses o la seguridad de la defensa nacional. En tercer lugar, y aunque no lo mencione el RD 1932/1998 y sí en cambio el RD 2205/1980, la inspección y el control de las condiciones de seguridad de los centros está extraída de las competencias de la Inspección de Trabajo y atribuida a la llamada Sección Laboral, que es un órgano propio de la Administración Militar. Esta exclusión competencial está, por otra parte, recogida por el art. 4.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, confirmada por el art. 3.2 del RD 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y reiterada por el RD 707/2002.

Esta exclusión no afecta, como establece el art. 3.2 del RD 138/2000, de 4 de febrero, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo, al control de las empresas que, sin ser centros militares, ejerzan actividades en este tipo de centros, bases o establecimientos; si bien, la misma norma prevé que el procedimiento concreto de inspección se establecerá mediante unas Instrucciones conjuntas del Ministerio de Defensa y de Trabajo y Asuntos Sociales, con el fin de salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional así como la seguridad y eficacia de los centros. Tales Instrucciones han sido aprobadas por Orden PRE/2457/2003/, de 29 de agosto (BOE de 9 de septiembre), donde, en síntesis, se establecen: a) obligaciones de preaviso (24 horas) por parte de la Inspección al jefe del establecimiento, pudiendo este último prohibir la inspección si considera que se pone en riesgo el interés de la Defensa Nacional; decisión contra la que el Inspector tiene posibilidad de reaccionar sometiéndola al juicio último de los Subsecretarios de los Departamentos Ministeriales implicados; b) la inspección se realiza con el acompañamiento de la persona que designe el jefe del establecimiento; c) si el resultado de la inspección revela algún incumplimiento por parte de la Administración Militar, el inspector lo pondrá en conocimiento del jefe de establecimiento, pudiendo urgir a la jefatura del establecimiento el cumplimiento correcto si esta circunstancia determina el respeto por parte de la empresa objeto de inspección de la normativa preventiva.

En cuanto al derecho, aquí limitado, del trabajador a negarse a prestar el trabajo en condiciones de riesgo grave e inminente, la LPRL habilita al trabajador para negarse a prestar su trabajo si considera que las circunstancias en las que está obligado a prestarlo suponen una amenaza o un riesgo grave e inminente para su seguridad. Se trata de una especie de derecho de autodefensa cuyo ejercicio no puede suponer para el trabajador ningún tipo de repercusión negativa ya que no se le puede sancionar o despedir por ello, ni siquiera deducirle el salario del tiempo de trabajo no prestado; y esto porque lo que provoca esa decisión de negativa a la prestación del servicio no es otra cosa que un incumplimiento empresarial. Pues bien, es claro que esa decisión unilateral de un trabajador que opta por cesar en la prestación de su trabajo, se confronta con los criterios muy jerarquizados sobre los que se basa el funcionamiento de un centro o establecimiento militar. Por eso, el RD 1932/1998 regula

con alguna particularidad este tipo de decisión. El trabajador tiene que informar lo antes posible al Jefe del establecimiento y es éste, un militar sin duda, el que tiene que adoptar las medidas y disponer de lo necesario. La decisión de abandono sólo la puede tomar el trabajador después del cumplimiento de este tipo de reglas procedimentales. En definitiva, un funcionario civil o un trabajador asalariado que trabaje en un establecimiento militar puede considerar que la situación de riesgo grave e inminente le habilita a negarse a prestar su trabajo, pero esta negativa sólo puede ejercitarse en condiciones mucho más controladas de lo que está previsto en la LPRL para un trabajador por cuenta ajena, incluso de otra Administración Pública.

Sin embargo, seguramente las particularidades de tratamiento más significativas de los establecimientos militares en materia preventiva se encuentran en el terreno de la representación colectiva. Tales representantes son, como en la LPRL, los Delegados de Prevención, sólo que aquí su ámbito de representación se extiende a todo el personal funcionario civil y laboral destinado al establecimiento y serán designados por y entre el conjunto de los representantes unitarios de ese personal (ya se trate de Comités de Empresa y Delegados de personal, del personal laboral; ya de Juntas de Personal, del personal civil funcionario). Por otra parte, las competencias y las funciones de tales Delegados de Prevención no difieren sensiblemente de las atribuidas con carácter general por la LPRL, salvo las siguientes relevantes matizaciones: de una parte, un reforzamiento de su obligación de colaboración con el Jefe del establecimiento; de otra, la limitación, o mejor la anulación, de la competencia de adoptar un acuerdo de paralización de actividades en el caso de riesgo grave e inminentes, una facultad atribuida en exclusiva al Jefe del establecimiento; por último, un reforzamiento del deber de sigilo profesional en razón de los intereses implicados y su relevancia. La idea básica es la de que quien trabaja en un establecimiento militar puede tener acceso a ciertas informaciones delicadas y que, en consecuencia, hay que ser particularmente cuidadoso o exigente en cuanto a su manejo y difusión.

En definitiva, no es que el RD 1932/1998 realice grandes aportaciones. Al final no deja de sorprender que, tras leer el art. 3.3 de la LPRL en relación con los establecimientos militares, con todo ese repertorio de exclusiones absolutas (militares) y adaptaciones (funcionarios civiles, trabajadores), y tener la impresión de que tales establecimientos son una especie de “*santa sanctorum*” donde la prevención de riesgos no se puede garantizar porque son prioritarios los intereses de la defensa nacional, el RD 1932/1998, contenga tan pocas singularidades o peculiaridades de tratamiento. En definitiva, el RD no responde a las expectativas creadas. Finalmente, casi podría sostenerse que el RD podría no existir y no pasaría nada.

