

**MIGUEL CARDENAL CARRO**

*Doctor en Derecho*

*Escuela Universitaria de Relaciones Laborales de la Universidad  
de Murcia*

**Extracto:**

**L**A necesidad de una nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social era indudable desde la aprobación de la Constitución, pero esta novedad legislativa no se ha producido hasta el pasado mes de noviembre, a través de la Ley 42/1997. Esta tardanza provocó que diversas normas, y especialmente las relacionadas con la prevención de los riesgos laborales, vinieran incidiendo en el régimen jurídico de la Inspección: el presente artículo trata de exponer las repercusiones que en toda esa reciente normativa sobre salud laboral provoca la aparición de la Ley sobre la Inspección.

---

## Sumario:

---

- I. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social como instrumento al servicio de la misión de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene.
  1. Presentación de la ley y relación con la normativa sobre prevención de riesgos laborales.
  2. La dotación de órganos en el contexto de la política de seguridad e higiene.
  
- II. La ITSS en el Sistema de Seguridad y Salud en el Trabajo.
  1. Consideraciones generales.
  2. Ámbito de aplicación sustantivo de la función inspectora.
  3. Sujetos destinatarios de la actuación inspectora: *¿quid iuris* respecto de los funcionarios civiles y personal estatutario?
  4. Lugar de trabajo y actuación de la ITSS relativa a seguridad e higiene.
  5. Relaciones con otros órganos implicados en la prevención de los riesgos laborales.
  
- III. Actuaciones concretas de prevención de riesgos laborales.
  1. La *función inspectora* como control, en sentido amplio, sobre la adecuación de las conductas a las exigencias del Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo.
  2. La vigilancia sobre el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales e iniciación de los procedimientos sancionadores.
  3. Los requerimientos y el asesoramiento en materia de prevención.
  4. La paralización de trabajos.
  5. Servicios de Prevención.
  6. Inspección de Trabajo y participación de los trabajadores.
  7. Propositiones de primas de cotización.

## I. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA MISIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS DE VELAR POR LA SEGURIDAD E HIGIENE

### 1. Presentación de la ley y relación con la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

La necesidad de una nueva Ley reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS) era indiscutible desde hace tiempo: como pone de relieve la Exposición de Motivos del texto legal recientemente aprobado (1), la obsolescencia de la Ley 31/1962 afectaba a aspectos sustanciales, pues a las lógicas disfuncionalidades nacidas del transcurso del tiempo, se unían los problemas generados por una norma aprobada en un Estado marcadamente centralista y autoritario que debía aplicarse en un régimen democrático construido, además, sobre el reparto competencial inherente al modelo autonómico diseñado en el Título VIII de la Constitución.

A la luz del necesario repliegue de la Administración Laboral y el avanzado proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas de la ejecución de la legislación laboral (art. 149.1.7.<sup>a</sup> CE) (2), no extraña que durante los últimos años se hayan conocido numerosos proyectos legislativos para dotar a la ITSS de un marco normativo actualizado, y se explica, de la misma manera, que ante esos fallidos intentos un buen número de disposiciones generales más o menos conexas a la «materia social» hayan venido incidiendo en el régimen jurídico de este trascendental órgano (3). Fruto

- 
- (1) Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, publicada en el BOE de 15 de noviembre, y cuya efectividad difirió su disposición final única, apartado 2, a tres meses después.
  - (2) Fenómeno este que se ha venido manifestando aún con mayor intensidad en el ámbito de la salud laboral; *cfr.* las reflexiones de J. CUEVAS LÓPEZ: «Ordenación de materiales para una regulación unificada de la actuación administrativa en materia de salud y seguridad laboral», *Temas Laborales*, núm. 37, 1995, pág. 81 y ss.
  - (3) Aunque ya, conforme a la moderna definición contenida en el artículo 1.1 de la Ley 42/1997, la ITSS constituye un «Sistema», integrado por el «conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales ...». Esta terminología probablemente esté inspirada en el artículo 9.1 del Convenio 155 OIT, que se refiere a un «sistema de inspección» y también se ha interpretado como una vía para poder expresar la complicada dependencia de dos autoridades: central y autonómica (en este sentido, F. VÁZQUEZ MATEO: «Reflexiones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *La Ley*, núm. 4.466, 1998, págs. 1-2).

de esta actuación aluvional y dispersa en el tiempo, se había alcanzado un panorama normativo realmente complicado, y, en algunos casos, confuso (4); por acudir a ejemplos recientes, el Real Decreto 396/1996, por el que se aprobó el Reglamento que, entre otras cuestiones, contiene el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social, dedicaba el grueso de su regulación a la actividad inspectora (5), y la importante Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), junto a numerosas referencias a la ITSS (6), le dedica monográficamente su extenso artículo 9.

De esta manera, venía produciéndose un fenómeno calificable, cuando menos, de extraño: existiendo una normativa específica dedicada a la ITSS, una buena parte de la regulación referida a la misma encontraba acomodo en otras disposiciones generales, que, además, no se preocupaban excesivamente de su incidencia en aquélla, en ocasiones, incluso, por imposibilidad derivada de su inferior rango normativo, lo que llevaba a cuestionar razonablemente la adecuación de alguna de las innovaciones, y, en todo caso, a dificultar enormemente la determinación del régimen aplicable a determinadas materias. La posible renovación de esa Ley General específicamente destinada a la ITSS hacía prever el carácter coyuntural de ese fenómeno, pues como opción más lógica se presentaba la de que reuniera ese material disperso (7), pero la lectura de la Ley 42/1997 lleva a entender que el legislador ha desechado esa opción, de forma que cuestiones trascendentes relativas a la ITSS no están contenidas en la ley cuyo único fin es regular este organismo, y su necesario desarrollo reglamentario sólo parcialmente podría paliar esta situación (8), puesto que, como ocurre por ejemplo respecto de la LPRL, el intento refundidor encontraría como obstáculo insalvable, también en esta ocasión, el rango normativo (9):

- 
- (4) Al respecto, *cfr.* A. V. SEMPERE NAVARRO *et alri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, Civitas, 1996, pág. 128 y ss. Un elenco de las distintas normas con las que interacciona la regulación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en A. VINUESA ALADRO: «La Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Actualidad Laboral* núm. 9, 1998, págs. 158-159.
- (5) *V. gr.*, el Capítulo II de esta norma, dictada a su vez, no se olvide, en desarrollo de la Ley 8/1988, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, se rubrica «Actividades previas al procedimiento sancionador» y está dividido en tres secciones: «Iniciación de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador», «Contenido de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador» y «Consecuencias de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador» (arts. 8 a 19).
- (6) *Cfr.* artículos 8.1 c), 9, 11.II, 36.2 d), 40, 42.4, 43, 44, 45, 48.3, 49.1 f) y 3, 52, disposición adicional 3.ª 2 b), disposición adicional 5.ª y disposición adicional 9.ª 2.
- (7) Así, A. V. SEMPERE NAVARRO *et alri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, pág. 130.
- (8) No sólo conveniente, sino exigido, en este caso con una fórmula de «previsión de derogación anticipada» similar a la que la propia LPRL utilizara respecto de la OGSHT o el listado de trabajos prohibidos a menores [*vid.* su disposición derogatoria única, apdos. b) y d) y *cfr.* de M. ALONSO OLEA: «Una reflexión general y algunas particulares sobre la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales», *Derecho y Salud*, vol. 4, núm. 1, 1996, pág. 7 y ss. y J. J. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO: «Disposición derogatoria de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Un ejemplo a evitar», *Aranzadi Social*, núm. 1, 1997, pág. 24 y ss.]. Así, señala el apartado 3 de la disposición derogatoria única de la Ley 42/1997 que: «Las normas reglamentarias actualmente en vigor continuarán siendo de aplicación en cuanto no contradigan o se opongan a la presente ley, hasta tanto se proceda a su derogación por las normas previstas en la disposición final».
- (9) Dificultad que, en otras ocasiones, ha salvado la Ley 42/1997 asumiendo la derogación pero difiriendo sus efectos al momento en que se apruebe el oportuno reglamento; *vid.* al efecto la nota siguiente.

- Efectivamente, además de la usual cláusula que abarca a «cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en la presente ley», su disposición derogatoria única no afecta *ipso facto* a otra norma que no sea la propia Ley 39/1962, sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo, sin perjuicio de que, de forma mediata, se prevea la renovación de otros pocos preceptos (10).
- También son escasas las disposiciones que, afectando a la ITSS de forma más o menos directa y ubicados en otras normas, y aun manteniéndose en sus respectivos cuerpos legales, son modificados para adecuarlos a la nueva regulación (11).

Puede concluirse, por tanto, que la Ley 42/1997 ha desaprovechado la ocasión de clarificar un panorama muy necesitado de orden -un buen ejemplo de este caos, ya en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, es el de la paralización de los trabajos por la ITSS, abordado en la *novela* como si no existieran ya varios preceptos en normas diversas que se ocupan de esa misma facultad, habitualmente con mucha más extensión y a veces con contenido diferente (12)-, y dada la estrecha conexión entre la seguridad e higiene y este órgano (13), se trata de un ámbito en el

- 
- (10) También *ad futurum*, como la previsión comentada dos notas antes, dispone el apartado 2 de la mencionada disposición derogatoria única que el artículo 31.2 de la LGSS, relativo a la constitución de una unidad de la ITSS en cada Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social para la gestión de las actas de liquidación, «quedará derogado una vez que sea desarrollado lo dispuesto en el artículo 19.1 de esta ley», que se refiere, en términos bastante generales, a la estructura de la ITSS y específicamente a la creación de una unidad en «el área de la Seguridad Social», y, con una fórmula más inusual y sorprendente aún, que la disposición adicional 3.ª de la LISOS se considerará derogada, sucesivamente, para aquellas Comunidades Autónomas con las que se vaya logrando «el acuerdo a que se refiere el artículo 17 de esta ley», que, como el derogado, aunque con otro contenido, se refiere a la participación de cada Comunidad Autónoma en la configuración y funcionamiento de la ITSS en su territorio.
- (11) *Cfr.* la disposición adicional quinta, que incide sobre el resto de párrafos del artículo 31 de la LGSS, así como sobre el 78.2 del mismo cuerpo legal y el 113.1 c) de la Ley General Tributaria; respecto del primero de ellos, de nuevo alterado por el artículo 34.5 de la Ley 66/1997.
- (12) Su artículo 7.10 incluye entre las medidas derivadas de la actividad inspectora la de «ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores», contenido similar, pero mucho menos completo sobre el procedimiento para su declaración y levantamiento que el recogido por el artículo 44 de la LPRL, y diferente en un aspecto importante -la innecesidad de la infracción a la normativa sobre prevención- que el recogido en el artículo 9.1 f) de la propia LPRL o, más preciso aún, el del artículo 23.1 b) del vigente, en los términos ya señalados, Decreto 2122/1971, por el que se aprobó el Reglamento de la Inspección de Trabajo. Como es conocido, son bastantes más los preceptos que regulan la participación de la ITSS en paralización de trabajos como medida cautelar en el ámbito de la seguridad e higiene, desde el anacrónico artículo 188 de la LGSS de 1974, no derogado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, pasando por el artículo 19.5 del ET (tampoco derogado, inexplicablemente, por la LPRL, al menos en lo que respecta a su párrafo primero), el artículo 19 del Real Decreto 396/1996 o el más reciente artículo 14 del Real Decreto 1627/1997.
- (13) Como es conocido, no es exagerado afirmar que, en nuestro país, el Derecho del Trabajo nace prácticamente a la vez que el primer cuerpo de Inspección, y que el objetivo, tanto de aquellas primeras disposiciones como de la labor de vigilancia, fue procurar disminuir la lesividad de la actividad laboral, de dimensiones sobrecogedoras en ese inicio de siglo. Una magnífica reconstrucción histórica de este proceso, p. ej., en L. FERNÁNDEZ MARCOS: «Seguridad e higiene», en *Comentarios a las Leyes laborales. El Estatuto de los Trabajadores*, coord. Borrajo Dacruz, Edersa, t. V, Madrid, 1985, pág. 19 y ss., y, específicamente sobre la ITSS, en «Salud laboral e inspección de trabajo», *Ensayos sobre temas actuales de seguridad e higiene en el trabajo*, UNED, 1992, págs. 250-251 y, por supuesto, F. PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Montecorvo, 1977; *vid.* también J. J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «De la Seguridad e Higiene en el Trabajo a la Seguridad y Salud laboral: fundamentos tradicionales y principios inspiradores de la nueva regulación», *Tribuna Social*, núm. 70, pág. 22 y ss. y *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*, CES, Madrid, 1997, *passim*.

que este problema se manifiesta con especial crudeza, pues a la dispersión normativa se añade la necesidad de coherencia la nueva regulación con la ya existente, tarea, como se verá, en ocasiones harto difícil. El objeto de las siguientes páginas es tratar de reconstruir el régimen jurídico de la ITSS en cuanto órgano al que corresponde «la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» (14).

## 2. La dotación de órganos en el contexto de la política de seguridad e higiene.

El subsector del ordenamiento que pretende salvaguardar la seguridad y salud en el trabajo da cauce a los esfuerzos de los poderes públicos para cumplir el mandato que la Constitución les dirige en el artículo 40.2: velar por la Seguridad e Higiene (15). Con esa finalidad, es cierto que se incide la mecánica contractual por los poderes públicos -alterando, no en pocas ocasiones, las reglas típicas del Derecho de las obligaciones en pos de ese fin (16)-, y a ello responde el contenido del Capítulo III de la LPRL, pero el grueso de esta regulación está constituido por los *esfuerzos inmediatos* de los destinatarios de la citada encomienda constitucional, cifrados en torno a dos polos, uno de carácter sustantivo -la articulación de una política en materia de prevención de riesgos- y otro adjetivo -el necesario despliegue de un aparato sancionador para la eficacia de sus mandatos (17)-.

