

# DL

## LA INSPECCIÓN DE TRABAJO ANTE LOS INCUMPLIMIENTOS PREVENTIVOS DE LAS AA.PP.: un procedimiento de excepción, una actuación ineficaz \*

Jesús Rodríguez Garvayo \*\*

Universidad de Granada

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. NATURALEZA JURÍDICA.—III. PROCEDIMIENTO: III.1. El inicio del procedimiento. III.2. La instrucción del procedimiento: III.2.1. El desarrollo de la actuación inspectora. III.2.2. Comunicación de la propuesta de requerimiento, trámite de alegaciones y requerimiento definitivo.—IV. SUPUESTOS DE PARALIZACIÓN.

---

### RESUMEN

*El presente trabajo nos acerca a algunos de los aspectos más controvertidos de la medida prevista en el artículo 45 LPRL para ser adoptada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social frente a las Administraciones Públicas por los incumplimientos que estas cometan en materia de prevención de riesgos laborales. Tras abordar el discutible origen de la misma, el*

---

\* Durante el año 2008 la Inspección de Trabajo y Seguridad Social practicó 1.812 requerimientos a las Administraciones Públicas, siguiendo el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 707/2002, de 19 de julio. A lo largo de 2009 esta cifra se incrementó hasta los 2.632 requerimientos.

\*\* Inspector de Trabajo y Seguridad Social.

## **DL** *La Inspección de Trabajo ante los incumplimientos de las AA.PP.*

---

*autor se centra especialmente en realizar un análisis crítico del incalificable procedimiento diseñado legal y reglamentariamente para la interposición de la misma, origen de no pocas de las disfunciones —y hasta contradicciones— que se observan en la práctica inspectora y que, de otro lado, viene a culminar definitivamente el proceso de configuración del tratamiento excepcional y de privilegio que se otorga a los entes públicos en una materia tan sensible como la seguridad de sus empleados.*

---

## I. INTRODUCCIÓN

Un examen de aquellas actuaciones inspectoras que, aun ajenas al procedimiento sancionador regulado en el Real Decreto 928/98, culminan con un pronunciamiento acerca de la existencia de una infracción en materia de prevención de riesgos laborales y con una identificación del sujeto responsable de la misma, no puede dejar de hacer referencia al *peculiar* —comencemos por adjetivarlo así— procedimiento previsto en el contenido residual del artículo 45 LPRL.

La realidad es que no nos encontramos aquí con un instrumento de política preventiva a través del que pretenda buscarse una mejora real en las condiciones de seguridad de los trabajadores por vías ajenas al inicio de un expediente sancionador —este, no olvidemos, no conseguirá *per se* de la empresa el restablecimiento de la legalidad—. Sí responden a ese objetivo el requerimiento y la paralización, medidas ambas que pretenden que el empresario subsane las deficiencias detectadas y ello antes de la sanción e incluso sin esta. Por su parte, con el recargo de prestaciones (art. 123 LGSS) se instaura una figura —en sí sancionadora pero al margen del procedimiento sancionador ordinario— que pretende disuadir a los posibles responsables de la comisión de irregularidades bajo la advertencia de que, caso de concurrir daños sobre el trabajador, correrá de su exclusiva cuenta el coste de parte de las prestaciones a que este tenga derecho.

Pues bien, en el análisis de este particular mecanismo concebido inicialmente —aunque de forma fallida en su resultado— como de exigencia de responsabilidad en el ámbito de las Administraciones Públicas, nos encontramos realmente ante una maniobra —seguramente política, pero en ningún caso preventiva— en forma de verdadera huida del procedimiento sancionador por razón de la naturaleza del sujeto inspeccionado que acaba erigiéndose en un injustificado tratamiento de privilegio y que no viene sino a colocar en una innegable posición de indefensión a un desde luego no poco numeroso colectivo de trabajadores, el conformado por los empleados públicos.

De modo que, como en el caso del requerimiento y de la paralización, la Inspección culmina su actuación investigadora adoptando una medida a tra-

vés de la que concluye la existencia de un incumplimiento en materia de seguridad y salud laboral imputando la autoría del mismo a uno o a varios sujetos, a los que, no obstante, no les impone por ello una sanción pecuniaria. La diferencia radica en que mientras allí el inspector actuante puede, si lo estima procedente, levantar, sí, acta de infracción, en el caso de que dicho incumplimiento proceda de un órgano administrativo dicha vía de actuación le está, sin más, vedada. En estos casos debe ponerse en marcha un alambicado procedimiento a través del que el actuante se limita a poner en conocimiento del responsable las medidas correctoras que debe implantar. Nos alejamos, por tanto, del perfil coercitivo de la actuación de la Inspección y, con ello, de buena parte del soporte de su eficacia.

Pero es que, yendo más lejos, no solo queda en entredicho la salvaguarda de los derechos de los trabajadores a su salud y seguridad por la ausencia de esta fuerza coactiva sino también por las características del *iter* procedimental previsto legalmente, el cual no por estar profusamente reglamentado resulta ser un ejemplo de la celeridad y eficacia que hubieran sido deseables, siendo que su finalidad, más allá de la deficiente técnica legislativa empleada, tiene que ver más con la reparación que con la exigencia de responsabilidad. Más riguroso y más garantista, sí, pero en todo caso nada que ver con la inmediatez y la agilidad con la que se configura el requerimiento ordinario regulado en el artículo 43 y previsto, en fin, para el común de las empresas. Claro, a nadie se le escapa que, desde este punto de vista, el derecho a la salud y seguridad del empleado público carece, sin motivo alguno, de un instrumento esencial para hacerse efectivo al no poder exigirse su cumplimiento de forma coercitiva al responsable.

Por todo ello, este régimen singularizado no ha escapado a las críticas tanto de un sector de la doctrina, que ha considerado injustificada su configuración en cuanto «equivale a una auténtica inmunidad de estas Administraciones que escapan al rigor sancionador administrativo en materia de prevención de riesgos laborales»<sup>1</sup> como de la propia doctrina judicial<sup>2</sup>. Esta posición contraria presagiaba ya la absoluta ineficacia que era previsible se predicara del procedimiento que nos disponemos a analizar<sup>3</sup> y que es puesta de manifiesto por la propia Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> FERNANDEZ MARCOS, L.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa reglamentaria*, 2.ª edic., Dykinson, Madrid, 2001, pág. 250. En los mismos términos, DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: *Actas, Informes y Requerimientos de la Inspección de Trabajo*, Lex Nova, Valladolid, 2004, pág. 193 [...].

<sup>2</sup> SSTSJ de Cantabria de 21-3-2000 (LA LEY 63973/2000), 29-6-2001 (LA LEY 131974/2001).

