

1 / 07

Dictamen

Sobre el Proyecto de Decreto
DEL PROCEDIMIENTO PARA LA
IMPOSICIÓN DE MEDIDAS
CORRECTORAS POR
INCUMPLIMIENTOS EN MATERIA
DE PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES EN EL ÁMBITO DE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Bilbao, 7 de marzo de 2007



C E S

Euskadiko Ekonomia eta Gizarte
Arazoetarako Batzordea

Consejo Económico
y Social Vasco

© Edita: Consejo Económico y Social Vasco
Gran Vía, 35-1.ª planta
48009 Bilbao
www.cesvasco.es

Maquetación y fotomecánica: Argia Servicios Gráficos, S. L.

Impresión: Gestingraf, S. A. L.

Depósito Legal: BI-1216-07

Dictamen

I ANTECEDENTES

El día 18 de enero de 2007 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social, solicitando informe sobre el Proyecto de Decreto del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas, según lo establecido en el artículo 3.1.d) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo. Por su parte y según el artículo 12, número 2, de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, corresponde a la Comunidad Autónoma la ejecución de la legislación laboral, y a tenor del artículo 10.4, se tiene competencia exclusiva en materia de Régimen Local y estatuto de las y los funcionarios del País Vasco y su Administración Local.

En un primer momento, el compromiso preventivo de las Administraciones Públicas en materia de seguridad y salud de su personal venía impuesto por las normas reguladoras respecto del personal en régimen laboral, soslayando el derecho a la seguridad y salud en el trabajo del personal de carácter administrativo o estatutario.

No obstante, en la CAPV la extensión de las normas de prevención de riesgos laborales al personal de carácter administrativo y estatutario de las Administraciones Públicas, fue recogida por la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral - OSALAN, en cuya disposición final tercera se instaba al Gobierno Vasco a dictar las disposiciones necesarias para adaptar el procedimiento sancionador previsto en la legislación sobre infracciones y sanciones del orden social al ámbito de las Administraciones Públicas Vascas.

En el Estado, el reconocimiento expreso de que las Administraciones Públicas pueden incurrir en conductas infractoras de la normativa de prevención de riesgos la-

borales tiene lugar con la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

La LPRL transpone al derecho español la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria; y en su artículo 3 declara la aplicación de la Ley y de sus normas de desarrollo a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, sin más exclusiones que las correspondientes, en el ámbito de la función pública, a determinadas actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero; peritaje forense y protección civil cuyas particularidades impidan la aplicación de la Ley, la cual inspirará, no obstante, la normativa específica que se dicte para salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores en dichas actividades; en sentido similar, la Ley prevé su adaptación a las características propias de los centros y establecimientos militares y de los establecimientos penitenciarios.

No obstante, como consecuencia del principio de identidad subjetiva que repudia la autosanción administrativa, la corrección de conductas contrarias a la normativa vigente no se va a producir mediante la adopción de acciones sancionadoras sino a través de la imposición de unas medidas correctoras.

Teniendo en cuenta lo anterior, de manera inmediata fue enviada copia del sobre el Proyecto de Decreto del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitan sus propuestas y opiniones y dar traslado de las mismas a la Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 9 de febrero de 2007 se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Social para debatir una primera propuesta de Anteproyecto de Dictamen. El día 23 de febrero acordó aprobar el siguiente Proyecto de Dictamen que se eleva al Pleno del CES Vasco del 7 de marzo de 2007 donde se aprueba, con el voto particular del representante del sindicato LAB.

II CONTENIDO

El texto del sobre el Proyecto de Decreto del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas consta de tres partes. La primera presenta una breve exposición de motivos, la segunda recoge las Disposiciones y la tercera (anexada) contiene el procedimiento mismo.

Preámbulo

Se menciona que el artículo 3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), en sintonía con lo preceptuado por la Constitución de 1978 y la Directiva 89/391/CEE, declaró la aplicación de la LPRL y de sus normas de desarrollo a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, corrigiendo la situación existente hasta ese momento, por la cual el compromiso preventivo de las Administraciones Públicas en materia de seguridad y salud de su personal venía impuesto por las normas reguladoras respecto del personal en régimen laboral, soslayando injustificadamente la efectividad del derecho a la seguridad y salud en el trabajo del personal de carácter administrativo o estatutario.

No obstante, se anota que en el ámbito de la CAPV la extensión de las normas de prevención de riesgos laborales al personal de carácter administrativo y estatutario de las Administraciones Públicas, ya fue recogida por la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral - OSALAN, en cuya disposición final tercera se instaba al Gobierno Vasco a dictar las disposiciones necesarias para adaptar el procedimiento sancionador previsto en la legislación sobre infracciones y sanciones del orden social al ámbito de las Administraciones Públicas Vascas.

