



La Inspección de Trabajo en España y su futuro papel en la prevención de la siniestralidad laboral

LUIS NÉSTOR RAMÍREZ RODRIGO

Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Cádiz.

SUMARIO

La publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, transponiendo la Directiva 89/391/CEE, con entrada en vigor a partir del 11-II-1996, sentará las bases en España de un nuevo marco jurídico y de acciones preventivas —al que la Inspección de Trabajo no puede ser ajeno— que reforzará el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo en la relación laboral, legislado ya en los artículos 4 y 19 del Estatuto de los Trabajadores de 10 de marzo de 1980, en desarrollo del artículo 40.2 de la Constitución Española.

Palabras clave: Inspección de Trabajo, Ley de Prevención de Riesgos Laborales, funciones, legislación.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la eficaz protección de los trabajadores y el correlativo deber empresarial frente a los riesgos laborales, con los apartados de: información, consulta y participación, Formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia del estado de salud de los trabajadores, junto a la labor constante del empresario, desarrollando una acción permanente con el fin de perfeccionar y mejorar los niveles de protección existentes, deberán fundamentar los ejes de la política en materia de seguridad e higiene en el trabajo que quiere la mencionada Ley de Prevención

de Riesgos Laborales, en su artículo 14, para los centros de trabajo españoles.

Este novedoso enfoque normativo de salud laboral, a imagen de lo que ocurre en la Europa comunitaria, pondrá fin en nuestro país, como se indica en la Exposición de Motivos de la Ley, a la falta de una visión unitaria en la lucha contra la siniestralidad laboral propia de la dispersión de la normativa vigente hasta ahora, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación, permitiendo asimismo la actualización de reglamentaciones desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas anteriormente.

Se incorporará también en nuestro derecho interno la filosofía inspiradora de la política de prevención comunitaria, plasmada en la Directiva Marco 89/391/CEE, basada no sólo en eficaces acciones de prevención y protección frente a los riesgos en el trabajo, sino en la constante mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores.

Pero, además del avance cualitativo en esa mejora de las condiciones de seguridad e higiene en las que se desarrollará el trabajo, que acabamos de citar, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales supone un importante paso cuantitativo, ya que se incrementarán los colectivos protegidos al incluirse en su ámbito de aplicación, tanto a los trabajadores que tradicionalmente eran objeto de la seguridad e higiene y que estaban vinculados por una relación laboral en sentido estricto como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, con las exclusiones que más tarde se dirán.

Dado que es, también, a la Inspección de Trabajo a quien la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales atribuye, en su artículo 9, la función de vigilancia y control de esta normativa, parece claro que afirmemos en una primera aproximación al tema —como se recordará, el papel futuro de la Inspección de Trabajo tras la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales— que será necesario redoblar los esfuerzos y la dedicación de ese colectivo de funcionarios, con una especial atención hacia los grupos profesionales de última inclusión y mayores riesgos.

Es precisamente a este aspecto, el de la aplicación a los trabajadores públicos de la normativa prevencionista y el tratamiento específico de la inspección del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en la Administración Pública y su exclusión par-



El cuerpo nacional de la Inspección de Trabajo tiene reconocida por ley la facultad de vigilancia y control de la normativa vigente en materia de seguridad e higiene.

cial de las actividades de policía, al que dedicaremos parte de nuestra atención en el presente trabajo, además del análisis que se hará del procedimiento a seguir en la fiscalización de la legislación preventiva por la Inspección de Trabajo y la potenciación que quiere la Ley 31/95 de sus actuaciones preventivas en seguridad y salud laboral. Cuestión ésta que analizaremos a continuación.

La Ley 31/95 pretende que la Inspección de Trabajo, sin perder su acción de propuesta sancionadora por las transgresiones observadas a las normas de seguridad e higiene, potencie su papel asesor e informador a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tienen encomendada.

ACTUACIONES PREVENICIONISTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

El control administrativo de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo en España ejercido por la Inspección de Trabajo, vigilando el cumplimiento de las normas de salud laboral, con propuesta de imposición de multas ante las transgresiones a las disposiciones legales observadas, se verá alterado, en su desarrollo tradicional, como consecuencia del reflejo de la nueva política europea de protección de la salud de los trabajadores, que requiere el incremento de los esfuerzos, en todos los ámbitos, con actuaciones de prevención en los riesgos derivados del trabajo.

