

## **CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA ACCIÓN INSPECTORA SOBRE DELEGADOS DE PREVENCIÓN EN ORDEN AL IMPULSO DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN MATERIA PREVENTIVA**

---

La Directiva 89/391/CE y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), introdujeron en nuestro país una nueva concepción de la política y de la acción en materia de prevención de riesgos laborales, en las que la participación de los trabajadores en la acción preventiva a desarrollar en el seno de su empresa constituye uno de sus principios básicos.

Tal principio de participación, no se limita a un simple impulso inspirador de la política y de la legalidad preventivas, sino que dispone -además- de una profusa concreción normativa en la legislación aplicable a la materia. La referida normativa afecta a la acción inspectora, no sólo en el plano de su función de verificación del cumplimiento de las correspondientes obligaciones con su contrapartida en los derechos que la legalidad consagra, sino que además incide directamente en la forma de efectuar las visitas de inspección habida cuenta del carácter de colaboradores con la Inspección que la Ley expresamente confiere a los Delegados de Prevención, y dicha norma también incide en otros extremos derivados de aquel principio, como son las prescripciones sobre comunicación e información de resultados inspectores a tales representantes de los trabajadores en la forma y supuestos que establece la citada Ley 31/1995 y demás normativa aplicable.

Consecuentemente, en la misma línea que ya se apuntó en nuestros anteriores Criterios Técnicos 9/97, de 1 de septiembre de 1997, y en uso de las facultades establecidas por el artículo 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, en relación con lo establecido en la Orden de 12 de febrero de 1998, se emiten los siguientes

### **CRITERIOS TÉCNICOS**

**PRIMERO.**- El artículo 40.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre (LPRL) establece el principio general de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en sus visitas a los centros laborales para comprobaciones preventivas, comunicará su presencia a la representación de los trabajadores especializada en materia de prevención de riesgos laborales, con la finalidad de que “puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas”. La excepción a la citada regla general es la relativa a aquellos supuestos en que el Inspector actuante “considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones”. El precepto citado recoge idéntica regulación a la contenida en el artículo 36.2.a) LPRL.

Consecuentemente, la regla general es la de comunicación de la presencia inspectora a la indicada representación, recabando o propiciando su colaboración en los expresados términos legales. La excepción que permite el precepto, lógicamente habrá de referirse a contados supuestos, cuando razonablemente el Inspector estime que tal colaboración pueda impedir o perturbar su función comprobatoria y el resultado de la misma.

La práctica de las visitas de inspección en materia preventiva, cumplimentando los requisitos legales a que se ha hecho mención, no puede considerarse como una facultad arbitraria o libre del funcionario actuante. La prescripción legal al respecto es claramente imperativa (“comunicará su presencia”) para el Inspector, por lo que las excepciones a la misma han de resultar suficientemente justificadas en función de las circunstancias que refiere el precepto de comentario; y, en su caso, la aplicación de la excepción puede matizarse requiriendo la colaboración de los representantes en el momento de desarrollo de la visita en que se considere no queda afectado el éxito de la función inspectora.

**SEGUNDO.**- Consecuente a lo anterior, la forma de realización de las comprobaciones inspectoras, difiere en función de que en el centro visitado existan o no las referidas representaciones de los trabajadores y de que estén o no presentes en el centro visitado; o, en su caso, de que dichas representaciones –de estar presentes- decidan acompañar o no a la Inspección actuante en sus cometidos comprobatorios, diferencias que resultan patentes sin necesidad de explicitación mayor, como ya se apuntaba en los C.T. 9/97, de 1 de septiembre de 1997, y como se deduce de la normativa aplicable.

En la misma línea de consideraciones, conviene llamar la atención a que la concurrencia o no de Delegados de Prevención en cada caso (u otra representación especializada), tiene sus naturales consecuencias en orden a las formalidades y requisitos que, tras las comprobaciones, deben observarse en cuanto a los resultados que deriven de la visita de inspección en cuestión, como se pasa a exponer.

El artículo 40.3 de la LPRL dispone que “se informará a los Delegados de Prevención sobre los resultados de las visitas a que hace referencia el apartado anterior y sobre las medidas adoptadas como consecuencia de las mismas”. El artículo 43.2 de la misma Ley establece que los requerimientos a que el precepto se refiere “se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención”. El artículo 44.1 de la misma LPRL establece el derecho del Comité de Seguridad y Salud y del Delegado de Prevención a conocer las órdenes de paralización de trabajos que disponga la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Y, asimismo, el artículo 36.2.d) de la LPRL se remite al artículo 40 de la misma, y por su conducto a los antes citados, lo que cierra la configuración sobre el alcance de las funciones que corresponden en la materia a tales representaciones, en aplicación del principio básico de participación de los trabajadores en la acción preventiva a desarrollar en las empresas. Al mismo tiempo, la regulación relativa al Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 14.3 Ley 42/1997), establece que con ocasión de las actuaciones inspectoras y, concretamente, de las visitas a los centros de trabajo, el Inspector actuante extenderá la correspondiente diligencia en la que se reflejarán las circunstancias de cada visita y, en forma expresa, las relativas a “las circunstancias de la colaboración de los representantes de los trabajadores” en las visitas en materia de prevención de riesgos laborales, según establece la Resolución de 18 de febrero de 1998 (Apartados Tercero y Cuarto c., BOE de 28-2-99).

**TERCERO.**- Las consideraciones y razonamientos de los puntos precedentes, vienen a exigir en la acción inspectora el cumplimiento de una serie de requisitos en relación a la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que legalmente viene conferida a los Delegados de Prevención y a los Comités de Seguridad y Salud (vid. art. 40 LPRL), como una consecuencia natural más de la efectividad del ya referido principio de participación de los trabajadores que inspira la tan citada Ley (E.M. núms. 2 y 6) y que figura expresamente en su articulado (arts. 2.1, 14, 18, 21, 22, 28, 33, 36 y 39 LPRL). En consecuencia, los criterios técnicos de actuación inspectora en esta materia, y en orden a la colaboración de la representación especializada de los trabajadores, derivan de la aplicación efectiva de la normativa vigente, y pueden condensarse en la forma siguiente:

A) La regla general es la de solicitar la presencia de los Delegados de Prevención o miembros del Comité de Seguridad y Salud Laboral (art. 40.2 LPRL) y, en su defecto, de los representantes legales de los trabajadores, que disponen de capacidad para acompañar al actuante y formularle observaciones, del mismo modo que el Inspector viene facultado a formular preguntas a dichos representantes (art. 5 Ley 42/1997 y concordantes). La antedicha regla general es imperativa y no optativa para el Inspector, de manera que las excepciones han de responder a la concurrencia de las circunstancias que expresa el citado precepto legal.

A efectos de aplicar las excepciones a la regla general antedicha, el actuante podrá ponderar si no queda afectado el posible éxito de su función, requiriendo la presencia de los representantes de los trabajadores una vez ya iniciada la visita de inspección, en el transcurso de la misma, o a la finalización de las comprobaciones directas.

- B)** Los representantes de los trabajadores, Delegados de Prevención, tienen derecho a ser informados por la Inspección “sobre los resultados de las visitas”, derecho que deriva del carácter imperativo con que se produce el texto legal al significar literalmente que “la Inspección... informará a los Delegados de Prevención...” (art. 40.3 LPRL); se entiende que dicho derecho subsiste aun cuando los referidos Delegados no hubieren colaborado con la Inspección actuante por cualquier causa, salvo -naturalmente- que tal figura no exista en el centro visitado por falta de designación al efecto.

La comunicación de tales resultados puede efectuarse mediante escrito expreso con posterior notificación al representante o representantes. Pero, como quiera que el precepto utiliza el término “informará” (no el de “notificará”), se entiende que pueden ser válidas otras fórmulas, tales como la lectura de la correspondiente diligencia del Libro de Visitas consignando tal información en la propia diligencia, o cualquier otra que produzca efecto informativo al Delegado con reseña o constancia de haberlo efectuado.

- C)** Cuando por aplicación del artículo 43 LPRL se formule requerimiento de subsanación al empresario, “se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención”, puesta en conocimiento que debe expresar, al menos, los datos esenciales del requerimiento y el plazo establecido para la subsanación de las deficiencias (art. 43.2 LPRL). Para la materialización formal de dicha puesta en conocimiento, cabe aplicar similares criterios a los referidos en el subapartado anterior teniendo presente el contenido del artículo 11.2 del Reglamento general aprobado por Real Decreto 928/1998.
- D)** Si concurriesen las circunstancias a que se refiere el artículo 44.1 de la LPRL y, consecuentemente, el Inspector actuante acordase la correspondiente paralización de trabajos, en la misma comunicación o diligencia en que así lo disponga requerirá al empresario para que la medida sea puesta en inmediato conocimiento de los trabajadores afectados, del Comité que se citó y de los Delegados de Prevención (art. 44 paf. 1º LPRL); ello ha de entenderse sin perjuicio de que, si la medida se adopta en presencia de los antedichos, en el mismo acto el Inspector así se lo informe en aplicación de lo dispuesto en el artículo 40.3 LPRL (resultado de la visita), reseñando en la diligencia del Libro de Visitas haber efectuado tal información, teniéndose en cuenta al respecto lo dispuesto en el artículo 11.3 del Reglamento aprobado por Real Decreto 928/1998.
- E)** No está prevista reglamentariamente la notificación a los referidos representantes de las actas de infracción que pudieren practicarse consecuentes a las visitas de actual comentario (vid. arts. 13.1 y 17 del Reglamento general aprobado por R.D. 928/1998, de 14 de mayo), teniéndose presente al respecto lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 42/1997. En todo caso, puede informarse a los Delegados de Prevención de la práctica del acta, en cuanto que “resultado” de la visita (art. 40.3 LPRL), y en todo caso si existiera denuncia al respecto de dichos representantes.
- F)** El Inspector actuante, en la diligencia que extienda en el Libro de Visitas, “reflejará las circunstancias de la colaboración de los representantes de los trabajadores en su desarrollo” (Norma 4.c) de la Res. de 18 de febrero de 1998).

El contenido de dicho precepto conduce a la necesidad de que se reseñen en la referida diligencia una serie de extremos relativos a la colaboración de los indicados representantes en la visita a que la misma se contrae. De forma concreta, y aun cuando sea sucintamente, se expresará si la visita se ha efectuado acompañado de los tan referidos representantes; si el actuante optó por no solicitar su colaboración, así deberá reseñarlo; si la colaboración hubiere resultado imposible por no disponer el centro visitado de Delegado de Prevención o no estar éste presente, así se hará constar con expresión, en su caso, de la causa, y lo mismo si existiendo Delegado éste declinase ejercer su colaboración.

- G)** De forma específica, se llama la atención al supuesto de empresas concurrentes en un mismo centro (art. 39.3 LPRL y art. 16 R.D. 1627/1997) a efectos de la coordinación entre Delegados de

Prevención y Comités de tales empresas; y a los trabajadores de ETTs en misión en empresas usuarias de aquellas, en la medida que los representantes de los trabajadores de la empresa usuaria cubren con su representación a los referidos trabajadores en misión (art. 28.5 LPRL y art. 17 Ley 14/1994).

**H)** En las actas de infracción e informes que se formulen en materia de seguridad y salud en el trabajo, conviene hacer referencia a la concurrencia o no de colaboración de Delegados de Prevención y/o Comité en las actividades inspectoras previas; su encaje normativo, en lo que a las actas se refiere, se encuentra en el apartado b) del artículo 14 del Reglamento general aprobado por Real Decreto 928/1998 en relación con el referido mandato legal del artículo 40 de la LPRL; obviamente, si los Delegados de Prevención o los miembros del Comité de Seguridad y Salud formularan observaciones al actuante que tengan relevancia para la aplicación de tipos, calificaciones o graduación en la propuesta de sanción que efectúe el Inspector, ello ha de hacerse constar en el cuerpo del acta o del informe en la medida en que la consignación suficiente de los hechos y de los medios de su conocimiento resultan trascendentes a la procedencia de las actas que se practiquen y a su presunción legal de certeza (Tribunal Supremo, Stcs. de 22-3-90, 18-1-91, 6-5-93, 10-3-94, 21-6-95, y tantas otras), o a la capacidad de convicción del informe que se emita.

**CUARTO.-** Con independencia del contenido de los números anteriores, conviene no olvidar que la materia que aquí nos ocupa se refiere a un principio básico de la política europea de prevención de riesgos laborales, como es el de la participación de los trabajadores en la acción preventiva en las empresas, que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe impulsar.

A tal efecto, la acción inspectora debiera prestar la necesaria atención al cumplimiento por las empresas de su deber de información a los Delegados de Prevención (art. 18.1 LPRL), a su deber de consulta con los mismos (art. 18.2 LPRL), al reconocimiento de la capacidad que a éstos asiste para acordar la paralización del trabajo (art. 21.3 LPRL), al derecho de los Delegados y representantes a la participación en la prevención (art. 34 LPRL), a la vigilancia de condiciones (art. 36 LPRL, a las facultades legalmente establecidas para el desarrollo de sus cometidos (art. 36.2 LPRL), y a la obligación del empresario de su formación en materia de prevención (art. 37.2 LPRL). En definitiva, la atención a todos aquellos otros aspectos señalados por la legalidad vigente, con la finalidad de promover e impulsar la figura de los Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud como instrumentos y cauce de participación de los trabajadores en la acción preventiva de su empresa, en la medida en que la LPRL la concibe como una acción activa y permanente con gestión propia y específica en cada ámbito empresarial, que ha de ser participada y compartida con sus trabajadores en los términos legales establecidos o en los convencionales que se acuerden.