Es lógico, por consiguiente, que la LPRL, tras las naturales disposiciones definitorias de su objeto y ámbito de aplicación, se ocupara en el extenso Capítulo II de la Política en materia de

(14) Artículo 9.1 de la LPRL.

(15) Trascendentales son, también en muchos aspectos prácticos, las consecuencias de adoptar un enfoque acertado para encuadrar la normativa sobre prevención de riesgos laborales, fundamentalmente *iuspublicista*, que escape a las tendencias de enmarcamiento contractualista tan habituales en nuestro panorama científico; *vid.*, al respecto, A. V. SEMPERE NAVARRO *et alii*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, págs. 33-48 y una completa exposición del estado de la cuestión en nuestra doctrina científica en M. GONZÁLEZ LABRADA: *Seguridad y Salud en el Trabajo y responsabilidad contractual del empresario*, Cedecs, 1996, pág. 223 y ss. y M. N. MORENO VIDA: «La Seguridad y la Salud en el trabajo: el deber de prevención de riesgos profesionales», en VV. AA.: *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, (ed. J. L. MONEREO PÉREZ), Granada, 1996, pág. 555 y ss.

(16) *Cfr.* A. V. SEMPERE NAVARRO y M. CARDENAL CARRO: «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 234, págs. 3, § 11.

(17) Acerca de la importancia para la eficacia del sistema preventivo de la existencia de unos «mecanismos de refuerzo», entre los cuales el más típico son las sanciones administrativas, *cfr.* las lúcidas consideraciones de J. GARCÍA MURCIA: «Régimen de responsabilidades en materia de seguridad y salud en el trabajo», en VV. AA.: *Seguridad y Salud en el Trabajo*, La Ley-Actualidad, 1997, págs. 185-192 y el encuadramiento conceptual de las sanciones administrativas que propone S. DEL REY GUANTER: *Potestad sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*, MTSS, 1990, págs. 29-32. También ponen de relieve esta idea G. MOLINER TAMBORERO: «La responsabilidad civil empresarial derivada del incumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales», *AL*, 1996-II, pág. 393; S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, Trotta, 1996, págs. 50 y 83 y L. CORDERO SAAVEDRA: «La responsabilidad empresarial por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 83, 1997, pág. 420.

prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo (18), y es que se podría decir, en cierta forma, que todo el Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo es subsumible en un concepto amplio de esa política; si, como se señaló, este sector del ordenamiento se caracteriza por servir de cauce a la intervención pública sobre el riesgo laboral, cualquiera de las diversas manifestaciones que ponen en acto esa intención están informadas por los objetivos que marque la política asumida. Desde ese prisma puede observarse la estrecha unión entre los diversos bloques que componen el Sistema de la Seguridad y Salud en el Trabajo, porque el mismo fin guía las actuaciones directamente emprendidas y asumidas por los poderes públicos y las manifestaciones apreciables en el seno de las relaciones entre los privados, y tanto unas como otras son fruto de la actuación normativa que pretende conformar la realidad social según los objetivos a los que se dirija la citada política.

En pos de un rigor analítico superior, conviene diferenciar, al efecto, el diseño de la política y su ejecución; al primero de esos dos estadios es posible identificarlo con un concepto de la política preventiva en sentido estricto, y a partir de ese deslinde cabe distinguir también, dentro del propio concepto de política y como ámbitos diversos, la actividad normativa, el desarrollo orgánico y las actuaciones concretas asumidas por las Administraciones Públicas, que, como especifica el artículo 5.1 de la LPRL, corresponden ya a la fase de ejecución. Por tanto, la actividad normativa y la creación de un aparato administrativo específico constituyen los dos medios de mayor entidad para la ejecución de la política de seguridad e higiene (19).

De esta manera, viene a ser habitual que las diversas políticas emprendidas por los poderes públicos se correspondan con un aparato orgánico específico que encauce las actuaciones diseñadas, y así ocurre también en el ámbito de la seguridad e higiene, y fruto de esa íntima conexión apreciable entre este aparato orgánico y la propia política de prevención, su estudio debe enfocarse en ese contexto general que define el artículo 5 de la LPRL y concediendo una atención específica a los perfiles de la Administración de que depende; en el caso de la ITSS, su relación con las funciones que corresponde desempeñar a la Administración laboral, que, según el artículo 7.1 de la LPRL, son las de promover la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control y sanción ante las infracciones.

---

(18) Factor también al que se prestó una atención capital en la propia Exposición de Motivos de la ley, justificada, por una parte, en la necesidad de «de poner término, ..., a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión de la normativa vigente, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación, muchas de ellas anteriores a la propia Constitución Española» (apdo. 2), y considerada, de otro lado, quicio sobre el que pivote la posibilidad de alcanzar el objetivo preventivo perseguido (apdo. 4).

(19) Sistemática conceptual de la que participa la propia LPRL, que en su artículo 6 incluye un elenco de materias cuyo desarrollo reglamentario encomienda al Gobierno (acerca del alcance y significado de ese mandato, *vid.* A.V. SEMPERE NAVARRO *et alri: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo, cit.*, pág. 99 y ss.) y que, además de otras muchas menciones a la actuación de diversos órganos, dedica los artículos 8, 9 y 13, de forma exclusiva, al régimen jurídico de varios de ellos, preceptos todos ellos incluidos en el mismo Capítulo II de la ley.

## II. LA ITSS EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

### 1. Consideraciones generales.

La regulación jurídica de la seguridad e higiene en el trabajo y la ITSS nacieron prácticamente unidas, como dos formas de manifestarse un mismo fenómeno, porque velar por la protección de la vida e integridad de los trabajadores frente al riesgo laboral requería tanto la existencia de normas específicas que discriminaran las condiciones en que era posible recibir la prestación de servicios como la de una *policía* especializada que acudiera a los centros de trabajo a comprobar y exigir su cumplimiento (20), y por más que el paso del tiempo y las profundas transformaciones del entorno laboral -debidas fundamentalmente al desarrollo de esas primeras normas y la actuación de este organismo- hayan sido acompañadas de una ampliación del ámbito de la actividad inspectora, que abarca ya toda la normativa *social*, lo cierto es que su tarea en el campo de la prevención de los riesgos laborales continúa siendo capital en el marco de tales atribuciones, y las disposiciones reguladoras de este organismo lo señalan con claridad; así, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la derogada Ley 39/1962, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, se abría mencionando el compromiso del Estado «a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador», lo que concretaba en «su vida y su trabajo», siendo la tutela de esos valores «toda la razón de ser de la presente ley», y la *introducción* que acompaña al Decreto 2122/1971, que aprobó su reglamento de desarrollo, repite tal expresión, al tiempo que la primera de las materias por la aplicación de cuyas normas encomienda velar a ese organismo es la «seguridad e higiene del trabajo» [art. 2.º I.2 a)] (21).

### 2. Ámbito de aplicación sustantivo de la función inspectora.

Obviamente, las cuestiones atinentes a la prevención de los riesgos laborales se mantienen entre los cometidos que comprende la *función inspectora*, relatados en el artículo 3 de la Ley 42/1997; concretamente, su apartado 1.2.1, en el conjunto relativo a la «vigilancia y cumplimiento de las nor-

---

(20) Cfr. en este sentido, p. ej., J. R. MERCADER UGUINA y A. SÁNCHEZ GRANDE: «La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Relaciones Laborales*, núm. 3, 1998, págs. 69-70, y los autores allí citados.

La configuración *casi policial* no es exclusiva del Derecho español; cfr. M.F. FERNÁNDEZ LÓPEZ: «El impacto indirecto de las reformas del ordenamiento laboral: el papel de la Inspección de Trabajo», en VV. AA.: *La Incapacidad Temporal*, AEDTSS-Tecnos, Madrid, 1996, págs. 546-547.

(21) La Exposición de Motivos de la Ley 42/1997 no se refiere expresamente a la seguridad e higiene más que para poner de relieve las carencias de la ley derogada, en cuanto que «desarrollada en paralelo a la legislación sustantiva en materia de trabajo, emigración, seguridad social, seguridad e higiene, empleo y trabajo de extranjeros», le achaca adolecer «de la complejidad y dispersión propias de un proceso dilatado en el tiempo», y respecto de la progresiva ampliación de sus competencias con el paso del tiempo, se refiere a una genérica dedicación «a las relaciones laborales», para luego «extender su acción a los ámbitos de la protección social, de la promoción y protección del empleo y materias afines, y extendiéndose progresivamente a la generalidad de los sectores superando su inicial concepción obrerista».



mas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos» (22), la dirige a las del ámbito comprendido por la expresión «Normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan sobre las condiciones de trabajo en dicha materia» (23).

La mención a las normas jurídico-técnicas no es novedosa, pues también la contiene el artículo 9.1 a) de la LPRL, pero al respecto es bastante más completa esta última norma, pues la actuación inspectora en este ámbito no da lugar a otra cosa que la comunicación a la Administración competente cuando, como es frecuente, no tienen el carácter de normativa laboral, problema este que, por tanto, se enmarca en el más amplio de determinar qué deba entenderse por normativa sobre prevención de riesgos laborales, cuestión cuya trascendencia rebasa con mucho el mero interés dogmático/descriptivo; por ejemplo, el Código Penal incluye en el tipo de uno de los «delitos contra los derechos de los trabajadores» la infracción de «las normas de prevención de riesgos laborales» (24), de la misma forma que la propia LPRL tipifica determinadas faltas administrativas utilizando como punto de referencia la expresión «normativa de prevención de riesgos laborales» (25).

Al efecto, existe una definición legal de gran amplitud, que englobaría un elevado número de disposiciones, ya que únicamente exige para dotarlas de tal condición que tengan alguna repercusión en la anticipación frente a los peligros creados por el trabajo: «La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito» (26). Pese a los taxativos términos en los que se admite que preceptos de otros grupos normativos puedan ser calificados como de prevención de riesgos laborales, -por ejemplo, llevándolo al extremo, las normas de tráfico cumplirían el requisito de contener «prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito»-, una interpretación sistemática debe llevar a desechar esa posibilidad, y otorgar al transcrito un valor meramente descriptivo (27), aunque tampoco a ese respecto sea muy acertado.

Tradicionalmente las mencionadas normas jurídico-técnicas se han equiparado a las de este sector del ordenamiento, si eran infringidas, únicamente a efectos de «declaración de los dere-

---

(22) Artículo 3.1, que se complementa con las menciones a la «asistencia técnica» (art. 3.2) y al «arbitraje, conciliación y mediación» (art. 3.3), desarrollando, de esta manera, el artículo 1.2 de la misma Ley 42/1997, que le atribuye el ejercicio de esas funciones «de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios núms. 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo».

(23) Único subapartado del artículo 3.1.2.

(24) *Vid.* artículo 316 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

(25) *V. gr.*, artículo 46.5.

(26) Artículo 1 de la LPRL.

(27) En el mismo sentido, calificando al precepto de «bastante vago y de utilidad dudosa», S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 49.

chos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social» (art. 41 LISOS), y con una formulación más descriptiva, respecto del recargo de prestaciones (art. 123.1 LGSS), por lo que, *a sensu contrario*, no constituían propiamente normativa de seguridad e higiene, y esta situación hay que considerarla mantenida tras la aprobación de la LPRL, pues no en vano el artículo 41 de la LISOS ha sido excluido de la cláusula derogatoria de la LPRL (28), que por contra ha afectado a todos los demás preceptos de esa norma atinentes a la prevención de riesgos, y esa interpretación sistemática se corrobora utilizando idéntica técnica hermenéutica dentro de la misma ley, pues al atribuir a la Inspección de Trabajo la vigilancia sobre «el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan sobre las condiciones de trabajo», matiza que únicamente le corresponde proponer sanciones respecto de la primera [art. 9.1 a)] (29). En este sentido, por tanto, debe interpretarse la sumaria mención que a esas normas jurídico-técnicas realiza la Ley 42/1997 (30).

### 3. Sujetos destinatarios de la actuación Inspectora: ¿*quid iuris* respecto de los funcionarios civiles y personal estatutario?

El artículo 4 de la Ley 42/1997 se ocupa de delimitar el *ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, utilizando un triple criterio: la identidad del sujeto -que pretende la universalidad (31)-, el lugar donde ejerce su actividad -se abordará en el epígrafe próximo- y el tipo de actuaciones de esos sujetos relevantes, es decir, en cuanto «obligados o responsables del cumplimiento de las normas de orden social». Pues bien, difícilmente puede convenirse que las de prevención de riesgos laborales, a todos los efectos y en todo caso, cumplan los requisitos mencionados, ya que, concretamente, en cuanto se aplican a «las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas» (32), constituyen desarrollo del artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española (33), y al mezclar algunos de los criterios

(28) Fenómeno que, de otra forma, causa sorpresa; *cfr.* L. FERNÁNDEZ MARCOS: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos laborales*, Dykinson, 1996, pág. 283.

(29) Lo que evita el problema de «doble sanción» advertido por S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, *cit.*, pág. 90.