Por prevención debe entenderse, de acuerdo a la definición dada en el artículo 4.1 de la Ley 31/95, de 8 de noviembre, todo el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

La Europa comunitaria ha aumentado paulatinamente sus acciones en el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos laborales. Buena parte de ello fue la modificación de su tratado constitutivo por la llamada Acta Única, a tenor de cuyo artículo 118 A) los Estados miembros tienen que mejorar el medio de trabajo para conseguir la armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Declaración de intenciones ésta que se ve reforzada en el Tratado de la Unión Europea mediante el procedimiento, que en el mismo se contempla para la adopción de Directivas con disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

La más significativa de las Directivas de referencia es la 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 comunitaria que no es otro que el potenciar los trabajos preventivos de la siniestralidad laboral.

Esta idea de prevenir los accidentes y enfermedades profesionales no debemos pensar que es novedosa en el acervo jurídico internacional con incidencia en nuestro derecho del trabajo. Así, el Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por España el 11-IX-1985 (BOE 11-XI-1985), reitera ese concepto de prevención a la hora de definir los principios de actuación a nivel nacional y a nivel de empresa.

Pero es en la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales donde quedan establecidos para España los correspondientes principios generales —derivados fundamentalmente, como hemos dicho de la Directiva 89/391/CEE y del Convenio 155 de la OIT— y que no son otros que los relativos a la potenciación de las actuaciones preventivistas de los riesgos profesionales a nivel de empresa, fundamentalmente, para lograr la eliminación o, cuando menos, la drástica reducción de los riesgos derivados del trabajo.

Para ello las Administraciones Públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control de la aplicación de las normas y la consecuente sanción de las infracciones a dicha normativa.

Ahora bien, como se afirma en el artículo 7.1.b) de la citada Ley 31/95, de 8 de noviembre, al velar por su cumplimiento la Administración prestará el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios que aseguren mayores niveles de prevención.

Como consecuencia directa con lo dicho, se puede afirmar, en una segunda aproximación al tema del futuro papel de la Inspección de Trabajo en la prevención de la siniestralidad laboral, que la Ley 31/95 pretende que estos funcionarios, sin perder su acción de propuesta sancionadora por las transgresiones observadas a las normas de seguridad e higiene potencien su papel asesor e informador a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tienen encomendada (artículo 9.1.b), y que ya se recogía en el artículo 4.2 de la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9-III-1971.

También la nueva política preventiva nacida de la transposición de la Directiva 89/391/CEE parece que secuencia de diferente forma las actuaciones inspectoras ante la existencia de una infracción. Así, antes de la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la propuesta de imposición de multas, mediante las correspondientes actas, era cuestión prioritaria ante la transgresión normativa, con la formulación complementaria del requerimiento para la corrección, en un plazo prudencial, de las infracciones advertidas (artículo 4.11 de la OGSHT de 9-III-1971), mientras que el artículo 43.1 de la LPRL dice que el Inspector requiera primero al empresario para la subsanación de las deficiencias ob-



El ámbito de actuación de la inspección se extiende a los centros y lugares de trabajo de cualquier clase.

servadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización prevista en el artículo 44. Continuando el párrafo segundo del artículo 43.2 diciendo que si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Trabajo, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales quiere, a mi juicio, que la labor de la Inspección de Trabajo, ante el riesgo que comporta una infracción, sea la de que favorezca que se cumpla por el empresario la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su cargo, eliminando aquella situación o protegiéndola, tras el requerimiento oportuno, más que la correspondiente multa pecuniaria, a la cual se llegaría ante la persistencia posterior de la transgresión normativa.

Hay quien opina al respecto que el trabajo del inicial requerimiento con la posterior comprobación del Inspector conllevará mayores cotas de prevención, y existen otras voces que consideran que es un paso atrás la no incoacción automática del acta ante la constatación de una infracción.