<sup>3</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., y AA.VV.: *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Comares, Granada, 2004, pág. 456.

<sup>4</sup> En sus informes anuales correspondientes a 2008 y 2009 ha señalado lo siguiente: «Se señalan también las insuficiencias del Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se

Y todo ello sin olvidar que la creación de este régimen singularizado de exigencia, o mejor, de no exigencia de responsabilidad, se contradice con la pretendida vocación de universalidad del ámbito de aplicación de la LPRL recogida en el punto 3 de la propia Exposición de Motivos de dicha norma y positivizado en su artículo 3. Y si bien podemos entender justificado con carácter general —y acorde con lo dispuesto en la norma comunitaria—, el ámbito de exceptuación subjetivo de la LPRL respecto del personal al servicio de la Administración Pública en razón a la peculiaridad de la actividad realizada así como la adaptación realizada en materia de representación y participación, lo cierto es que con la elusión de la aplicación del régimen general de la responsabilidad se acaba por desvirtuar y vaciar de contenido aquella proclama<sup>5</sup>, quebrando los principios de uniformidad y generalidad al esparcir su carácter particular a colectivos —los contratados laborales de las Administraciones Públicas— cuyas vinculaciones jurídicas en ningún caso les hace acreedores de una normación específica en este punto<sup>6</sup>.

Es claro que la LPRL debe adaptarse a las particularidades que la Administración Pública presenta como empleadora, en razón no tanto a la singularidad de las relaciones jurídicas que mantiene con sus empleados, por lo demás de tipología muy variada —funcionarios, estatutarios y laborales— sino también, por una parte, a la naturaleza jurídica de su propia condición, en la que confluyen dos cualidades que no siempre conviven pacíficamente: la de empleador y la de depositaria o titular de facultades públicas, esta última en cuanto manifestación de los poderes y potestades públicas<sup>7</sup>; y, por otra, por la singularidad de su organización y funcionamiento respecto de las empresas privadas. A todo lo cual hay que añadir la complejidad derivada de la organización territorial dimanante de nuestro ordenamiento constitucional

---

aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, ya que dicho procedimiento no es suficientemente eficaz para garantizar el cumplimiento de las medidas correctoras requeridas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» (Memoria 2008). «Se mantienen las referencias a las insuficiencias del Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, ya que dicho procedimiento no es suficientemente eficaz para garantizar el pronto cumplimiento de las medidas correctoras requeridas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. También se pone de manifiesto la existencia de numerosos incumplimientos de los requerimientos en el caso de las Corporaciones Locales, ya que en dicho Reglamento no existe respecto de las mismas la posibilidad de elevación de los citados requerimientos a órganos diferentes de la propia corporación ni ninguna otra medida de carácter coercitivo» (Memoria 2009).

<sup>5</sup> FERNANDEZ MARCOS, L.: *op. cit.*, pág. 252.

<sup>6</sup> CANCIO FERNÁNDEZ, RAUL C.: *Prevención de Riesgos Laborales de los Empleados Públicos*, Ed. Bosch, Barcelona, 2006, pág. 198.

<sup>7</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Responsabilidad por incumplimientos de las Administraciones Públicas», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007, pág. 110.

(Administración General del Estado, Autonómica y Local). Dicho esto, y como tendremos ocasión de ver, los mecanismos arbitrados para realizar dicha adaptación, y, en fin, el resultado obtenido en lo que al campo de las responsabilidades hace, nos sitúa ante un verdadero estatuto excepcional con el que, en suma, se convierte la pretendida y proclamada universalidad de la ley en una mera declaración nominal<sup>8</sup>.

Entrando en las razones que han llevado a nuestro legislador a excluir a estos sujetos de la aplicabilidad del régimen sancionador previsto con carácter ordinario para los incumplidores de la normativa preventiva, cabe indicar que no existe referencia alguna al respecto en las Exposiciones de Motivos de las normas reguladoras, esto es, la LPRL y el Real Decreto 707/2002. La doctrina clásica en este punto, que podríamos calificar por cierto como «políticamente correcta», es aquella que ha justificado esta huída de la aplicación de las normas sancionadoras a los entes públicos en la ya tradicional posición renuente a que las propias Administraciones puedan ser objeto de sanciones pecuniarias, al encontrar en ello notables dificultades de tipo técnico y presupuestario vinculadas a la noción de la *autosanción*<sup>9</sup>.

No obstante, la propia existencia de este procedimiento corrector específico, que se pretende sustituya el mecanismo sancionador ordinario, pone en solfa dicho argumento por cuanto la configuración legal del mismo en términos de excepcionalidad no viene sino a legitimar la posibilidad de que estos sujetos públicos sí puedan ser objeto de sanciones pecuniarias en ámbitos de actuación ajenos al orden preventivo y, claro está, siempre que los mismos no escapen legalmente al control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>10</sup>.

Y es que, consagrado en el artículo 3.4 de la Ley 30/92 el principio de la personalidad jurídica única con el que cada Administración Pública actúa para el cumplimiento de sus fines —amén, por supuesto, de la autonomía institucional reconocida a las CC.AA., así como a los órganos y entes de la Administración Local (art. 137 y arts. 140 y 141 CE)—, aquel «riesgo —el absurdo técnico— de la autosanción desaparecería»<sup>11</sup>. Por eso, y al menos en tanto no se acojan expresamente otros supuestos infractores dentro del

---

<sup>8</sup> MONEREO PÉREZ, J. L.: «Prevención de Riesgos Profesionales en el Empleo Público», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007, pág. 8.

<sup>9</sup> DURÁN ROMASEWSKYS, S.: «Inexistencia de sanciones ante las infracciones de la Administración Pública en materia de Seguridad y Salud Laborales», en *Aranzadi Social*, vol. V, parte Estudio, Aranzadi, Pamplona, 1997. Por lo demás, sobre los diversos argumentos al respecto de la admisibilidad de la imposición de sanciones a las Administraciones Públicas, vid. FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: *Régimen Jurídico de la Prevención de Riesgos en las Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 2009, págs. 231-232.

<sup>10</sup> Artículo 7.2 LPRL y artículo 4.2 de la Ley 42/97, Ordenadora de la ITSS.

<sup>11</sup> CASAS BAAMONDE, M. E.: «Derecho Público y Salud Laboral: el régimen jurídico sancionador», en AA.VV.: *Seguridad y salud en el trabajo*, Madrid, La Ley-Actualidad, 1997, pág. 176 y sigs.