Todo lo anterior comporta unas prescripciones normativas en el plano de la acción preventiva en el ámbito de la empresa cuyo cumplimiento ha de vigilar la Inspección y, también, una específica forma de actuación inspectora por la misma, aspectos a los que se refieren las orientaciones de los presentes Criterios.

Madrid, 6 de octubre de 1999  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llorden Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minondo Sanz

**SR. JEFE DE LA INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

## **CRITERIOS TÉCNICOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

---

En el marco de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), el capítulo sobre “Responsabilidades y Sanciones” es, sin duda, uno de los soportes para impulsar el cumplimiento de todo el entramado de derechos y obligaciones que la propia Ley establece, máxime ante la actual problemática que ofrece la siniestralidad laboral.

La variedad de supuestos de la regulación legal en esta materia, dada la diversidad de posibles sujetos infractores; la importancia cada vez mayor de los supuestos de “responsabilidad compartida”, como consecuencia del creciente fenómeno de la “descentralización productiva”; la determinación, en fin, de la naturaleza y alcance de la responsabilidad, son razones que justifican suficientemente estos criterios en orden a la identificación de responsable o responsables en los supuestos de infracción de las normas preventivas, con mayor razón cuando que la Ley 58/1998, de 30 de septiembre, ha tipificado nuevos supuestos infractores para incumplimientos de reciente establecimiento, ampliando el ámbito de los posibles sujetos responsables, no considerados en la redacción originaria de la LPRL; y la necesidad de afrontar la problemática que suponen los actuales índices de siniestralidad en la parte que corresponda a las funciones de inspección pública.

En consecuencia, continuando en la línea marcada por los Criterios Técnicos 4/97, 7/97, 9/97, 11/97 y 16/98, y en uso de las facultades establecidas por el art. 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se establecen los siguientes

### **CRITERIOS TÉCNICOS**

#### **PRIMERO. SUJETOS OBLIGADOS Y SUJETOS RESPONSABLES. RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL DERIVADA DE LA RELACIÓN LABORAL**

Las normas preventivas imponen obligaciones no solamente al empresario en la relación laboral sino también a otros empresarios, a los trabajadores por cuenta propia o ajena, a los servicios de prevención e incluso a terceros ya sean promotores o propietarios de obra, fabricantes, importadores o suministradores de maquinaria y equipos. Ahora bien, no todos los obligados responden administrativamente por los incumplimientos, lo que equivale a decir que, en este ámbito (y en otros), no existe plena coincidencia entre sujetos obligados y sujetos responsables.

La normativa sustantiva establece derechos y obligaciones; pero, como se sabe, para que una obligación resulte administrativamente susceptible de sanción, es necesario que su incumplimiento haya sido tipificado legalmente como infracción, y su comitente como sujeto responsable a tales efectos (principio de tipicidad). Consecuentemente, no todo incumplidor -necesariamente- es responsable siempre de una infracción en el ámbito administrativo, bien que tras la modificación del art. 45.1 de la Ley 31/1995 (LPRL) por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, se ha reducido la disociación entre ambos conceptos, en los términos que se analizan posteriormente.

Sin perjuicio de las responsabilidades específicas atribuidas a otros sujetos, con carácter general el empresario es el responsable en caso de incumplimiento tipificado, ya que la LPRL así lo establece y le atribuye la “deuda de seguridad” (art. 14.1), y evita el desplazamiento de la responsabilidad hacia otros posibles sujetos sobre los que el empresario tenga un deber de vigilancia y la facultad de dirección.

El concepto de empresario en la relación laboral, deriva de la definición que ofrece el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores; del artículo 3 de la LPRL para las Sociedades Cooperativas en sus relaciones con los socios trabajadores, y para las Administraciones Públicas en las relaciones con su personal civil, si bien conviene recordar que, -hasta tanto se regulen los procedimientos específicos a que se refiere el art. 45.1 de la LPRL- se seguirá actuando conforme a la Instrucción 102/99 de esta Dirección General para los supuestos de responsabilidad de la Administración del Estado.

## **SEGUNDO. RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL DEBER DE COOPERACIÓN ENTRE EMPRESARIOS**

Las obligaciones y la responsabilidad administrativa ofrece particularidades en aquellos casos en que, en un mismo lugar de trabajo, concurren dos o más empresas. Esta situación, cada vez más frecuente como consecuencia de la extensión de la llamada descentralización productiva, está en el origen del art. 24 de la LPRL que transpone a nuestro Derecho interno el contenido del art. 6.4 de la Directiva 89/391/CEE y sobre cuyo contenido parece oportuno dar pautas de actuación. Se trata de supuestos en que la responsabilidad trasciende de la consideración del empresario en la relación laboral, para asumirla como sujeto activo de otras obligaciones de prevención (coordinación, vigilancia, dirección), en la que cabe los grupos de supuestos que seguidamente se abordan:

### **1) Coordinación de actividades preventivas (art. 24.1 LPRL)**

Cuando se trate de la simple coincidencia en el mismo centro de trabajo de dos o más empresas, lo que es origen de riesgos comunes, la actuación inspectora deberá centrarse, fundamentalmente, en la comprobación de las siguientes obligaciones del deber de coordinación:

a) Si se cumple el intercambio de información recíproca entre las distintas empresas sobre los riesgos comunes y las medidas de protección y de emergencia aplicables a dichos riesgos.

b) Si cada empresa cumple a su vez con la obligación de transmitir a sus propios trabajadores ese flujo de información, de tal manera que todos los ocupados en el centro de trabajo -sea cual fuere la empresa para la que trabajen- estén debidamente informados sobre los riesgos a que están expuestos.

c) Además de lo anterior, habrá que comprobar si se han adoptado conjuntamente las medidas preventivas que sean obligatorias.

Hay, en estos casos, una relación de carácter horizontal -cada empresa se encuentra en idéntica posición con respecto a las demás- que unas veces se produce por el simple hecho de compartir un espacio físico (polígonos industriales, galerías comerciales, edificios de oficinas, etc.) y otras por existir algún tipo de relación jurídica entre ellos (grupos, uniones temporales de empresas, etc.).

Para la imputación de responsabilidad a las distintas empresas que realicen actividades en un mismo centro de trabajo, habrá de determinarse la concreta medida preventiva incumplida, que de estar incluida en la obligación contemplada en el anterior apartado c) será necesario distinguir dos situaciones:

1º. Si lo que se comprueba es un incumplimiento total de las medidas preventivas que deberían haberse adoptado conjuntamente, estaremos ante una infracción conjunta tipificada como grave o muy grave en los arts. 47.13 y 48.9 de la LPRL, de la que responderán solidariamente todos los empresarios que compartan el centro de trabajo, como dispone el art. 130.3, párrafo primero de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJ-PAC).

2º. Cuando las medidas preventivas conjuntas hayan sido efectivamente planificadas y se compruebe que solamente algunas empresas las han aplicado, o cuando el incumplimiento sea de los contemplados en los anteriores apartados a) y b), la imputación de responsabilidad se efectuará

individualmente a la empresa incumplidora, tipificando las infracciones, según corresponda, conforme a los arts. 46, 47 y 48 de la LPRL.

Los promotores y los trabajadores autónomos pueden resultar imputados de contravenir dichas obligaciones, según se desarrolla en los números Sexto y Quinto respectivamente, de estos Criterios. Y, en todo caso, se insiste en lo indicado en los CT 16/98, al tratar de la obligación de evaluación, sobre la finalidad de las normas preventivas que: *“no es meramente que se cumplan las obligaciones o deberes formales y sí que se adopten, se cumplan efectiva y realmente las medidas de seguridad previstas para evitar los peligros que la actividad laboral en cada caso puede comportar”*, sent. TS 17.5.95.RA 4145, lo que exige la adopción de las correspondientes medidas de requerimiento y/o propuesta de sanción cuando la Inspección constate “cumplimientos aparentes” o meramente formales, o la adopción de medidas sin contenido preventivo, como auténticos incumplimientos frecuentes en estos supuestos.

## **2) Responsabilidad de la empresa titular del centro de trabajo (art. 24.2 LPRL)**

Cuando una de las empresas concurrentes sea la titular del centro de trabajo, sobre ella recaen las obligaciones de información y las instrucciones necesarias a la coordinación, organización y ejecución de las actividades preventivas, por razones de efectividad preventiva (art. 24.2 LPRL). Este suele ser el caso de empresas que contratan con otras la realización en su centro de trabajo de “obras o servicios distintos” de los de su propia actividad productiva. Son las llamadas “actividades periféricas” o “complementarias” (reparación y mantenimiento de locales e instalaciones de equipos, servicios de seguridad, limpieza, transporte, comedor, etc.).

En tal supuesto, se establece ya una obligación de coordinación vertical en la que el empresario titular del centro de trabajo -por cualquier vínculo que le sitúe en superioridad frente a los otros- está en posición más relevante puesto que, como tal, es el coordinador de todas las actividades preventivas en el centro o lugar de trabajo, debe informar a las demás empresas sobre los riesgos existentes, y deberá también dar las “instrucciones adecuadas” sobre las medidas para prevenirlos, dada la visión teleológica que la jurisprudencia reconoce a las obligaciones preventivas (STC 81/1995, de 5 de junio).

En este caso, el empresario titular del centro de trabajo responderá directamente de sus incumplimientos al efecto, por infracción tipificada como grave o muy grave en los arts. 47.14 y 48.10 de la LPRL. Cuando los incumplimientos afecten a los trabajadores de ETTs cedidos en misión, se estará a las normas particulares del art. 28 LPRL, (número Cuarto de estos Criterios).

Independientemente de lo anterior, obviamente, a dicho empresario titular del centro se le imputará la responsabilidad directa por los demás incumplimientos de las obligaciones preventivas a que venga obligado (disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo; locales; señalización; evaluación; etc.), reiterándose también lo antes indicado respecto de los cumplimientos solo formales o aparentes y sin verdadero contenido preventivo.

## **TERCERO. RESPONSABILIDAD EN CONTRATAS Y SUBCONTRATAS (art. 24.3 LPRL)**

Un paso más en la intensificación del deber de coordinación preventiva lo da el art. 24.3 de la LPRL, en el caso de las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios relacionados con su actividad productiva.

En este supuesto, ya no será suficiente con que la empresa principal cumpla con la obligación de informar, instruir y coordinar a los contratistas y subcontratistas sobre los riesgos laborales del centro de trabajo, con responsabilidad directa por tales incumplimientos; además de ello, la LPRL aquí le impone el deber de vigiar el cumplimiento por parte de aquellos de las medidas de prevención y protección correspondientes, con la consecuencia de que de los incumplimientos del contratista o

subcontratista responde solidariamente la empresa principal (art. 42.2 LPRL), cuando los trabajos o servicios contratados sean de su “propia actividad”, se realicen en su centro de trabajo, y la infracción se produzca en la ejecución de los trabajos o servicios contratados, como se expone seguidamente:

**a) Concepto de “propia actividad”.**

A los efectos indicados, primeramente surge la determinación del concepto de “propia actividad”, que no significa sólo la misma o idéntica, sino que es suficiente que se trate de actividades del “mismo ciclo productivo” de la empresa principal entendiendo por tal “el complejo de operaciones normal e íntegramente necesarias para obtener un resultado en el que se identifica el fin de la empresa”, según la acertada definición del TS en sentencia de 2 de diciembre de 1987 (v.g. trabajos de pintura, fontanería, carpintería, ferretería, montaje de estructuras, movimiento de tierras, etc. con respecto a la actividad de construcción y similares).

De acuerdo con esta interpretación, quedan excluidas del concepto legal de “propia actividad” todas las que anteriormente hemos calificado como “complementarias” o “periféricas”, puesto que, a pesar de desarrollarse en el centro de trabajo de la empresa principal, no son, en sentido estricto, parte integrante de su mismo ciclo de producción aunque sean convenientes para su funcionamiento (“contratas” de reparación y mantenimiento de locales, de servicios de seguridad, de limpieza, etc.).

**b) Concepto de centro de trabajo.**

Partiendo del concepto del art. 1.5 del ET, en materia de seguridad y salud en el trabajo habrá de estarse, por su amplitud y flexibilidad, a la definición de “lugar de trabajo” del art. 2 del RD 486/1997, de 14 de abril “por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo”; y a otras definiciones específicas como, por ejemplo, la de “obra de construcción” a que se refiere el art. 2 del RD 1627/1997. La concurrencia de esta circunstancia y la del subapartado anterior, pueden originar la responsabilidad que aquí nos ocupa.