No obstante, el citado artículo 43 de la Ley 31/95 parece que quiere salvaguardar actuaciones empresariales de peligrosidad que sin conllevar la paralización de actividades necesiten de medidas inmediatas de

sanción por parte de la Administración y dice que se practicará el requerimiento o la paralización (artículo 43.1) «todo ello, sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso». No habría que esperar, a mi juicio, a la comprobación en una segunda visita de que persisten los hechos infractores tras el incumplimiento del referido requerimiento inicial, cuando se observasen en las inspecciones transgresiones de gravedad. También debemos tener presente que el segundo párrafo de ese artículo 43.2 dice, que si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores conducirán al levantamiento del acta de infracción por parte del Inspector «de no haberlo efectuado inicialmente». Cuestion ésta que favorecería nuestro inicial argumento de sanción inmediata para algunos casos.

Lo expuesto nos permite afirmar, en una tercera aproximación al tema que nos sirve de enunciado general, que la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, transponiendo la Directiva 89/391/CEE que enmarca la política europea en salud laboral y que es en buena parte coincidente con los postulados del Convenio 155 de la OIT, potencia las acciones preventivistas a todos los niveles, subrayando el decisivo papel de la administración del Estado. La Inspección de Trabajo como órgano encargado de vigilar el cumplimiento de la normativa sobre



La nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales refuerza el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo.

prevención y asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de efectuar ese cumplimiento debe redoblar sus esfuerzos para conseguir unos niveles de prevención que permitan la reducción drástica de la siniestralidad laboral.

FISCALIZACIÓN Y CONTROL PÚBLICO DE LA NORMATIVA PREVENTIVA

Hecha la introducción del tema y el análisis y potenciación de las futuras acciones preventivas que quiere la Ley 31/95 de los Inspectores de Trabajo, pasaremos a continuación a desarrollar, tal y como se ha anticipado, cuál es el papel a desempeñar por la Inspección de Trabajo en el control del cumplimiento de los preceptos de seguridad y salud laboral.

El Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social —denominación que recibe, tras la Ley 30/84 de Reforma de la Administración Pública, el anterior Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, que fue creado como tal por Ley de 15 de diciembre de 1939— tiene reconocida por Ley, como acabamos de decir, la facultad de vigilancia y control de la normativa vigente en materia de seguridad e higiene por parte de los sujetos obligados a observarla, que no son otros que aquellos incluidos en el ámbito de aplicación de las diferentes normas prevenciónistas.

En general, las disposiciones aludidas se extienden al empresario en la

relación laboral, y a partir del 11 de febrero de 1996, a la Administración Pública respecto de sus funcionarios [artículos 1 y 3.e) de la Ley 39/62, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, BOE del 23, y artículos 1 y 2.2.a) del Decreto 2.122/71, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo, y artículo 3.1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en adelante LPRL].

Las facultades inspectoras citadas, claro está, se encuentran delimitadas por los ámbitos de actuación personal y territorial, determinados en esas disposiciones prevenciónistas, y por el respeto a los principios de legalidad y tipicidad en el procedimiento sancionador que analizaremos a continuación.

Ámbito de actuación territorial y personal de la Inspección de Trabajo

El ámbito de su actuación territorial se extiende, en líneas generales, a los centros y lugares de trabajo de cualquier clase ocupen o no trabajadores por cuenta ajena, con las limitaciones que diremos a continuación por aplicación de la LPRL y de las normas antes citadas, Ley 39/62 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Decreto 2.122/71, de 23 de julio. Quedan excluidos, por tanto, de las visitas de la Inspección de Trabajo en materia de seguridad e higiene en el trabajo:

1. Los centros y establecimientos

militares a los que les será de aplicación lo dispuesto en la LPRL, pero con las particularidades previstas en su normativa específica (artículo 3.3 y Disposición Adicional 9.2 de la LPRL, y artículo 4.1 Decreto 2.122/71, de 23 de julio, ya citado, en adelante DIT).

2. Las industrias relacionadas con la defensa nacional, expresamente exceptuadas por acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 4.2 del DIT).

3. Los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas acogidas al privilegio de extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, conforme a sus propias cláusulas (art. 4.3 del DIT).

4. Los trabajos en las minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera a efectos de seguridad e higiene en el trabajo (artículos 3 y 4 del Decreto 2.122/71, 2.1 de la Ley 39/62 y 7.2 y Disposición Derogatoria de la LPRL).

5. Los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos, así como el empleo de energía nuclear, cuya vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales será desempeñada por los órganos específicos contemplados en la normativa reguladora de tales actividades (artículo 7.2 de la LPRL).