(30) No obstante, también se ha interpretado que la LPRL considera a esas normas incluibles en el bloque de prevención de riesgos: *vid.*, en este sentido, J.L. GALVÁN DE GRANDA: «El papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales», en VV. AA.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, 1996, pág. 349 y ss.

(31) «Personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes».

(32) Artículo 3.1 de la LPRL.

(33) Y en buena medida, además, «legislación básica», según el listado recogido en la disposición adicional tercera.2 a), respecto del que conviene advertir que no fue completamente actualizado, en relación con el proyecto de ley y de acuerdo con las modificaciones introducidas en el numerado de los artículos durante la tramitación parlamentaria.

mencionados la Ley 42/1997 se reafirma en la opción señalada, puesto que si bien expresamente señala que «empresas y centros de trabajo, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de ellas» constituyen *ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, ello es así en cuanto que son especies del amplio género «lugares donde se ejecute la prestación laboral» (34), expresión en la que tampoco es posible subsumir el trabajo de funcionarios y personal estatutario.

En efecto, una de las novedades más relevantes de la Ley 31/1995 fue la extensión de su ámbito de aplicación, abarcando relaciones jurídicas hasta entonces excluidas de la normativa de seguridad e higiene, de acuerdo con una «vocación de universalidad» proclamada en su Exposición de Motivos (35). Obviamente, esa extensión requiere algunas particularidades en su régimen jurídico, expresamente mencionadas en el artículo 3.1 de la LPRL, aunque con una fórmula técnica deficiente (36). Entre ellas, ocupa un lugar destacado la forma en que se exijan las responsabilidades ante los incumplimientos, puesto que la típica sanción administrativa -la multa- es, por razones obvias, inviable (37); ello no obsta, desde luego, a las facultades de la ITSS, ya que la Administración es, respecto de funcionarios y personal estatutario, empresario a efectos de lo dispuesto en la normativa de seguridad e higiene (38). En todo caso, y de forma expresa, la LPRL atribuye en el ámbito de la Administración General del Estado a la ITSS tanto el inicio del procedimiento como el posterior requerimiento (39).

(34) Artículo 4.1 de la Ley 42/1997.

(35) *Vid.* su apartado 3, que también se refiere a la extensión al «ámbito de las Administraciones Públicas» como una de sus «principales novedades». Propiamente, sin embargo, esa ampliación es bastante relativa, pues determinados sujetos a los que se menciona -p. ej., los autónomos- propiamente no se encuentran vinculados; al respecto, *cf.* A.V. SEMPERE NAVARRO *et alri: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, págs. 53-71.

(36) Efectivamente, el artículo 3.1 habla de peculiaridades que para las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas contempladas «en la presente ley o en sus normas de desarrollo», pero la mayor parte de esas peculiaridades -todas, en principio, salvo las que puedan introducir las Comunidades Autónomas en el ejercicio de las exiguas competencias legislativas derivadas de la disposición adicional tercera-, tienen por objeto tanto ese tipo de relaciones jurídicas como las laborales, de modo que el verdadero criterio para atribuir las peculiaridades es que la identidad del empleador sea una Administración pública; *cf.*, al respecto, A.V. SEMPERE NAVARRO *et alri: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, págs. 55-56.

(37) No se trata este particular de una cuestión incontrovertida. *Vid.*, por todos, R. ROQUETA BUJ: «La aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos laborales en las Administraciones Públicas», *Tribuna Social*, núm. 73, 1997, págs. 64-66, restringiendo las multas a los supuestos en que las relaciones sean de carácter laboral. No obstante, la naturaleza de las relaciones jurídicas parece ser irrelevante frente a las razones, judicialmente declaradas, que excluyen la exigencia de responsabilidad interadministrativa (*cf.*, por todos, A.V. SEMPERE NAVARRO *et alri: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, pág. 333 y J. GARCÍA MURCIA: *Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Aranzadi, 1998, págs. 189-191).

(38) Así lo dispone expresamente, con fórmula que busca la economía normativa que evite la reiteración en cada precepto, el artículo 3.1.II de la LPRL, siguiendo exactamente la sistemática de la Directiva 89/391/CE que traspone, salvo en el particular de que ésta realiza la equiparación en el precepto dedicado a definiciones [*vid.* los apdos. a) y b) de su art. 3, mientras que la LPRL contiene sus definiciones en el art. 4].

(39) Artículo 45.1 a) y b).

Pese a los inequívocos términos de los preceptos transcritos, a los que se añade la caracterización que de sí misma realiza la propia LITSS (40), y aunque, además, se hayan despreciado materiales prelegislativos anteriores que por su notable precisión hubieran obviado este problema (41), es difícil aceptar que de forma tan burda se pretendiese la alteración del régimen jurídico concebido por la LPRL, por aplicación de la regla *Lex posterior*, de manera que la situación descrita debe achacarse a simple olvido y deficiencia técnica -presente en otros muchos apartados de la ley (42)-, y a partir de esa consideración comienza la difícil labor del intérprete destinada a salvarla; débil ayuda puede proporcionarle, al efecto, el artículo 7.4 de la misma Ley 42/1997, que se refiere genéricamente al personal civil al servicio de las Administraciones Públicas (43).

En fin, para cerrar este apartado, conviene señalar que lo relatado, en alguna medida, ocurre también respecto de los socios de cooperativas «cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal», a los que con esa fórmula también incluyó en su ámbito de aplicación la LPRL (44), aunque con más propiedad se pueden atribuir en este caso las expresiones «prestación laboral» o «normas del orden social» (45), y que en buena medida hubiera podido evitarse con un artículo

- 
- (40) Su disposición adicional primera, rubricada *Carácter básico*, dispone que: «Los preceptos contenidos en la presente ley, que afectan al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tienen el carácter de normas básicas de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución Española», no mencionándose, por tanto, «el régimen estatutario de sus funcionarios» también citado en ese precepto. Se completa la adicional con la siguiente mención: «Los preceptos de esta ley que correspondan a los ámbitos de la regulación del trabajo de extranjeros y migraciones, de la legislación laboral, prevención de riesgos laborales, colocación y empleo, y de la Seguridad Social y protección social públicas, así como su régimen económico, tienen el carácter establecido en el artículo 149.1.2.ª, 7.ª y 17.ª de la Constitución Española».
- (41) Uno de los últimos borradores difundidos incluía en el ámbito de la actuación inspectora «Los centros de trabajo de las Administraciones Públicas respecto a la normativa sobre prevención de riesgos laborales en cuanto al personal sujeto a relación de carácter jurídico-administrativa o estatutaria»; *cfr.*, comentando este precepto, C. SÁNCHEZ TRIGUEROS: *La relación laboral del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares*, Universidad de Murcia, 1996, pág. 433, nota núm. 303.
- (42) P. ej., en materia no lejana a lo aquí tratado, es enormemente llamativo el tenor de la disposición adicional sexta: «Las Comunidades Autónomas con competencias legislativas plenas en materia de orden social podrán atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2, en la ley que regule cada materia y para el ámbito de la misma», ante el cual se abren una multiplicidad de posibilidades interpretativas -¿traspaso saltando el 149.1.7.ª a través del 150?, ¿materia social no laboral en el sentido del 149.1.7.ª?...- que convenía haber precisado.
- (43) En sede de medidas derivadas de la actividad inspectora, y, por tanto, es más lógico pensar que el mismo debe ser interpretado conforme a lo dispuesto con términos generales sobre esa actividad y no viceversa; en todo caso, nótese que se refiere expresamente a la materia de seguridad e higiene y utiliza la misma expresión que en varias ocasiones la LPRL: «Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, de infracción por obstrucción, o requiriendo a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal a su servicio». Aparte, la aseveración transcrita obliga a recordar que el artículo 45.1 de la LPRL se refiere únicamente a la Administración General del Estado, y que la disposición adicional tercera.2 b) de la LPRL faculta a que: «En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que la ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes».
- (44) Artículo 3.1, que salva «las particularidades derivadas de su normativa específica».
- (45) Máxime cuando en este caso la expresión es intencionada, pues no sólo la utiliza el artículo 4.1 de la Ley 42/1997, sino que se reitera en el 4.1.6, que admite la posibilidad de que la actividad inspectora se ejerza en «Las sociedades cooperativas en relación a su constitución y funcionamiento y al cumplimiento de las normas de orden social en relación a sus socios trabajadores o socios de trabajo,...».

como el 3.1, párrafo segundo, de la LPRL, que por vía de definición extendiese las expresiones comunes a todos los ámbitos en que ha de aplicarse la ley (46).

#### 4. Lugar de trabajo y actuación de la ITSS relativa a seguridad e higiene.

Históricamente, y por razones diversas, varios tipos de centros de trabajo han sido excluidos de la labor inspectora, a través de materiales normativos dispersos que contaron con la aprobación de la Ley 39/1962, pues si bien no abordó frontalmente la situación, en una cláusula general salvó de la genérica atribución a la ITSS «aquellas competencias reguladas por leyes específicas o que éstas atribuyan a otros Departamentos ministeriales» (47). La Ley 42/1997, modificando formalmente esa prescripción, la mantiene en lo sustancial (48), y por tanto continúa siendo válida la más explícita declaración recogida en el Decreto 2122/1971, que excluye los centros y establecimientos militares, las industrias relacionadas con la Defensa Nacional, expresamente exceptuadas por acuerdo del Consejo de Ministros, los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas acogidas al privilegio de extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, conforme a sus propias cláusulas, así como los trabajos en las minas y en canteras tan sólo a efectos de seguridad en el trabajo (49). Respecto de esta cuestión también se pronunció la LPRL:

- Conforme a su artículo 3.3, en los centros y establecimientos militares será de aplicación la normativa de seguridad e higiene, «con las particularidades previstas en su normativa específica», fórmula similar a la empleada para referirse a otros grupos de trabajadores o relaciones jurídicas pero de alcance bien diverso (50), pues pretende dar cobertura a una constante de nuestro ordenamiento que se remonta al mismo origen de la regulación propia del personal que sirve a la Administración militar: su régimen jurídico se ha caracterizado por el apartamiento de la legislación laboral común, y este aspecto concreto -la prevención de riesgos laborales- es uno de los que recibe un tratamiento más singular (51), de manera que lo que con propiedad se produce es la elusión de la LPRL, que cede ante las disposiciones específicas de esta relación laboral; no sólo

---

(46) Al respecto, por todos, *cfr.* S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., págs. 60-61.

(47) Artículo 1.2.

(48) Su artículo 4.1, como se señaló, contiene una atribución de competencias universal, añadiendo el apartado 2 del mismo precepto: «No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma».

(49) *Cfr.* su artículo 4.

(50) P. ej., cuando se refiere a los socios trabajadores de cooperativas; *cfr.* esa comparación en A.V. SEMPERE NAVARRO *et alrri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., págs. 58-59.

(51) Para ambas cuestiones, general y particular, *cfr.* C. SÁNCHEZ TRIGUEROS: *La relación laboral del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares*, cit., págs. 33-141.

esa regulación está ausente de la norma marco, sino que en ésta se autoriza, prácticamente en blanco, que cualquier contenido de una disposición expresamente dirigida a este colectivo se imponga a sus previsiones.

De las singularidades actualmente vigentes la más importante es la sustitución de la ITSS por órganos de la propia Administración militar, concretada en la atribución a las denominadas Secciones Laborales de la vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación general en materia de «Higiene y Seguridad en el Trabajo», conforme a lo indicado en el artículo 57.3 del obsoleto Real Decreto 2205/1980 (52); sin que fuera necesario, habida cuenta de la habilitación genérica referida, la disposición adicional novena -apartado 2- de la LPRL reitera la vigencia de tales disposiciones (53).

En todo caso, conviene también poner de relieve que, de alguna manera, en este régimen incidirán tanto las disposiciones de adaptación de la LPRL mencionadas en la referida disposición adicional novena (54) como la esperada reforma de la propia normativa laboral de este colectivo (55).