ámbito de exclusión referido<sup>12</sup>, no existe impedimento técnico en el hecho de que concurriendo una dualidad de Administraciones en las posiciones de sancionador y sancionado —por supuesto, en los términos indicados de funcionamiento en régimen de personalidad jurídica diferenciada— y constatados en esta sede incumplimientos en el orden social de otra índole al preventivo, sí puedan imponerse sanciones pecuniarias a los responsables<sup>13</sup>.

Con este panorama, la aprobación de la LPRL introduce una novedad importante en este punto derivada de su ámbito de aplicación. Y es que, por imperativo de la transposición de la Directiva Marco 89/391/CEE (LCEur 1989, 854), en el artículo 3 de la ley se extiende el mismo a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas, esto es, no solo al contratado laboral sino también al vinculado a su empleador «por relaciones de carácter administrativo o estatutario». Como ha tenido ocasión de señalarse oportunamente por algún autor, hubiera carecido de cualquier justificación, salvo la pesada hipoteca que supone «la ley de la inercia» histórica, considerar a unos empleados públicos, los vinculados por una relación laboral, incluidos y a otros, los vinculados por una relación funcionarial, estatutaria o administrativa, excluidos, pese a trabajar de forma profesional para la misma organización, por tanto, generadora de los mismos riesgos<sup>14</sup>. En todo caso, se

---

No en vano, el Decreto 20/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas (BOPV de 20 de febrero) en su Exposición de Motivos pone expresamente el acento en la identidad subjetiva entre las Administraciones sancionadora y sancionada para justificar la imposibilidad de aplicar el procedimiento ordinario de exigencia de responsabilidad administrativa en este ámbito público: *Efectivamente, como consecuencia del principio de identidad subjetiva que repudia la autosanción administrativa, la corrección de las conductas infractoras en materia de prevención de riesgos laborales por parte de las Administraciones Públicas Vascas, afectadas por el presente Reglamento, no va a realizarse mediante la adopción de medidas sancionadoras sino a través de la imposición de las llamadas medidas correctoras.*

En los mismos términos se pronunciaron las SSTSJ de Cantabria, de 21-3-2000, 29-6-2001 y 10-5-2002.

<sup>12</sup> El artículo 42.4 LISOS excluye de la aplicación del procedimiento sancionador ordinario exclusivamente las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas.

<sup>13</sup> No en vano, esta ha sido la posición sostenida por la Dirección General de la ITSS en su Criterio Técnico 25/2000, de 10 de febrero, sobre actuación inspectora en las Administraciones Públicas, así como en la contestación a la Consulta de 22-7-09 sobre vigencia del Criterio Técnico indicado. Y, como no podía ser de otra manera, ha terminado por plasmarse en la realidad diaria de la actuación inspectora. Así el examen de la estadística oficial de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en 2008 nos permite comprobar que en dicho ejercicio el importe de las sanciones (en euros) impuestas a las Administraciones Públicas supusieron un 2,73% en el área de relaciones laborales, y un 2,78% en el área de Seguridad Social, en ambos casos respecto del total del montante pecuniario de las sanciones impuestas en cada una de las áreas indicadas. En 2009 dichos importes se redujeron al 1,50% y al 0,88% del total, respectivamente.

<sup>14</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., y MOLINA NAVARRETE, C., en AA.VV.: «Comentario a la Ley...», *op. cit.*, pág. 39.

repite, nuestro legislador no hace sino cumplir con el mandato de la norma comunitaria<sup>15</sup>.

Se inaugura así la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en un ámbito tradicionalmente vedado a este Cuerpo, el de los funcionarios públicos, excluidos como es sabido del régimen jurídico laboral (art 1.3 ET). Este hecho, unido, según vimos, a la superación de los obstáculos técnicos y presupuestarios que impedirían la imposición de sanciones entre Administraciones, no fue pasado por alto —antes al contrario— por los sujetos intervinientes en el proceso de elaboración de la ley, la cual, por este y otros motivos, tardó en aprobarse. Algún sector de la doctrina ha considerado que era necesario crear un mecanismo que evitara que quedara *definitivamente afectada la autonomía de las Administraciones autonómicas y locales, constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140, 141, 143 y sigs. CE). Se hacía por ello, preciso idear un mecanismo que permitiera tratar adecuadamente la autonomía organizativa de las distintas Administraciones Públicas y sus potestades anejas, a diferencia de épocas pasadas en que la Administración del Estado se relacionaba con las restantes Administraciones —locales— desde una posición de superioridad jerárquica, concibiendo a las Administraciones territoriales, en esos vínculos relacionales, como si de particulares se tratase. El eclipse de las facultades administrativas sancionadoras se fundamenta, pues, básicamente en el hecho de que sea una Administración pública quien cometa el ilícito administrativo*<sup>16</sup>. Otros autores encuentran razones menos prosaicas en el origen de la solución adoptada: *Uno de los motivos que en el año 1992 impidió que prosperase el proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales ya pactado con UGT y CC.OO. fue la oposición a su contenido de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas. Estaban preocupados por el coste que tendría la adecuación de los centros de trabajo de la Administración del Estado a la normativa de prevención*<sup>17</sup>.

La solución que se adoptó finalmente consistió en cumplir, como no podía ser de otra manera, con el mandato de la Directiva pero eliminando la posibilidad de responder con sanciones dinerarias a los incumplimientos que pudieran producirse en este ámbito. Para ello se arbitran en el artículo 45 LPRL<sup>18</sup>,

---

<sup>15</sup> El artículo 2 de la Directiva en cuestión extiende sus normas a todos los sectores de actividades, públicas y privadas admitiendo que el derecho interno de cada Estado miembro contemple exclusiones que se encuentren justificadas en razón a la concurrencia de particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública.

<sup>16</sup> CASAS BAAMONDE, M. E.: *op. cit.*, pág. 176 y sigs.

<sup>17</sup> LÓPEZ PARADA, R.: «Sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en el ámbito de las Administraciones (el *mobbing* se enfoca con rigor en el TSJ de Canarias)», en *Por Experiencia*, núm. 18, octubre de 2002, pág. 42.

<sup>18</sup> El artículo 45 LPRL ha sido objeto de algunas vicisitudes normativas —alguna de ellas incomprensibles desde el punto de vista de la técnica legislativa— fruto de lo cual ha resultado un texto poco coherente en cuanto desgajado de parte de su contenido original, el cual



las líneas básicas del procedimiento de imposición de medidas correctoras que nos disponemos a estudiar y que no fueron objeto de desarrollo reglamentario hasta el año 2002, a través del Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado. Por lo demás, la vaguedad de la previsión legal y el largo periodo transcurrido hasta la aprobación de la norma reglamentaria provocó una situación de incertidumbre entre el personal inspector —como se pone de manifiesto por la propia Dirección General en el Criterio Técnico 25/2000, de 10 de febrero de 2000<sup>19</sup>—, situación que no fue resuelta por las normas internas que trataron, a través de una técnica de dudosa legalidad, salvar las dificultades y suplir el vacío normativo. Se dictaron así, sucesivamente, las Instrucciones 104/96, 102/99 y, finalmente, el Criterio Técnico 25/2000, con el que se pretendió poner fin a la inevitable disparidad que en la actuación inspectora se estaba produciendo.