**c) Criterios de imputación de la responsabilidad solidaria.**

Se vienen observando, en la actuación inspectora, dudas sobre la exigencia de la responsabilidad solidaria a la empresa principal, a cuyo efecto van encaminados los siguientes criterios de actuación:

En primer lugar, bueno es recordar que el principio general es el de la responsabilidad solidaria de la empresa principal por las infracciones del contratista o subcontratista, como la consecuencia jurídica de su incumplimiento de la obligación de vigilancia que le impone el art. 24.3 de la LPRL. Se trata, por tanto, de una responsabilidad de sentido ascendente derivada de la omisión culpable -“culpa in vigilando”- del empresario principal de su deber de control sobre todos los riesgos existentes en el centro de trabajo, del que responde.

No cabe olvidar que la responsabilidad solidaria de comentario obedece al propósito legal de garantizar el cumplimiento de las normas preventivas -donde la concurrencia de varios empresarios en un mismo centro propicia la elusión de responsabilidades- por lo que se exigirá la responsabilidad del empresario principal -directa o solidaria- por ser a quien corresponde el deber de control de los riesgos como titular de las facultades de dirección y organización en ese ámbito.

Desde el punto de vista del procedimiento, es sabido que la exigencia de responsabilidad solidaria requiere un solo expediente sancionador con distintos destinatarios por el carácter solidario de la responsabilidad; y el cumplimiento íntegro de la sanción económica, es exigible a cualquiera de ellos (arts. 1.137 y siguientes del Código Civil), por lo que el acta de imputación, en todo caso, debe girarse al empresario principal.



Lo anterior no significa que se trate de una responsabilidad sin límites, puesto que caben supuestos en que la infracción, por las circunstancias concurrentes, sea imputable exclusivamente a contratista o subcontratista, normalmente aquellos no relacionados con la ejecución del trabajo en el centro o cuando sea imposible su control por el empresario principal (v.g. el empresario principal puede verificar la formación y el control de salud de los trabajadores de la contratista). O que quepa la responsabilidad directa del empresario principal por sus propios incumplimientos, sin implicación de contratistas y subcontratistas.

#### **CUARTO. DELIMITACIÓN DE RESPONSABILIDADES ENTRE LA EMPRESA USUARIA Y LA EMPRESA DE TRABAJO TEMPORAL**

No parece, en principio, que deban plantearse dudas conceptuales en relación con la distribución de responsabilidades que hace el art. 28.5 de la LPRL entre la empresa usuaria y la empresa de trabajo temporal. De todas formas conviene aclarar que el hecho de que el párrafo 2º del art. 42.2 de la LPRL se refiera solamente a la responsabilidad de la empresa usuaria, obviamente no excluye de aquella a la empresa de trabajo temporal por las infracciones en que pueda incurrir como consecuencia del incumplimiento de obligaciones que expresamente tiene atribuidas por el citado art. 28.5 de la LPRL. Supuesto distinto es el caso de la infracción por la formulación de contratos de puesta a disposición para la realización de actividades y trabajos excluidos por su especial peligrosidad para la seguridad y salud de los trabajadores, según los arts. 19.3.b) y 20.3.b) de la Ley 14/1994, de 1 de junio, modificado este último por el art. 38 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, en el sentido de considerar que la empresa usuaria incurre en una infracción por cada contrato que formalice en tales circunstancias, que aunque pueda tener una finalidad preventiva, son infracciones a la normativa de las Empresas de Trabajo Temporal y no a la materia que nos ocupa. La relación de tales trabajos es la incluida e el art. 8 del RD 216/1999, de 5 de febrero.

#### **QUINTO. RESPONSABILIDAD DE LOS TRABAJADORES AUTÓNOMOS**

A estos trabajadores les resulta de aplicación la LPRL solamente en relación con los derechos y obligaciones que para ellos puedan derivarse, tal y como prevé el art. 3 y concreta el 24.5 de dicha Ley que hace extensible a los mismos los deberes de cooperación y de información e instrucción de sus apartados 1 y 2, en aquellos casos en que el desarrollo de actividades en un mismo lugar de trabajo hace necesaria la coordinación de actividades preventivas, siéndoles imputable responsabilidad desde la vigencia de la Ley 50/1998. En el mismo sentido se pronuncia el art. 12.1.d) del RD 1627/1997, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción que expresamente señala como obligación del trabajador autónomo la de “ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidas en el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales...”.

Así pues, los cambios en el contenido de los arts. 45.1 y 47.13 y la introducción del apartado 9 del art. 48 de la LPRL por el art. 36 de la Ley 50/1998, hay que contemplarlos únicamente con el alcance de posibilitar la imputación a los trabajadores autónomos como sujetos responsables de sus infracciones a tales deberes específicos de cooperación y coordinación de los autónomos con los empresarios con los que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo sin que, por tanto, les sea exigible responsabilidad administrativa por incumplimientos no tipificados como infracciones, y sin perjuicio de que los referidos autónomos puedan tener trabajadores por cuenta ajena bajo su dependencia.

#### **SEXTO. REponsabilidad DEL PROMOTOR INMOBILIARIO**

La imputación de responsabilidad administrativa a los promotores inmobiliarios en el sector de la construcción, suscitó dudas en la actuación inspectora, desde el RD 1627/1997, de 24 de octubre, (disposiciones mínimas de seguridad en las obras de construcción), y aún tras la modificación de los

arts. 45, 47 y 48 de la LPRL por el art. 36 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dudas centradas en las siguientes cuestiones:

a) La primera se refiere a si los tipos infractores de la LPRL eran suficientes para aplicar al promotor el régimen de responsabilidades derivado del RD 1627/1997, antes de la vigencia de la Ley 50/1998. b) La segunda, referida a la extensión de la responsabilidad del promotor, dado que las obligaciones que le impone el RD 1627/1997 no estaban tipificadas en la LPRL.

En respuesta a la primera, ha de abordarse desde el examen de los principios constitucionales de legalidad, tipicidad y de reserva legal; a la luz de dicha doctrina jurisprudencial, como la LPRL no tipificaba las infracciones del promotor por sus incumplimientos al R.D. 1627/1997, antes de la vigencia de la Ley 50/1998, no era posible su imputación sancionadora. Así lo entendió el legislador, que ha establecido, mediante Ley formal, tipos específicos para el promotor, por lo que, desde la vigencia de la Ley 50/1998, son posibles efectos sancionadores en aquellos incumplimientos al R.D. 1627/1997, que disponen de tipo infractor en la LPRL modificada.

Respecto a la segunda cuestión planteada, recordar que el preámbulo del RD 1627/1997, se refiere a que "...en las obras de construcción intervienen sujetos no habituales en otros ámbitos..." para señalar entre sus objetivos el establecer "...mecanismos específicos para la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del RD 39/1997, de 17 de enero por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en un sector de actividad tan peculiar como el relativo a las obras de construcción". Estas particularidades de la construcción, configurado como un sector de elevado riesgo laboral, son las que justifican, por un lado, un reforzamiento cuantitativo de las obligaciones preventivas y, por otro, la exigencia de su cumplimiento a esos "sujetos no habituales en otros ámbitos" y "muy habituales en las obras" (promotor, proyectista, contratista, subcontratista y trabajadores autónomos).

Partiendo de estas consideraciones, sobre el promotor recae la obligación de efectuar la planificación preventiva, a partir de la evaluación de los riesgos existentes en la obra, en cumplimiento de los arts. 15 y 16 de la LPRL y del Capítulo II del Reglamento de los Servicios de Prevención, y a ello responde la obligación del estudio de seguridad y salud que deberá acompañar al proyecto de obra, cuya elaboración corresponderá al técnico competente designado por el promotor. El resto de las obligaciones del promotor, según el RD 1627/1997 (designación de coordinadores de seguridad; aprobación del plan de seguridad por la Administración Pública que haya adjudicado la obra y aviso a la autoridad laboral antes del comienzo de los trabajos), son obligaciones del deber de planificación preventiva que recaen sobre el promotor.

Siendo ello así, las infracciones del promotor por los incumplimientos de las obligaciones que le impone el RD 1627/1997, de 24 de octubre en los arts. 3, 4, 5 y 6, deben calificarse como graves, conforme al art. 47.6 de la LPRL, desde la vigencia de la Ley 50/1998. El incumplimiento de la obligación de aviso a la autoridad laboral antes del comienzo de los trabajos (art. 18 del RD 1627/1997), es infracción calificada como leve en el art. 46.5 de la LPRL. Si los coordinadores de seguridad y salud designados tanto para la fase de elaboración de proyecto como de ejecución de la obra o la dirección facultativa, en su caso, incumplen las obligaciones que les impone el RD 1627/1997, o ante supuestos de cumplimientos aparentes o de mero contenido formalista, supondrá infracción a los deberes de coordinación preventiva conforme al art. 24.2 de la LPRL en relación con el art. 3.4 del citado RD 1627/1997 y, por tanto, incurrirá en la infracción tipificada como grave o muy grave en los arts. 47.14 y 48.10 LPRL, tal podría ser el caso de un coordinador designado que nunca o apenas aparece por la obra o incumpla sus funciones. Ello sin perjuicio de la eventual responsabilidad penal exigible (arts. 316, 317, 318 y otros del Código Penal) y de las acciones legales por daños y perjuicios a ejercer contra el coordinador. De otro lado, si en una misma persona concurre la condición de promotor y contratista (empresario principal), vendrá afectada por las obligaciones y responsabilidades de ambos.

Del concepto de promotor queda excluido el “cabeza de familia” que contrata exclusivamente la construcción o reparación de su propia vivienda, en los términos establecidos en el RD 1627/1997 (art. 2.3). Quedaría incurso en dicho concepto con sus obligaciones derivadas de ello si, con la promoción de su propia vivienda, promoviese obras con destino diferente, lo que ha de comprobarse en cada caso concreto.

Las distintas Administraciones Públicas por cuya cuenta se realicen las obras se consideran incluidas en el concepto de promotor, y por tanto son sujetos responsables, pudiendo iniciarse expedientes sancionadores a dichas Administraciones por las referidas infracciones en que incurran por los incumplimientos de sus obligaciones como promotor. El procedimiento para la imposición de sanciones es el ordinario (RD 928/1998), sin que a ello se oponga su art. 3.4, habida cuenta que el procedimiento específico que anuncia el art. 45.2 de la LPRL se refiere al “...ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas...”, es decir, a la Administración Pública como empleador en la relación de empleo con su personal, que no es esta otra situación en que la Administración actúa en cuanto que titular de una obra de construcción, con las obligaciones y responsabilidades que las normas preventivas imponen al promotor.

### **SÉPTIMO. RESPONSABILIDADES DE LAS ENTIDADES QUE ACTÚEN COMO SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS; COMO ENTIDADES ESPECIALIZADAS EN AUDITORÍA DE LOS SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE EMPRESAS; Y DE LAS DEDICADAS A LA FORMACIÓN PREVENTIVA**

Con la ampliación del ámbito subjetivo de responsabilidad tras la modificación del art. 45.1 de la LPRL (Ley 58/1998) a que anteriormente se ha hecho referencia, se cubre, desde 1-1-99 el vacío de tipificación infractora en relación a los Servicios de Prevención ajenos a los que la LPRL y el Reglamento aprobado por el RD 39/1997, de 17 de enero, imponen obligaciones que afectan a su organización y funcionamiento y cuyo incumplimiento antes no disponían de tipo infractor. Por tanto, desde 1-1-99, procede el requerimiento y propuesta de sanción de tales incumplimientos tipificados, que incluyen aquellos cumplimientos aparentes o de mero contenido formalista que no se corresponda con la efectiva acción preventiva que corresponde a los Servicios de Prevención.

#### **a) Servicios de prevención ajenos.**

Tanto la LPRL como el RD 39/1997 y la Orden Ministerial de 27 de junio de 1997 utilizan el concepto de “entidades especializadas” al referirse a estos Servicios. Tal denominación comprende a las personas físicas o jurídicas y a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales acreditadas al efecto por la Autoridad laboral competente en los términos reglamentariamente establecidos.

Además de a su acreditación o autorización provisional, la comprobación inspectora debiera alcanzar a los conciertos con las empresas (fecha, contenido, desarrollo efectivo, servicios que se prestan, selección de riesgos si se practicara, etc.), ubicación de los servicios en relación con las empresas concertadas, si los dispositivos responden o no a los ofrecidos en la solicitud de acreditación (suficiencia, idoneidad, etc.). Si se apreciaren anomalías en los Servicios de Prevención, que no tuvieren tipo infractor específico, procede se eleve informe a la Autoridad Laboral, con la exposición de las anomalías o circunstancias apreciadas.

#### **b) Auditoría de servicios de prevención propios.**

Conforme a lo dispuesto en la LPRL y sus normas reglamentarias citadas, pueden realizar tal actividad aquellas entidades especializadas autorizadas como tales por la Autoridad laboral. La acción inspectora responderá a parámetros similares a los indicados en el subapartado anterior, bien que acomodado a sus peculiaridades y funciones.

### **c) Formación preventiva.**

Conforme a lo dispuesto en la D.T. 3ª del Reglamento de los Servicios de Prevención, la actividad formativa en prevención de riesgos laborales puede impartirse por “entidades públicas o privadas”, concepto que comprende tanto a las personas físicas o jurídicas privadas como a entes de las Administraciones Públicas, siempre que estén autorizadas para desarrollar tal actividad por la Autoridad Laboral competente. Las distintas conductas infractoras de los sujetos a que se ha hecho referencia, han quedado suficientemente tipificadas como graves y muy graves en los nuevos apartados 21 y 22 del art. 47 y 11 y 12 del 48 de la LPRL, respectivamente, por la Ley 50/1998.