- En algunos sectores productivos existen normas propias, generalmente por apreciarse una singular especialidad que se plasma en una mayor relevancia de los riesgos profesiona-

- 
- (52) Al respecto *vid.* el cuidadoso estudio de C. SÁNCHEZ TRIGUEROS: *La relación laboral del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares*, cit., pág. 424 y ss., especialmente 430 y ss. y, analizando de forma exhaustiva sus manifestaciones en el seno de la relación laboral, M.D. GARCÍA VALVERDE: «Seguridad e higiene en el trabajo: peculiaridades en la relación laboral del personal civil no funcionario», en VV.AA.: *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, (ed. J.L. MONEREO PÉREZ), Universidad de Granada, 1996, pág. 763 y ss.
- (53) «Continuarán vigentes las disposiciones sobre organización y competencia de la autoridad laboral e Inspección de Trabajo en el ámbito de la Administración Militar contenidas en el Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, dictado en desarrollo de la disposición final séptima del Estatuto de los Trabajadores», fórmula perifrástica y errónea puesto que, de una parte, lo que se mantiene vigente son las normas sobre falta de competencia de la ITSS, y, de otro lado, la mencionada disposición final séptima fue eliminada en la refundición operada por el Real Decreto Legislativo 1/1995, anterior a la LPRL.
- (54) Junto a la profunda anomalía relativa a la ITSS, la normativa específica de este personal asigna a la Dirección de cada establecimiento las funciones que la legislación laboral atribuye a los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo; la profunda transformación de estos órganos en pos de su auténtica representatividad que ha llevado a término la LPRL dificulta la aceptación de una disposición de esa índole -ya podía ser calificada de anacrónica en el momento de su aprobación, habida cuenta que el Real Decreto 2205/1980 es posterior a la Constitución Española-, pero tampoco se puede olvidar que la materia de derechos colectivos es uno de los bloques en que mayores incompatibilidades suelen advertirse en relación con la Defensa Nacional, substrato teleológico de esa regulación específica. En pos de un punto medio entre ambos extremos, el apartado primero de la mencionada disposición adicional anuncia también, en el plazo ya incumplido de seis meses desde la publicación de la norma, la aprobación de una «adaptación» de las disposiciones de la LPRL contenidas en el Capítulo rubricado «Consulta y participación de los Trabajadores», asignándose como uno de los criterios expresos la toma en consideración del «régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares», y, como se verá más adelante, son diversos los cauces que la propia LPRL abre entre el régimen de representación y la actuación de la ITSS.
- (55) Es conocido que durante los últimos años vienen presentándose proyectos de normas que con carácter general sustituyan al propio Real Decreto 2205/1980, lo que, habida cuenta de la completa habilitación realizada tanto por la Ley 31/1995 como por la Ley 42/1997, repercutirán en gran medida en este tema; sobre estas previsiones de futuro, *cfr.* las lúcidas observaciones de C. SÁNCHEZ TRIGUEROS: *La relación laboral del personal civil no funcionario dependiente de establecimientos militares*, cit., págs. 440-446.



les, y por esa razón son excluidas de la normativa general sobre prevención de riesgos laborales. Esa apreciación, trasladada al ámbito orgánico, da lugar a la existencia de instituciones *ad hoc*, y a ello se refiere con carácter general el artículo 7.2 de la LPRL: «Las funciones de las Administraciones Públicas competentes en materia laboral ... continuarán siendo desarrolladas, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, a los que impliquen la fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora».

Debe notarse que se trata de una fórmula algo imprecisa, en cuanto que la existencia de un aparato orgánico específico no se refiere a la totalidad de tareas correspondientes a la Administración laboral en todos los sectores mencionados, sino que, aprovechando la habilitación contenida en la Ley de Ordenación de la Inspección de Trabajo (56), la excepción abarca a la actuación inspectora; así ocurre respecto del transporte terrestre (57), en «los trabajos en minas y canteras tan sólo a efectos de seguridad en el trabajo» (58) y en las actividades que entrañen la exposición de trabajadores a radiaciones ionizantes en el curso de su trabajo (59).

- Dado que los trabajadores al servicio del hogar familiar han de considerarse incluidos en la mención del artículo 4.1 de la LITSS y, sin embargo, no les afecta la exclusión del párrafo segundo de ese precepto, podría concluirse que este órgano es competente para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de salud laboral respecto de estas relaciones laborales especiales.

Como antecedente inmediato, debe recordarse que siguiendo fielmente los dictados de la Directiva Marco 89/391/CE, la cual en su artículo 3 a), y «a los efectos de la presente Directiva»

(56) Para el texto derogado, *vid.* su artículo 2 a).

(57) *Cfr.* Decreto 2681/1974, de 9 de agosto, que aprobó el Reglamento del Cuerpo de Inspectores del Transporte Terrestre, modificado por Real Decreto 2243/1981, de 18 de septiembre, que lo denominó Cuerpo Técnico de Inspección del Transporte Terrestre y lo adscribió orgánicamente al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

Un práctico acercamiento a la regulación convencional de la salud laboral en este sector en S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO y M. R. MARTÍNEZ BARROSO: «Análisis convencional de las medidas de seguridad e higiene adoptadas en el sector "transportes por carretera"», en VV.AA.: *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, (ed. J. L. MONEREO PÉREZ), Universidad de Granada, 1996, pág. 699 y ss.

(58) Artículo 4.4 del Real Decreto 2122/1971. La competencia del Ministerio de Industria respecto de la Inspección y Vigilancia en este tipo de trabajos está desarrollada en el artículo 117 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, reguladora de Minas y artículo 168 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de normas básicas de Seguridad Minera.

Al respecto, *cfr.* J. J. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO: «Disposición derogatoria de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Un ejemplo a evitar», *cit.*, pág. 47 y ss.

En general, sobre el confuso panorama de la regulación de la prevención de riesgos laborales en este sector productivo tras la LPRL y su desarrollo, *cfr.* las consideraciones de M. RODRÍGUEZ-PINERO: «El desarrollo reglamentario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997, pág. 10.

(59) *Cfr.* la regulación de la inspección por el Consejo de Seguridad Nuclear contenida en el artículo 60 y ss. del Real Decreto 53/1992, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra las radiaciones ionizantes.

excluyó de lo que había de entenderse por trabajador a los que lo son al servicio del hogar familiar, el artículo 3.4 de la LPRL también extrajo de su ámbito de aplicación a los empleados domésticos, con una dicción, por cierto, que contiene varios puntos críticos; el primero de ellos, la indicación de que «tampoco» se encuentra incluida, cuando las referencias inmediatamente anteriores sí entran, aunque matizadamente, en su radio de influencia.

El fundamento de esta exclusión es habitual que se atribuya a la prevalencia del derecho a la intimidad, y su concreción en el respeto a la inviolabilidad del hogar familiar (*cfr.* apdos. 2 y 3 del art. 18 CE), incompatible con un control de las condiciones de trabajo a través de la ITSS típico, sin perjuicio de que a ello se añada el difícil encaje en este peculiar mercado de trabajo de algunos de los mecanismos propios de la más moderna normativa sobre prevención de riesgos laborales, como pueden ser las prescripciones dirigidas a estructurar la representación y participación de los trabajadores. Con todo, conviene recordar que la inexistencia de esa especial intervención pública que fundamenta el Derecho de la Seguridad e Higiene en el Trabajo en absoluto significa que las condiciones en que estos trabajadores desarrollan su prestación sean jurídicamente irrelevantes; afortunadamente matiza al respecto el mismo artículo 3.4 de la LPRL que no obstante la exclusión, «el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene» y aún este expediente cabe juzgarlo insuficiente, pues, como se ha visto, en otros sectores en que tampoco actúa la ITSS sí se aplica la legislación de salud laboral (60).

Pues bien, este supuesto es abordado al tratar la LITSS de las *facultades* de los inspectores para el desarrollo de sus competencias, pues la autorización para «entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo» contiene una salvedad: «Si el centro de trabajo sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial» (61).

## 5. Relaciones con otros órganos implicados en la prevención de los riesgos laborales.

La cercanía de la Inspección a los lugares de trabajo, y por tanto, a las propias situaciones de riesgo laboral y sus efectos, es aprovechada para brindar una colaboración necesaria a otras instancias con competencias en el ámbito de la prevención de riesgos profesionales (62). Entre tales destacan, principalmente:

---

(60) Sobre esta crítica, más ampliamente, A.V. SEMPERE NAVARRO *et alrri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, págs. 68-69.

(61) *Cfr.* artículo 5.1.

(62) Sobre la implicación de diferentes Administraciones Públicas en esta materia, por todos, *cfr.* J. CUEVAS LÓPEZ: «Actuación de las Administraciones Públicas en la prevención de Riesgos Laborales», en VV.AA.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, 1996, pág. 373 y ss.



- Con carácter general, pese a la adscripción de la ITSS a la Administración laboral, sobre ella pivota, en buena medida, la articulación necesaria con otros Departamentos implicados por la seguridad y salud en el trabajo (63), función para la que es especialmente relevante que se canalice a su través la información sobre los daños a la vida y salud de los trabajadores; así lo recogía la anterior LITSS (64), y aunque la nueva no haya sido excesivamente explícita acerca de este particular (65), sigue siendo válida la prescripción que, en esa dirección, contiene la propia LPRL (66).
- Su auxilio en orden al conocimiento de los hechos, necesario para la aplicación de las normas laborales por los Tribunales, es fundamental; por supuesto, no es la seguridad e higiene el único ámbito en que se produce este fenómeno (67), pero tal tarea es destacada por la LPRL al señalar expresamente entre las competencias de la ITSS la de «elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales» (68); esta previsión viene a reiterar lo indicado en el artículo 141.2 de la Ley de Procedimiento Laboral, más detallado sobre el contenido de ese informe (69). De la misma manera, en procesos judiciales relacionados con la normativa sobre prevención de riesgos laborales entendida en sentido amplio, también la LPRL prevé una participación de la Inspección -aunque en lugar diferente al de la delimitación de sus competencias de vigilancia y control- para los supuestos en que la actuación empresarial pueda ser caracterizada como un delito contra los derechos de los trabajadores en este campo (70); así, en el artículo 42.4 se dispone la colaboración entre la autoridad laboral y, específicamente, la ITSS, con el Ministerio Fiscal.

Pues bien, todas estas actuaciones encuentran amparo en la nueva LITSS al incluir entre sus funciones de *asistencia técnica* la emisión de «los informes que recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras cuando así lo establezca una norma legal» (71).

(63) Cfr. A.V. SEMPERE NAVARRO *et altri: Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 82.

(64) Vid. artículo 14 de la Ley 39/1962.

(65) Indica su artículo 3.2, en sus párrafos 2 y 3, que son funciones de la ITSS tanto «Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando les sea solicitada» como «Informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas de orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas».

(66) Vid. su artículo 11, párrafo segundo.

(67) Cfr., p. ej., arts. 137 y 146 de la LPL.

(68) Artículo 9.1 c).

(69) «En los procesos por accidentes de trabajo, el Juez, antes de la celebración del juicio, deberá interesar de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, si no figurase ya en los autos, informe relativo a las circunstancias en que sobrevino el accidente, trabajo que realizaba el accidentado, salario que percibía y base de cotización, que será expedido necesariamente en el plazo máximo de diez días».

(70) Vid. arts. 316 a 318 del Código Penal.

(71) Artículo 3.2.4.

Esas relaciones con otros órganos integrados en el Sistema de Salud Laboral abarcan también a la Fundación adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, pues con el fin de facilitar el cumplimiento de sus fines, «se articulará su colaboración con la Inspección de Trabajo» (72).

La ITSS también recibe la colaboración de otros organismos y, entre ellos, principalmente, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), «órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado (73)». Es lógico suponer que el alto contenido técnico de la normativa de salud laboral comporte problemas a quienes controlan su cumplimiento, y, a tal efecto, necesitan un auxilio de esa naturaleza (74). En este sentido, el artículo 8.1 c) de la LPRL define como función del INSHT el «apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, ..., en el ámbito de las Administraciones Públicas».

Aunque esa confusa redacción parece conducir a entender en un sentido restrictivo ese apoyo, ceñido exclusivamente a la labor de la Inspección en las Administraciones Públicas, en cuanto que son también sujetos obligados respecto del personal a su servicio, una interpretación más amplia queda avalada tanto por los diáfanos términos del debate parlamentario, en el curso del cual se introdujo este inciso, como de su lectura conjunta con el párrafo 2.º del artículo 9.2, en el que sí queda meridianamente claro que lo pretendido por ese precepto es permitir a las Comunidades Autónomas que en la ejecución de las competencias que hayan asumido sobre la vigilancia de las condiciones de seguridad e higiene puedan elegir el órgano que garantizará la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesario a la ITSS, o, dicho menos perifrásticamente, que se les permite atribuir esa facultad al órgano especializado que se haya integrado en su aparato administrativo, y en coherencia con ese planteamiento se ha pronunciado también la LITSS (75). Desde luego, sería paradójico que en el ámbito de competencias correspondiente a cada Comunidad Autónoma tal apoyo lo prestara un órgano diferente al INSHT y, sin embargo, para su propio aparato orgánico, en tanto que es una «Administración Pública» de las que menciona el artículo 8.1 c) de la LPRL, la Inspección debiera requerir la asistencia técnica del Instituto (76).

(72) Disposición adicional quinta, párrafo cuarto, de la LPRL. No obstante por los cometidos asignados a esta entidad, y sin perjuicio del silencio legal, se ha estimado también oportuno que mantenga una estrecha relación con el INSHT; *cfr.* A. V. SEMPERE NAVARRO *et alri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, *cit.*, págs. 142-143.

(73) Así es definido en el artículo 8.1 de la LPRL.

(74) Visto de otra forma, se puede hablar de un solapamiento de competencias respecto del asesoramiento a los empresarios respecto de cuestiones técnicas (en este sentido, S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, *cit.*, pág. 91), pues también los órganos científico-técnicos tienen atribuida esa misión directamente, sin estar mediatizada por la actuación de la ITSS.

(75) Señala su artículo 2.3: «Las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La Administración General del Estado dotará a dicha Inspección del personal de apoyo administrativo que sea necesario para el correcto desarrollo de su función».

(76) En definitiva, este precepto simplemente adelantaría el contenido que con más claridad expone la disposición adicional tercera, 2 b): «En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que la ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes».

Diferente cuestión a la mera interpretación de ese precepto es la valoración que merezca su contenido, y, con carácter general, la opción asumida por la LPRL, en el sentido de permitir la exclusión parcial de la intervención del INSHT para atribuir esas facultades a organismos autónomos, lo que conecta con un problema más amplio, como es el de la articulación entre los organismos de la Administración General del Estado y de las entidades periféricas, en función del traspaso ya finalizado de competencias, que en ningún caso debe dar lugar a diferentes niveles de control -y, en definitiva, de cumplimiento- de la normativa de prevención de riesgos laborales, por lo que todos los poderes públicos, a los que de la misma forma vincula el mandato constitucional de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, deben ser extremadamente celosos en garantizar la más ágil y profunda colaboración, a la que repetidamente alude la LPRL, entre los diversos organismos. Sin embargo, del tenor de la LPRL parece desprenderse en ocasiones una vehemencia superior en la salvaguarda de la distribución de competencias entre las distintas Administraciones; así, mientras que en ningún momento se incide en la vinculación entre el INSHT y los eventuales «órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia», no son infrecuentes las cláusulas que pretenden salvaguardar la identidad e integridad de facultades de éstos (77).