6. Las actividades en los establecimientos penitenciarios cuyas características justifiquen una regulación especial, que se adaptarán también a la LPRL en los términos señalados en la Ley 7/90, de 19 de julio, de Negociación Colectiva y Participación en la Determinación de las Condiciones de Trabajo de los Empleados Públicos (artículo 3.3 de la LPRL).

7. En el ámbito de la función pública, las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero, así como los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública (artículo 3.2 de la LPRL).

8. Los hogares familiares, pues la LPRL no será de aplicación a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, con independencia de que los titulares estarán obligados a cuidar de que el trabajo de sus empleados domésticos se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene (artículo 3.4 de la LPRL).

9. Por último, la LPRL tampoco será fiscalizable por la Inspección de Trabajo en lo referente a los trabajadores autónomos, ya que, si bien en su artículo 3.1 se especifica su aplicabilidad en los «derechos y obligaciones que puedan derivarse para los referidos trabajadores autónomos», la

realidad es que otro artículo de la LPRL, el 45.1, imposibilita el poder levantar acta de infracción ante el incumplimiento de un autónomo de esas obligaciones de seguridad e higiene, dado que define las infracciones administrativas en este orden para los «empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos», y no para los autónomos, como se ha dicho.

Acabamos de ver, por tanto, en estos nueve apartados anteriores la imposibilidad legal de actuación de la Inspección de Trabajo desde el punto de vista territorial y personal en materia de seguridad e higiene en el trabajo en centros militares, penitenciarios, minas, representaciones diplomáticas, hogares familiares, energía atómica, policía, etc.

Pero, además, en las actuaciones de la Inspección de Trabajo hay que garantizar, como se ha comentado, los postulados constitucionales que eviten una posible indefensión del administrado, y por ello se arbitran los principios que citaremos a continuación.

Principios de legalidad y tipicidad en el procedimiento sancionador de la Inspección de Trabajo

Existe, por tanto, una limitación territorial y personal en las Inspecciones y tenemos que considerar ahora la que impone, desde el punto de vista del procedimiento sancionador, el respeto de los principios de legalidad y tipicidad que derivan del artículo 25 de la Constitución Española. Así, la Ley 8/88, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones de Orden Social (BOE del 15) atribuye, en su artículo 1.2, la instrucción del expediente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad al procedimiento administrativo especial para la imposición de sanciones por infracción de Leyes Sociales (Decreto 1860/75, de 10 de julio, sobre procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para la liquidación de cuotas a la Seguridad Social, BOE 12-VIII-1975), siempre que:

1. Las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables están tipificadas y sancionadas en las leyes y reglamentos de aplicación. En materia de seguridad e higiene en el trabajo las infracciones leves, graves y muy graves se relacionan en los artículos 46, 47 y 48 de la LPRL, adaptando, por cierto, el listado de las an-

teriores infracciones de la LISOS al texto positivo de la nueva LPRL mencionada.

2. Los sujetos responsables de la infracción a las normas de seguridad e higiene sean: a) el empresario en la relación laboral con la extensión dada por el artículo 3 de la LPRL que cuando haga referencia a trabajadores y empresarios entenderá también comprendidos, respectivamente, el personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración Pública para la que presta servicios, en los términos previstos en la Disposición Adicional Tercera de esta Ley, que tendrá un procedimiento específico que describiremos en su momento para los correspondientes incumplimientos, y b) las cooperativas con respecto a sus socios trabajadores y socios de trabajo, conforme a la Ley de Cooperativas.

3. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración (autoridad laboral competente, previa remisión del acta de infracción levantada por parte de la Inspección de Trabajo) pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente o al ministerio fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. Si no se estimase por el juez la existencia de delito, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados. En todo caso, eso sí, deberán cumplirse de modo inmediato las me-

das administrativas adoptadas para salvaguardar la seguridad e higiene por riesgo inminente (artículo 3 de la Ley 8/88, de 7 de abril, y 42.4 de la LPRL).