## **OCTAVO. NATURALEZA DE LA RESPONSABILIDAD, Y EXIGENCIA DE LA MISMA**

### **a) Principio legal de culpabilidad:**

El art. 45.1 de la LPRL puede inducir a la existencia de una responsabilidad objetiva, de forma que bastaría la producción de la infracción para iniciar el expediente sancionador, sin más y sin entrar a valorar la intervención en los hechos del inculpado. Tal interpretación contraviene la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el principio de legalidad en el Derecho Administrativo sancionador, con aplicación matizada de los principios garantistas del Derecho Penal (STC. 26-4-90, 19-12-91).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que por las peculiaridades de la responsabilidad administrativa, la aplicación del principio de culpabilidad al Derecho Administrativo sancionador, opera con ciertos matices de menor rigidez. Así, los empresarios serán administrativamente responsables de aquellos incumplimientos de las normas preventivas en que hayan incurrido por acción u omisión voluntaria aunque sea “a título de simple inobservancia” cuando concurra negligencia o falta de la atención exigible (por supuesto, cuando concurra dolo, culpa o imprudencia); y a “sensu” contrario, no les serán imputables aquellos hechos debidos a “circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales cuyas consecuencias no hubieran podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada”, a que se refiere el art. 5.4 de la Directiva 89/391/CEE.

### **b) Práctica de requerimiento o de acta:**

Con carácter general, en el ámbito del orden social, la práctica de acta de infracción no es una exigencia para el Inspector actuante, salvo que afecte a intereses de los trabajadores que raramente concurren con relación directa (vid. Convenios OIT 81 y 222, arts. 7 Ley 42/1997 y 13 Reglamento de 14-5-98). Tal discrecionalidad, por el contrario, apenas dispone de margen en el área de la prevención de riesgos laborales, por causa de su específica normativa. En efecto, el artículo 43 de la LPRL dispone con carácter imperativo que la comprobación de incumplimientos sancionables, dará lugar -al menos- a requerimiento del Inspector actuante, con señalamiento de plazo de subsanación, salvo que disponga la paralización de trabajos; y que los requerimientos no atendidos en plazo, darán lugar a acta de infracción (art. 43.2).

Consecuentemente, la referida legalidad impone que, como criterio general, ante la constatación por la Inspección de la comisión de infracción tipificada se produzca la correspondiente reacción inspectora en forma de requerimiento o de acta; que los requerimientos deben reflejarse documentalmente, en cualquiera de las formas escritas establecidas al efecto; que el requerimiento ha de contener plazo expreso de subsanación, cuya cumplimentación conviene verificar una vez haya transcurrido el plazo establecido; que los requerimientos se notifiquen a los Delegados de Prevención; y que la no subsanación en plazo del requerimiento formulado, dará lugar a la práctica del acta de infracción que proceda, o de los criterios aplicables a la reiteración o a la concurrencia de advertencia previa cuando exista acta anterior por infracciones del mismo carácter.

Por último, recordar lo ya establecido con carácter general en los CT 16/98, sobre la apelación al Ministerio Fiscal en los delitos “de riesgo”, cuando se constaten situaciones de peligro grave creadas por incumplimiento de la normativa preventiva (arts. 316 a 318 C.P.) sin necesidad de concurrir el siniestro como resultado; y tales daciones de cuenta habrán de adoptarse cuando las actas de infracción o las paralizaciones correspondan a incumplimientos ya reiterados por la misma empresa con concurrencia de riesgo grave.

Madrid, 3 de septiembre de 1999  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minondo Sanz

## **CRITERIOS TÉCNICOS DE ACTUACIÓN INSPECTORA PARA IMPULSAR LA APLICACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

---

Se viene asistiendo, desde hace algún tiempo, a un notorio crecimiento de la siniestralidad laboral en España, no sólo en términos absolutos sino también en su tasa/1000 trabajadores ocupados, advirtiéndose últimamente una acusada tendencia de futuro en el mismo sentido.

En la causalidad general de dicha situación, parecen concurrir un amplio y complejo conjunto de circunstancias y de causas que, a la postre, parecen haber determinado un insuficiente nivel de cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, y de la normativa europea que la inspira, así como de los principios inspiradores básicos que las fundamentan.

Una consideración global de la aludida problemática parece evidenciar la concurrencia de notorias insuficiencias en los agentes preventivos que debieran operar en el marco de cada empresa y centro de trabajo. De tal suerte, viene a producirse un curioso círculo vicioso consistente en que la escasez de medios y organizaciones preventivas, conduce frecuentemente a la inexistencia de actividad preventiva permanente en las empresas, la ausencia de tal actividad dificulta la participación de los trabajadores en algo inexistente y, sorprendentemente, se aprecia un escaso aliciente para la constitución de servicios de prevención ajenos por falta de demanda de los mismos.

Ciertamente que la solución de tan importante problema excede a las funciones y responsabilidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por corresponder directamente a los deberes y facultades de otros agentes preventivos y, en definitiva, al conjunto social que ha de generar los pertinentes medios y estructuras. Con todo, y en el ejercicio de las funciones que le corresponden, la Inspección debe colaborar en la promoción de la aplicación efectiva de la citada Ley 31/1995, bien que en el marco del ordenamiento jurídico vigente y con sometimiento al mismo (art. 9.1 LPRL).

A tales efectos se acometen los presentes Criterios Técnicos; que, además, cumplen la finalidad de poner de relieve a los Inspectores aquellos puntos o aspectos normativos en que debe incidir en el ejercicio de su función, señalando pautas de actuación conducentes a abrir cauces a la progresiva aplicación efectiva de la Ley 31/1995; y, de otro lado, con el objeto de establecer la imprescindible unidad de criterios en el seno del Sistema de Inspección, ante cuestiones comunes al conjunto del mismo en la aplicación de una legalidad única y también común, no pareciendo pertinente que la discrecionalidad de cada funcionario pueda conducir a la proliferación de criterios contradictorios o divergentes en el seno de una misma unidad institucional.

Consecuentemente, en la línea ya establecida por los Criterios Técnicos 4/97, 9/97 y 11/97, a los que nos remitimos, y en uso de las facultades concedidas por los arts. 18.3.12 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y 21 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se establecen los siguientes:

### **CRITERIOS**

#### **PRIMERO.- PROPUESTAS DE SANCIÓN**

El art. 43 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, se refiere a la “propuesta de sanción correspondiente” cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comprobare la existencia de infracción a la normativa preventiva, cuyo concepto, tipificación y régimen de sanciones se regulan en los arts. 45 a 51 de dicha Ley. Cuanto antecede enlaza con lo establecido en los arts. 3.1.2, 5.5, 7.4 y D.A. 4ª de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre.

La finalidad de la función inspectora reside, entre otras, en producir el correspondiente efecto disuasor frente a los incumplimientos, fin que ha de considerarse extensible al conjunto del Derecho sancionador. La actual situación y resultados de siniestralidad laboral que, además, ofrece preocupante tendencia, debe tenerse en cuenta en el ejercicio profesional de sus funciones por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, en la medida que sea efecto de incumplimientos de lo establecido en la normativa preventiva que resulte exigible.

Ciertamente que en el actual nivel de desarrollo de la política preventiva laboral se advierten, con carácter general, notorias insuficiencias estructurales y organizativas en ámbitos ajenos a la Inspección, que no se reseñan por entenderse conocidas; y cierto, asimismo, que la presente problemática preventiva no parece soluble con la mera y prioritaria apelación a la acción sancionadora. Pero, con todo, parece indispensable que la Inspección desempeñe sus facultades con el rigor que, precisamente, requiere tal situación.

En tal sentido, recordar que el art. 42.1 de la Ley 31/1995 se produce con carácter imperativo, en cuanto a las responsabilidades derivadas de incumplimientos; y que, asimismo, con carácter imperativo se produce su art. 43 en cuanto a las medidas a adoptar por los Inspectores que comprobasen infracciones que, como mínimo, en tal supuesto ha de requerir de subsanación (“requerirá”); y que el incumplimiento del requerimiento persistiendo los hechos infractores, exige inequívocamente la práctica de acta de infracción (art. 43.2, “levantará la correspondiente acta”).

En similar sentido imperativo reza el art. 45.1 (“las infracciones... serán objeto de sanción... a propuesta de la Inspección”), lo que conduce a la conclusión de que toda comprobación inspectora de comisión de infracciones preventivas, debe motivar necesariamente la correspondiente reacción en cualquiera de las indicadas formas.

En resumen, señalar que la vigente legalidad exige la correspondiente reacción de la Inspección cuando ésta comprobase infracciones en la materia que nos ocupa; que el incumplimiento de los requerimientos (que debe vigilarse al vencimiento del plazo concedido) determina la práctica de acta de infracción; que es precisa la aplicación de la legalidad en cuanto a infracciones y sanciones (Capítulo VII Ley 31/1995).

## **SEGUNDO.- PARALIZACIÓN DE TRABAJOS**

La tradicional facultad de que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social puedan ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas, se encuentra establecido en el art. 44 de la Ley 31/1995, Capítulo VII de “Responsabilidades y sanciones”, a cuyo contenido normativo nos remitimos.

La evolución al alza en el primer trimestre 1998/97 de los accidentes de trabajo graves y mortales (+3,2%) y especialmente la forma predominante de su acaecimiento en determinados sectores con altos índices de siniestralidad, aconseja la pertinente atención a la materia, cuando viene a evidenciarse que gran parte de dichos accidentes derivan de incumplimientos que se hubieren evitado con un razonable cuidado, o con la adopción de cautelas de simple sentido común.

La norma legal exige, para decretar la paralización, la concurrencia de inobservancia de la normativa y que ello implique un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud personales, enlazando con lo establecido en el art. 9.1.f)... de la citada Ley. A tal respecto, el art. 4.4 de la Ley define tal riesgo grave e inminente como “aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores”, de donde se infiere que las características de tal definición son las de probabilidad, posible inmediatez en su materialización, y la previsión de un daño grave.

Dicha normativa encaja en el espíritu y finalidad de la Ley 31/1995, que tiene como finalidad fundamental la “prevención”. La experiencia ofrece supuestos, mayores en número de los admisibles,

que responden a las características antes enunciadas bien que, lamentablemente, constatados una vez que ya ha acaecido lo irreparable; pero es posible prevenir anticipadamente tales consecuencias por los trabajadores (art. 14.2), por el empresario o su representante (arts. 14, 15 y 21), o por la Inspección actuante (arts. 9 y 44).

Consecuentemente, cuando no se hubieren adoptado las pertinentes medidas por el empresario o, en su caso, por los trabajadores, procede decretar tal medida si la Inspección comprobare situaciones de las antedichas en que las medidas preventivas o no han existido o han fallado, y concurren razonablemente las circunstancias y características antes definidas, apreciadas en función del examen de los elementos fácticos concurrentes mediante el discernimiento intelectual guiado por el sentido común y la experiencia. El bien protegido por la norma es la vida y la integridad humanas, y las dudas que pudieren presentarse parece que han de resolverse en beneficio de la integridad de los potencialmente afectados. Ante todo ello, y vista la actual situación de siniestralidad y sus causas inmediatas, parece lógico concluir que la apelación a tal medida no ha de ser infrecuente, máxime si se considera su inequívoca efectividad práctica de orden preventivo.

Con independencia de lo anterior, las situaciones de riesgos grave e inminente originadas por incumplimiento de las normas de prevención, se encuentran tipificadas y calificadas como infracciones muy graves en el art. 48.8 de la Ley 31/1995 (supuestos genéricos) y en el 48.6 (agentes contaminantes), lo mismo que los supuestos considerados en el núm. 3 (no cumplir la orden de la Inspección) y en el núm. 7 del mismo artículo. Al respecto, conviene llamar la atención a que la falta de actividad preventiva en las empresas, especialmente en las que concurren riesgos determinantes, es generadora -en principio- de situaciones de las que nos ocupan, lo que aconseja prestar la correspondiente atención a la relación que pueda darse entre la referida carencia, (falta de evaluación, de planificación, de organización preventivas, etc.) y la concurrencia de riesgos graves e inminentes, a efectos de motivar las medidas correspondientes.

### **TERCERO.- EVALUACIÓN DE RIESGOS**

La regulación básica de la evaluación de riesgos está en el artículo 16 de la Ley 31/1995 y en sus normas concordantes y complementarias. Aún dando por sobreentendido que se conoce la finalidad de tal evaluación, no está de más recordar que el art. 15.1.b) de la misma Ley lo configura entre los principios que han de presidir la acción preventiva en la empresa integrándolo como parte del deber empresarial de protección, y que todo ello trae su causa del art. 6 de la Directiva Marco de la U.E.