Al mismo tiempo, a la luz de esas consideraciones deben interpretarse los diversos apartados tocantes a esta materia contenidos en el artículo 2 del Real Decreto 577/1982; así, cuando dispone que el INSHT ha de «analizar e investigar las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proponiendo las medidas correctoras que procedieran. De dichas actuaciones se informará a la Inspección de Trabajo en los casos de muerte, muy graves y graves; igualmente se emitirán los informes que, en su caso, se soliciten por la autoridad competente» (apdo. 1), «comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave o reiterada por las Empresas o sus trabajadores de normas de prevención de riesgos profesionales que pudieran entrañar peligro para la salud o integridad física de los trabajadores, así como el incumplimiento de las comunicaciones» (apdo. 12), y prestar el asesoramiento y colaboración técnica necesaria a ... la Inspección de Trabajo» (apdo. 15).

### III. ACTUACIONES CONCRETAS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

#### 1. La función inspectora como control, en sentido amplio, sobre la adecuación de las conductas a las exigencias del Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

La conexión entre la actividad inspectora y los Derechos fundamentales ha provocado que, en buena medida, su regulación fuera incluida en las normas dirigidas a la actividad sancionadora, de forma algo forzada, bajo el epígrafe «actividades previas al procedimiento san-

---

(77) P. ej., *cf.* artículo 8.1 e) de la LPRL, *in fine*.

cionador» (78), de manera que a ellas habrá de realizar frecuentes remisiones. La LITSS apenas ha interferido en ese esquema -a salvo de lo que pueda ocurrir con sus desarrollos reglamentarios (79)- y sí propone su propio esquema conceptual, en el que el punto de partida es un concepto unitario de la función inspectora, que abarca tres aspectos: vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, asistencia técnica y arbitraje, conciliación y mediación (80). Para el ejercicio de esa función, se dota a los inspectores de *cinco facultades* y, finalmente, se indica también cuál puede ser el resultado al que conduzca la acción o actividad inspectora (81). Este modelo basado en la triada objetivos/medios/resultados es válido también, lógicamente, si se enfoca bajo el restrictivo prisma de la salud laboral, aunque algunos de esos objetivos no tengan conexión con este ámbito, ni todos los medios y resultados relacionados con la actividad inspectora puedan predicarse de la seguridad e higiene.

La LPRL, centrada exclusivamente, como es lógico, en el aspecto de salud laboral, utilizó otra sistemática, que, con la finalidad principal de presentar las diversas interacciones entre la Inspección y la prevención de los riesgos laborales, permite clasificar sus competencias en la materia en torno a tres núcleos de actuación: la vigilancia, el asesoramiento y el apoyo a otros órganos. Efectivamente, esas tres actividades se encuentran estrechamente conectadas entre sí, hasta el punto de que la LPRL las presenta como vertientes de la misma, es decir, *funciones* que competen a la Inspección en cumplimiento de su *función* de velar «vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» (82), que constituye, a su vez, una de las tres «actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia laboral», pues velar «por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» se lleva a cabo «mediante las actuaciones de vigilancia y control», añadiéndose que «a estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control (83)».

Por consiguiente, el control, entendido en sentido amplio, precisa en primer lugar una tarea de observación inmediata en los lugares de trabajo, pero al mismo tiempo no se agota en esa actitud pasiva, sino que, dada la preparación de este Cuerpo, también los objetivos de esa vigilancia

---

(78) Señala la Exposición de Motivos del Real Decreto 396/1996 que dicha norma subviene a «la necesidad de dar respuesta a determinados aspectos del procedimiento sancionador, que exigen un tratamiento más acorde con las prescripciones constitucionales sobre defensa de los derechos individuales y colectivos de los particulares sujetos a la actividad inspectora». Para una exposición de esas actividades previas, por todos, *cfr.* J. L. LAFUENTE: «El Reglamento del Procedimiento Sancionador en materia social aprobado por Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo. Análisis crítico», *Tribuna Social*, núm. 74, 1997, págs. 21-22.

(79) Únicamente producen solapamientos con esa regulación respecto de algunas de las «medidas derivadas de la actividad inspectora» que recoge el artículo 7 de la LITSS.

(80) *Cfr.* artículo 3 de la LITSS.

(81) *Vid.*, respectivamente, artículos 5 y 7 de la LISOS.

(82) El artículo 9.1 de la LPRL evita la repetición del término empleando la palabra misión, pues en su párrafo primero señala la función que corresponde a la Inspección, y en el segundo añade que: «En cumplimiento de esa misión, tendrá las siguientes funciones».

(83) Así, artículo 7.1 b) de la LPRL.

se consiguen asesorando y prestando asistencia técnica, cuyo destinatario puede ser tanto otro organismo de la Administración como los sujetos implicados por el riesgo profesional que se pretende controlar.

Esa zona gris entre vigilancia y asesoramiento también puede apreciarse respecto de la sanción al «incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales», tercera y última de las actuaciones encomendadas a las Administraciones Públicas competentes en materia laboral (84), puesto que aún sin corresponder tal a la Inspección (85), constituye una facultad estatal cuyo ejercicio comienza exclusivamente a través de su actuación (86).

## **2. La vigilancia sobre el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales e iniciación de los procedimientos sancionadores.**

Esta tarea, ya mencionada explícitamente en la anterior Ley de la Inspección (87), fue formulada con más amplitud en el artículo 9.1 a) de la LPRL, poniendo de relieve su conexión con la facultad sancionadora que corresponde a la autoridad laboral: «Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales».

Tal estrecha vinculación entre vigilancia y desencadenamiento del proceso sancionador es la causa de que la regulación de esta tarea haya sido objeto de minuciosa atención, como se ha advertido, por parte del Real Decreto 396/1996, que regula el procedimiento sancionador en el orden social y cuyo articulado abarca todo el proceso de actuación inspectora, desde su mismo origen, enunciado como la «iniciación de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador» (88). Al aprobarse esa norma, pudo advertirse la discutible legalidad de alguna de sus prescripciones, pues por su rango normativo no era el instrumento oportuno para la pretendida actualización de la Ley 39/1962 en determinados puntos (89); los términos del enfoque que merece esta cuestión han cambiado notablemente, pues la derogación explícita lleva a que, en todo caso, deba enjuiciarse la compatibilidad entre el desarrollo de la LISOS y la nueva LITSS.

---

(84) Artículo 7.1 c) de la LPRL.

(85) Artículo 52 de la LPRL.

(86) Artículo 20 del Real Decreto 396/1996.

(87) *Cfr.* artículos 3.I e) de la Ley 39/1962 y 2.I.2 a) del Real Decreto 2122/1971.

(88) *Cfr.* la Sección 1.ª del Capítulo II.

(89) Compárense, p. ej., los artículos 11 de la ley y 9 del reglamento, aunque en este punto también el artículo 7 del Real Decreto 2122/1971, se apartaba del tenor legal.

En todo caso, el control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales desempeñado por la ITSS no tiene por finalidad exclusiva, en modo alguno, la activación de procedimientos sancionadores -al contrario, la labor de tutela de la seguridad e higiene asumida por los poderes públicos aconseja primar otro tipo de actitudes que favorezcan más la consecución del objetivo perseguido (90), de manera que, desde una perspectiva dogmática o conceptual, habrían de quedar fuera del Real Decreto 396/1996 un buen número de actuaciones inspectoras; si esta norma acogió la opción contraria, incluyendo en su regulación a todas ellas, independientemente de que desemboquen en un proceso sancionador o tengan otro fin, como reconoce explícitamente su artículo 8 (91), se debe achacar a un criterio dogmático confuso, pero que en buena medida es achacable a la propia LPRL que, por ejemplo, aunque incluye la orden de paralización de actividades en la regulación de la ITSS (92), desarrolla su contenido en el Capítulo de Responsabilidades y Sanciones (93), por más que esa medida se ha de adoptar ante un supuesto de hecho -existencia de peligros graves e inminentes para la vida o salud de los trabajadores- independiente de la adecuación entre actuación empresarial y prescripciones de la normativa de seguridad e higiene (94); el mayor acierto en este punto de la norma derogada (95) ha desaparecido, puesto que la paralización de trabajos se supedita en la actual LITSS a la «inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales» (96).

Por consiguiente, de manera inseparable a lo que constituye la estricta vigilancia y control sobre la normativa de prevención de riesgos laborales, deben considerarse las actuaciones dirigidas a hacer eficaz ese control en el plano del nivel de seguridad en que se desarrolle la prestación objeto de la indagación, que son, básicamente, la paralización de actividades, los requerimientos y el desencadenamiento de procesos sancionadores.

(90) En este sentido, *cf.* M. GÁMEZ OREA: «La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales», *Actualidad Laboral*, núm. 13, 1998, págs. 240-241.

(91) Con una formulación que parece contener una contradicción en los términos: «Se entiende por actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, a los efectos del presente Reglamento, el conjunto de actuaciones realizadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en el orden social, de las que puede derivar la iniciación de un procedimiento sancionador o liquidatorio, la extensión de un requerimiento o de una advertencia para la corrección de las deficiencias observadas, o de una orden de paralización de trabajos y, en su caso, la ordenación de las medidas de carácter provisional que fuesen necesarias».

(92) *Vid.* artículo 9.1 f).

(93) Artículo 44, a continuación de los requerimientos -art. 43-, respecto de los cuales es oportuna la misma consideración.

(94) M. GÁMEZ OREA: «La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales», *cit.*, págs. 247-248, admitiendo el carácter no sancionador de la medida, entiende acertado el precepto en cuanto que «inobservancia» es un concepto diferente de «infracción», dada la amplitud del deber general de seguridad, pero aún así siguen siendo posibles los supuestos de riesgo grave e inminente que tampoco impliquen tal «inobservancia».

(95) Más acertada en este sentido la prescripción de la anterior Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo que el artículo 44.1 de la LPRL, pues este último parece conceder a la Inspección esa facultad exclusivamente cuando exista un incumplimiento empresarial, olvidando la posible existencia de situaciones de riesgo grave e inminente no subsumibles en ese concepto, que sí parece contemplar el artículo 9.1 f) de la misma norma, lo que con claridad ocurría en el artículo 13.2.º e) de la Ley 39/1962.

(96) Artículo 7.10.

En todo caso conviene notar que la fórmula del artículo 9 de la LPRL no es excesivamente precisa, pues no es, propiamente, «proponer a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente» el resultado de la actividad inspectora. Efectivamente, diferente es que el acta de infracción -con el que se inicia el procedimiento sancionador (97)- deba contener una «propuesta de sanción, su graduación y cuantificación (98)», de elevar una propuesta de sanción, lo que corresponde a otra fase del procedimiento instructor (99), y necesariamente se ha de llevar a cabo por diferente funcionario de la Inspección (100), cuando eleva todas las actuaciones al órgano competente para resolver (101).

Este particular también se encuentra incluido entre las *medidas derivadas de la actividad inspectora*: «Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, de infracción por obstrucción, o requiriendo a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio ...» (102), medida, en este último, coordinada con lo dispuesto en la LPRL (103).

### 3. Los requerimientos y el asesoramiento en materia de prevención.

Como ya se ha señalado, la eficacia perseguida por los poderes públicos en la protección de la salud e integridad física de los trabajadores aconseja no reducir su actividad a la dinámica *exigencias normativas/control sobre su cumplimiento/sanción*, porque también la actitud positiva, fomentando las posturas prevencionistas en la empresa, tiene una notable incidencia. El Derecho de la Seguridad e Higiene partió de dar importancia casi de forma exclusiva al primer factor, evolucionando a lo largo de este siglo con un continuo incremento de la vertiente prevencionista, que ha corrido paralelo al incremento de las medidas positivas.

Es significativo, en este sentido, acudir a la evolución legislativa: mientras que la Ley Ordenadora de la Inspección datada en 1962 explícitamente señalaba que «el cometido de la Inspección de Trabajo» era sustancialmente la inspección, «pudiendo cumplir otra misión que se le atribuya, de

---

(97) Artículo 20 del Real Decreto 396/1996.

(98) Artículo 21.1 e) del Real Decreto 396/1996.

(99) *Instrucción y terminación del procedimiento*, regulado en la Sección 2.ª del Capítulo III del Real Decreto 396/1996.

(100) Así lo dispone el artículo 28 del Real Decreto 396/1996: «Dicha designación deberá recaer en un Inspector de Trabajo y Seguridad Social adscrito a la Inspección provincial, distinto del que levanta el acta, todo ello de acuerdo con la regulación propia de las Comunidades Autónomas», póstero el de esta última salvedad a través del cual podrían transitar los supuestos excepcionales previstos en la disposición adicional sexta de la LITSS.

(101) *Cfr.* artículo 32 del Real Decreto 396/1996.

(102) Artículo 7.4 de la LITSS.

(103) *Cfr.* artículo 45.1 b) de la LPRL. Sobre este particular *vid.*, por todos, I. DURÉNDEZ SÁEZ: «La doctrina de las presunciones y la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo», *REDT*, núm. 45, 1991, y «Actas de Controladores y actas de la Inspección de Trabajo», *REDT*, núm. 67, 1994.