### 2.2.2. *El personal funcionario de los establecimientos penitenciarios*

El otro lugar peculiar, citado por el art. 3.3 de la LPRL, que determina reglas también reglas peculiares en materia de prevención son los establecimientos penitenciarios<sup>4</sup>. Tampoco aquí la Ley es un modelo de exactitud y de precisión. En primer lugar, porque permite una “adaptación de la Ley” a las “actividades cuyas características justifiquen una regulación especial”; con lo que el criterio más amplio del lugar (el establecimiento penitenciario), se ve, a su vez limitado por el tipo de actividad (no todas) que exijan dicha adaptación.

---

<sup>4</sup> Cuyo concepto, que la LPRL no establece, ha de encontrarse en el Reglamento Penitenciario, aprobado por RD 190/1996, donde se hace referencia a toda la amplia gama de los mismos: preventivos, abiertos, cerrados, especiales, etc.

En segundo lugar, porque no menciona la razón de dichas adaptaciones, aunque hay que suponer que, de nuevo, es la eficacia de la función a desempeñar (vigilancia penitenciaria, contacto con internos) que exige que quienes la realizan asuman determinados riesgos físicos inevitables para el adecuado cumplimiento de sus tareas. En tercer lugar, porque de forma indirecta limita esas adaptaciones a los funcionarios públicos que trabajan en los recintos penitenciarios (así se desprende de la mención a las normas de negociación colectiva referidas a este tipo de personal y no a los laborales), sin apreciar que en un centro penitenciario pueden prestar sus servicios mucho tipo de personas; desde militares (guardias civiles, excluidos de la LPRL), a trabajadores (para los que no existen previsión alguna de peculiaridad); desde voluntarios o terceros (para los que no hay previsión alguna por no considerarse trabajadores) hasta funcionarios civiles (que es el colectivo único, parece, que preocupa a la LPRL a la hora de establecer las adaptaciones). En cuarto lugar, es llamativo el instrumento a que la LPRL recurre la implantar dichas adaptaciones, que no es otro que la negociación colectiva; algo que no se puede garantizar ni en cuanto su existencia ni en lo que hace a su resultado final.

Salvando todas estas deficiencias, alguna justificación merece la elección de un establecimiento penitenciario (y más precisamente, algunas actividades desarrolladas en el mismo) como un lugar y un trabajo conflictivos desde el punto de vista de la garantía de la seguridad personal del funcionario en relación con la prestación eficiente del servicio mismo. Sin duda la cuestión se centra en el contacto muy cercano con un tipo de población, la penitenciaria, de unas características determinadas que se traduce en un índice alto de peligrosidad del trabajo de tales funcionarios; semejante por cierto al que puedan cumplir las fuerzas de seguridad que, como se sabe, también trabajan en establecimientos penitenciarios. Este contexto del trabajo hace que, en algunos casos, haya que ceder en la garantía plena de la salud laboral o de la integridad o la prevención de riesgos de los funcionarios de prisiones para permitirles que realicen de una forma eficiente su trabajo. La LPRL parece decir que no podría haber establecimientos penitenciarios que funcionaran adecuadamente si se exigiera, como sucedería aplicando rígidamente la LPRL, que se garantizara plenamente la seguridad y se excluyeran absolutamente los riesgos. Hay actividades que son arriesgadas de por sí, y esta es una de ellas.

Sin duda esta es la razón legal. Pero se diría que es un argumento fácilmente extensible a todos los que trabajan en los establecimientos penitenciarios, o que, cuando menos, realizan tareas semejantes a los funcionarios de prisiones. Por lo que habría que hablar mejor de actividades dentro del establecimiento penitenciario, sean funcionarios o trabajadores los que las realicen, siempre que supongan estar en contacto directo con la población de reclusos. La LPRL utiliza el criterio del lugar, pero no para adaptar la regulación a todos; y tampoco usa el criterio de la actividad de forma plena. En definitiva, lo que viene a decir es que el establecimiento penitenciario es un lugar conflictivo desde el punto de vista de la salud laboral. Aunque, no sea consecuente y atribuya a los trabajadores no funcionarios el mismo tratamiento que al resto de los trabajadores de la Administración Pública, reservando las adaptaciones para los funcionarios públicos no militares.

Por cierto que, cuando la LPRL se refiere a adaptaciones, no expresa en qué sentido pueden articularse; seguramente a la baja en materia de prevención (la reserva legal no tendría sentido en otro caso); pero, singularmente, encomienda esta tarea a la negociación colectiva cuando hubiera sido más lógico, como en los demás casos, prever una regulación reglamentaria a propósito. Lo cual resulta muy llamativo, porque, si verdaderamente el criterio

del lugar determina que haya que reducir el nivel de seguridad para garantizar la eficiencia del trabajo, no debe ser la negociación colectiva la que garantice eso. Hay una función pública que cumplir y cumplirla de forma eficaz, y por tanto, parece razonable que hubiera sido el Gobierno el que hubiera aprobado una norma estableciendo los estándares de seguridad laboral de los funcionarios de prisiones. No obstante, lo que los convenios digan en esta materia serán las peculiaridades de la salud laboral de los funcionarios de prisiones que trabajen en ese tipo de establecimientos.