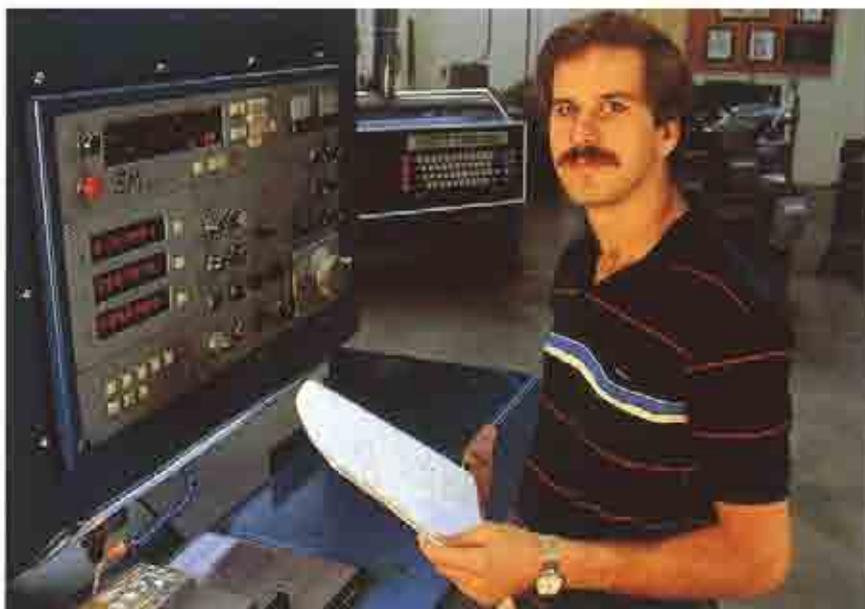
4. No se podrán sancionar los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento (artículo 42.4 de la LPRL).

5. Las infracciones administrativas a las que se refieren los artículos 45, 46, 47 y 48 de la LPRL se hayan producido con anterioridad: las leves, a un año; las graves, a tres años, y las muy graves, a cinco años, ya que si se superan dichos plazos para iniciar el procedimiento sancionador se encontrarán prescritas (artículo 51 de la LPRL).

6. Estas infracciones en materia de prevención de riesgos laborales sean acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral, de acuerdo a la definición dada de infracción administrativa en este orden por el artículo 45.1 de la LPRL.

INSPECCIÓN DE LA SALUD LABORAL PÚBLICA Y PRIVADA

Una vez que hemos descrito el papel de la Inspección de Trabajo en España en la fiscalización del cumplimiento de la normativa preventivista y, por otro lado, la salvaguarda que



Las infracciones empresariales en seguridad e higiene serán objeto de sanción según la tipificación y graduación de la falta cometida.

tiene que efectuar en el correspondiente procedimiento sancionador de los principios de legalidad y tipicidad y de su ámbito de actuación personal y territorial, se analizará la ampliación de ese campo competencial tras la aprobación del texto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Como ya hemos reiterado en varias ocasiones, la Inspección de Trabajo española controlaba, antes de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la aplicación práctica de la normativa en materia de salud laboral por parte de las empresas, siendo las siguientes fuentes de derecho las que recogían sus competencias:

a) La mencionada Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo 39/62, de 21 de julio (LOIT), y sus normas de desarrollo.

b) La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 (BOE del 16 y 17), en adelante OGSHT.

c) El Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social, Real Decreto Legislativo 1/94, de 20 de junio (BOE del 29), en adelante LGSS.

d) La Ley de Infracciones y Sanciones 8/88, de 7 de abril, citada con anterioridad (en adelante LISOS), pues bien, la función de la Inspección de Trabajo en materia de seguridad e higiene se concretaba y limitaba a las relaciones de trabajo, sin que se extendiera a las relaciones estatutarias y funcionariales propias del sector público (Administración Pública).

No existía ninguna norma funcional estatutaria que atribuyera a la Inspección de Trabajo la vigilancia o tutela de los derechos y deberes que surgían de la relación pública de empleo en materia de seguridad e higiene.

En el pasado, como se decía en la Circular de la Dirección General de la Inspección de Trabajo en consulta 489/89, de 20-IX-1989, «la Ley 9/87, de 12 de mayo, sobre Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, extendía su ámbito de aplicación (artículo 1) al personal citado, siempre que estuviera vinculado a través de una relación de carácter administrativo o estatutario, disponiendo, en su artículo 9.7, que a las Juntas de Personal y, en su caso, a los Delegados de Personal compete: Vigilar y controlar las condiciones de seguridad e higiene en el desarrollo del trabajo.