índole directiva, ejecutiva, o de asesoramiento o informe, siempre que no entorpezca la realización de su cometido específico ni restrinja la autoridad o imparcialidad de los Inspectores en sus relaciones con los patronos y empresarios y con los trabajadores» (104), el reglamento de desarrollo, una década posterior, ya se refería de forma específica a la «asistencia técnica» como función de la Inspección (105), una de cuyas manifestaciones enunció como el asesoramiento a «empresas y trabajadores sobre los derechos y obligaciones establecidos por el ordenamiento jurídico vigente» en las mismas materias a las que se dirigía la vigilancia (106), de manera que el conocimiento de las condiciones en que se desenvuelve la prestación en un determinado centro también da lugar al asesoramiento, con el que están íntimamente relacionadas la facultad sancionadora y la formulación de requerimientos (107).

La LPRL, avanzando en ese proceso de transformación del Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo hacia un esquema netamente prevencionista, y por tanto, basado en la anticipación a los efectos del riesgo, incluye como función específica de la Inspección y en plano de igualdad con las restantes «asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada» (108).

Aun así, debe notarse que en ninguna norma se instrumentaliza de forma específica el cauce jurídico que debe transitarse en el desarrollo de esas funciones, de manera muy diferente a lo que ocurre con la participación de la ITSS en los procedimientos sancionadores. Al respecto, es posible entender que la cuestión haya sido dejada a la composición que juzguen oportuno empresas y trabajadores en sus relaciones con la Inspección (109), o, a la luz del artículo 40.4 de la LPRL, que regula la colaboración con la Inspección de Trabajo de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y a cuyo tenor las mismas «serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la ITSS en materia de prevención de riesgos laborales, en especial de los programas específicos para empresas con menos de seis trabajadores, e informadas del resultado de dichos planes», parece también una interpretación plausible que ese marco global sea el que encuadre tal actuación de fomento: avalaría esta posibilidad la singular referencia a las empresas que, *a priori*, mayor dificultad tendrán en hacerse cargo de sus obligaciones de seguridad e higiene a la vista de sus escasos recursos humanos.

Sin perjuicio de las ventajas ínsitas en ese régimen, la posibilidad de que cualquier agente implicado se dirigiera a la Inspección para solicitar su apoyo técnico no está vedada expresamente, y desde luego parece que depararía una fórmula interesante para elevar el nivel de protección de los trabajadores; al mismo tiempo, una cierta regulación de ese fenómeno no estaría de más, aunque sólo

---

(104) Artículo 10.

(105) Artículo 2.V.

(106) Apartado 1.

(107) *Cfr.* la ilustrativa redacción de su artículo 12.

(108) Artículo 9.1 b).

(109) En el mismo sentido, A. ARUFE VARELA: «Artículo 9», en VV. AA.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, (coord. M. IGLESIAS CABERO), Civitas, 1997, pág. 65.



fuera para impedir que la petición razonable de ayuda no pudiera dar lugar a la apertura de un procedimiento sancionador o que se consignara expresamente el carácter vinculante de las consultas.

Asimismo, conviene recordar aquí que la disposición adicional quinta de la LPRL prevé la colaboración entre la ITSS y la Fundación creada en esa misma disposición y adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo; la especial vinculación de este nuevo organismo a «las pequeñas empresas» conectaría con la idea reflejada, y el hecho de que en la Comisión se centre la participación de los agentes sociales en el ámbito estatal podría interpretarse como que es éste también el punto de engarce la Inspección y los sujetos implicados por la seguridad e higiene; no obstante, la limitación del espectro de acción posible de la Fundación, además de invitar a preguntarse por qué esa colaboración no se ha previsto en el ámbito de la propia Comisión Nacional, parece permitir que se concluya de forma razonable que éste no puede ser el marco exclusivo de la tarea de asesoramiento.

En este sentido, la nueva LITSS incluye entre los cometidos de asistencia técnica integrados en la función inspectora «facilitar información técnica a empresas y trabajadores con ocasión del ejercicio de la función inspectora» (110), declaración que ofrece también una sugerente guía interpretativa para ese precepto, aunque, debe ponerse también de relieve, no se corresponde con ningún desarrollo específico cuando la ley enumera las *facultades* de los Inspectores ni al listar las *medidas* derivadas de la actividad inspectora.

También estrechamente vinculado a la función de asesoramiento al empresario se encuentra el denominado «requerimiento», institución tradicional en nuestro ordenamiento y que la LPRL ha definido como la acción que debe realizar el Inspector de Trabajo y Seguridad Social que compruebe la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales dirigiéndose al empresario por escrito para que subsane, en el plazo que considere suficiente al efecto, las anomalías o deficiencias observadas (art. 43) (111). Como ya hubo ocasión de indicar, en la actual normativa reguladora de la seguridad y la salud en el trabajo esta figura se encuentra estrechamente entrelazada con el funcionamiento del aparato sancionador, pero lo cierto es que por sus características viene a ser un modo de asesoramiento, no sólo alternativo a las sanciones -de otro lado daría lugar un *bis in ídem* (112)-, sino que incluso en alguna norma se ha presentado como una opción excluyente de aquéllas (113), opción también saludada por la doctrina (114).

---

(110) Artículo 3.2.1.

(111) Definición más precisa, por más amplia, que la contenida en los artículos 13.1.2.º d) de la Ley 39/1962 y 23 a) del Real Decreto 2122/1971, que se refieren exclusivamente a «las modificaciones precisas en las instalaciones a fin de garantizar la salud y la seguridad de los trabajadores». Acerca de su régimen jurídico, M. GÁMEZ OREA: «Actas de advertencia-Requerimientos y órdenes de la Inspección de Trabajo», *Actualidad Laboral*, 1993-III, pág. 787 y ss. y A. BLASCO PELLICER: *El procedimiento sancionador en el orden social*, Tirant, Valencia, 1997, págs. 76-77.

(112) Cfr. artículo 43.2 de la LPRL.

(113) Así, artículo 12 del Real Decreto 2122/1971.

(114) P. ej., V. SAMPEDRO GUILLAMÓN: «La Inspección de Trabajo y la prevención del riesgo laboral», *Tribuna Social*, núm. 59, 1995, pág. 10.

En el fondo, se trata de una actuación similar a las que en otros ámbitos de la actuación de la ITSS se venían denominando «advertencias» o «recomendaciones» (115), y seguramente se hayan separado con la finalidad de resaltar su importancia y para dar la posibilidad a una figura adicional: la trascendencia de los bienes en juego exige en determinadas ocasiones medidas cautelares de superior calado, y, paradigmáticamente, la paralización de trabajos, a cuya conveniencia se supedita la pertinencia del requerimiento en la LPRL (116), habiendo de tomarse en consideración, además, que esa diferenciación también tiene repercusiones en el plano funcional, puesto que los requerimientos en materia de seguridad e higiene, al igual que la orden de paralización, no forman parte de los cometidos propios de los Subinspectores (117).

Pues bien, la LITSS tampoco aparece excesivamente coordinada con la anterior normativa en este punto. En primer lugar, suprime la diferente denominación, extendiendo el requerimiento a todo el orden social, aunque aun así continúa manteniendo una exposición diferenciada para el mismo según recaiga o no sobre una situación deficiente desde el punto de vista de la salud laboral (118), que es descrita en unos términos poco acordes con los modernos perfiles de la obligación de seguridad; así, indica que es posible «requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le indique, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores», con lo que, literalmente interpretado este precepto, quedan fuera algunos de los deberes empresariales más importantes como la evaluación y planificación de los riesgos, la coordinación interempresarial o la vigilancia de la salud.

Con todo, son más precisas las fórmulas utilizadas en la LPRL o el Real Decreto 396/1996, en la medida en que el mismo artículo 7, en su apartado 2, faculta de forma genérica al Inspector a «requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social, incluso con su justificación ante el funcionario actuante».

---

(115) *Vid.* artículos 16 y 17 del Real Decreto 396/1996, prácticamente sólo diferenciados por la denominación de la comunicación dirigida por el Inspector al empresario; la configuración como figuras distintas queda clara en el artículo 15.1 del mismo Real Decreto 396/1996 puesto que entre las medidas a adoptar por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social se separan los supuestos de «formular advertencia o recomendación para lograr el más efectivo cumplimiento de las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada la Inspección» [apdo. b)] y «formular requerimiento en materia de prevención de riesgos laborales» [apdo. c)]. Planteando el requerimiento como modalidad del género «advertencias y recomendaciones», M. GÁMEZ OREA: «La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales», *cit.*, pág. 241 y ss.; también distingue entre ambas figuras, restringiendo el ámbito del requerimiento a la salud laboral, C. TOLOSA TRIBIÑO: «La potestad sancionadora de la administración en el ámbito laboral», *Actualidad Laboral*, núm. 2, 1998, págs. 25-26.

(116) *Vid.* artículo 41.

(117) En la actualidad, así se deduce de la remisión contenida en el artículo 8.4 de la LITSS, que entre otras de las medidas contenidas en el artículo 7 que excluye están las de los apartados 3 y 10.

(118) Sin que, pese a la diferente redacción utilizada en los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la LITSS, se pueda colegir diferencia alguna de régimen jurídico entre ambos supuestos.

En cuanto a la relación del requerimiento con la iniciación del expediente sancionador, sí es más explícita la LITSS que esas otras normas, dentro de que utiliza una fórmula general, y en la medida en que se entienda que el artículo 7.1 es aplicable a los dos párrafos que le siguen: «Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores» (119). Si bien no existe ninguna indicación sobre qué circunstancias son las que pueden aconsejar esta preferencia -¿se ocupará de ello el desarrollo reglamentario?-, la mera indicación de la causalidad de la medida y sus límites -ausencia de daño a los trabajadores- es menos críptica que la mención a la «propuesta de sanción, en su caso» del artículo 43.1 de la LPRL, al que también se remitía el artículo 17 del Real Decreto 396/1996, copiando, sin embargo, la fórmula que el artículo 16 de esa misma norma destinaba a las recomendaciones, salvo en lo relativo a la dación de cuentas a la Autoridad laboral competente (120).

En todo caso, conviene precisar que el requerimiento como alternativa a la directa imputación de una infracción constituye en cierta manera una especie de arma de doble filo: su incumplimiento no constituye en ningún caso una infracción propia (121), pero si se desobedece, *ex* artículo 49.1 f) implica la agravación de la sanción (122).

#### 4. La paralización de trabajos.

A esta institución se ha hecho ya mención en dos ocasiones, para poner de relieve tanto el asombroso fenómeno de que esté regulada en tantas normas diferentes como para resaltar que últimamente es objeto de una deficiente caracterización en la medida en que se tiende a asimilarla a las sanciones administrativas, bien por incluirla en secciones de normas que se dirigen a esa parcela, bien por supeditar su pertinencia a la existencia de infracción (123).

(119) Fórmula similar a la ya empleada por el artículo 48 de la LISOS y deudora, como ese precepto señala, de diversas prescripciones contenidas en Convenios internacionales; un comentario a esa disposición en J. GARCÍA BLASCO: *Infracciones y sanciones en materia laboral*, Civitas, 1989, págs. 173-174.

(120) Planteándose los límites de la discrecionalidad en el requerimiento, *cf.* M. GÁMEZ OREA: «La fiscalización administrativa no sancionadora de las condiciones de seguridad y salud laborales», *cit.*, pág. 246.

(121) Como tal no debe entenderse la infracción tipificada en el artículo 48.3 de la LPRL, puesto que la Inspección *ordena* la paralización de actividad, en una comunicación que, pese al término utilizado por la ley, no constituye propiamente un requerimiento.

(122) Que de otra forma, si no se aprecia la concurrencia de ninguno de los *criterios* contenidos en ese precepto, se impondría «en el grado mínimo, en su tramo inferior» (art. 49.3, párrafo segundo, LPRL).

(123) Ambas cuestiones, p. ej., en el artículo 44 de la LPRL. En absoluto se trata de una cuestión baladí; p. ej., como pone de relieve A. OJEDA AVILÉS: «Los conflictos en la paralización de actividades por riesgo grave e inminente», en VV.AA.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, 1996, pág. 336, según exista o no culpabilidad empresarial se aplicará un régimen diferente a la recuperación del tiempo perdido.

El régimen jurídico de esta institución presenta, por mor de las últimas modificaciones legislativas, bastantes dudas: desde, en primer lugar, la vigencia del artículo 19.5 del ET, no derogado expresamente por la LPRL y cuyo párrafo primero es perfectamente sostenible que se encuentre en vigor y que la referencia a la «autoridad competente» lo sea a la ITSS (124), hasta el sorprendente sistema de levantamiento de la medida cautelar, ya que vale tanto la voluntad de la Autoridad laboral ante la que se impugne o del Inspector que la haya decretado como la del propio empresario afectado, «tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron» (125), lo que seguramente lleve a prescindir, habitualmente, de los otros sistemas más onerosos y plantee serias dudas acerca de la viabilidad de algunas de las graves sanciones que lleva aparejada la violación de la interdicción, pues si bien en el plano administrativo la posible infracción empresarial consiste tanto en «no paralizar ni suspender de forma inmediata, a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgos laborales» como en «reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización» (126), en el plano de la Seguridad Social únicamente el incumplimiento de la orden de paralización «se equiparará, respecto de los accidentes de trabajo que en tal caso, pudieran producirse, a falta de formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados» (127), de manera que la reanudación irregular -culpable o no- queda posiblemente fuera de este supuesto de hecho.