En todo caso, y antes de entrar en el análisis de fondo, conviene advertir que el mismo se va a centrar en el reglamento antes indicado, el cual resulta de aplicación a los incumplimientos que acontezcan en la Administración General del Estado, así como en aquellos entes respecto de los que no se haya dictado una normativa propia<sup>20</sup>.

## II. NATURALEZA JURÍDICA

Como ya hemos tenido ocasión de indicar, haciendo uso de la facultad de exceptuación contemplada en el artículo 3 LPRL, se ha sustraído legalmente a las Administraciones públicas de la exigencia de responsabilidad a

---

ha sido suprimido y trasladado de ubicación en el proceso de refundición operado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

<sup>19</sup> Se viene observando que en el conjunto de las actuaciones inspectoras, la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Administraciones Públicas está adquiriendo un volumen e importancia creciente, lo que aconseja fijar criterios comunes para evitar la disparidad que se viene apreciando en la forma de actuar y en los criterios aplicados, y en no pocas ocasiones la aplicación de criterios poco adecuados [...].

<sup>20</sup> Hasta ahora dos han sido las CC.AA. que han hecho uso de la facultad de dictar sus normas propias: País Vasco, a través del Decreto 20/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas (BOPV de 20 de febrero), y Cataluña, Decreto 193/2007, de 4 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Generalidad de Cataluña (DOGC núm. 4963, 6-9-2007).

través del procedimiento ordinario diseñado en la LISOS por aquellos incumplimientos que en materia preventiva se produzcan en el ámbito de las relaciones del personal civil a su servicio, los cuales, por tanto no podrán ser objeto de sanciones pecuniarias. En su lugar se ha arbitrado un mecanismo de imposición de medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, sustituyendo así la técnica sancionadora por otros medios más indirectos, y según han indicado algunos autores —haciendo uso de un indisimulado eufemismo— aparentemente menos contundentes<sup>21</sup>.

La redacción del precepto en cuestión, el artículo 45 LPRL, no puede ser, sin embargo, más desafortunada. Y es que el legislador confunde la exigencia de responsabilidad con la adopción de las medidas correctoras, debiendo tenerse a estas realmente como la razón última de toda acción preventiva por lo que en modo alguno podrán concebirse como una sanción. Es por ello, de hecho, que ni la norma reglamentaria de desarrollo ni su correlato en el artículo 42.4 LISOS contienen ni en su título ni a lo largo de su articulado mención alguna al término responsabilidad<sup>22</sup>.

Lo cierto es, no obstante, que el precepto legal se enmarca en el Capítulo VII de la LPRL, bajo la rúbrica *Responsabilidades y Sanciones* y que el artículo en cuestión sigue manteniendo su título originario, *Infracciones administrativas*. Ello ha llevado a algún sector de la doctrina a abogar por su naturaleza de responsabilidad administrativa *porque se determina ante y por resolución de la autoridad administrativa competente*, señalando, además, que dicha condición le *viene expresamente reconocida en la propia LISOS* (art. 42.4)<sup>23</sup>. En esta línea, la propia Dirección General de la ITSS ha mantenido esta posición en la interpretación que del texto legal ha realizado en el CT 25/2000 y en el que viene a sostener que este requerimiento de la Inspección de Trabajo constituye *una auténtica acta de infracción, con todos sus requisitos, en los que la propuesta de sanción pecuniaria queda sustituida por la propuesta de implantación de las referidas medidas correctoras*. Por ello, y sin reparo, se califica al procedimiento como inequívocamente sancionador bien es verdad que *sui generis* o «peculiar».

Pues bien, en modo alguno podemos compartir la tesis de que la medida que estudiamos pueda incardinarse dentro de las acciones de exigencia de responsabilidad de que dispone el poder público, manifestaciones todas ellas, del *ius puniendi* del Estado. Podrán, sí, a partir de este mecanismo ser dilucidadas responsabilidades de otra índole, expresiones también estas de la

<sup>21</sup> BERNARDO JIMÉNEZ, I.: «La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención», en *AL*, núm. 23, 1996, pág. 454 y sigs.

<sup>22</sup> GARCÍA MURCIA, J., y BERNARDO JIMÉNEZ, I.: «Comentario al artículo 45 LPRL», en AA.VV.: *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus Desarrollos Reglamentarios*, Comares, Granada, 2004, pág. 515.

<sup>23</sup> RUBIO ORTIZ, A.: *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Fundación Confemetal, Madrid, 2002, pág. 624.

intervención de los poderes públicos en la acción de salvaguarda de la seguridad y salud en el trabajo, pero, aun siendo un soporte esencial para la delimitación de las mismas, tanto la constatación de la infracción como la identificación que del autor del incumplimiento pueda realizar la Inspección de Trabajo, lo cierto es que dichas conclusiones no tendrán su reflejo en la exigencia de una verdadera responsabilidad administrativa, que, como las otras, no tiene su origen sino en la Constitución<sup>24</sup>.

En efecto, una vez consagrada constitucionalmente —aunque de manera implícita en el art. 25 CE— y aceptada por el Tribunal Constitucional<sup>25</sup> la posibilidad de que la Administración imponga sanciones ante incumplimientos normativos, se viene aquí a legitimar a nivel legal el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Laboral, desde la premisa de que este tipo de responsabilidad, la administrativa, es la que de forma más directa ágil y contundente afronta los problemas que surgen de la infracción de normas laborales<sup>26</sup>. Y es que, como se ha apuntado acertadamente por algunos autores —en contestación a aquellos que se han mostrado críticos con el reconocimiento a la Administración de esta facultad de, en fin, operar privaciones de derechos y libertades a los particulares— esta es la vía para reprimir con eficacia, frente a la intervención penal, las inevitables infracciones sociales, a la sazón tan generalizadas como el propio trabajo por cuenta ajena sobre el que se asienta nuestro modelo económico y productivo<sup>27</sup>. No en vano, esta previsión legal se formula en cumplimiento, aquí también, de los mandatos de la normativa internacional vigente<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> En efecto, recordemos que el artículo 40.2 CE viene a encomendar a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, mandato que, sin perjuicio de necesitar de un desarrollo normativo para producir sus efectos a los particulares, en cuanto principio informador de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (ex art. 53.2 CE), tiene un valor normativo directo para los órganos públicos. Ello implica la puesta en marcha de una política de prevención de riesgos laborales que abarcará desde las funciones de promoción de la prevención y el asesoramiento técnico hasta la vigilancia y control del cumplimiento de las normas, sancionando, en su caso, las infracciones cometidas por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales.