### **3. LAS REGLAS COMUNES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS**

Ya se ha dicho al inicio que, al margen de otros factores, la naturaleza pública del ente que recibe los servicios, con independencia de que quien los preste sea un trabajador o un funcionario civil, es la que, en primer lugar, crea un espacio propio en el que habrá diferencias en materia preventiva respecto de los trabajadores del sector privado. Diferencias que se aplicarán a los empleados públicos con carácter general, aunque no sean ni funcionarios militares, ni policías o fuerzas de seguridad, ni integrantes de los servicios operativos de protección civil, ni peritos forenses, ni quienes están a cargo del resguardo aduanero, ni trabajadores o funcionarios civiles de establecimientos militares, ni, en fin, funcionarios de prisiones. Los que en definitiva constituyen el común de los empleados públicos, funcionarios o trabajadores. Hay que recordar a este efecto que el art. 3.1 de la LPRL que, al incluir a los empleados públicos en el ámbito de aplicación de la LPRL, lo hacía haciendo reserva de la posibilidad de introducir ciertas peculiaridades o adaptaciones en cuanto a las reglas generales, aplicables de forma indiscutida a los trabajadores asalariados. Es el momento de analizar el alcance de tales peculiaridades.

#### **3.1. El ámbito de aplicación de las peculiaridades comunes**

Dos cuestiones hay que precisar de forma previa. Una, ya prácticamente aclarada es la referida a quién se aplican esas especialidades. No sólo obviamente a los funcionarios públicos civiles o al personal estatutario asimilado al mismo; también, sin duda, a los trabajadores asalariados que trabajan para las Administraciones Públicas. Porque, para la LPRL, lo relevante en cuanto a la justificación de la peculiaridad no es tanto el tipo de vínculo jurídico que une al trabajador con el ente público (hubiera limitado expresamente la peculiaridad a los funcionarios), sino la naturaleza de este último; siendo indiferente si son funcionarios o trabajadores. Por eso se habla aquí de empleados públicos más que de funcionarios públicos. Por tanto, todo el personal que trabaje, al margen del vínculo jurídico en virtud del cual lo haga, sean o no sean funcionarios, sean funcionarios o trabajadores, estén vinculados o no por contratos laborales o administrativos, siempre que sean y trabajen en condiciones de subordinación y de dependencia para este tipo de empresario peculiar que es la Administración Pública, recibe este tratamiento singular en materia preventiva.

La otra cuestión, relevante por lo dicho, es qué se entiende por ente público o Administración Pública para circunscribir a la misma las peculiaridades previstas<sup>5</sup>. A estos efectos, el concepto de Administración Pública tiene que ser necesariamente amplio. Por

---

<sup>5</sup> Sobre este concepto, muy extensamente, MORENO MARQUEZ, op. cit.

supuesto, Administración General del Estado, la Administración de Justicia, de las Comunidades Autónomas, las corporaciones locales u organismos públicos sometidos a normas de derecho público, la Administración Militar con sus peculiaridades, la Administración de la Seguridad Social, los Organismos Constitucionales. Para la LPRL todo eso es Administración Pública. Como también considera ente público las empresas públicas, si sometidas al derecho público. Así lo prevé, aunque con carácter muy general, el RD 1488/1998, y con más detalle el RD 707/2002, citados al inicio. La única exclusión, que ha confirmado el RD 707/2002 la constituyen las entidades públicas empresariales que se rigen por derecho privado; quienes trabajen para ellas, son trabajadores en el sentido propio del término, y por lo tanto, se les aplica en plenitud la LPRL y sus normas de desarrollo.

### 3.2. El contenido de las peculiaridades

Como ya se ha señalado de forma repetida, las peculiaridades del tratamiento en el terreno preventivo aplicables, al menos a la Administración General del Estado, han sido reguladas por el RD 1488/1998, de 10 de julio, poniendo en práctica las previsiones ya contenidas en la LPRL<sup>6</sup>. Más adelante haré alguna referencia al ámbito particular de las Comunidades Autónomas, ya que el RD 1488/1998 se limita, como él mismo establece, a la Administración General del Estado y a los organismos públicos vinculados o dependientes de ella. En todo caso, en este tema hay que tener en cuenta el reparto competencial y la consideración de legislación básica que ciertos preceptos de la LPRL tienen, a tenor de lo establecido en la Disp. Adic. Tercera de la misma LPRL y en la Disp. Adic. Primera del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Las referencias a especialidades de la LPRL se concentran en cuatro aspectos o temas: a) la organización de los servicios de prevención o de asesoramiento técnico del empresario (de la Administración aquí) en el terreno preventivo; b) la representación y participación de los trabajadores; c) los sistemas de control de las estructuras organizativas de la prevención o auditorías; d) las responsabilidades que puedan surgir, sobre todo en el terreno administrativo. Se analizarán por el orden en que se han expuesto.

#### 3.2.1. Los servicios de prevención

Como es conocido, los servicios de prevención son aquellas estructuras de carácter técnico, integradas por personal capacitado y en número adecuado, para desempeñar las tareas de asesoramiento, de consejo y de trabajo en el terreno de la prevención de riesgos de los que se sirven las empresas para desempeñar sus políticas en materia de prevención y cumplir los mandatos de la LPRL en este campo. Servicios de prevención que pueden ser de diverso tipo. Pues bien, en este punto, el art. 31.1 de la LPRL ya señala que “*para el establecimiento de estos servicios en las Administraciones públicas se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados*”. En definitiva, que, siendo obligada la constitución de tales servicios de prevención, se

---

<sup>6</sup> Comentarios a este RD 1438/1998 pueden encontrarse en M. CARDENAL CARRO. “La prevención de los riesgos laborales en la Administración General del Estado”. *Aranzadi Social*, V/1998, págs. 115 y ss.; y I. GALDOS IBÁÑEZ. “La Ley de Prevención de Riesgos Laborales en la Administración”. *Lan Herremanak*, número especial /2002, págs. 151-173.

hará adaptándose a la propia estructura de la Administración Pública afectada en razón del tipo de organización, la dispersión de los servicios y la inexistencia del referente típico laboral como es el centro de trabajo. Sobre ello insiste la Disp. Adic. Quinta del RD 39/1997, remitiéndose a una normativa específica que establezca tales singularidades, declarándose de aplicación el propio RD 39/1997, en defecto de dicha normativa. Por tanto, cabe que la Administración establezca una organización, un tipo distinto de servicio de prevención en función de su estructura organizativa, de la existencia de ámbitos sectoriales y de la descentralización de los servicios.