A su vista, parece necesario concluir que la evaluación es básica e ineludible para el efectivo desarrollo de cualquier actividad preventiva que merezca tal calificativo, como se deduce del contexto normativo (vid. 6, 15, 16, 20, 22, 23, 25, 26, 27, 30, 31, 36, 39, 47 y concordantes de la Ley 31/1995) y como deriva del sentido común. Difícilmente se dará una acción preventiva razonable y adecuada si no se ha analizado, previamente, la actividad laboral para identificar los elementos concurrentes de riesgo, al objeto de eliminarlos o de adoptar las pertinentes medidas de prevención o protección. Y el referido análisis evaluador, parece que ha de tener la amplitud y detalle que en cada caso aconseje la complejidad empresarial y los riesgos en presencia, por cuanto habrá de determinar y proyectar la actividad preventiva en cada empresa o centro de trabajo. Por su finalidad y carácter, la evaluación ha de hacerse inicialmente y de forma sucesiva se procederá a su actualización (art. 16 LPRL) lo que remarca el carácter dinámico con que se configura el deber empresarial de protección, el carácter básico de la evaluación como factor relevante para desarrollar la acción preventiva y para el control de las condiciones de trabajo.

En el Sexto de los Criterios Técnicos Interpretativos 11/97, de 17 de septiembre de 1997 de este Centro, se ponía de manifiesto la exigibilidad actual de la obligación de evaluación de riesgos, tras el Reglamento de Servicios de Prevención (arts. 3 a 7), con exposición de las razones jurídicas y de índole práctica que avalan tal criterio. Tal criterio se reafirma nuevamente ahora al inscribirse, además,



entre las medidas necesarias para la efectiva aplicación de la nueva legislación preventiva y de sus principios inspiradores básicos y, en definitiva, para frenar la tendencia de siniestralidad laboral.

Se entiende como errónea la tesis de vincular la práctica de la evaluación de riesgos a la existencia y desarrollo de servicios de prevención ajenos, y ello por razones jurídicas y de lógica de la política preventiva. En el primer plano no se encuentra precepto que establezca tal vinculación, sin perjuicio de que existiendo servicios de prevención participen éstos en la correspondiente evaluación y en sus actualizaciones, remitiéndonos al respecto a los citados Criterios interpretativos y a la legalidad aplicable. En el segundo plano de los antedichos, la lógica parece exigir tal obligación, que es perfectamente factible, para una real progresión en la efectividad de los principios preventivos y, asimismo, por la elemental razón de que el empresario que realiza actividades con riesgos ha de asumir las obligaciones del conocimiento y evaluación de los mismos y las de adopción de las consecuentes medidas, pues lo contrario supondría el derrumbamiento del sistema preventivo.

Parece ocioso indicar que tal obligación no se limita a un cumplimiento de mero contenido formalista, sin perjuicio de su obligada documentación [art. 23.1.a) LPRL]. El contenido de la obligación de comentario es esencialmente material o no es nada, por lo que la Inspección debiera denunciar en forma reglamentaria los meros cumplimientos aparentes o con exclusivo contenido formal, en la medida que, en cada caso concreto, sólo pudiera suponer el cumplimiento ficticio de una obligación que se estima básica para la efectiva implantación de la actividad preventiva en las empresas (T.S. Stc. de 17-5-95).

Por último, y en el plano de las responsabilidades administrativas en que pudiere incurrirse, recordar el contenido del art. 47.1 de la Ley 31/1995, así como lo señalado en sus arts. 47.4, 47.6, 47.11, 47.13 y 47.16; y ello, sin entrar a considerar que la inacción empresarial en la materia de nuestra actual atención, pueda originar o no impedir la concurrencia de riesgos graves e inminentes con las consecuencias a que se refiere el art. 44 de la citada Ley. A su vez, la evaluación de riesgos enlaza con la efectividad del principio de participación de los trabajadores, por cuanto su representación específica o general ha de ser consultada al respecto (arts. 33 LPRL y 3.2 RSP), así como en otros aspectos preventivos (arts. 18.2 y 33.1 LPRL).

#### **CUARTO.- FORMACIÓN PREVENTIVA**

Transcurridos más de dos años del inicio de la vigencia de la Ley 31/1995, continúa imputándose al insuficiente nivel de formación preventiva el ser uno de los orígenes de la siniestralidad laboral. Y ello, aún cuando ya, anteriormente, el art. 19.4 del E.T. y la Ordenanza General de 1971 (art. 7.11) se referían expresamente a tal materia configurándola como obligación empresarial.

La nueva Ley 31/1995, en su art. 19, viene a determinar la obligación del empresario en orden a la formación preventiva de cada trabajador, en forma imperativa (“deberá garantizar”) e inequívocamente comprensiva del alcance de dicha formación (“formación teórica y práctica, suficiente y adecuada”), refiriéndola al momento de su contratación y a cuando se produzcan cambios que la aconsejen, y es la transposición de los arts. 6.1 y 12 de la Directiva 89/381/CEE, esto es, es normativa europea.

Tal obligación empresarial (T.S. Stc. 18-2-81) que encaja perfectamente en la filosofía legal basada en la “prevención” y que, como se indicó, no es novedosa, enlaza con otros abundantes preceptos de la propia Ley 31/1995 [arts. 6.1.c), 14.1, 18.1, 28.2, 31.3, 33.1, 36.1, 39.1 y 47.8 LPRL] lo que es indicador de la trascendencia que la vigente legalidad atribuye a la formación preventiva de los trabajadores. Tal obligación enlaza, asimismo, con la obligación de información a los trabajadores sobre los riesgos a que puedan quedar expuestos, a que persistentemente se refiere la citada Ley.

El RSP (R.D. 39/1997) tras establecer la formación preventiva como contenido de la actividad preventiva en la empresa (art. 9.2), exige específicamente capacidad acreditada a los trabajadores

designados por la empresa para la actividad preventiva (arts. 30 LPRL y 13 RSP), y se determina en la Ley (art. 37.2 LPRL) la obligación empresarial de proporcionar formación adecuada a los Delegados de Prevención, entendiéndose que las expresiones “capacidad” y “necesarios para el ejercicio de sus funciones” que utilizan tales normas hacen referencia a un nivel formativo superior al común del conjunto de los trabajadores, lo mismo que la Directiva 89/381/CEE.

Parece, en consecuencia, necesario que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social hayan de exigir a las empresas el desarrollo de acciones de formación preventiva a sus trabajadores, a sus expensas y mediante cualquiera de las modalidades reconocidas legalmente, transcurridos ya con creces más de dos años de vigencia de la Ley 31/1995. A dicha obligación formativa y a su cumplimiento, no cabe considerar óbice ni obstáculo la eventual apelación a la insuficiente disponibilidad de servicios de prevención ajenos, puesto que tales obligaciones son autónomas; efectivamente, si se dispone de tales servicios éstos pueden asumir la formación de los trabajadores [art. 31.3.d) LPRL], pero ni necesariamente la formación ha de desarrollarse mediante tales servicios (vid. art. 19.2 LPRL) ni la inexistencia de los mismos exonera al empresario de la obligación de comentario; con lo que se entiende concurren sobradas razones jurídicas, sociales y prácticas para su sistemática exigencia.

Hasta el presente se han efectuado acciones formativas de nivel medio y superior (arts. 36 y 37 RSP) que permiten disponer de personal calificado para la formación preventiva de los trabajadores; a tales efectivos se añaden los resultantes de la convalidación de la D.A. 5ª RSP y de los sistemas de acreditación autorizados por la D.T. 3ª del mismo RSP. Ello implica, con carácter general, la disponibilidad de medios que permite cumplimentar la obligación formativa por parte de las empresas, y su exigencia efectiva a las empresas se espera generará mayores disponibilidades. Al propio tiempo, recordar que la materia de formación e información a los trabajadores por los empresarios, tiene su correspondiente tratamiento en los arts. 47.8, 47.12 y concordantes de la Ley 31/1995.

Por último, recordar que, como toda la actividad preventiva en el marco de las empresas y centros de trabajo, también la de formación e información de los trabajadores en dicho ámbito ha de estar abierta a la participación de los trabajadores (consulta, propuesta, control, etc.) en la forma legalmente definida y a que se refería este Centro en los C.T. 9/97, de 1 de septiembre, a cuyo contenido nos remitimos.

## **QUINTO.- RESPONSABILIDADES PENALES**

Con independencia de otras relaciones entre el Derecho Laboral y el Penal, la materia relativa a la seguridad y salud laboral tiene su reflejo punitivo en los arts. 316 y 317 del vigente Código Penal (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre).

Ante la constatación de infracciones que pudieren encajar en los tipos penales citados, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede verse, potencialmente, afectada en sus actuaciones por la obligación del art. 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en relación con el contenido del art. 10.3 de la Ley 42/1997 y con normas de rango inferior (Instrucción 7/1991 de la FGE e Instrucción 104/1991 de la DGITSS) y en relación, asimismo, con la Ley 31/1995 (arts. 42.1 y 4).

Con independencia de los efectos en el procedimiento administrativo sancionador de las actuaciones penales (Reglamento aprobado por R.D. 396/1996 o del que resulte de la D.A. 4ª de la Ley 42/1997), interesa destacar las siguientes características de los referidos tipos penales:

- Se trata de delitos de “riesgo” en el sentido de que no es necesario que se produzca el resultado lesivo, en cuyo caso podría entrar en concurso con otras figuras delictivas (lesiones, homicidio, etc.); la conducta tipificada en el art. 316 C.P. es puramente de omisión (“no faciliten”), siendo suficiente que ello comporte causalmente un riesgo para los trabajadores (“pongan así en peligro

grave”), con lo que la mera existencia de la infracción, concurriendo las circunstancias tipificadas, puede ser determinante de indicios racionales de la posible existencia de delito.

- Son tipos penales “en blanco”, en el sentido de que la norma penal no define la infracción, sino que se remite a otras normas para determinar el delito (“infracción de las normas de prevención de riesgos laborales” dice el 316 C.P.), a las que necesariamente ha de acudir para tal determinación, y relacionarlas con el tipo penal de referencia (obligación de tomar medidas, peligro grave provocado, relación de causalidad omisión-peligro grave).
- Sujeto activo del delito comentado, ha de ser quien “estando legalmente obligado” no cumpla con su obligación, lo que vuelve a reenviarnos a la legislación preventiva. De entrada, parece patente que la responsabilidad puede recaer en el empresario (art. 14 LPRL); asimismo la responsabilidad penal pudiera imputarse a los directivos, mandos intermedios o inferiores que pudiendo y debiendo no adoptaron las medidas pertinentes. Como delito de riesgo la responsabilidad penal no parece aplicable a personas ajenas a la organización -u organizaciones- empresarial, pero nada se opone a que terceros puedan resultar imputables en la medida que incumplan una obligación que les corresponde con resultado de provocar o cooperar a la creación de un riesgo o peligro grave (director facultativo de obra, etc.) en el sentido marcado por la jurisprudencia (T.S., Sala Penal, Stcs. 3-3-81, 25-5-81, 4-10-93, etc.). La problemática de la responsabilidad de las personas jurídicas, se resuelve mediante lo establecido en el art. 318 C.P. a cuyo contenido nos remitimos.
- El art. 317 recoge supuestos similares a los del 316 que puedan cometerse por imprudencia grave, lo que comporta una omisión sin intención maliciosa, una negligencia reprochable, y la causalidad entre lo anterior y el nacimiento de un peligro grave.

Como ya se indicó, y con independencia de los antedichos tipos penales (arts. 316 y 317 C.P.), la responsabilidad penal por infracciones preventivas también puede darse, como delito “de resultado”, cuando el trabajador haya sufrido algún menoscabo en su vida o integridad. Al respecto, se señala la posibilidad del delito de homicidio (arts. 138 y ss. C.P.) especialmente por imprudencia (art. 142 C.P.), el delito de lesiones (arts. 147 y ss. C.P.) normalmente por causa de imprudencia grave (art. 152 C.P.), y otra serie de supuestos menos frecuentes. Estos grupos de delitos son los normalmente perseguidos de oficio, sin necesidad de instancia, por los Juzgados y Fiscales.

A su vista, y examinada la literalidad de los arts. 316 y 317 C.P., cabe advertir una cierta identidad entre los referidos tipos y los administrativos comprensivos de generación de riesgos graves que señala el Capítulo VII de la LPRL. En ambos planos lo que se castiga es la situación de peligro grave creada por un incumplimiento de la normativa preventiva, lo que genera la aplicación del principio “non bis in idem” con alguna frecuencia, de ahí la identidad antes referida en los tipos penales y administrativos “de peligro”, al poderse apreciar una cierta coincidencia en la tutela, cuyo deslinde puede efectuarse en función de la concurrencia o no de dolo además de la diferenciación de sujetos susceptibles de imputación en uno y otro orden al responder a reglas diferentes.

En consecuencia, ha de concluirse que la Inspección en el ejercicio de sus funciones en esta área funcional, en los determinados supuestos en que proceda, ha de comunicar al Ministerio Fiscal los supuestos que compruebe que merezcan tal comunicación; al mismo tiempo, cabe señalar que la colaboración de la Inspección con la Administración de Justicia parece especialmente valiosa en los supuestos de delitos de “riesgo” (arts. 316 y 317 C.P.) mediante informes con el alcance y precisión necesarios a cada caso, y ello con independencia de la suerte que los informes inspectores puedan correr las denuncias ante la Jurisdicción y el Ministerio Fiscal.