<sup>25</sup> STC 77/83, de 3 de octubre (LA LEY 205-TC/1984) el cual se ha pronunciado por la conveniencia de no recargar en exceso las actividades de la Administración de Justicia como consecuencia de ilícitos de gravedad menor, así como por dotar de una mayor eficacia al aparato represivo en relación con este tipo de ilícitos y, en fin, por lograr una mayor inmediación de la autoridad sancionadora respecto de los hechos sancionados.

<sup>26</sup> GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Aranzadi, Navarra, 2003, pág. 3.

<sup>27</sup> MONEREO PÉREZ, J. L., y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El Derecho Administrativo Sancionador del Trabajo: Principios y Rasgos Constitutivos», en *Comentario sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y normas concordantes*, Comares, Granada, 2006, pág. 3.

<sup>28</sup> Así, la Directiva Marco 89/391 exige a los Estados miembros que garanticen un control y una vigilancia adecuados (art. 4). Por su parte, el propio Convenio 155 OIT exige a los firmantes la implantación de un sistema de inspección apropiado y suficiente que prevea sanciones adecuadas en caso de infracción de las leyes o de los reglamentos (art. 9).

Este tipo de responsabilidad, la administrativa, forma parte del abanico de consecuencias que se enuncia en el artículo 42 LPRL y a los que se expone el sujeto responsable para el caso de que acontezcan incumplimientos de las obligaciones exigibles en materia de prevención de riesgos laborales. Aludimos a la responsabilidad penal, a la civil o patrimonial, a la de Seguridad Social y, finalmente, a la administrativa. Cada una de ellas tiene fines diversos aunque comparten un rasgo en común ya que, de forma directa e indirecta, persiguen la prevención con carácter general de nuevos incumplimientos<sup>29</sup>, en el caso de la penal —esta para incumplimientos más graves— y de la administrativa a través de la imposición de sanciones que castiguen las acciones u omisiones antijurídicas tipificadas legalmente.

Y si algo caracteriza a la responsabilidad administrativa —una vez proscribita constitucionalmente la posibilidad de que la Administración imponga sanciones que, directa o indirectamente, impliquen privación de libertad— es que se manifiesta, con carácter general, a través de la imposición de una sanción económica, una multa en definitiva, medida esta a la que, como no podía ser de otra manera, no resulta ajena el orden administrativo laboral, para el que se contempla legalmente un amplio abanico de tipos infractores y sanciones pecuniarias en la LISOS. En todo caso, la imposición de sanciones, de orden económico o no, pretende, como ya se ha dicho, castigar los incumplimientos legales a través de una vía aflictiva, esto es, privando al sujeto responsable de parte de sus bienes o derechos. El matiz diferenciador de una consecuencia jurídica con carácter punitivo se encuentra en la función que tiene encomendada en el sistema jurídico (STC 48/2003, de 12 de marzo)<sup>30</sup>. Por supuesto, este matiz sancionador y represivo de la responsabilidad administrativa no puede desconectarse de un innegable objetivo disuasorio, de ejemplaridad social y de prevención general<sup>31</sup>. Sin embargo, con la puesta en marcha de este mecanismo sancionador ni se pretende ni se consigue la restitución de las cosas a su estado anterior tal y como ocurre con otras medidas previstas legalmente como la orden de paralización o el requerimiento, diseñadas precisamente por ello en términos imperativos para el inspector de trabajo.

Es por ello que, volviendo a la medida que venimos aquí a analizar, no puede sostenerse que el Requerimiento de imposición de medidas correctoras a las Administraciones públicas pueda ser considerado como una

---

<sup>29</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Responsabilidades y sanciones...», *op. cit.*, pág. 29.

<sup>30</sup> Cit. NIETO, A.: «Derecho Administrativo...», *op. cit.*, pág. 197. El autor viene a citar también oportunamente la STC 276/2000, de 16 de noviembre (LA LEY 11310/2000), en la que se establecía que: «la función represiva, retributiva o de castigo es lo que distingue a la sanción administrativa de otras resoluciones administrativas que restringen derechos individuales con otros fines (coerción y estímulo para el cumplimiento de las leyes; disuasión ante posibles incumplimientos, o resarcimiento por incumplimientos efectivamente realizados)».

<sup>31</sup> GARCÍA MURCIA, J.: «Responsabilidades y sanciones...», *op. cit.*, pág. 68.

responsabilidad administrativa sancionadora sino meramente de vigilancia, control y advertencia correctora<sup>32</sup>, resultando de todo punto inadecuada una dicción legal —fruto de un proceso de creación normativo asistemático y descoordinado— de la que cabía esperar una mayor rigurosidad, especialmente en una materia tan sensible como esta. No parece cuanto menos eficaz para una adecuada política preventiva que por parte de los propios poderes públicos se lance el mensaje de que el mero hecho de adoptar una medida correctora —que no es más que la identificación de la forma en que el incumplimiento objetivo detectado debe ser subsanado<sup>33</sup>— debe concebirse como el cumplimiento, a modo de última ratio, del mal impuesto por la Administración a causa de su conducta irregular. Es claro que una actuación correctora de este tipo, que se erige como principio de la acción preventiva, deviene en elemental y como tal debe cumplirse en un estadio anterior al de la exigencia de responsabilidades.

En todo caso, la confusión normativa no acaba en la delimitación de la naturaleza de la medida. Acaso aquellas razones ajenas a lo jurídico que justificaron la aparición de este procedimiento han sido también las que han provocado que, en puridad, no quede claro siquiera cuál sea el objeto de esta regulación. Y es que, lejos de regularse solo en la norma reglamentaria un procedimiento al que se diera inicio con el Requerimiento previsto en el artículo 45 LPRL —y, por tanto, alternativo al procedimiento estrictamente sancionador que se inicia con el acta de infracción—, se ha diseñado también lo que parece configurarse como una modalización del procedimiento ordinario de actuación inspectora previa (propio de investigación y comprobación), de aplicación, por ende, solo al caso de que el sujeto investigado fuera una Administración pública. Se ha llegado incluso a plantear si la norma reglamentaria —dictada, no lo olvidemos, en desarrollo de lo dispuesto expresamente en el art. 45—, no se habrá excedido en su cometido yendo más allá de lo mandado al regular también (¿o solo?) un procedimiento especial de actuación inspectora previa en materia de prevención de riesgos laborales<sup>34</sup>. La cuestión no es baladí desde el punto de vista práctico ya que buena parte de las dudas y disfunciones que genera la aplicación de estas normas —y no lo neguemos, hasta de su ineficacia— tienen su origen tanto en la imprecisión legal como en la confusión de la redacción reglamentaria. Desde aquí sostenemos que, a pesar de no indicarse expresamente, se regulan dos procedimientos en la misma norma, uno para la fase probatoria —especializado respecto al ordinario regulado con carácter general en el Capítulo II del Real Decreto 138/2000, que deviene por ello en norma

<sup>32</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 125.