Pues bien, el RD 1488/1998 es el encargado de fijar todas estas variables. Según esta norma, serán los órganos competentes de las correspondientes Administraciones Públicas los que tienen la autoridad para decidir, previa consulta con los representantes del personal y en función de la estructura organizativa y territorial, del tipo de riesgos presentes en el sector y de la incidencia de los mismos en los empleados públicos, de qué forma se organizan esos servicios de prevención; potenciando, dice el RD 1488/1998, la utilización de los recursos propios existentes en la propia Administración. La norma no obliga siempre a la Administración Pública a crear sus propios servicios de prevención internos ya que permite tres de las cuatro modalidades establecidas en el RD 39/1997: desde luego, constituir un servicio de prevención propio; designar (mejor, contratar o nombrar) a uno o varios empleados para ocuparse profesionalmente de estas cuestiones; o, recurrir a la contratación externa del asesoramiento mediante un servicio de prevención ajeno. La única alternativa excluida es la de la asunción de la gestión preventiva por parte del propio empresario; algo obviamente imposible en la Administración Pública ya que sólo lo puede hacer el empresario persona física que trabaje directamente en su empresa, siendo ésta además, una empresa de reducidas dimensiones (menos de 6 trabajadores). En consecuencia, poca novedad significa el RD 1488/1998, respecto de lo que el RD 39/1997 establece con carácter general.

Quizás donde se encuentra la singularidad es en cuanto a los casos en que es necesario u obligado crear un servicio de prevención propio o interno; aunque tampoco demasiada. Si en el RD 39/1997, los servicios de prevención propio deben crearse en empresas de más de 500 trabajadores, o entre 250 y 500 si realizan tareas listadas como peligrosas en la misma norma, esta exigencia encuentra una traducción bastante mimética en el RD 1488/1998. En efecto, aquí, el servicio de prevención propio (con posibilidad de que parte de sus tareas se contraten externamente con un servicio de prevención ajeno o externo) se tiene que crear en los Departamentos ministeriales u Organismos públicos que cuenten igualmente con 500 empleados, o con más de 250 si se trata de actividades peligrosas (las mismas del RD 39/1997, al que el RD 1438/1998 expresamente se remite); sólo que el cómputo se hará a escala provincial o, incluso, sumando los empleados públicos de más de una provincia (con lo que el servicio de prevención será interprovincial) si en una sola provincia no se alcanzan las cifras anteriores. Finalmente, el servicio de prevención propio podrá constituirse cuando así se considere pertinente por la autoridad competente del organismo, en caso de actividades particularmente peligrosas (una decisión igual que el RD 39/1997 atribuye, para las empresas privadas, a la Inspección de Trabajo).

La idea central, en fin, es que al establecer el ámbito personal, organizativo y territorial de referencia para la organización de los servicios de prevención, la Administración Pública tiene una cierta libertad de creación; debido, sin duda, al hecho de la multiplicidad de centros y de su dispersión. Por eso no se habla de servicios de prevención por centros de trabajo y el referente de cómputo es el provincial. Pero, incluso cuando, dado el número de

trabajadores a escala provincial, la Administración está obligada a constituir servicios de prevención propios, tiene un margen organizativo amplio ya que puede crear uno solo o varios, diferenciando por sectores, por ejemplo. De hecho, en alguna Comunidad Autónoma (la Valenciana, por ejemplo) se han creado tres servicios de prevención para la actividad hospitalaria o sanitaria, la docente y para el resto de los funcionarios de la Comunidad Autónoma. Algo así es perfectamente posible en el ámbito de la Administración General del Estado. El RD 1438/1998 no obliga a esto, simplemente señala que el criterio del número y el referente provincial son los habituales o mínimos; pero cabe que la Administración Pública considere que, pese a no reunir ese número en una provincia determinada, quiera tener su propio servicio de prevención porque lo entienda necesario para tutelar mejor la salud de sus trabajadores. Lo puede hacer perfectamente ya que el RD 1438/1998 no le pone ningún tipo de obstáculo.

Ninguna otra diferencia sustancial es apreciable. Tanto que las referencias al número de personas que han de integrar los servicios de prevención y su competencia profesional; la posibilidad de designar empleados públicos para que se ocupen de estas tareas (cuando no es obligado o no se ha decidido establecer un servicio de prevención propio o contratar uno ajeno); la pertinencia de la contratación externa con un servicio de prevención ajeno (cuando no es obligado establecer el propio); o, incluso, la alternativa de crear un servicio de prevención mancomunado entre distintos Departamentos ministeriales y Organismos públicos que desarrollen sus actividades en un mismo edificio o en un área geográfica determinada (de la misma forma que se permite, en circunstancias semejantes, a las empresas), están tomadas del RD 39/1997, con remisión expresa al mismo. En definitiva, las peculiaridades en cuanto a los servicios de prevención son estrictamente organizativas pero los servicios de prevención cumplen las mismas tareas que si se tratara de una empresa privada. Están para asesorar al empresario, en este caso la propia Administración Pública; están para evaluar los riesgos, para diseñar los planes de seguridad, para realizar las funciones de vigilancia y control de la salud<sup>7</sup>.