Madrid, 14 de Mayo de 1998

LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minondo Sanz

SRES. JEFES DE LAS INSPECCIONES PROVINCIALES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

## CRITERIOS TÉCNICOS DE ACTUACIÓN INSPECTORA SOBRE ORGANIZACIÓN DE RECURSOS PARA LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS

---

Novedad sustancial de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), la constituye la obligación de que las empresas dispongan de instrumentos específicos para la gestión interna de la prevención laboral, y que estos instrumentos funcionen efectiva y eficazmente (Capítulo IV, LPRL) en las actividades empresariales de prevención de riesgos.

Uno de los instrumentos previstos en la LPRL para desarrollar dicha función es el constituido por los servicios de prevención ajenos a la empresa (art. 31 LPRL y Reglamento aprobado por Real Decreto 39/1997). Por lo reciente del Reglamento aplicable, y por cuanto la figura de comentario es totalmente nueva en nuestra normativa, es lo cierto que todavía no existen entidades acreditadas para actuar como servicios de prevención, lo que impide su exigibilidad hasta tanto vaya produciéndose su progresiva constitución y acreditación.

Dicha problemática material, una vez ya resuelta la normativa, incide efectivamente en el grado de cumplimiento de las previsiones legales y en el nivel y eficacia de las actuaciones preventivas a desarrollar en el seno de la empresa, en cuya solución conviene progresar gradualmente, en base al desarrollo en cada momento de la disponibilidad de medios preventivos, y en la aplicación de medidas o exigencias que derivan de una normativa hace tiempo vigente.

A tal fin, seguidamente se exponen Criterios Técnicos para la actuación inspectora al respecto:

**Primero.-** El artículo 30.1 de la LPRL establece tres vías o fórmulas instrumentales para el cumplimiento por el empresario del deber de prevención de riesgos profesionales, completada con una cuarta fórmula aplicable a empresas de menos de seis trabajadores, a que se refiere el número 5 de dicho artículo y en las circunstancias allí definidas. La LPRL no se limita únicamente a la regulación de un conjunto de derechos y obligaciones y a la adopción de medidas de protección en la empresa sino que exige una acción preventiva constante y permanente en dicho ámbito, cuya efectividad requiere un dispositivo instrumental específico para desarrollarla, vigente desde abril de 1997 (D.F. 2ª R.D. 39/1997 con algunas excepciones).

**Segundo.-** El artículo 14 del Reglamento aprobado por Real Decreto 39/1997 (RSP), que desarrolla reglamentariamente la LPRL, establece los supuestos en que las empresas han de constituir servicio de prevención propio, en los plazos máximos que se establecen (D.T. 1ª, R.D. 39/1997) y con la obligación de mantener las actividades y servicios preventivos preexistentes a la LPRL (D.A. 3ª, R.D. 39/1997) y de integrarlos en dichos servicios (D.A. 2ª R.D. 39/1997). De la regulación indicada deriva la obligación, actual o próxima, de constituir servicios propios, que puede ser objeto de acta de infracción en los incumplimientos a la normativa ya exigible (DD.AA. 2ª y 3ª R.D. 39/1997), y de requerimientos con señalamiento del plazo reglamentario (D.T. 1ª) y actas de infracción tras el transcurso de los plazos aludidos (1-1-98 y 1-1-99).

Particular mención merece la previsión establecida en el apartado c) del artículo 14 del Reglamento de Servicios de Prevención (RSP), por cuanto prevé la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la determinación de la referida obligación de constituir servicio propio en empresas en que concurren las circunstancias que señala el precepto citado.

A tal respecto, ha de entenderse que, junto con la función de informe, a la Inspección le corresponde también la capacidad de propuesta a la autoridad laboral instando su pertinente decisión en tal sentido [arts. 3.I.e) y 13.4º L39/1962]. En los informes y propuestas de la Inspección a que nos venimos refiriendo, lógicamente parece necesario que se fundamente adecuada y suficientemente con

la determinación de las circunstancias y razones concurrentes en que se base la propuesta. De decidirse por la autoridad correspondiente la obligación de constituir el referido servicio propio, la posibilidad de opción entre su constitución o el concierto con servicio ajeno, se estima que ha de considerarse inoperante si resultara imposible la solución del servicio concertado ajeno (por inexistencia de entidades, por inexistencia de las adecuadas o especializadas en relación a los riesgos dominantes, etc.).

En cualquier caso, parece evidente que los servicios de prevención propios, han de cumplir los requisitos mínimos que derivan de lo establecido en el artículo 15 del RSP.

**Tercero.-** El artículo 30.1 de la LPRL, desarrollado al respecto por el artículo 12 del RSP, establece la obligación consistente en que el empresario designe “uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa”.

Un análisis de la preceptiva aplicable a esta obligación conduce a la conclusión de que se vincula a factores de tamaño de empresa y del tipo de riesgos a que se someta a los trabajadores. De principio, la obligación afecta a empresas de más de seis trabajadores (art. 11.1 RSP), y de menos de dicho número cuando el empresario no asuma personalmente la actividad preventiva [arts. 11.2 y 12.2.a) RSSP]. A estos supuestos les es de aplicación el régimen que se deduce de los artículos 30 de la LPRL y 12 y 13 del RSP, a los que nos remitimos.

Las condiciones formativas señaladas en el Capítulo VI del RSP aún no son exigibles, al venir afectadas pro lo establecido en su D.A. 5ª y D.T. 3ª, transitoriedad que no afecta a la obligación de designación a que se refieren los preceptos anteriormente citados, permitiendo que la capacidad formativa de los trabajadores designados se vaya acomodando a las graduales posibilidades materiales que se generen a la luz de la nueva legalidad.

**Cuarto.-** El artículo 31.1 de la LPRL exige el recurso a servicios de prevención propios o ajenos, cuando “la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente”; al mismo tiempo, el artículo 12.2 del RSP establece que no es obligatoria dicha designación cuando el empresario haya recurrido a un servicio de prevención propio o ajeno.

Dado el escaso lapso de tiempo desde la publicación del RSP, apenas existen entidades acreditadas ni medios aptos y que permitan disponer de servicios de prevención ajenos, siendo previsible que su habilitación y creación requiera el transcurso de un período de tiempo de impredecible extensión en cada uno de los territorios y sectores. Ante esta circunstancia, inevitable en el proceso de implantación de instrumentos de nuevo cuño, se ha llegado a mantener que aquellas empresas que debieran disponer de servicios de prevención y no puedan por la imposibilidad material referida, no vienen obligadas a designar trabajadores por aplicación del artículo 12.2 del RSP, criterio que no puede compartirse por las razones siguientes:

- a) El artículo 30.1 enuncia un conjunto de posibilidades para la organización de las actividades preventivas en la empresa, sin que la hipótesis de imposibilidad material o dificultad extrema de poder disponer de la que corresponda, enerve la obligación de aplicar otras posibles aunque de menor entidad; ello deriva de las reglas de la lógica y del carácter mínimo de la legislación preventiva (art. 2.2 LPRL).
- b) La exoneración del deber de designar trabajadores (art. 12.2 RSP) requiere expresamente que el empresario “haya recurrido” a un servicio de prevención, circunstancia que en absoluto concurre en los supuestos que consideramos.
- c) El artículo 10 del RSP exige que el desarrollo de las actividades preventivas en la empresa se efectúe con arreglo a alguna de las modalidades que enuncia.

- d) El artículo 9 de la Ordenanza de 9 de marzo de 1971, exigía Vigilante de Seguridad. El carácter mínimo de las normas de prevención en que descansan las legislaciones europeas (arts. 117 y 118 A.1 T.C.E.) y española de la LPRL, pudiera invocarse su contenido para reducir las actividades preventivas ni aun transitoriamente.

Existe, por tanto, sobrado fundamento jurídico y derivado del sentido común, para poder exigir la designación de trabajadores para ocuparse de la prevención en la empresa, aun en los supuestos en que esta modalidad sea insuficiente en tanto existan dificultades extremas que impidan recurrir a cualquiera de las modalidades de servicio de prevención y sin perjuicio de que pueda constituir servicios propios. Debiendo extender la medida al número de designados que resulte adecuado a las circunstancias enunciadas en el artículo 30.2 LPRL y con el alcance, funciones y garantías que establece la normativa aplicable para estos supuestos, remitiéndonos a lo indicado en el Criterio anterior.

**Quinto.-** En la medida que el desarrollo de la situación de disponibilidad de estructuras y medios preventivos, vaya permitiendo la existencia y acreditación de entidades que puedan actuar como servicios de prevención y no se opte por servicios propios, procederá la exigencia del cumplimiento de lo establecido en el artículo 31 de la LPRL y en el artículo 16 del RSP. Dicha correlación posibilidades reales-exigencia, parece que ha de considerarse en función de las disponibilidades concurrentes en los respectivos territorios y sectores.

**Sexto.-** La puesta en práctica de la acción preventiva en la empresa (art. 2.2 RSP) exige, en primer término, el conocimiento de las condiciones de los puestos de trabajo, la identificación de los riesgos para evitarlos si es posible, y la subsiguiente evaluación de los que no hayan podido evitarse, además de las actividades preventivas que fueran necesarias para controlar o reducir esos riesgos.

Consecuentemente, también es posible progresar en el cumplimiento efectivo de la obligación de evaluación de riesgos (art. 16 LPRL y arts. 3 a 7 RSP), y de adopción de medidas que la evaluación aconseje (arts. 15, 16 y 17 LPRL y 8, 9 y concordantes RSP). No se ofrecen razones convincentes que vinculen las dificultades actuales para disponer servicios de prevención, con una posible pasividad en la práctica de la evaluación de riesgos y en la aplicación de sus consecuencias. La LPRL y el RSP configuran ambas obligaciones con independencia del funcionamiento de los servicios de prevención, sin perjuicio de que cuando se disponga de ellos realicen las indicadas funciones (art. 31.3 LPRL); pareciendo, además, preferible que sin demora se realicen tales cometidos de evaluación que la actitud contraria de inhibición, aunque de futuro pueda perfeccionarse su elaboración con la creación y desarrollo de nuevos instrumentos de prevención.

En definitiva, aun admitiendo que la complejidad de la LPRL, así como la necesidad de su desarrollo y las novedades que implica, puede requerir una fase inevitable de acomodación que dificulte su íntegra aplicabilidad inicial, no es menos cierto que muchos aspectos de la nueva legalidad no encuentran objetivamente motivos que impidan su aplicación y exigencia y que su aplicación progresiva puede constituir factor que facilite la aplicación próxima de los que actualmente puedan encontrar dificultades, además de su contribución al perfeccionamiento de los niveles de prevención y seguridad laborales.

Lo anterior puede complementarse con una consideración que puede tacharse de obvia: no existe razón ni excusa posible, antes al contrario, para el cumplimiento de las normas concretas relativas a medidas de seguridad y salud en el trabajo, en gran medida exigibles con anterioridad al inicio de la vigencia de la LPRL (D.D.d), cumplimiento que habrá de exigirse con el rigor legalmente establecido para cada supuesto, como ya indicaba este Centro en su Instrucción nº 111/96.

**Séptimo.-** De la aplicación de los anteriores criterios en la actuación inspectora, derivarán los correspondientes resultados y consecuencias, en la forma determinada en los artículos 43 y 45 del LPRL, así como en el contenido y signo de los informes que sobre la materia recaben las

correspondientes Autoridades, y en la adopción de medidas que eventualmente adopte la Inspección (art. 44 LPRL).

Los requerimientos (art. 43 LPRL) efectuados en forma con anterioridad a estos Criterios, se estima que son válidos y eficaces a efectos de las actuaciones a que se refiere el artículo 45 de la LPRL.

Los tipos infractores aplicables en las antedichas materias son, sustancialmente, los del artículo 47 de la LPRL en sus apartados 1, 4, 12, 15, 17, 18 y 19, y eventualmente su artículo 48.8, o cualquiera otros si procediesen en cada caso.

**Octavo.-** Los presentes Criterios de actuación inspectora, confirman las orientaciones de aplicación gradual de las normas referidas a los servicios de prevención en los anteriores CT 4/1997, siendo ellos mismos una manifestación de tal orientación y un paso más en la búsqueda de soluciones a la implantación efectiva de la acción preventiva en la empresa.

Madrid, 17 de septiembre de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Avelina Llordén Miñambres

Conforme:  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minondo Sanz

SRES. JEFES DE LAS INSPECCIONES PROVINCIALES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



## CRITERIOS TÉCNICOS DE ACTUACIÓN INSPECTORA EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO SOBRE PARTICIPACIÓN, CONSULTA E INFORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES

---

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), responde a principios inspiradores progresivos y novedosos en la materia que regula, y que debieran tener su reflejo efectivo en la atención y en la forma de actuación de la Inspección encargada de su vigilancia.