<sup>33</sup> FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «Régimen jurídico de la prevención de...», *op. cit.*, pág. 230.

<sup>34</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 131.

supletoria— y otro que se inicia con la emisión de la propuesta de requerimiento, sustitutivo así del procedimiento sancionador<sup>35</sup>.

### III. PROCEDIMIENTO

En puridad, de la lectura del contenido vigente del artículo 45 LPRL se desprende que el legislador ha pretendido inicialmente limitarse a sustraer del procedimiento sancionador los incumplimientos en materia de seguridad y salud que acontezcan en sede pública, remitiendo la exigencia de responsabilidad a sus autores a través de un procedimiento de índole correctora. Lo cierto es, no obstante, que cuando a continuación sienta las líneas directrices que debe seguir la regulación de este singular mecanismo de reproche para atender las infracciones que tengan lugar en el ámbito de la Administración General del Estado, viene a introducir —ya en sede legal— notas de más que incertidumbre para el operador jurídico, al emprender la regulación de aspectos que forman parte de la actividad previa investigadora y comprobatoria. De hecho, como ya tuvimos ocasión de indicar, parece que estamos en presencia de dos procedimientos regulados en uno.

Claro, la coexistencia de dos tipos de reglas aplicables a la actividad comprobatoria (la común a la actividad inspectora general y la especial prevista para el sector público) no hace sino introducir una notable confusión en la determinación final del procedimiento correcto de actuación toda vez que se introducen ciertas especialidades, particularmente en lo que hace a las formas de inicio, que condicionarán necesariamente la legalidad del ulterior preceder del órgano encargado de la vigilancia de la seguridad y salud en esta sede, al cual, como veremos, parece se le obliga a adivinar el sentido final de su pronunciamiento —acerca de la existencia o no de infracción— para afrontar de una forma u otra su acción investigadora.

A todo esto, la norma de desarrollo reglamentario, el Real Decreto 707/2002, ha contribuido sobremanera a la ceremonia de la confusión yendo seguramente más allá de lo mandado legalmente al terminar de reglamentar prolijamente la actividad investigadora inicial al margen de lo dispuesto en la normativa general de actuación inspectora. Y es que, el ejercicio de las competencias de desarrollo del artículo 45 LPRL ha situado el Requerimiento no como un acto administrativo específico que imponga las correcciones

---

<sup>35</sup> Esta ha sido, de hecho, la solución que se ha adoptado en el Decreto 20/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas (BOPV de 20 de febrero). Esta norma responde en mejor medida a la realidad de la actuación inspectora, viniendo a diferenciar con claridad la actividad previa (Cap. II) del procedimiento para la imposición de medidas correctoras (Cap. III).

después del seguimiento de la actuación de control y vigilancia por el órgano administrativo que la tiene atribuida sino que ha impuesto un procedimiento administrativo específico de actuación de la ITSS que viene a complicar más que a resolver las situaciones de incumplimiento de obligaciones en las Administraciones Públicas y la exigencia adecuada de responsabilidades<sup>36</sup>.

En definitiva, se viene a poner de manifiesto de nuevo la indudable voluntad de atribuir un trato de privilegio a los entes públicos restringiendo, como veremos, las vías normales de inicio e introduciendo unos trámites preceptivos no previstos en la normal de las actuaciones. Se lleva, pues, aquella singularidad al extremo de arbitrar un procedimiento que ha resultado fuertemente criticado a la vista de los bienes a proteger (la seguridad y salud de personas)<sup>37</sup> en cuanto rígido en su inicio, excesivamente burocrático, reglamentado y hasta cauteloso en su desarrollo y, en fin y por ello, del todo punto ineficaz en su conclusión, reservada esta a la voluntad de los miembros, ni más ni menos, que del Consejo de Ministros<sup>38</sup>.

### III.1. El inicio del procedimiento

Antes de abordar la cuestión, no poco controvertida, de las formas previstas legalmente para el inicio de esta actuación inspectora, debemos hacer una somera referencia a la modificación que en su momento tuvo lugar en la normativa reglamentaria viniendo así a corregir uno más —seguramente el mayor— de los ejemplos de tratamiento privilegiado del que se ha dispensado históricamente a la Administración Pública en cuanto sujeto a la actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Desde luego, puede asegurarse que, hablando de privilegios en esta sede, aquella obligación que se imponía a los funcionarios de este Cuerpo de no tanto comunicar su presencia a los responsables del centro de trabajo sino, más allá, de preavisar su

<sup>36</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 252.

<sup>37</sup> CANCIO FERNÁNDEZ, RAUL C.: *op. cit.*, pág. 220.

<sup>38</sup> No resulta difícil esperar más que auténtico estupor en aquel sector de la doctrina que ha tenido ocasión de abordar el análisis de este procedimiento, más aún si ha tenido alguna relación con el quehacer diario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Así, PARADA, R.: «Sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en el ámbito de las Administraciones (el *mobbing* se enfoca con rigor en el TSJ de Canarias)», en *Por Experiencia*, núm. 18, octubre de 2002: *¿Es lógico que cualquier deficiencia en la Administración del Estado, independientemente de su entidad, deba llegar hasta la agenda del mismísimo Gobierno? No parece, desde luego, que se esté pensando en un procedimiento destinado a ser usado con asiduidad. Muy posiblemente, si realmente quieren obtenerse resultados, sea mejor interponer una demanda judicial y pedir al Juzgado que se pida informe de la Inspección de Trabajo. El Real Decreto 707/2002, en definitiva, no está pensado como un mecanismo eficaz para que las normas sean cumplidas. El tiempo demostrará que solo podrán funcionar cuando los responsables administrativos quieran cumplir las leyes, pero no cuando no quieran. Pero para eso no hacen falta ni normas ni inspecciones».*

actuación con veinticuatro horas de antelación<sup>39</sup>, no solo convertía en ineficaz sino que, según la materia, elevaba a la categoría de quimera la finalidad propia y, en fin, el éxito de la actuación inspectora.