### 3.2.2. La representación de los trabajadores

Las referencias a las peculiaridades en esta materia se encuentran en los arts. 34.3 y 35.4 de la LPRL, estableciéndose en el primero de ellos, la posibilidad de que el derecho de participación (a través normalmente de los Delegados de Prevención) se ejercite mediante fórmulas adaptadas a las características estructurales de la Administración Pública, ya mencionadas antes. Con algunos límites o exigencias mínimas que la misma LPRL establece: que las competencias y facultades legales de los Delegados de Prevención o del Comité de Seguridad y Salud Laboral no podrán quedar afectadas; que se tenderá a hacer coextenso el ámbito de la representación ordinaria con el de los Delegados de Prevención; que, puesto que en ese ámbito habrá seguramente diferentes órganos representativos (de trabajadores y de funcionarios, por ejemplo) se deberá garantizar una actuación coordinada de los mismos, posibilitando una participación conjunta; que, como regla general (aunque son posibles excepciones), el Comité de Seguridad y Salud se creará con el mismo ámbito que los órganos representativos ordinarios. Se trata, todas ellas, de adaptaciones que son, de una parte,

---

<sup>7</sup> Sobre los servicios de prevención en la Administración General del Estado, su elección; constitución; reglas de actuación y responsabilidades; cfr. S.I. PEDROSA ALQUEZAR. "Ámbito de actuación y responsabilidades de los servicios de prevención en la Administración General del Estado", Revista de Trabajo, CEF, 44/2001, págs. 121 y ss.

reflejo de la propia peculiaridad de la estructura representativa ordinaria en la función pública; y, de otra, consecuencia de la inexistencia de un centro de trabajo en sentido propio, característico de las empresas privadas. Por su parte, el art. 35.4 de la LPRL, permite en el ámbito de las Administraciones Públicas algo que ya tolera en el espacio privado: que los Delegados de Prevención se elijan mediante fórmulas distintas a las previstas en la LPRL, siempre que hayan sido creadas por la negociación colectiva. Una negociación que, dada la tendencia a la unidad de la representación, seguramente deberá desarrollarse de forma paralela (laboral y funcionarial), dada la imposibilidad legal de convenios colectivos conjuntos o unitarios. Como puede apreciarse, adaptaciones razonables, de tipo básicamente organizativo, como lo eran las que se han visto en el apartado anterior.

En cuanto a estos temas, también se ocupa de ellos el RD 1438/1998, aunque de forma muy pobre que poco añade a las previsiones legales; ejemplo de lo que se dice es el art. 3 que se limita a repetir lo establecido en la LPRL, remitiéndose expresamente a ella. En cuanto a los Delegados de Prevención, el RD 1438/1998, prevé, inicialmente, que representen de forma diferenciada a los colectivos que los eligen de forma separada (Juntas de Personal, por parte de los funcionarios; Comités de Empresa o Delegados de Personal, por parte de los trabajadores). De forma que, en principio, se trata de una representación en paralelo que sólo la negociación colectiva, como ya se ha dicho, podría unificar. Aunque, aun en ausencia de esa unificación, su actuación debería estar coordinada, siquiera sea por meras razones prácticas; pero el RD 1438/1998 tampoco se ocupa de establecer un mecanismo mínimo de coordinación, esperando, se supone, que sea la negociación colectiva la que lo cree. Considerados tales Delegados de Prevención de forma independiente, ostentan todos los derechos, competencias, prerrogativas y garantías que la LPRL atribuye con carácter general a los Delegado de Prevención, por lo que el RD 1438/1998 poco o nada añade al respecto.

Algo más innovador es el art. 5 del RD 1438/1998, dedicado al Comité de Seguridad y Salud Laboral. Siendo, como lo define la LPRL, un órgano paritario de participación y de consulta, su ámbito típico es, como el de la propia representación específica en materia de salud laboral, el de la provincia, si bien pueden constituirse Comités separados en una misma provincia cuando un Departamento ministerial o un organismo público cuente en ella con más de 50 empleados públicos. Lo más peculiar, sin embargo, de la regulación es la integración en el mismo Comité de Seguridad y Salud laboral de todos los Delegados de Prevención, al margen de que sean representantes de los funcionarios públicos (y elegidos por las Juntas de Personal) o de los trabajadores asalariados (elegidos, en este caso, por los Comités de Empresa). Los demás aspectos previstos por el RD 1438/1998, tales como la posibilidad de Comités Intercentros, la naturaleza del órgano, sus competencias, el régimen de sus reuniones, etc., no son sino una reiteración de lo establecido en la LPRL.

### 3.2.3. Las auditorías de prevención

La exigencia de someter los sistemas preventivos propios (se excluyen, es obvio, los servicios de prevención ajenos que se controlan mediante la autorización administrativa) a un control externo, llamado auditoría o evaluación externa, se encuentra establecida en el art. 30.6 de la LPRL y desarrollada por los arts. 29 a 33 del RD 39/1997. Si bien, lo relevante en lo que aquí interesa es la Disp. Adic. Cuarta de esta última norma, la cual exime a las Administraciones Públicas de las obligaciones referidas a la auditoría de prevención, remitiéndose, una vez más, a la normativa específica que *“deberá establecer los adecuados instrumentos de control al efecto”*. De nuevo, dicha normativa específica no es otra que el RD

1438/1998, cuyo art. 8 establece la obligación de que cada sistema preventivo de la Administración General del Estado se someta a un control periódico mediante auditorías o evaluaciones.