Pues bien, la LITSS no ha pretendido poner orden en este caos, y simplemente ha recordado esta facultad de la Inspección como una de las medidas derivadas de la actuación inspectora: «Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores» (128). En este caso, por omisión, tampoco es alabable la opción adoptada por el legislador.

Íntimamente relacionada con esta actuación, y de la que es predicable buena parte de lo señalado, se encuentra la «suspensión o cierre del centro de trabajo» regulado en el artículo 53 de la LPRL (129), y en cuya tramitación participa activamente la ITSS según el artículo 37 del Real

(124) Un acercamiento a los perfiles de esta institución, p. ej., en A. CÁMARA BOTÍA: «El derecho del trabajador a interrumpir el trabajo en caso de riesgo grave e inminente para su vida o salud: un apunte sobre sus precedentes normativos y jurisprudenciales», *Aranzadi Social*, 1996-I, pág. 2.759 y ss. Planteándose el problema de compatibilizar ambos cuerpos normativos, por todos, J. GARCÍA BLASCO y M. GONZÁLEZ LABRADA: «El derecho del trabajador a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo en situaciones de riesgo grave e inminente», *Aranzadi Social*, 1996-I, pág. 2.774 y J.J. FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ y S. RODRÍGUEZ ESCANCIANO: «Disposición derogatoria de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Un ejemplo a evitar», *cit.*, págs. 26-28.

(125) Artículos 44.1 de la LPRL y 18 del Real Decreto 396/1996.

(126) Artículo 48.4 de la LPRL.

(127) Transcrito del artículo 18 del Real Decreto 396/1996, que incorpora, modificando ligeramente su redacción, el artículo 195 de la LGSS.

(128) Artículo 7.10.

(129) «El Gobierno o, en su caso, los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrán acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía».

Decreto 396/1996 (130); pese a que dos normas distintas se ocupan de este supuesto, la Ley 42/1997 lo ha preterido, al menos, nominalmente (131).

## 5. Servicios de Prevención.

La señalada potenciación de las facultades de asesoramiento correspondientes a la Administración laboral en materia de salud laboral, medio para un mejor cumplimiento de su función de velar por la seguridad e higiene según el mandato constitucional del artículo 40.2 de la Constitución Española, reviste una formulación rotunda cuando se trata en la LPRL de la acción inspectora respecto de los Servicios de Prevención, ya que, a diferencia de lo que sucedía con sus *antecesores* los servicios médicos (132), la Inspección deberá «comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas» por dichos organismos (133). La especial atención dirigida a los Servicios de Prevención puede deberse a que su creación, en esa misma ley, supuso una innovación relevante en el panorama normativo del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo (134); desde luego, la mención es oportuna, porque a estos agentes se ha atribuido un papel fundamental en el nuevo diseño de la organización de la prevención en la empresa, pero esta misma consideración plantea un interrogante sobre la congruencia de la LPRL en el tratamiento de estos organismos, excluidos, en la práctica, de la consideración de sujetos obligados por la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

En efecto, aunque la obligación de las empresas de relacionarse con estos servicios sea oportuno que no les exima de responsabilidad alguna -a fin de reforzar tanto la eficacia que caracteriza al Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo como la posición jurídica del trabajador que pueda resultar perjudicado, que demandará a su empresario, y éste, en su caso, al servicio causante material de las condiciones que hayan posibilitado la lesión (135)-, lo cierto es que difícilmente se comprende por qué estos agentes que contratan con las empresas no pueden incurrir en responsabilidades administrativas (136),

(130) «Cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones referidas a la seguridad e higiene y salud laborales el Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social lo pondrá en conocimiento de la autoridad laboral competente al objeto que se someta la suspensión temporal o cierre del establecimiento a la aprobación del Gobierno o, en su caso, del órgano competente de la Comunidad Autónoma, de conformidad con lo previsto en el artículo 53 de la Ley 31/1995».

(131) Recuérdese que su artículo 7.13 recoge una cláusula genérica, en virtud de la cual también son «medidas derivadas de la actividad inspectora» «cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor».

(132) I. BERNARDO JIMÉNEZ: «La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales», *Actualidad Laboral*, 1996-II, pág. 464.

(133) *Vid.* artículo 9.1 e).

(134) *Cfr.*, por todos, J. L. GALVÁN DE GRANDA: «El papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *cit.*, pág. 358.

(135) Artículo 14.4 de la LPRL.

(136) Siempre, claro está, que se trate de Servicios de Prevención Ajenos, pues todos los posibles modelos han sido tratados de la misma manera a estos efectos (al respecto, *cfr.* A. MORENO MÁRQUEZ: *Los Servicios de Prevención*, Tirant, Valencia, 1997, págs. 232-233). Sobre la tipología de estos entes, *cfr.*, por todos, J. J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ: «Los Servicios de Prevención (Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba su Reglamento)», *Documentación Laboral*, núm. 53, 1997, pág. 87 y ss.

pese a que la LPRL les atribuye determinadas obligaciones (137), y, *mutatis mutandis*, figuras similares en el ordenamiento laboral se han considerado sujetos capaces de infringir la normativa social, como las agencias privadas de colocación (138).

A su vez, desde ese estatus de irresponsabilidad, la función controladora asignada a la Inspección resultaba, con la LPRL en la mano, casi huérfana de trascendencia (139). A salvo de otras interpretaciones (140), se quedaba, por tanto, a la espera de la anunciada normativa de desarrollo de estos organismos, que expresamente debería referirse a su «control» [art. 6.1 e) LPRL], entendiéndose necesario que, cuando menos, la actuación de vigilancia fuese trascendente en el plano de la acreditación necesitada por los Servicios de Prevención para desarrollar su actividad, según lo dispuesto en el artículo 31.5 de la LPRL (141).

Efectivamente, el Real Decreto 39/1997 supeditó la conservación de la autorización al mantenimiento de las condiciones bajo las que se concedió la acreditación (142), pesando sobre estas entidades la obligación de notificar a la Autoridad laboral competente cualquier modificación. Asimismo, las autoridades laborales y sanitarias pueden comprobar el cumplimiento de esas condiciones (143) y la que la concedió, bien por sus propias indagaciones, bien por los datos remitidos por las de otros ámbitos geográficos, puede retirar la acreditación (144).

Disponer de este único remedio -extremo, sin duda- y haber marginado las posibles sanciones administrativas -¿acaso no son obligaciones de seguridad e higiene las que les vinculan (145)?- constituye un serio óbice a la operatividad de estas normas, que abren un portillo para dejar impunes

(137) Especialmente, apartados 2 a 4 del artículo 31.

(138) Artículo 3.1 del Real Decreto 396/1996.

(139) S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR: *Comentarios a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 92, señalan que esta mención puede deberse al carácter novedoso de la institución pero, al mismo tiempo, que para que esté dotado de alguna trascendencia debía unirse la posibilidad de sancionar a tales servicios, cuestión complicada al no haberse incluido en la tipificación de infracciones contra la seguridad y salud en el trabajo que contienen los artículos 46 a 48 de la LPRL.

(140) A juicio de L. FERNÁNDEZ MARCOS: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos laborales*, cit., pág. 61, ya era previsible la exclusión de la «fiscalización ordinaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» en virtud de la terminología *ad hoc* utilizada, que hablaba de «comprobar y favorecer», en lugar de «vigilar» y «controlar».

(141) A.V. SEMPERE NAVARRO *et alrri*: *Derecho de la Seguridad y Salud en el Trabajo*, cit., pág. 133.

(142) Sobre el régimen jurídico de estas autorizaciones administrativas, por todos, *cf.* A. GARRIGUES GIMÉNEZ: *La organización de la prevención en la empresa*, Universidad Jaime I-Unión de Mutuas, 1997, pág. 342 y ss.

(143) Artículo 27.2 del RSP; junto con la mentada atribución a la ITSS en el artículo 9.1 e), a la Administración sanitaria concede el artículo 10 a) de la LPRL las facultades correlativas en su respectivo ámbito.

(144) Artículo 27.3 del RSP.

(145) Para una exposición concisa de las peculiaridades de su régimen jurídico, en el que se contienen las obligaciones que les conciernen, A. V. SEMPERE NAVARRO: «Aspectos jurídicos del Reglamento de Prevención de Riesgos Laborales», *Aranzadi Social*, núm. 17, 1998, págs. 49-50.

los incumplimientos no excesivamente graves de estas entidades (146) -se ha observado que incluso no ha sido previsto el caso de que comiencen las actuaciones de prevención sin autorización (147)-, debiendo recordarse, al efecto, que el artículo 7.1 a) de la LPRL encomienda a las Administraciones Públicas competentes en materia laboral «el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta ley» (148); más llamativo aún es que los sujetos que desarrollan tareas de prevención sí puedan ser objeto de la más extrema actuación del *ius puniendi* (149), poniendo en entredicho su caracterización de *última ratio* (150).

En fin, descartada la posible exigencia de responsabilidades administrativas, es positiva la regulación contenida en el artículo 3 de la Orden de 27 de junio, pues ensancha el régimen de la «comprobación del mantenimiento de las condiciones de acreditación», acercándolo, en la mayor medida posible, a lo que sería un régimen sancionador, pues también los pequeños incumplimientos son relevantes, lo que en principio parecía vedado al contarse con el único recurso de la retirada de la acreditación.

Efectivamente, no sólo las irregularidades que afecten «sustancialmente a las condiciones en que se basó la acreditación» pueden dar lugar a la suspensión o retirada de la autorización administrativa, sino que es posible también que, fruto de la actividad inspectora de las autoridades laboral y sanitaria, propongan, ante otro tipo de incumplimientos, «medidas y plazo para la corrección de las desviaciones observadas» (151). En caso de incumplirse aquéllas, también es posible iniciar un expediente de suspensión de la acreditación (152).

(146) Cuestión diferente, pero que conviene recordar, es la de la responsabilidad en que pueda incurrir la propia Administración por negligencia en su tarea de control de estos servicios externos, tanto inicial como sucesiva (posibilidad que plantea M. F. FERNÁNDEZ LÓPEZ: «Formación en materia de prevención de riesgos profesionales», en VV.AA.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, 1996, pág. 299, nota núm. 10).

(147) S. GONZÁLEZ ORTEGA, A. MORENO MÁRQUEZ y F. FERNÁNDEZ PERDIDO: *Comentarios al Reglamento de los Servicios de Prevención*, cit., págs. 28 y 197.

(148) Particular que para E. GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ: «La política de prevención de riesgos laborales. Objetivos y agentes. El papel de las Administraciones Públicas», en VV.AA.: *Seguridad y Salud en el Trabajo*, La Ley-Actualidad, 1997, págs. 30-31, no puede referirse a cuestión distinta de «los servicios de prevención tanto internos como externos», lo que mal se compadece con tan exiguo mecanismo de control.

(149) Así lo entiende, examinando el artículo 318 del Código Penal, J. RIVERO LAMAS: «Responsabilidades penales de la empresa en materia de prevención de riesgos laborales», *Actualidad Laboral*, 1996-III, pág. 699.

(150) *Mutatis mutandis*, su estatus jurídico viene a ser, al respecto, similar al de los trabajadores, irresponsables administrativamente pero responsables penalmente; cfr. A.V. SEMPERE NAVARRO y M. CARDENAL CARRO: «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales», cit., pág. 4.

(151) Cfr. artículo 3.2.

(152) En todo caso, la redacción de este precepto es innecesariamente farragosa, pues el artículo 3.3 vuelve a referirse a la verificación y sus posibles consecuencias sancionadoras. La acumulación de estos dos preceptos con contenidos en parte similares puede deberse a que la competencia para suspender o retirar la acreditación sólo corresponde a la autoridad laboral que la concedió, que, sin embargo, no es la única que puede proceder a las verificaciones. En todo caso, no queda claro qué razón induce a limitar los expedientes iniciados por otras Administraciones al efecto de la suspensión, descartando la extinción.



Como es conocido, la pretensión de eficacia en la prevención de los riesgos que informa la ley se proyecta sobre las diversas obligaciones que entre los particulares se constituyen en este ámbito modulándolas (153), y, a lo que aquí interesa, expresamente se dispuso en la DM que la intervención de estas organizaciones -incluso las obligaciones de los propios trabajadores- no eximirán a los empresarios «de sus responsabilidades» (art. 5, apdos. 2 y 3), a lo que nuestra ley añadió la consiguiente posibilidad de exigir daños y perjuicios, en su caso (art. 14.4) (154), y de ahí la existencia de un seguro obligatorio (155), pero esa prohibición de la «transmisión» de la responsabilidad ni impide que el trabajador pueda demandar al servicio, ni ha de llevar necesariamente aparejada la impunidad en el plano administrativo de estas entidades (156).

Para facilitar este control, el artículo 28 del RSP regula el registro de estas entidades -en el que se incluirán también las habilitadas para realizar auditorías-, particular en el que, de nuevo, tomar como factor geográfico base la Comunidad Autónoma complica la cuestión.

Como se ve, el panorama de los Servicios de Prevención es aún, cuando menos, difuso. ¿Cómo ha operado la LITSS sobre él? De la forma más sorprendente: ignorándolo completamente. De hecho, se puede decir que ese silencio incluso corrige a la LPRL, ya que estas entidades no entran dentro del *ámbito de actuación de la ITSS* (157). En consecuencia, se abre la posibilidad de interpretaciones variadísimas, como suele ocurrir cuando deficientemente las normas ignoran otras anteriores, entre las que se incluye, por supuesto, la derogación tácita de los preceptos citados de la LPRL.