En segundo lugar, se explica que si bien a partir de la LPRL se reconoce expresamente que las Administraciones Públicas pueden incurrir en conductas infractoras de la normativa de prevención de riesgos laborales; como consecuencia del principio de identidad subjetiva que repudia la autosanción administrativa, la corrección de estas conductas contrarias a la normativa vigente no se va a producir mediante la adopción de acciones sancionadoras sino a través de la imposición de unas medidas correctoras.

Culmina este preámbulo exponiendo que el Proyecto de Decreto se presenta en orden al cumplimiento del mandato contenido en la disposición final tercera de la Ley 7/1993, de 21 de diciembre, de creación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral - OSALAN; y al amparo de lo dispuesto en el artículo 12, número 2, de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, por el cual corresponde a la CAPV la ejecución de la legislación laboral, y del artículo 10.4 por el que se ostenta competencia exclusiva en materia de Régimen Local y estatuto de las y los funcionarios del País Vasco y de su Administración Local.

Cuerpo Dispositivo del Decreto

En el *Artículo Único* se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento que nos ocupa.

La *Disposición Adicional Primera* menciona que si bien el Procedimiento hace referencia a los órganos de gobierno de la Administración General de la CAPV, con respecto al personal civil de las restantes Administraciones Públicas Vascas, se entenderán referidas a los respectivos órganos de gobierno de estas Administraciones. La *Disposición Derogatoria Primera* deroga las disposiciones reglamentarias de igual o inferior rango que se opongan a este Reglamento.

La *Disposición Final Primera* faculta al Consejero del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social para el desarrollo del presente Decreto, y la *Segunda* fija la entrada en vigor del Reglamento.

Cuerpo Dispositivo del Anexo

Capítulo I. Disposiciones generales

El *Artículo 1* menciona que el objeto del Decreto es regular el procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las AA.PP.

El *Artículo 2* establece que el Reglamento será de aplicación a los órganos centrales y territoriales de las Administraciones Públicas Vascas, sus Organismos Autónomos y otros entes dependientes de aquéllas en los que existan relaciones de empleo de carácter funcional o estatutario. Y después enumera los ámbitos donde este Reglamento no tendrá aplicación: Sociedades Públicas, Centros y establecimientos de los Cuerpos de Policía dependientes de las Administraciones Públicas...

Capítulo II. Actividad inspectora previa

SECCIÓN PRIMERA: Inicio de la actividad inspectora

En el *Artículo 3* se menciona la forma de iniciación del procedimiento, que será siempre de oficio por el órgano competente de la Inspección de Seguridad y Salud Laborales, bien por orden superior o por propia iniciativa ante determinadas peticiones o denuncias.

El *Artículo 4* regula quién es el órgano competente para iniciar la actividad inspectora: el Responsable de la Unidad Inspectora.

El *Artículo 5* establece lo que tiene que acompañar a la petición de actuación de Inspección cuando la misma hubiese sido instada por la representación del personal.

En el *Artículo 6* define el procedimiento de inicio de actuación inspectora cuando la misma sea instada mediante denuncia de persona interesada.

SECCIÓN SEGUNDA: Desarrollo de la actividad inspectora

El *Artículo 7* explica cómo se desarrollarán las visitas a los centros administrativos para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

El **Artículo 8** menciona que la Inspección de Seguridad y Salud Laborales podrá colaborar con el Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral (OSALAN) y podrá solicitar informe al correspondiente Comité de Seguridad y Salud Laboral competente.

Capítulo III. Procedimiento para la imposición de medidas correctoras

El **Artículo 9** establece que una vez comprobado que existen incumplimientos o irregularidades en la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, el o la inspectora emitirá una Propuesta de requerimiento en la que se identificará la Administración o Unidad Administrativa donde se hayan detectado las irregularidades, las irregularidades, las medidas a adoptar para subsanarlas y el plazo.

El **Artículo 10** recoge los entes a los cuales se traslada o comunica la Propuesta de requerimiento.

El **Artículo 11** regula el mecanismo por el cual la Propuesta de Requerimiento se convierte en Requerimiento Definitivo (plazo para posibles alegaciones; facultad del inspector o inspectora para, en caso de discrepancia y en vista de las alegaciones e informes técnicos efectuar requerimiento definitivo; comunicación...).

El **Artículo 12** expone el procedimiento a seguir en caso de que se incumpla el Requerimiento Definitivo.

Capítulo IV. Normas específicas

Los **artículos 13 y 14**, regulan el procedimiento para paralizar las actividades, el 13 cuando la paralización es ordenada por la Inspección Vasca de Seguridad y Salud Laborales y el 14 cuando es acordada por la representación del personal.