La referida Ley pretende imponer una auténtica política preventiva con visión unitaria, acorde con la complejidad de la materia de riesgos laborales; se pretenden determinadas pautas de comportamiento de empresarios y trabajadores, lo que conduce a que la “participación” sea uno de los principales principios inspiradores de las indicadas políticas y Ley reguladora. En el ámbito de la empresa, dicho principio se traduce en el de “consulta” con los trabajadores (arts. 2, 14, 18.2, 33, etc. LPRL) y, en el de su “participación” efectiva (arts. 2.1, 14.1, 18.2, 31, 34, 36, 37, 38, 39, 40 LPRL). A su vez, y en coherencia, dicho principio participativo incide en los modos y formas de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en esta materia como explicita la referida Ley (arts. 36.2, 40, 43.2 LPRL).

En consecuencia, y para la referida materia de participación, consulta e información de los trabajadores, se emiten los siguientes criterios técnicos para la actuación inspectora:

**Primero:** En aplicación del artículo 40.2 de la LPRL, en las visitas para comprobación de la materia de prevención de riesgos laborales, el Inspector actuante se hará acompañar de los representantes de los trabajadores a que se refiere expresamente dicho precepto, quienes podrán formularle las observaciones que estimen oportunas. El propio Inspector, valorará en cada caso, la concurrencia de circunstancias suficientes para aplicar la excepción a dicha regla general, en los términos establecidos por el mencionado artículo 40.2.

**Segundo:** En el desarrollo de la actuación inspectora en la materia que nos ocupa, y con independencia de la comprobación de las condiciones de prevención, conviene constatar que la empresa ha dado cumplimiento a sus obligaciones de consulta con los trabajadores y de información a los mismos que determina la legalidad aplicable, (art. 2 párrafo 2º LPRL los configura como principios generales).

Más concretamente, la obligación-derecho de consulta (art. 18.2 LPRL) de la empresa con los trabajadores, se determina en el artículo 33 de la LPRL, a cuyo contenido normativo nos remitimos [ver arts. 36.1.c) y 39.1 LPRL]; ha de entenderse que cuando no haya representación de los trabajadores, la consulta debe realizarse directamente con éstos.

El deber de consulta, enlaza con el de “información”, a los trabajadores (art. 2.1 LPRL) sobre los riesgos concurrentes, la prevención aplicable a los mismos, y las medidas adoptadas, en los términos del artículo 18.1 de la LPRL; y muy especialmente en los supuestos de trabajadores menores de dieciocho años (art. 27.1 LPRL), con los trabajadores sujetos a contratos de duración determinada o contratados con ETT (art. 28 LPRL) a cargo de la empresa usuaria, y en los supuestos de contratistas y subcontratistas en el mismo centro de trabajo (art. 24.2 LPRL).

**Tercero:** A la postre, la legalidad busca la participación de los trabajadores en la materia de Seguridad y Salud en el Trabajo (arts. 2.1, 14.1, 18.2 LPRL y 4.1 y 61 ET), que alcanza a las funciones y contenidos determinados por la LPRL y el Estatuto de los Trabajadores, en empresas o centros con más de seis trabajadores (art. 34 LPRL).

Tal participación se canaliza por medio de la representación específica en materia preventiva (arts. 35 a 37 LPRL y DA 4ª) que suponen los Delegados de Prevención, y la que constituyen los Comités de Seguridad y Salud (arts. 38 y 39 LPRL) en empresas o centros con cincuenta o más trabajadores. Importa destacar que los Delegados de Prevención tienen atribuidas funciones de vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa preventiva, propias de una auténtica “inspección” interna, que enlazan con las de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [arts. 36.2.e) y 40 LPRL].

El derecho de participación es ejercitable, asimismo, por medio de la representación unitaria de los trabajadores (arts. 34 LPRL y 19 y 64 ET), incluso con atribución de funciones de vigilancia en el cumplimiento de la normativa (Delegados de Personal y Comités de empresa). Y alcanza, también, tal derecho de participación a la representación sindical en la empresa (arts. 34 y 38.2 LPRL y 10 LOLS), con el contenido y alcance legalmente establecidos.

Conviene recordar que las disposiciones de la LPRL tienen el carácter de “Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos” (arts. 2.2 LPRL), que enlaza con la consideración legal de la prevención como posible objeto de dichos convenios (arts. 1 y 45.1 LPRL y Título III ET), con posibilidades expresas que las concretas materias que nos ocupan establece el artículo 35.4 LPRL para los convenios colectivos. Por tanto, habrá de estarse a la regulación convencional en esta materia, si superase los mínimos legales.

**Cuarto:** La Ley 31/1995 descansa en la necesidad de implantar una visión unitaria de la prevención de riesgos laborales (EM. 2 LPRL), lo que exige que uno de sus principios inspiradores básicos lo constituya el de “participación” activa de los trabajadores, que impregna gran parte de su contenido normativo, y cuyo efectivo y gradual cumplimiento ha de reflejarse en la realidad.

En el contexto de la complejidad de la nueva normativa legal de prevención, y de la obligada gradualidad en su aplicación que deriva de su desarrollo, ha de entenderse que la regulación relativa a la participación de los trabajadores, así como las de consulta e información, son perfectamente aplicables y, por tanto exigibles. Es más, su aplicación real, puede facilitar la efectividad de otros aspectos de la todavía reciente legalidad preventiva, aún condicionados en sus más novedosos aspectos por la situación de disponibilidad de medios e instrumentos de actuación.

Consecuentemente, ha de entenderse que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en sus actuaciones en las empresas y centros de trabajo, debiera prestar la debida atención a la comprobación del grado de cumplimiento de las normas sobre participación, consulta e información de los trabajadores en esta materia de prevención de riesgos laborales, a que nos hemos referido en los apartados anteriores. Y ello, sin perjuicio de la exigencia en el cumplimiento de la normativa preventiva de directa aplicación, con el rigor que resulte preciso, especialmente de la que no entraña aspectos novedosos que deriven de la reciente legalidad [D.D. apartado d) LPRL].

La aplicación de tales criterios, enlaza naturalmente con el contenido del anterior apartado Primero, en cuanto a la forma que deben adoptar las visitas de inspección (arts. 40 apartados 2 y 3 y 43.2 LPRL).

**Quinto:** Los incumplimientos en la antedicha materia pueden originar las responsabilidades y sanciones a que se refiere el Capítulo VII de la LPRL. Su tipificación infractora se contiene en los apartados 8 y 11 del artículo 47 y en el apartado 2 del artículo 48 de la LPRL, en relación con sus artículos 49.1 y 50; se recuerda al respecto que el apartado g) del núm. 1 del artículo 49, determina como agravante de las infracciones preventivas la inobservancia de las propuestas de los Delegados de Personal o del Comité de Seguridad y Salud, con mayor motivo -parece- cuando se desconozca, o impida la actuación de dichos órganos de participación.

Tales responsabilidades parecen susceptibles de imputación, también en estas materias, a las empresas “principales” del artículo 24.3 LPRL, cuando concurren las circunstancias establecidas en dicho precepto y en el artículo 42.2 de la misma Ley que determina su responsabilidad solidaria, además de su sujeción a las obligaciones derivadas del artículo 24.1 y 2 LPRL y sus eventuales efectos (art. 47.13 y 14 LPRL). Ante la proliferación de contratas y subcontratas de la misma actividad ejercida por la empresa principal, la aplicación de la extensión de la responsabilidad parece necesaria como regla general, para evitar que la transferencia económica lleve aparejada una transferencia de responsabilidad en materia preventiva, al encontrarse habitualmente el empresario principal en una particular posición de dominio sobre los riesgos y sobre las empresas con las que contrata.

**Sexto:** En atención a las particulares formalidades que la legalidad establece en materia preventiva para la actuación inspectora, parece procedente que su cumplimiento se reseñe documentalmente.

A tal efecto, conviene que se reseñe en diligencia del Libro de Visitas que la visita se ha efectuado acompañado de los representantes de los trabajadores (art. 40.2 LPRL); en caso contrario, que la diligencia lo exprese con indicación sucinta de su causa. Asimismo, al cumplimentar la correspondiente Orden de Servicio, conviene se indique tal circunstancia, o la causa que lo ha impedido en empresas o centros con seis o más trabajadores.

Del resultado de la visita y medidas adoptadas, la Inspección informará al empresario y a los Delegados de Prevención (art. 40.3 LPRL). La propia diligencia extendida en el Libro de Visitas, puede utilizarse como forma de información, bien mediante su lectura a dicha representación haciéndolo constar en la diligencia, y requiriendo en la misma al empresario para que les notifique el texto íntegro de la diligencia en lo que atañe a las materias regidas por la LPRL, debiendo ponerse en conocimiento de dichos Delegados los Requerimientos formulados a tenor del artículo 43 LPRL y darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 LPRL en los supuestos de paralización de trabajos. Con independencia de lo anterior o en su defecto, cabe la notificación escrita posterior por vía ordinaria, con similares contenidos a los antes expresados.

Madrid, 1 de septiembre de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL  
DE ASISTENCIA TÉCNICA

Avelina Llordén Miñambres

Conforme  
EL DIRECTOR GENERAL

Fco. Javier Minondo Sanz

SRES. JEFES DE LAS INSPECCIONES PROVINCIALES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

## **CRITERIOS TÉCNICOS INTERPRETATIVOS DE ACTUACIÓN INSPECTORA SOBRE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN**

---

Dentro de la nueva concepción de la prevención de los riesgos laborales establecida en la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), como una acción planificada e integrada en el conjunto de las actividades y decisiones empresariales, constituyen un pilar fundamental los servicios de prevención a que se refiere el Capítulo IV de la Ley 31/1995, desarrollados en los Capítulos III y IV de su Reglamento, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, en cumplimiento del mandato contenido en el art. 6.1.e) de dicha Ley.

La entrada en vigor el pasado 1 de abril de dicho Reglamento nos sitúa ante la necesidad de tener que aplicar una regulación ciertamente novedosa y compleja, que hace aconsejable establecer algunas pautas y criterios que sirvan de orientación a la actuación inspectora respecto a los mencionados servicios de prevención, sin perjuicio, naturalmente, de cumplir en cada territorio los programas y objetivos que fijen las correspondientes Autoridades autonómicas en cuanto que titulares de la competencia de ejecución de la legislación laboral.

En consecuencia, en uso de las facultades que le confiere el art. 7.3.2ª.b) del RD 1888/1996, de 2 de agosto (modificado por el RD 140/1997, de 31 de enero), esta Subdirección General de Asistencia Técnica estima conveniente fijar los siguientes:

### **CRITERIOS**

#### **PRIMERO.- RESPONSABILIDADES**

Con carácter general conviene dejar claro que aunque legalmente los servicios de prevención se configuran como la concreción material de la obligación del empresario de establecer o disponer de una estructura de medios humanos y técnicos para la realización de las actividades preventivas en la empresa, sin embargo, aquél no se ve exonerado de sus deberes y responsabilidades en esta materia por el hecho de haber establecido dicha organización de prevención.

Resulta evidente, por tanto, que el deber de protección y las responsabilidades administrativas y, en su caso, penales y civiles derivadas de los incumplimientos de las normas de seguridad y salud en el trabajo son imputables al empresario, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, contra las entidades especializadas en el caso de tener concertada la actividad preventiva.

#### **SEGUNDO.- FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO**

En relación con los servicios de prevención, las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social son:

- De control y vigilancia de la normativa reguladora de las obligaciones del empresario, respecto de la cual se establece cuatro tipos de infracciones en los números 15, 17,18 y 19 del art. 47 de la LPRL.
- De asesoramiento e informe a la autoridad laboral con carácter complementario o alternativo a las funciones que se atribuyen a otros órganos técnicos de las Comunidades Autónomas.

La LPRL en su art. 9.1.e) al tratar de las funciones de la Inspección de Trabajo, señala también entre las mismas la de “comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones de los servicios de

prevención”, sin que tal función haya sido desarrollada por el Reglamento de los Servicios de Prevención.

En todo caso, el papel de la Inspección al respecto hay que situarlo en el contexto de la obligación específica del empresario de establecer una organización de prevención, actuación inspectora que se dirigirá a tutelar y controlar su aplicación efectiva.

### **TERCERO.- PERÍODO TRANSITORIO**

Aunque en su mayor parte el Reglamento ha entrado en vigor el 1 de abril de 1997, sin embargo hay que tener en cuenta que, sin duda, ante las dificultades inherentes a la puesta en funcionamiento del nuevo modelo de organización de la prevención en la empresa, se ha optado por la aplicación gradual de aquellos aspectos del mismo que por resultar más complejos requieren un período transitorio para su entrada en vigor.

En este sentido, para que las actividades preventivas se puedan organizar con los medios humanos necesarios y con la formación mínima que se establece para cada uno de los niveles básico, intermedio y superior, es razonable que se haya previsto un aplazamiento hasta el 1 de febrero de 1998 de la entrada en vigor de los arts. 35.2, 36.2 y 37.2 del Reglamento en su Disposición Final Segunda, sin perjuicio, naturalmente, de la convalidación de funciones a que se refiere su Disposición Adicional 5ª. Por idénticas razones parece prudente que para las empresas de menos de 1000 trabajadores se establezcan unos plazos para la constitución y funcionamiento de los servicios de prevención propios (Disposición Transitoria Primera), como se analizará en los criterios siguientes.