---

(153) A.V. SEMPERE NAVARRO y M. CARDENAL CARRO: «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *cit.*, págs. 3-4.

(154) Entiende F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL: «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales como transposición de la Directiva Marco sobre Seguridad y Salud de los trabajadores en el lugar de trabajo», *cit.*, pág. 10, que la «irresponsabilidad» de estos servicios -al menos directa- deriva de la «restrictiva» opción asumida por la LPRL, que ha configurado estos organismos como meros entes de «asesoramiento y apoyo», «sin asignarles ámbito de decisión alguno»; no obstante, parece claro que también la DM, según se ha señalado, los plantea de la misma forma, incidiendo en que su actuación no menguará en ningún caso las obligaciones y consiguientes responsabilidades empresariales (*cfr.* su art. 5.2). Al mismo tiempo, no debe olvidarse que algunas obligaciones -como las documentales- no tienen incidencia en el cumplimiento de la obligación empresarial y vinculan exclusivamente a los Servicios de Prevención.

(155) *Cfr.* artículos 23 d) y 26.1 d) del RSP. Acerca de las posibles responsabilidades privadas en que pueden incurrir estos entes, *cfr.* M. J. HERRERO GARCÍA: «Responsabilidad civil de los Servicios de Prevención», *Actualidad Laboral*, núm. 10, 1998, pág. 181 y ss.

(156) Puede que por la misma razón la LPRL haya optado también por eximir de toda responsabilidad administrativa a los trabajadores, frente a lo dispuesto por la normativa anterior, y la haya reconducido hacia el poder sancionador empresarial. Sobre la evolución histórica de este particular, incidiendo en las razones que avalarían esa postura, *vid.* J. GARCÍA MURCIA: «Responsabilidades empresariales en materia de salud laboral», *Derecho y Salud*, vol. 4, núm. 1, 1996, págs. 70-72, y una completa clasificación de las responsabilidades en materia de seguridad e higiene según el sujeto al que se imputan, en M.E. CASAS BAAMONDE: «Derecho público y salud laboral: el régimen jurídico sancionador», *Derecho y Salud*, vol. 4, núm. 1, 1996, pág. 89 y ss.

(157) Efectivamente, por mucho que se forzara la interpretación ninguno de los supuestos del artículo 4.1 de la LITSS permite subsumir a los Servicios de Prevención.



## 6. Inspección de Trabajo y participación de los trabajadores.

Sin duda, de la LPRL se puede decir que fue una ley que primó notablemente la participación de los trabajadores, atenta a cubrir uno de los mayores déficit advertidos en las disposiciones a las que venía a sustituir (158). Además, estas medidas no se centraron exclusivamente en el plano de la *participación* en la empresa (159), sino que habilitaron importantes espacios en el plano *institucional* (160). En lo que aquí interesa, el artículo 40 de la LPRL abrió varios frentes bajo el sugerente epígrafe *Colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

Su primer apartado permitía genéricamente «a los trabajadores y sus representantes ... recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo». Lo cierto es que la regulación del reglamento sobre el procedimiento sancionador no arbitraba procedimiento diferente que la denuncia, a la cual tenían ya derecho sin mención alguna especial (161), y no parecía un verdadero camino para transitar esa pretendida *colaboración*, ya que el denunciante quedaba completamente apartado de las actuaciones inspectoras: «no se considerará al denunciante interesado en la actuación administrativa que se inicia a raíz de la denuncia, ni legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de la misma» (162), postura que al menos ha matizado la nueva LITSS, en la medida en que tras el completo apartamiento en la fase investigadora, de abrirse expediente sancionador el denunciante queda como *interesado* (163).

Sin desmerecer la importancia de la novedad introducida en la LITSS, lo cierto es que el resultado al que conduce sigue sin poder caracterizarse de satisfactorio a los efectos pretendidos por la

- (158) *Cfr.*, por todos, R. QUESADA SEGURA: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Tirant, 1997, pág. 17 y ss., S. GONZÁLEZ ORTEGA: «Derecho a la salud y control de los trabajadores», *Relaciones Laborales* 1990-I, pág. 254 y ss. y F. PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL: «La Directiva Marco sobre medidas de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo y la adaptación del ordenamiento español», *Relaciones Laborales* 1991-I, pág. 1.226.
- (159) Al respecto, por todos, *vid.* F. VALDÉS DAL-RÉ: «La participación de los trabajadores en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Derecho y Salud* vol. 4, núm. 1, 1996, pág. 48 y ss.; E. GARRIDO PÉREZ: «La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales en la Ley 31/1995», *Relaciones Laborales* núm. 20, 1997, pág. 33 y ss. y M. A. PURCALLA BONILLA y R. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ: «Notas sobre la figura del Delegado de Prevención», *ibíd.*, pág. 64 y ss.
- (160) El ejemplo más claro de ello es la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Sobre esta institución, *cfr.*, por todos, J. R. MERCADER UGUINA: «Un paso más en la construcción del nuevo sistema de salud laboral: el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo», *Relaciones Laborales* 1996-II; A. MONTOYA MELGAR y J. PIZÁ GRANADOS: *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, McGraw-Hill, 1996, págs. 63-64 y F. GASCÓ VIDAL y D. J. ARRIZABALAGA MORENO: «La política preventiva» en VV.AA.: *Lecciones sobre la Ley de Prevención de Riesgos laborales*, coord. J. I. GARCÍA NINET y A. GARRIGUES GIMÉNEZ, Tirant, Castellón, 1997, pág. 54 y ss.
- (161) La regulación de la denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción está recogida en el artículo 9.1 e) del Real Decreto 396/1996.
- (162) Artículo 9.2 del Real Decreto 396/1996.
- (163) *Cfr.* artículo 13.2.

LPRL. Ahora bien, quizá el camino deba buscarse en esa misma norma, pues el siguiente párrafo del artículo 40 recaía directamente sobre esa fase investigadora y concedía a los trabajadores una facultad bien interesante a estos efectos: «En las visitas a los centros de trabajo para la comprobación del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comunicará su presencia al empresario o a su representante o a la persona inspeccionada, al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas, a menos que considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones».

Esa última *capacidad de veto* concedida al Inspector, que además debe ser motivada, no es óbice suficiente como para entender que en la mayoría de los casos los representantes carecen del *derecho* de asistir a la visita y, por consiguiente, a la actuación inspectora, con el evidente sentido de poder orientar o aconsejar su actuación (164), como claramente recogió con posterioridad, en el plano normativo, el Reglamento de desarrollo de la LISOS (165), en coherencia con otras disposiciones de la propia LPRL (166). Pues bien, la LITSS no ha querido ser coherente con esa disposición, y ha invertido los términos de la elección, concediendo a los Inspectores la facultad de hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora (167). Aunque la interpretación no conduce necesariamente a estimar tácitamente derogada esa facultad de los representantes de los trabajadores -bien porque se considere una *norma especial* para el supuesto de la inspección ligada a la salud

(164) P. ej., planteándolo como un derecho incondicionado y poniendo de relieve la capacidad de influir en la actividad inspectora, R. QUESADA SEGURA: *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, cit., pág. 62.

(165) Señala su artículo 14, bajo la rúbrica *Colaboración de los representantes de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales*: «Cuando la actuación se realice mediante visita, en materia de prevención de riesgos laborales, a los centros y lugares de trabajo, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comunicará su presencia al empresario o a su representante, al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante el desarrollo de la misma y formularle las observaciones que estimen pertinentes, a menos que el funcionario actuante estime que ello puede perjudicar el éxito de sus funciones».

(166) La primera de las facultades reconocidas a los Delegados de Prevención para el ejercicio de sus competencias en el artículo 36.2 a) es «acompañar a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo, así como, en los términos previstos en el artículo 40 de esta ley, a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas», lo que supone, además, uno de los casos que aumentan su crédito horario *ex* artículo 37.1 de la LPRL.

Sobre el significado de la articulación del régimen jurídico de los Delegados de Prevención en «facultades» y «competencias», *vid.*, por todos, F. RODRÍGUEZ SAÑUDO: «Representación y participación de los trabajadores en la empresa en materia de prevención», en VV.AA.: *La prevención de riesgos laborales. Aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, 1996, págs. 268-269 y F. MUT GONZÁLEZ: «La organización del Servicio de Prevención de riesgos laborales. Obligaciones y responsabilidades. Competencias y facultades de la empresa y de los trabajadores», *Relaciones Laborales*, núm. 20, 1997, pág. 23.

(167) Artículo 5.2.

laboral (168), bien considerando la cuestión desde un punto de vista sistemático, pues las *facultades* del inspector son cuestión diferente a las propias de los representantes- tampoco parece alabable en este caso la completa ignorancia por parte de la LITSS de este particular, en una especie de vuelta atrás en un particular en el que la propia LPRL no había sido completamente respetuosa con la Directiva Marco 89/391/CE (169).

Tampoco las prescripciones de los apartados 3 y 4 del artículo 40 de la LPRL han recibido una acogida satisfactoria en la LITSS. Así, nada se dice acerca de la información a los Delegados de Prevención de «los resultados de las visitas ... y sobre las medidas adoptadas como consecuencia de las mismas» (170), y aunque genéricamente dispone que «La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones, procurará la necesaria colaboración con las organizaciones de empresarios y trabajadores, así como con sus representantes. Periódicamente la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social facilitará información sobre extremos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectoras, memorias de actividades y demás antecedentes, a las organizaciones empresariales y sindicales» (171) su alcance es bastante menor que el del artículo 40.4 de la LPRL, que, en la escala de los estadios de la participación, trascendía la mera información para llegar hasta la consulta (172).

## 7. Propositiones de primas de cotización.

Conforme a una ya larga tradición legislativa en nuestro ordenamiento, legalmente se admite la posibilidad de que el importe de las cotizaciones a la Seguridad Social incentive el cumplimiento de las normas de Salud Laboral. Así, la vigente LGSS establece en su artículo 108.3, respecto de las cuantías de las primas por cotización, que «...podrá aumentarse en el caso de empresas que incumplan sus obligaciones en materia de higiene y seguridad en el trabajo. La reducción y el aumento

- 
- (168) Esta especialidad de las visitas en materia de prevención de riesgos laborales podría corroborarse atendiendo al artículo 3 c) de la Resolución de 18 de febrero de 1998 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: «En las visitas en materia de prevención de riesgos laborales, la diligencia reflejará las circunstancias de la colaboración de los representantes de los trabajadores en su desarrollo».
- (169) Dispone su artículo 11.6, párrafo segundo, de forma incondicionada que «Los representantes de los trabajadores deberán tener la posibilidad de presentar sus observaciones durante las visitas y verificaciones efectuadas por la autoridad competente», con una fórmula, por tanto, más amplia que la de los Convenios de la OIT (al respecto, *cfr.* M. C. SALCEDO BELTRÁN: «Las competencias y facultades de los Delegados de Prevención», *Tribuna Social*, núm. 77, 1997, pág. 52, nota núm. 30).
- (170) Y, sin embargo, la LITSS se ha ocupado de la comunicación al empresario mediante diligencia en el libro de visitas; *cfr.* artículo 14.3.
- (171) Artículo 10.2.
- (172) «Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos en el trabajo, en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores, e informadas del resultado de dichos planes».

previstos en este número no podrán exceder del 10 por 100 de la cuantía de las primas, si bien el aumento podrá llegar hasta un 20 por 100 en caso de reiterado incumplimiento de las aludidas obligaciones», previsión reiterada en las correspondientes normas sobre cotización (173).

La nueva LITSS se hace cargo de esta mención al prever como medida derivada de la actividad inspectora la propuesta de «recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en relación a empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales, con sujeción a la normativa aplicable» (174), ampliando, así, lo dispuesto en el artículo 15.1 h) del Real Decreto 396/1996, que únicamente se refiere a la propuesta de «primas adicionales» (175).

No tiene por qué alterar significativamente el panorama competencial la previsión de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1998, que concede un plazo de 12 meses al Gobierno para que apruebe una nueva tarifa de cotización por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en la que puedan reducirse o aumentarse las cuotas a pagar a la vista de los «factores y resultados» que se determinen y en orden a «incentivar la prevención de riesgos laborales y de contribuir a la reducción de accidentes de trabajo» (176).

---

(173) *Cfr.* 11.3 del Real Decreto 2064/1995.

(174) Artículo 7.9; acerca del mismo, *cfr.* M. A. PURCALLA BONILLA: «Incentivos económicos a las empresas y eficacia de las medidas de seguridad y salud en el trabajo: un binomio pendiente de exploración», *Revista de Trabajo y Seguridad Social. Recursos Humanos (Comentarios y Casos Prácticos)*. Ed. Estudios Financieros, núm. 182, 1998, págs. 13-15.

(175) También bajo la rúbrica *Consecuencias de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador*, y, concretamente, entre las *Medidas a adoptar por los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social*, pero con matices trascendentes respecto del supuesto de hecho en el que cabe esta actuación: «Proponer, para las empresas con riesgo de enfermedades profesionales, primas adicionales a la cotización de accidentes de trabajo, en relación a la peligrosidad de la industria o clase de trabajo y a la eficacia de las medidas preventivas».

(176) *Cfr.* disposición adicional decimoséptima de la Ley 65/1997.