La regulación contenida en la norma legal, por lo que a las formas de inicio del procedimiento, debe calificarse, sin ningún reparo, como extraordinariamente rígida. Y es que la técnica de redacción del artículo 45 LPRL (*El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal*) nos obliga a concluir que la única vía de inicio sería la «Orden Superior», dada al órgano competente por la Autoridad a su vez competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica<sup>40</sup>. Fue así que la primera de las normas internas que trataron de suplir el vacío legal vino a sentar la prohibición de llevar a cabo actuación alguna en esta materia sin una orden expresa de la Dirección General de la ITSS (Instrucción 2.<sup>a</sup>, CT 104/96)<sup>41</sup>. No obstante, y sin que se produjera cambio alguno en la norma legal, la Instrucción 102/99 del mismo órgano directivo, *sobre acción inspectora en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el ámbito de la Administración General del Estado*, viene a actuar de forma absolutamente libérrima, sin respeto alguno por el principio de legalidad, recogiendo una diferencia respecto del texto legal tan sutil como relevante: *Las actuaciones se iniciarán por orden superior, por reclamación de los representantes del personal afectado, o a iniciativa del Jefe de la respectiva Inspección Provincial o Unidad [...]*. Se abre así paso a la posibilidad de que la actuación se inicie al margen de la voluntad de la autoridad superior. La bondad de la solución, especialmente desde el punto de vista de evitar un trato de favor, otro más, a la Administración como sujeto a inspeccionar, no nos debe hacer per-

---

<sup>39</sup> La redacción anterior del artículo 4.1 del Real Decreto 707/2002 (vigente hasta el 1-7-03, tras la modificación operada por el RD 463/2003) establecía lo siguiente: *El Jefe de Inspección o, en su caso, el inspector competente, deberá comunicar su visita al jefe de la unidad administrativa con una antelación mínima de veinticuatro horas, así como al Comité de Seguridad y Salud Laboral y al Delegado o Delegados de Prevención, salvo en los supuestos de urgente actuación*. El paso atrás vino impuesto por una resolución judicial, la STS (Cont.-Admvo.) de 10 de febrero de 2003 (LA LEY 1313/2003), que vino a anular el contenido del artículo 3.3 del Real Decreto 138/2000, el cual establecía que: *Las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar*. Así las cosas, la supresión del precepto general trajo como consecuencia la derogación por el Real Decreto 463/2003 de aquella norma que contemplaba dicho trámite específicamente para la actuación en materia de prevención de riesgos laborales.

<sup>40</sup> Un análisis conjunto de los artículos 13 de la Ley 42/97, 22 del Real Decreto 138/2000 y 9 del Real Decreto 928/98 permite concluir la diferencia entre las órdenes de servicio, que emanan de la Jefatura de Inspección, de Jefes de Unidad o de Jefes de Equipo, y las órdenes superiores, que provienen de la Autoridad competente (de la AGE o de la Autonómica), y que se trasladan por aquellas Jefaturas a los actuantes a través de las correspondientes órdenes de servicio.

<sup>41</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 134.



der de vista la franca vulneración producida sobre el principio de jerarquía normativa y, en fin, de legalidad.

A todo esto, el Real Decreto 707/2002 vino también a excederse en el cumplimiento del mandato de desarrollo, introduciendo su particular versión de las formas de iniciación del procedimiento en la línea de lo ya adelantado por la Instrucción antedicha: [...] *se iniciará siempre de oficio por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, bien por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal* (art. 3.1)<sup>42</sup>. Con ello, la norma reglamentaria no se adecua estrictamente al tenor de la LPRL, calificado, sí, como rígido por extremadamente jerarquizado<sup>43</sup> —aunque, en todo caso, contenido en una norma con rango de ley— admitiendo el inicio por iniciativa del Jefe de Inspección y, sobre todo, no exigiendo el visado, en todo caso, de la Dirección General. Quedan así reforzados en mayor medida los derechos de los empleados públicos afectados por las posibles infracciones en materia de seguridad y salud. Pero, en este punto, todo queda en un espejismo. Y es que, dos de las vías tradicionales de inicio de la actuación inspectora en general en el ámbito privado, la iniciativa del funcionario actuante y la denuncia de cualquier persona, quedan, sin más, vedadas —por otra parte sin justificación alguna— en el procedimiento de corrección de infracciones diseñado por esta norma para ser aplicado a incumplimientos acaecidos en el seno de la Administración General del Estado.

No resulta necesario detenerse en lo incomprensible de esta exclusión de la posibilidad de que los empleados públicos, funcionarios o laborales, puedan directamente poner en conocimiento de la Inspección de Trabajo la posible existencia de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales cometidos en aquellas dependencias en los que prestan sus servicios, siendo, por otra parte, que no es sino su seguridad y salud la que está en juego. Y es que, si en la esfera privada, ámbito común de actuación inspectora, se contempla la posibilidad de que se denuncien posibles irregularidades no ya por los trabajadores afectados sino por cualquier persona<sup>44</sup>, en el ámbito público solo se admite que la acción de investigación se promueva externamente a través de los representantes de personal. Es claro que, por ello, los empleados del sector público de la Administración General del Estado —y de aquellas otras Administraciones que no se hayan dotado de normativa propia— se encuentran indudablemente menos protegidos que los trabajadores de las

---

<sup>42</sup> *El órgano competente a tales efectos será el Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de la organización territorial de la Administración General del Estado, o el Director Especial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social adscrita a la Autoridad Central, si se trata de órganos centrales de la Administración General del Estado o de sus Organismos autónomos* (art. 3.2).

<sup>43</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 134.

<sup>44</sup> Artículo 13.2 de la Ley 42/97.

empresas privadas (por cierto, y que los propios funcionarios que prestan servicios para entidades públicas empresariales)<sup>45</sup>.