La única singularidad reside, no ya en el contenido de la auditoría ni en su finalidad, sino en el órgano encargado de realizarla y en la documentación resultante de dicho control. Para lo primero, la norma atribuye al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo esta tarea; sin duda una tarea ingente para la que no existen normas, procedimientos fijados ni precisión en cuanto a la formación necesaria para realizarla. Naturalmente que la competencia del Instituto es exclusivamente en relación con la Administración General del Estado; para el ámbito de las Comunidades Autónomas, serán éstas mismas las que establecerán los órganos competentes para realizarlas, en el bien entendido de que existe esa obligación general de control. En cuanto a lo segundo, los resultados de la auditoría se plasmarán en un informe en el que habrán de incluirse las propuestas orientadas a la mejora de los servicios de prevención auditados; sin que se haga mayor especificación del valor y alcance de dichas propuestas y del juicio que merezcan su desatención, caso de producirse.

#### **4. LAS RESPONSABILIDADES POR INCUMPLIMIENTO Y LOS MECANISMOS DE CONTROL Y DE VIGILANCIA**

Se ha dejado para el final el análisis de la cuestión referida a las responsabilidades, y del control de las mismas, en que pueden incurrir las Administraciones Públicas en el caso de incumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad laboral en relación con sus empleados públicos. Lo que está justificado por la aprobación del RD 707/2002, de 19 de julio, ya mencionado, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la administración General del Estado. No se pretende abordar aquí todo el complejo entramado de las responsabilidades penales, civiles, o de seguridad social a que, sin duda, habrán de hacer frente las Administraciones públicas, a tenor de lo establecido en el art. 42.1 de la LPRL, que no establece distinciones entre los sujetos públicos o privados a la hora de imputarlas. La complejidad del tema desborda, sin duda, el espacio de que se dispone. Mucho más modestamente, el análisis se limita aquí a analizar el contenido, por demás novedoso, del RD 707/2002, antes mencionado, referido solo a la responsabilidad administrativa.

Pues bien, su origen se encuentra en la LPRL, concretamente en el art. 45 que, pese a haber sido fuertemente afectado por la aprobación del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (RDLegislativo 5/2000, de 4 de agosto), permanece en vigor precisamente en lo que se refiere a la responsabilidad administrativa de las propias Administraciones Públicas. Según dicho artículo, las infracciones de los empleadores públicos en relación con el personal civil a su servicio (sea laboral o funcional), no podrán ser objeto de sanciones económicas sino que generarán, tras el pertinente procedimiento, la imposición de medidas correctoras de los incumplimientos detectados. Un procedimiento que, continúa la LPRL, se iniciará por la Inspección de Trabajo (lo que significa atribuirle competencias de control en el ámbito de las Administraciones públicas), se traducirá, si acaso, en un requerimiento sobre las medidas a adoptar y que, en caso de discrepancia de la unidad administrativa afectada y requerida, podrá culminar en el propio Consejo de Ministros.

La descrita es una singularidad muy relevante y merece la pena subrayarla. Las vistas hasta ahora se han movido básicamente en el terreno de la organización, sea del asesoramiento técnico, sea de la representación de los trabajadores. Mientras que no hay ninguna peculiaridad en cuanto a los derechos sustantivos que se reconocen por igual a trabajadores y empleados públicos. Como tampoco hay peculiaridad en cuanto a la propia Administración en su condición de empresario, equiparada en obligaciones materiales a los empresarios privados. Por el contrario, en cuanto a las infracciones administrativas y a su responsabilidad, el cambio es enormemente significativo; hasta el extremo que puede decirse, sencillamente, que tal responsabilidad no existe y ha quedado sustituida por un requerimiento de corrección con pocos visos de ser acatado salvo si esa es la voluntad, y las posibilidades, del sujeto público incumplidor. Sin duda esto hará que el resto de las responsabilidades, las civiles por ejemplo, se revaloricen extraordinariamente, como la forma más incisiva de exigir un comportamiento respetuoso con la normativa de prevención; bien es verdad que a posteriori, una vez producido el daño, con lo que la función preventiva de la intervención administrativa se pierde.

Esta exclusión de la sanción administrativa frente a la propia Administración pública se ha justificado en el hecho de que la Administración es, precisamente, la titular de la potestad sancionadora y no puede ejercerla frente a sí misma. Ya cuando se elaboró la LPRL se originó un fuerte debate en torno a este tema, por cuanto, de una parte se sostenía que la Administración, considerada por la LPRL como empresario, podría ser igualmente responsable y que se le podría, de la misma forma que se le imputan los mismos derechos y las obligaciones en materia de prevención, extender la posibilidad de que fuera sancionada por incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, a iniciativa de la Inspección de Trabajo. Incluso se afirmaba que la diferenciación entre Administraciones públicas (local, autonómica, organismos autónomos, empresas públicas) hacia más factible esta posibilidad sancionadora debido a la diferenciación patrimonial y presupuestaria. Frente a esta tesis, se sostenía, en cambio, que resultaba incongruente que la Administración Pública se sancionara a sí misma; que la sanción es, además, poco eficiente ya que al final se traduce en una cuestión de consignación presupuestaria que no causa el mismo efecto aflictivo que a un empresario privado; y que la retención presupuestaria del importe de la sanción al final se traduce en una menor disponibilidad económica y, en consecuencia, en un cumplimiento menos eficiente de su función. Como se ha dicho, estos segundos argumentos fueron los que prosperaron, siendo recogidos en el art. 45 de la LPRL.