III CONSIDERACIONES AL ANEXO

III.1 Consideraciones Generales

Tal y como se menciona en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) “instrumento fundamental de la acción preventiva en la empresa es la obligación regulada en el Capítulo IV de estructurar dicha acción a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa específicamente designados para ello.” En concreto,

- El artículo 30, apartado 1 dice que “en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad”; y el apartado 5 que “en las empresas de menos de seis trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones señaladas en el apartado 1, siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en

el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades”.

- El artículo 34, apartado 1 dice que “los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención en el trabajo” y que “en las empresas o centros de trabajo que cuenten con seis o más trabajadores, la participación de éstos se canalizará a través de sus representantes y de la representación especializada” que se regula en el mismo capítulo.
- El artículo 35 regula la figura del Delegado de Prevención, dándole una amplia representación¹.

De lo anteriormente expuesto se desprende que el Proyecto Decreto “olvida” el reconocimiento y participación de los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo. Sorprende este olvido cuando la figura del Delegado de Prevención viene recogida en las Buenas Prácticas de otros ámbitos administrativos².

Concluyendo, el Delegado de Prevención es una figura específica reconocida por la LPRL, con unas funciones y participación específica en la materia, con derechos específicos en toda la materia preventiva, que debe disponer de toda la información, como miembro de un órgano Paritario de prevención, que no puede ser ignorado.

En otro orden de cosas, este Consejo entiende que la efectividad de las medidas que se proponen no sólo va a depender de la aprobación de la norma, sino también de la adecuada dotación de medios materiales, humanos y presupuestarios.

A estos problemas debe añadirse la posible concurrencia conflictiva que probablemente se producirá en la actividad diaria, entre la Inspección que se proyecta crear y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ya que la misma es dependiente, orgánicamente, de la Administración del Estado, todo lo cual nos lleva a recomendar, a modo de conclusión, impulsar los mecanismos necesarios para lograr la transferencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹ El artículo define los Delegados de Prevención como “los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo”; y menciona que serán designados por y entre los representantes del personal, en el ámbito de los órganos de representación previstos en las normas a que se refiere el artículo 34, con arreglo a una determinada escala que va desde 2 Delegados de Prevención para empresas de entre 50 y 100 trabajadores a 8 delegados para empresas de más de 4000 trabajadores. Asimismo, se expone que en las empresas de hasta treinta trabajadores el Delegado de Prevención será el Delegado de Personal. En las empresas de treinta y uno a cuarenta y nueve trabajadores habrá un Delegado de Prevención que será elegido por y entre los Delegados de Persona.”

² Entre algunos ejemplos se pueden citar, el Borrador del Plan Estratégico de prevención y el documento “Criterio operativo núm. 47/2006 sobre la participación de los trabajadores, sus representantes y los peritos y técnicos de la empresa en las visitas de inspección”, de la Subsecretaría de la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre Buenas Prácticas, y en concreto sobre la participación de los trabajadores y sus representantes en las visitas de inspección.

Para terminar, debemos criticar el hecho de que el legislador haya copiado miméticamente una parte importante del articulado de la normativa estatal en este proyecto de Decreto.

III.2 Consideraciones Específicas

Capítulo II. Actividad inspectora previa

ARTÍCULO 3. Forma de iniciación del procedimiento

Este Consejo estima necesario añadir Delegados de Prevención como figura específica, y propone la siguiente redacción:

“El procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas, se iniciará siempre de oficio por el órgano competente de la Inspección de Seguridad y Salud Laborales, bien por orden superior, bien por propia iniciativa, a petición del delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal o mediante denuncia de persona interesada”.

ARTÍCULO 5. Iniciación a petición de la representación del personal.

Se debería añadir la figura del Delegado de Prevención.

ARTÍCULO 5. Iniciación a petición del delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal.

“Si la actuación de la Inspección Vasca de Seguridad y Salud Laborales hubiese sido instada por el delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal de cualesquiera de las Administraciones Públicas Vascas, a la petición de actuación de la Inspección deberán acompañarse relación de actuaciones realizadas sobre la cuestión por las y/o los delegados de prevención ante el órgano responsable del centro administrativo de que se trate, así como, en su caso, informe del Comité de Seguridad y Salud Laboral correspondiente”.

ARTÍCULO 6. Iniciación mediante denuncia de persona interesada.

Reiteramos la conveniencia de mencionar la figura del Delegado de Prevención.

“En el supuesto de que la actuación inspectora sea instada por persona interesada, el responsable de la Unidad Inspectora previamente al inicio de actuaciones, se dirigirá al delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal del centro o instalación objeto de la denuncia para que por escrito informe sobre la existencia de actuaciones ante el órgano responsable del centro administrativo de que se trate y, en su caso, del contenido de las mismas. El responsable de la Unidad Inspectora, a la vista de dicho informe decidirá sobre su intervención, comunicando su decisión motivada a la o al denunciante si decidiera la necesidad de no intervención.”