En su artículo 10 reconocía a dichas Juntas y Delegados, colegiada o mancomunadamente, legitimación

para iniciar, como interesados, los correspondientes procedimientos administrativos y ejercitar las acciones en vía administrativa o judicial en todo lo relativo al ámbito de sus funciones... No existía en dicha Ley 9/87 precepto alguno que posibilitara la intervención de la Inspección de Trabajo respecto al personal vinculado por relación de carácter administrativo o estatutario, cuyas condiciones de servicio estaban excluidas del ámbito de aplicación del Estatuto de los Trabajadores y reguladas por leyes específicas en aplicación del artículo 103.3 de la Constitución».

Estando exceptuados, como se ha dicho, los funcionarios y personal estatutario del ámbito del Estatuto de los Trabajadores [artículo 1, apartados 2 y 3.a)], y, por ello, de la posible aplicación de las normas laborales que señalan el derecho a la seguridad e higiene, en desarrollo de los artículos 4 y 19 del citado Estatuto de los Trabajadores, la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales permite su extensión a las Administraciones Públicas, razón por la cual no solamente tiene la consideración de legislación laboral, sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución [véase Disposición Adicional Tercera, apartado 2.a) de la LPRL].

Tendrán salvaguardado el derecho constitucional a la seguridad e higiene en el trabajo (artículo 40.2 CE), tanto los trabajadores vinculados por una relación laboral como el personal civil con una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, sin más exclusiones que las correspondientes a determinadas actividades de policía, seguridad y de protección civil cuyas peculiaridades impidan la aplicación de la Ley, a la que habrán de adaptarse además aquellas actividades desarrolladas en los establecimientos penitenciarios, cuyas características hagan necesaria una regulación especial. A los centros y establecimientos militares les será de aplicación la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con las peculiaridades previstas en su normativa específica, continuando vigente las disposiciones sobre organización y competencia de la autoridad laboral e Inspección de Trabajo en el ámbito de la Administración Militar contenidas en el Real Decreto 2.205/80, de 13 de junio, dictado en desarrollo de la Disposición Final Séptima del Estatuto de los Trabajadores.

Límites de actuación en la función pública

Ahora bien, ese campo competencial de la Inspección de Trabajo, al que nos venimos refiriendo respecto de los funcionarios públicos y sus respectivas Administraciones también tiene sus limitaciones y su propio procedimiento sancionador, diferente, como veremos, al de las empresas en las relaciones laborales privadas, no públicas. Así, las infracciones empresariales en seguridad e higiene serán objeto de sanción en cuantía pecuniaria variable, según la tipificación y graduación de la falta cometida, mientras que para el caso de que el incumplimiento se dé en las Administraciones Públicas, el ilícito será objeto de responsabilidades a través de la subsanación con medidas correctoras de las deficiencias observadas por la Inspección de Trabajo u órgano competente que se determine en las diferentes Comunidades Autónomas respecto de sus funcionarios.

Lo que acabamos de expresar tiene su apoyo jurídico en la redacción de la LPRL, que señala:

a) En el artículo 52.1 de la LPRL, a la hora de fijar las competencias sancionadoras en materia de seguridad e higiene en empresas, ante las transgresiones observadas a la normativa vigente por la Inspección de Trabajo, cómo serán sancionadas por la autoridad laboral competente a nivel provincial hasta con 5.000.000 de pesetas, por el Director General de Trabajo hasta con 15.000.000 de pesetas, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hasta con 50.000.000 de pesetas y por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social hasta con 100.000.000 de pesetas.

b) Sin embargo, en el artículo 45.1, párrafo 3, de la LPRL, a la hora de considerar las infracciones en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, a diferencia de los empresarios, que serán objeto de sanción, tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos al procedimiento que al efecto se establezca.

Antes de analizar cuál sea el procedimiento sancionador en la función pública, señalaremos que la Disposi-

ción Adicional Octava de la LPRL fija la obligación de elaborar para la Administración del Estado un plan de organización de las actividades preventivas por cada departamento ministerial y en los centros, organismos y establecimientos de todo tipo dependientes del mismo. El plazo para realizarlo será de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley (para el 11 de agosto de 1996) y habrá de consultarse al respecto a las organizaciones sindicales más representativas, elevándose a continuación al Consejo de Ministros una propuesta de acuerdo sobre el mencionado plan de organización de la prevención en la Administración del Estado. A la propuesta deberá acompañarse necesariamente una memoria explicativa del coste económico de la organización propuesta, así como el calendario de ejecución del plan, con las previsiones presupuestarias adecuadas a éste.