Volviendo al RD 707/2002, que es el que, finalmente, ha dado aplicación al procedimiento previsto en el art. 45 de la LPRL, se describirá a continuación, de forma muy sintética, los rasgos básicos de dicha norma reglamentaria. Hay que recordar que el art. 45 de la LPRL constituye legislación laboral (afecta a los derechos de salud laboral de los trabajadores al servicio de las Administraciones públicas; por lo que la competencia en esta materia es exclusiva del Estado), así como, según la Disp. Adic. Tercera de la LPRL, legislación básica para el personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario (aplicable en consecuencia a todos los empleados públicos de cualquier Administración pública). No obstante, en lo que hace al procedimiento administrativo especial regulado en el RD 707/2002, su Disp. Final Primera, si bien inicialmente lo consideraba igualmente legislación básica, la reforma hecha al mismo por el RD 464/2003, de 25 de abril, ha suprimido esa calificación, de manera que puede interpretarse que son las Comunidades Autónomas las que tienen la posibilidad de establecer reglas propias en esta materia. Lo confirma la modificación, también hecha por el RD

464/2003, de la Disp. Adic. Segunda del RD 707/2002. En efecto, según la primera de las versiones, el procedimiento establecido en el mismo se aplicaría en las restantes Administraciones públicas, además de la General del Estado, con la única salvedad de que las referencias a las autoridades competentes deberán entenderse hechas a las equivalentes de los respectivos órganos de gobierno de las otras Administraciones. Ahora, en cambio, la nueva redacción de esa Disp. Adic. Segunda, establece que, en relación con el personal civil de las demás Administraciones públicas, sólo se aplicará el RD 707/2002, “*en defecto de normativa propia*”, si bien las competencias asignadas por éste a Delegados de Gobierno, Subsecretarios y Consejo de Ministros, corresponderán a los órganos respectivos órganos de gobierno de las demás Administraciones públicas.

Pues bien, el procedimiento previsto en la norma consiste en lo siguiente. Se inicia siempre de oficio por parte de la Inspección de Trabajo, bien por orden superior, bien a iniciativa propia, bien a petición de los representantes de los trabajadores; aunque en este último supuesto se exige que los representantes hayan intentado solventar previamente la cuestión ante el responsable del centro (la jefatura, la denomina el RD). El órgano competente de la Inspección es un órgano cualificado: el Jefe de la Inspección en el ámbito territorial pertinente, o el Director Especial de la Inspección de Trabajo. La impresión de un cierto control de la iniciativa es inmediata y seguramente certera.

El desarrollo de la visita de Inspección tiene lugar en la manera habitual. Hay que señalar aquí que la obligación de preaviso (contenida en el art. 3.2 del RD 138/2000, de 4 de febrero, de Reglamento de la actuación inspectora, en los términos siguientes: “*Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar*”) ha sido anulada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3<sup>a</sup>) de 10 de febrero de 2003, por tratarse de un desarrollo ultra vires de las previsiones de la Ley 42/1997, de la Inspección de Trabajo, al considerar que de ésta no se desprende la necesidad del preaviso, lo que ha supuesto, a su vez, la modificación del art. 4 del RD 797/2002, en el sentido indicado. Decidida la inspección, está prevista la colaboración técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene, si procede; también el Inspector puede hacerse acompañar por los representantes de los trabajadores y solicitar informe del Comité de Seguridad Laboral. La visita finaliza, si el Inspector detecta irregularidades o incumplimientos, con una propuesta de requerimiento donde deben reproducirse las irregularidades detectadas, las medidas a adoptar y el plazo de ejecución de las mismas. En definitiva, la comisión de una posible infracción por parte de la Administración pública se reconduce al mecanismo previsto en el art. 43 de la LPRL, esto es, el denominado requerimiento que constituye una especie de instancia de corrección de la conducta, previa, si no se cumple, a la imposición de la sanción; lo que, sin duda, es lo que confiere poder de convicción al propio requerimiento; pero, como este segundo estadio sancionador no existe en relación con la Administración pública, es legítimo dudar de la eficacia misma del requerimiento.

Una vez realizado el requerimiento (que, por cierto, el RD 707/2002 llama significativamente “propuesta de requerimiento”) a la unidad administrativa inspeccionada, esta podrá realizar alegaciones al mismo. Si no lo hace en el plazo de quince días, el requerimiento adquiere carácter definitivo y la unidad administrativa está obligada a realizar las actuaciones oportunas para llevar a la práctica las medidas demandadas, dando cuenta a la Inspección de Trabajo. Pero si se hacen las alegaciones permitidas ante el Inspector actuante, este, en el mismo plazo de quince días, deberá resolverlas, elevando el requerimiento a

definitivo, si procede. Una vez el requerimiento es definitivo, se supone que se cumple en sus propios términos. Pero cabe que suceda lo contrario, en cuyo caso, el Inspector eleva el requerimiento a la Autoridad administrativa correspondiente (Delegado del Gobierno o Autoridad Central de la Inspección, en el caso de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos; los respectivos órganos de gobierno de Comunidades Autónomas o de Corporaciones Locales, para el resto de las Administraciones públicas), quien, con una propuesta confirmatoria o revocatoria, elevará el expediente al Subsecretario del Ministerio competente, o incluso al Ministro, quien llevará las actuaciones al Consejo de Ministros, que adoptará la decisión definitiva, poniendo fin (al fin) a la vía administrativa.