ARTICULO 7. Visitas

Siguiendo las indicaciones recogidas en el documento “Criterio operativo núm. 47/2006 sobre la participación de los trabajadores, sus representantes y los peritos y técnicos de la empresa en las visitas de inspección”, de la Subsecretaria de la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el CES Vasco considera que la redacción debería alterarse dándole un carácter obligacional a la acción de acompañamiento, salvo que se considere que ello perjudica el éxito de la actuación. Proponemos la siguiente redacción:

“Durante las visitas a..., la o el inspector actuante procederá conforme a lo dispuesto en el artículo 40.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, haciéndose acompañar, *salvo que considere que ello no perjudica al éxito de su actuación*, por la o el representante de la Administración, por el Comité de Seguridad y Salud o por la o el delegado de prevención o en su ausencia, por las y/o los representantes legales del personal.

Capítulo III. Procedimiento para la imposición de medidas correctoras

ARTICULO 9. Propuesta de requerimiento

Cuando en el apartado d) se hace referencia al plazo que se considera necesario para la ejecución de las medidas a adoptar, este Consejo estima conveniente una concreción al respecto, de forma que se determine plazo máximo y mínimo en función de las circunstancias.

ARTÍCULO 10. Comunicación de la Propuesta de requerimiento.

Además de agregar la figura del Delegado de Prevención

“La o el inspector actuante dará traslado de la propuesta de requerimiento establecida en el artículo anterior a la unidad administrativa inspeccionada, al órgano que ordenó la actuación y al delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal

este Consejo estima necesario añadir “y a la persona que presentó la denuncia”. De esta forma el párrafo quedaría como sigue:

“La o el inspector actuante dará traslado de la propuesta de requerimiento establecida en el artículo anterior a la unidad administrativa inspeccionada, al órgano que ordenó la actuación y al delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal y a la persona que presentó la denuncia”

ARTÍCULO 11. Trámite de alegaciones y requerimiento definitivo.

Agregar la presencia de la figura del Delegado de Prevención en los apartados 1, 2 y 3; en términos semejantes a los que se proponen a continuación:

- “1. Tanto la unidad administrativa como el delegado de prevención o en su ausencia, de la representación del personal podrán formular alegaciones en el plazo de quince días hábiles... propuesta de requerimiento.”*
- “2. Si la unidad administrativa sujeta a inspección o el delegado de prevención (en su ausencia, de la representación del personal) no formularan alegaciones en el plazo señalado en el apartado anterior, por no mantener discrepancia sobre la existencia de las anomalías en materia de prevención, ni sobre las”*
- “3. En caso de discrepancias con la propuesta de requerimiento, si la jefatura de la unidad administrativa inspeccionada o el delegado de prevención (en su ausencia, de la representación del personal) formularan alegaciones en el referido plazo de quince días hábiles,... el plazo de ejecución de las mismas.*

Capítulo IV. Normas específicas

ARTÍCULO 14. Paralización acordada por la representación del personal.

Volvemos a llamar la atención sobre la ausencia de la figura del Delegado de Prevención.

No obstante, queremos hacer notar que de conformidad con el artículo 21.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales,

“Cuando en el caso a que se refiere el apartado 1 de este artículo el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, los representantes legales de éstos podrán acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.

El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.”

el acuerdo podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención **cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.**

En consecuencia, la redacción podría ser como sigue:

“Artículo 14. Paralización acordada por la representación del personal.”

*“Si en uso de las facultades que les otorga el artículo 21.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la paralización de la actividad hubiese sido acordada **por la representación del personal o por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal** dicha paralización será comunicada de inmediato a la Dirección de la unidad administrativa correspondiente y a la Delegación Territorial del...”*

IV CONCLUSIONES

El CES Vasco considera adecuada la tramitación del Proyecto de Decreto del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas, con las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 7 de marzo de 2007

Vº Bº El Presidente
Antxon Lafont

El Secretario General
Javier Muñecas

VOTO PARTICULAR FORMULADO POR EL SINDICATO LAB

En relación a la probable concurrencia conflictiva entre los ámbitos competenciales del Estado y la CAPV, el Dictamen del CES adopta una posición equidistante ante el bloqueo del proceso transferencial, y a modo de conclusión recomienda la necesidad de “impulsar los mecanismos necesarios para lograr la transferencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

Para LAB esta redacción resulta insuficiente, ya que considera necesario exigir al gobierno central la inmediata transferencia tanto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como del resto de competencias pendientes en materia laboral.

Así mismo, instamos a emprender iniciativas que vayan encaminadas a superar las limitaciones del actual marco jurídico-político con respecto a la falta de competencias y de capacidad legislativa en materia laboral.

Rafa Izquierdo
Representante de LAB en el CES