Procedimiento sancionador en la función pública

Ese procedimiento, que en el ámbito de la Administración General del Estado se regulará por el Gobierno (artículo 45, punto 1, párrafo 4), se ajustará a los siguientes principios:

1. Iniciación por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.

2. Tras la actuación inspectora, formulación de un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.

3. En caso de discrepancia entre los Ministros competentes, como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final.

Lo antedicho tendría además otras matizaciones en las Administraciones Públicas, como serían las derivadas de la Disposición Adicional Tercera de la LPRL, que:

1. Le da la consideración de normas básicas de competencia exclusiva del Estado a determinados aspectos respecto de los funcionarios en el ámbito, bien estatal o de las Comunidades Autónomas, como, por ejemplo, resolución mediante medidas correctoras, no multas pecuniarias, de los incumplimientos observados, si

El Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tiene reconocida por ley la facultad de vigilancia y control de la normativa vigente en materia de seguridad e higiene por parte de los sujetos obligados a observarla, que no son otros que los incluidos en el ámbito de aplicación de las diferentes normas prevencionistas.

bien el procedimiento en los centros estatales sería el ya mencionado en el artículo 45,1, párrafo 4, de la LPRL (iniciación por la Inspección de Trabajo, posterior requerimiento con plazo, alegaciones de la unidad administrativa y resolución del Consejo de Ministros), y en los centros de las Comunidades Autónomas podría ser otro distinto si así se determinase por las mismas.

2. Posibilita, en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales y referido, como se decía, a los funcionarios, que las funciones atribuidas a las autoridades laborales (competencias resolutorias del expediente de realización de medidas correctoras fundamentalmente) y a la Inspección de Trabajo (de control, fiscalización y requerimiento) sean ejercitadas por otros órganos diferentes.

CONCLUSIONES

1.ª La nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales refuerza el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, que nació de la Constitución Española y del Estatuto de los Trabaja-

dores de 1980, tanto cuantitativamente, incorporando nuevos colectivos sin protección, como el de los trabajadores públicos, como cualitativamente al inspirarse en la filosofía prevencionista de la Europa comunitaria.

2.ª El órgano administrativo de control que propone esa Ley de Prevención de Riesgos Laborales es la Inspección de Trabajo, tanto en la esfera de las relaciones laborales privadas como de las funcionariales o estatutarias.

3.ª La Inspección de Trabajo tiene que redoblar sus esfuerzos y dedicación para atender las actuaciones preventivas que demandarán estos grupos profesionales.

4.ª La Inspección de Trabajo debe potenciar su papel asesor e informador a empresas y trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de salud laboral cuya vigilancia tiene encomendada, con la utilización de requerimientos, en aras a la consecución de mayores cotas de prevención en los centros de trabajo.

5.ª Se garantiza el acierto jurídico y el principio de legalidad en la actuación de la Administración en general, y de la Inspección de Trabajo en particular, al delimitarse en el texto de la Ley su ámbito de actuación personal y territorial, así como el procedimiento administrativo a seguir con la precisa definición, graduación y tipificación de las posibles conductas infractoras.

6.ª La ampliación del campo competencial para la Inspección de Trabajo, que supone la incorporación del importante colectivo de funcionarios públicos, tiene en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales sus peculiaridades respecto del colectivo de trabajadores en las relaciones laborales privadas, entre otras:

a) Ante el posible incumplimiento no existe multa pecuniaria para el Estado, si requerimiento para solventarlo.

b) Se arbitra un procedimiento específico para la actuación inspectora y la consiguiente resolución administrativa.

c) Se elaborará para los centros de la Administración del Estado un plan de organización de actividades preventivas.

d) En las Comunidades Autónomas que así lo establezcan, el órgano resolutor e inspector podrá ser distinto de la autoridad laboral y de la Inspección de Trabajo.

e) Existen determinados preceptos de esa Ley de Prevención que no tienen el carácter de legislación básica estatal y que necesitarán una posterior consideración por las Comunidades Autónomas. ■