### **CUARTO.- MODALIDADES ORGANIZATIVAS**

En lo que se refiere a la actuación inspectora de control y vigilancia durante este período transitorio, resulta conveniente establecer diversos criterios para cada una de las cuatro modalidades organizativas de los servicios de prevención establecidas en la norma reglamentaria, según el tamaño y la actividad de las empresas, a saber:

- La asunción personal por el empresario de la actividad de prevención.
- La designación por el empresario de uno o varios trabajadores para llevarla a cabo.
- La constitución de un servicio de prevención propio.
- El concierto con un servicio de prevención ajeno.

### **QUINTO.- ASUNCIÓN PERSONAL POR EL EMPRESARIO DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA**

Esta modalidad queda reservada a Empresas de menos de 6 trabajadores. La actuación inspectora se centrará, sobre todo, en la constatación de las siguientes cuestiones:

- Que la empresa ha realizado la evaluación inicial de riesgos.
- Que no desarrolla ninguna de las actividades de especial riesgo a que se refiere el Anexo I del Reglamento.
- Que el empresario desarrolla de forma habitual su actividad profesional en el centro de trabajo.
- Que tiene la capacidad correspondiente a las actividades preventivas que asume.

En relación con esta última cuestión, dado que el Reglamento se remite sin más a lo establecido en su Capítulo VI, es importante aclarar que la capacidad exigible al empresario en estos casos dependerá de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores como consecuencia de las actividades que desarrollen en el centro de trabajo, ya que si aquél asume de forma personal el diseño y ejecución de la política preventiva en su empresa, habrá de tener la capacitación técnica adecuada.

Así pues, el empresario deberá, como mínimo, encontrarse capacitado para realizar las “funciones de nivel básico” a que se refiere el art. 35 del Reglamento, sin perjuicio de que si por la naturaleza de las actividades preventivas a desarrollar fuera exigible la capacitación correspondiente a las “funciones de nivel intermedio” o “superior”, en ese caso, de no tener el empresario ni ninguno de sus trabajadores dicha capacitación deberá utilizarse el sistema de concierto con algún servicio de prevención ajeno.

En todo caso, durante este período transitorio hasta el 1 de febrero de 1998 en que entrará en vigor lo dispuesto en los arts. 35.2, 36.2 y 37.2 del Reglamento, las actuaciones inspectoras en este aspecto, deberán ser más bien de requerimiento y asesoramiento en orden a la adquisición de la formación mínima requerida para desempeñar las funciones indicadas.

- Que la vigilancia de la salud de los trabajadores se realiza por personal sanitario con titulación profesional, lo que, normalmente, exigirá el concierto con un servicio de prevención ajeno.

#### **SEXTO.- DESIGNACIÓN DE UNO O VARIOS TRABAJADORES PARA OCUPARSE DE LAS ACTIVIDADES PREVENTIVAS**

Se trata de la modalidad preventiva general a la que necesariamente deberá acudir el empresario, salvo que haya asumido personalmente la actividad preventiva en empresas de menos de 6 trabajadores, recurrido a un servicio de prevención propio o a un servicio de prevención ajeno.

Preferentemente las actuaciones inspectoras deberán centrarse en las comprobaciones siguientes:

##### a) Empresas de menos de 6 trabajadores

Cuando no consta que el empresario haya asumido personalmente la actividad preventiva habrá de comprobarse:

- Si el empresario ha designado a uno o varios trabajadores para ocuparse de ello, con la capacitación suficiente para las funciones a desarrollar en los términos anteriormente indicados.
- Si por el contrario ha optado por el concierto con un Servicio de prevención ajeno.

##### b) Empresas de 6 o más trabajadores

Tratándose de empresas de 6 o más trabajadores:

Preferentemente las actuaciones inspectoras deberán centrarse en las comprobaciones siguientes:

- Si el empresario ha designado uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades preventivas.

En este aspecto debe vigilarse que tanto el número de los designados como los medios y el tiempo de que dispongan para dedicarse a esta tarea sean los necesarios y si se les está facilitando la formación requerida para las funciones a desarrollar.

Dado que el Reglamento no fija ninguna escala numérica, como criterios de referencia pueden utilizarse, entre otros, el tamaño de la empresa, los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la distribución de los puestos de trabajo.

- Si los trabajadores designados tienen acceso a la información y documentación necesaria en materia de prevención.
- Si el empresario ha concertado con un servicio de prevención ajeno las actividades preventivas que no puedan ser realizadas, en todo o en parte, con los trabajadores designados por falta de capacitación o de medios suficientes en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas.
- Si el empresario ha constituido un servicio de prevención propio.

Para todo este amplio segmento de pequeñas y medianas empresas que comprende la mayor parte de nuestro tejido productivo, resultan especialmente válidos los criterios anteriormente expuestos. Es, por tanto, conveniente que durante una primera fase la actividad de inspección, en lo que se refiere al cumplimiento por las pequeñas y medianas empresas de las obligaciones derivadas del Reglamento de los Servicios de Prevención, se oriente preferentemente a promover, asesorar y requerir en los términos del art. 43 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, teniendo en cuenta siempre que nos encontramos en el momento inicial de algo tan importante como es la organización de la prevención de riesgos laborales en la empresa con ese planteamiento nuevo de que se hablaba al principio.

## **SÉPTIMO.- SERVICIOS DE PREVENCIÓN PROPIOS**

Los plazos de constitución son distintos en función del número de trabajadores de la empresa -no del centro de trabajo- y de la actividad desarrollada en la misma:

### 1.- Empresas de más de 1000 trabajadores

Preferentemente las actuaciones deberán centrarse en las empresas de más de 1000 trabajadores en las que existe ya obligación de constituir servicio de prevención propio. En tal sentido es conveniente comprobar si se están llevando a cabo las evaluaciones de riesgos, los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia del estado de salud de los trabajadores, el cumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información acerca de los riesgos del puesto de trabajo y el cumplimiento también de los deberes de información en relación con el servicio de prevención.

### 2.- Empresas entre 501 y 1000 trabajadores que no desarrollen actividades incluidas en el Anexo I del Reglamento

En las empresas entre 501 y 1000 trabajadores que no desarrollen actividades de las incluidas en el Anexo I del Reglamento, durante el período transitorio hasta el 1 de enero de 1999, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberá dirigirse principalmente a promover la constitución de los servicios de prevención propios, prestando incluso su asesoramiento cuando le fuera solicitado. Ello naturalmente sin perjuicio de velar porque durante este tiempo las empresas cumplan con las obligaciones que las normas legales les imponen, si bien atemperando el nivel de exigencia a las disponibilidades existentes de entidades especializadas que puedan desarrollar su actividad como servicios de prevención ajenos o al grado de asunción progresiva de la actividad preventiva que la empresa vaya haciendo con sus propios medios.

### 3.- Empresas de 250 o más trabajadores que desarrollen actividades incluidas en el Anexo I del Reglamento

En estas empresas hasta el 1 de enero de 1998, los criterios de actuación no deben ser diferentes a los del número anterior, con la única salvedad de que habrá de vigilarse muy especialmente que todas las empresas incursas en alguna de esas actividades cumplan con la obligación de constituir el servicio de prevención propio en el plazo previsto.

#### 4.- Empresas no incluidas en los apartados anteriores

Cuando así lo decida la autoridad laboral en los términos del artículo 14.c) del Reglamento. Los criterios de actuación quedan contenidos en el Décimo de estos Criterios Técnicos.

### **OCTAVO.- ACTAS DE INFRACCIÓN**

Es necesario insistir en la aplicación gradual de las normas referidas a los servicios de prevención, no en las restantes materias de seguridad y salud en el trabajo. Por ello cuando se detecten incumplimientos relacionados con los servicios de prevención se acudirá preferentemente al requerimiento de subsanación de la anomalía en plazo razonable. La extensión de acta de infracción se descartará en aquellos casos en que se aprecie imposibilidad o dificultad de cumplimiento de la norma -no mera dificultad- ya sea por falta de oferta de servicios de prevención externos, insuficiencia de éstos, carencia de opciones formativas, auditorías, etc.

De practicarse acta de infracción se atemperará la cuantía de la sanción propuesta atendiendo a los criterios del art. 49 de la LPRL y a lo dicho en estos Criterios Técnicos.

En todo lo demás debe vigilarse y exigirse estrictamente el mantenimiento del nivel de protección anterior a la vigencia de la LPRL, así como el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la misma y del resto de las normas vigentes en materia de seguridad y salud laboral en las que no se aprecie la imposibilidad o dificultad de cumplimiento a que se alude en el primer párrafo.

### **NOVENO.- ACREDITACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS**

Con respecto al procedimiento de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, el informe preceptivo de la Inspección de Trabajo se contempla sólo en la fase de acreditación definitiva, puesto que de modo expreso únicamente lo menciona el art. 26.3 del Reglamento, al regular la acreditación definitiva, mientras que el art. 25.2 se refiere a “aquellos otros que considere necesarios” la autoridad laboral.

En cuanto al contenido de los informes, parece claro que en la fase de acreditación provisional, si se le solicita, la Inspección deberá informar sobre los extremos del proyecto presentado a que se refiere el art. 23 en relación con el 18 del Reglamento.

Ya en el momento de la acreditación definitiva habrá que comprobar si todas las previsiones y compromisos del proyecto se han cumplido efectivamente.

### **DÉCIMO.- SERVICIOS DE PREVENCIÓN PROPIOS. AUDITORÍAS**

En relación con los servicios de prevención propios el Reglamento contempla la intervención de la Inspección de Trabajo tanto en el procedimiento de constitución de los mismos como en el de control de su funcionamiento.

- 1.- Por lo que se refiere a los casos en que procede obligatoriamente la constitución del servicio de prevención en la empresa, es importante destacar la trascendencia que puede tener la actuación de la Inspección en el supuesto del apartado c) del art. 14 del Reglamento.



En tal sentido el informe preceptivo de la Inspección de Trabajo a la autoridad laboral deberá reflejar:

- Si se da efectivamente alguna de las circunstancias que determinan la obligación de disponer de servicio de prevención propio o concertado con una entidad especializada, con independencia del número de trabajadores de la empresa.

Estas circunstancias, a constatar en cada caso, pueden ser alguna de las siguientes:

- Si se trata de una actividad especialmente peligrosa diferente de las incluidas en el Anexo I del Reglamento.
- Si la evolución de la siniestralidad en la empresa medida por cualquiera de los índices de gravedad o de frecuencia resulta desproporcionada en comparación con otras empresas del mismo tamaño y sector.

- 2.- También es relevante la función que el Reglamento atribuye a la Inspección con respecto al control de funcionamiento de los servicios de prevención propios.

En efecto, en relación con las auditorías o evaluaciones externas a que deben someterse con carácter general todas las empresas que tengan que desarrollar actividades preventivas, siempre que no hayan concertado el servicio de prevención con una entidad especializada, a la Inspección de Trabajo le corresponde informar preceptivamente a la autoridad laboral en los siguientes casos:

- a) En el procedimiento establecido para la autorización definitiva a las personas o entidades que pretendan desarrollar la actividad de auditoría.

Ello es así por cuanto el art. 33 del Reglamento se remite al mismo procedimiento previsto en el art. 26 para la acreditación.

Dicho informe deberá reflejar la constatación de que se han cumplido las previsiones y compromisos del proyecto sobre:

- Dotación de medios personales, su cualificación profesional y dedicación.
- Instalaciones y medios instrumentales.

Aunque el Reglamento no se refiere a ello de modo expreso, puede resultar conveniente y útil para la autoridad laboral que ha de resolver que el informe de la Inspección indique también si se cumplen los requisitos del art. 32.2 en relación con las incompatibilidades que en él se establecen.

- b) Para decidir sobre la conveniencia de acortar la periodicidad de cinco años para la realización de auditorías.
- c) En el supuesto que contemplan los números 3 y 4 del art. 29 del Reglamento para decidir también sobre la exigencia de auditoría externa cuando se trate de empresas de hasta seis trabajadores, cuyas actividades no estén incluidas en el Anexo I del Reglamento.

En este caso el informe de la Inspección de Trabajo deberá contemplar:

- Los datos de siniestralidad de la empresa o los de todo el sector según el alcance de la medida que se vaya a adoptar.

- El grado de peligrosidad de las actividades desarrolladas y de adecuación del sistema de prevención establecido.

## **UNDÉCIMO.- CARÁCTER DE NORMA MÍNIMA DEL REGLAMENTO**

Finalmente conviene recordar que según el art. 2.2 de la LPRL, las disposiciones de carácter laboral contenidas en la propia Ley y en sus normas reglamentarias de desarrollo, tienen el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible y que por tanto pueden ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos, en cuyo caso, debe vigilarse también el cumplimiento de las cláusulas normativas de éstos.

A este respecto la Disposición Adicional Séptima del Reglamento de los Servicios de Prevención contempla de modo expreso esta posibilidad, por lo que habrá de velarse también por el cumplimiento de lo que pueda pactarse, mejorando las normas mínimas del Reglamento.

Madrid, 25 de Abril de 1997  
LA SUBDIRECTORA GENERAL

Fdo.: Avelina Llordén Miñambres

Vº Bº  
EL DIRECTOR GENERAL

Fdo.: F. Javier Minondo Sanz