Conviene prestar atención al largo, complejo y burocrático trayecto que ha seguido toda la iniciativa de corrección de los incumplimientos. Lo que lo hace aun más excesivo si se piensa en un tipo de incumplimiento menor. Porque se puede tratar de que en una oficina pública donde no existen las dotaciones necesarias exigidas por el RD de pantallas de visualización respecto de la disposición del espacio, los asientos, los caracteres del ordenador, la iluminación o las medidas de emergencia. Pues bien, para corregirlo, la iniciativa de la Inspección (o de los representantes de los trabajadores desatendidos) ha de sufrir todo el trasiego burocrático descrito; pudiendo llegar, por hipótesis, hasta el Consejo de Ministros. De nuevo da la sensación de que las normas de adaptación de los sistemas preventivos a las peculiaridades de la Administración pública añaden bien poco. Al final, ya con la LPRL, ya se interpretó que, sencillamente, la Administración pública no estaba sujeta a sanción administrativa, y que en consecuencia, lo más que el Inspector podía hacer era advertir de las irregularidades, pero que esa actuación no iba a tener ninguna repercusión. Está claro que si el Consejo de Ministros rechaza el requerimiento, aunque exista la posibilidad del recurso contencioso-administrativo, la irregularidad persistirá. Si es un problema de seguridad grave, pues a lo mejor se resuelve en alguna de las innumerables instancias, momentos o fases descritas. Pero, fuera de esos supuestos extremos, en la mayor parte de los casos o se corrigen por la benevolencia, buena voluntad, o disposición de la autoridad responsable, o la situación seguramente se prolongará mes tras mes. Otra cosa, como ya se ha dicho, es que a consecuencia del incumplimiento se deriven otro tipo de responsabilidades, que esas sí que pueden exigirse. Pero lo que es la corrección del comportamiento, lo que es el instrumento de la pena o de la sanción administrativa para forzar el cumplimiento, evidentemente no tiene ninguna posibilidad.

El RD 707/2002 también regula los supuestos de paralización de la actividad administrativa, por orden del Inspector de trabajo, en los casos de riesgo grave e inminente. Cabe sin duda esta posibilidad, por cierto en términos muy semejantes a los establecidos en la LPRL con carácter general (arts. 43 y 21), con lo que de nuevo la peculiaridad brilla por su ausencia.

Unas últimas y rápidas observaciones. En todo el tema de la salud laboral la dimensión autonómica es muy importante; mucho más cuando se trata de la salud laboral de trabajadores o de funcionarios públicos que dependen, precisamente, de una Comunidad Autónoma, como es el caso de un gran número de ellos. Pues bien, aquí hay que manejar-se, en primer lugar, con el título competencial estatal exclusivo sobre la legislación laboral (art. 149.1.7 de la Constitución); lo que significa que toda regulación que afecte a los trabajadores asalariados de la Comunidad Autónoma ha de ser emanada por el Estado. En segundo lugar, hay que recordar, respecto de los funcionarios públicos autonómicos, que la LPRL constituye legislación básica en muchos de sus aspectos (el repertorio de temas se

encuentra en la Disp. Adic. Tercera de la misma LPRL, así como en la Disp. Adic. Primera del RD 39/1997, sobre servicios de prevención), lo que significa que la Comunidad Autónoma tiene recortadas sus competencias de actuación en estas materias en relación con sus propios funcionarios públicos.

El problema, en definitiva, es determinar el espacio de maniobra normativa de las Comunidades Autónomas en las materias organizativas de las que se ha venido hablando; teniendo en cuenta que es asimétrico, según se considere a los trabajadores o a los funcionarios públicos y desigual según los temas. De tal forma que podrá darse la situación absurda de una regulación organizativa específica (de los Delegados de Prevención, por ejemplo) en relación con los funcionarios públicos, que pudiera no adoptarse respecto de los trabajadores asalariados de la misma Administración. Mientras que, en cuanto a los servicios de prevención, al tratarse de legislación básica, la Comunidad Autónoma poco puede alterar o innovar; solo podría, si acaso, regular algunos aspectos aplicativos de esta materia. Si bien la generalidad de la regulación permite muchas opciones o resquicios de los que han hecho uso ciertas Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a las auditorías, se trata también de legislación básica, solo que la única declaración que existe al respecto es la del RD 39/1997, en el sentido de que a las Administraciones públicas no se les aplicará la exigencia de las auditorías, remitiendo, como en el caso de la Administración General del Estado, a la regulación específica que, como se ha visto, ya se ha elaborado para esta Administración pública. Lo que quiere decir que, para las Comunidades Autónomas, serán ellas mismas las que establezcan las fórmulas de control de sus sistemas preventivos; como, por cierto han hecho, de forma variada, incluso sin crear fórmula alguna (típicamente en las Comunidades Autónomas uniprovinciales)<sup>8</sup>. Y cuando lo hacen, suelen atribuir la función de control a órganos autonómicos semejantes al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo; una alternativa, a más de prudente, obvia.

---

<sup>8</sup> Véase, a título de ejemplo, el trabajo de I. GALDOS IBÁÑEZ. “La Ley de Prevención de Riesgos Laborales en la Administración”. *Lan Herremanak*, número especial /2002, págs. 151-173, donde se describen de forma extensa las opciones organizativas adoptadas tanto en Euskadi como en la Comunidad Foral de Navarra en materia de prevención de riesgos laborales