En cualquier caso, la exclusión explícita de las vías de la denuncia y de la iniciativa del propio actuante como formas de inicio del procedimiento corrector no van a dejar de provocar disfunciones operativas en la actuación inspectora ordinaria que no hubieran tenido lugar, sin embargo, en el supuesto de que, como hubiera sido deseable, el establecimiento de un régimen alternativo de reprochabilidad —en puridad ni siquiera es tal— de las infracciones preventivas en sede pública no hubiera venido acompañado de la regulación de un procedimiento específico de actuación inspectora singular ya desde el inicio pero que en todo caso está ordenado finalísticamente a la imposición de la medida correctora. Por ello, la cuestión nuclear que se suscita tiene que ver con la determinación de si cualquier actuación de comprobación sobre el cumplimiento de la normativa de seguridad y salud que lleve a cabo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los establecimientos de las administraciones afectadas debe someterse al procedimiento regulado en el Real Decreto 707/2002, o, por contra, solo deben serlo aquellas que culminen con la formulación de este requerimiento de adopción de medidas correctoras. A nuestro juicio, el contenido del artículo 45 LPRL debe leerse sin perder de vista la redacción originaria del precepto, antes de que fuera transferido parcialmente al texto refundido de la LISOS, debiéndose por ello entender que, en cuanto concebido originariamente como alternativo o sustitutivo al régimen sancionador común<sup>46</sup>, los trámites de este procedimiento de imposición de medidas correctoras deberán haberse seguido obligatoriamente en aquellos casos en los que el inspector haya culminado su actuación formulando el requerimiento regulado en la citada norma, y ello para evitar la nulidad del mismo —como la de cualquier acto administrativo que se aparte del procedimiento legalmente establecido—. Y es que, como se ha indicado oportunamente por algún autor, es la materia pero también el propio el Requerimiento de corrección lo que determina la aplicación del Reglamento de acuerdo con la LPRL<sup>47</sup>.

Pero ya hemos dicho que la norma ha ido más allá regulando también el desarrollo de la actuación investigadora previa hasta el punto de introducir una limitación respecto a las formas normales de inicio de aquella. Dicha circunstancia nos sitúa de inmediato ante algunas cuestiones que surgen a

---

<sup>45</sup> Pero es que, más allá —y aunque no sea el único ejemplo de desigualdad entre empleadores de distintas Administraciones Territoriales— el régimen jurídico es aquí también diferente al que vincula al personal público que presta servicios tanto para la Generalitat de Cataluña como en la Comunidad Autónoma Vasca (en este caso para la Administración autonómica, foral y local) y ello por cuanto en las normas reglamentarias de aplicación a estos ámbitos se ha previsto, aquí sí, la posibilidad de interponer denuncia, no a cualquier persona, aunque sí a las interesadas [País Vasco (art. 3 del Decreto 20/2008) y Cataluña (art. 3.1 del Decreto 193/2007)].

<sup>46</sup> (CT 25/2000).

<sup>47</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 283.

la vista del desarrollo normal de la actuación inspectora. Así, nos preguntamos, a la vista de que no se contempla la iniciativa directa del inspector, cómo debe actuar este cuando en el desarrollo de una intervención en un establecimiento regido por una administración afectada, constate alguna infracción preventiva imputable a esta. O, por otra parte, cómo debe tramitarse una denuncia que ponga en conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la existencia de un incumplimiento de este tipo, siendo que en la normativa que estudiamos no está previsto que tal comunicación pueda iniciar el procedimiento de investigación.

La solución a estas interrogantes debe realizarse partiendo de la base de que, según hemos sostenido, no está vedado al inspector la realización de cualesquiera actuaciones comprobatorias en esta sede ateniéndose al régimen común contenido en la Ley 42/97 y en el Real Decreto 138/2000, pudiendo terminar las mismas a través de cualesquiera de las medidas previstas en el artículo 7 de la citada norma legal, con la exclusión, lógicamente de la extensión de acta de infracción, en cuanto proscrito en este ámbito el procedimiento sancionador. Y, entre aquellas, se puede culminar la actuación, ya que nada lo impide, formulando el requerimiento regulado en el artículo 43 LPRL<sup>48</sup> bien es verdad que en estos casos, y toda vez que no resulta posible extender ulterior acta en caso de mantenerse el incumplimiento, la eficacia de dicha medida quedará definitivamente afectada. Bien es verdad que lo más apropiado será que, al margen de ello, ponga en conocimiento de la Jefatura de Inspección o, en su caso, de la Jefatura de la Unidad de Seguridad y Salud el resultado de la actuación comprobatoria, a fin de que, si esta lo estima oportuno, se le abra Orden de Servicio para dar inicio, ahora sí, el procedimiento regulado en el Real Decreto 707/2002.

Por lo que hace a la presentación de una denuncia por persona que no sea representante de los trabajadores, podría, sí, por parte de la Jefatura, no darse trámite a la misma, bajo la especie de no haber sido presentada por persona legitimada para ello o, en su caso, dar traslado de la información recibida a los representantes del personal para que, si lo estiman oportuno, sean ellos los que presenten el escrito instando la acción inspectora<sup>49</sup>. Sin embargo, dicha solución pareciera ser la que procedería adoptar en el caso de que nos hubiéramos posicionado en pro de someter toda actuación comprobatoria al procedimiento regulado en el reglamento antes citado. No siendo así, nada obsta a que, en base a dicha denuncia, se abra Orden de Servicio para que el inspector que corresponda pueda seguir el procedimiento general de comprobación, informando del resultado del mismo al ordenante que, a la vista del resultado de lo actuado, podrá mandar, en su caso, el inicio del procedimiento corrector.

<sup>48</sup> (CT 25/2000).

<sup>49</sup> Solución, en esos términos, similar a la que se ha previsto en el Decreto 20/2008, de aplicación a las Administraciones Vascas (art. 6).

En todo caso, quede claro, no resulta posible que una actuación iniciada bien por decisión o iniciativa propia del inspector, bien por denuncia, bien sin seguir, en otro caso, los trámites recogidos como preceptivos en el Real Decreto 707/2002 (a los que ahora nos referiremos) pueda culminar con la adopción del requerimiento de imposición de medidas correctoras que venimos estudiando, tal como se regula en el artículo 45 LPRL y en norma reglamentaria reiteradamente citada.

Por tanto, resulta claro que el legislador no ha querido que en esta sede cualquier persona pueda poner en tela de juicio el cumplimiento de las medidas preventivas que la Administración realiza en sus centros de trabajo, reservando dicha facultad a los representantes de personal (unitarios o sindicales)<sup>50</sup> con lo cual indirectamente se está cerrando este camino en aquellos casos en los que no exista representación alguna en esa instancia. Pero es que, incluso, la opción legal de admitir que estos representantes puedan registrar la petición de actuación inspectora ha sido acogida tímidamente mediante una fórmula que no deja de revelar, de nuevo, una posición renuente a que el procedimiento se ponga en marcha, o, al menos a que la investigación se inicie con celeridad. Y es que en estos casos, se obliga a los accionantes a acompañar a la petición de actuación de la Inspección *relación de actuaciones realizadas sobre la cuestión por los delegados de prevención ante la jefatura del centro administrativo de que se trate, así como, en su caso, informe del Comité de Seguridad y Salud Laboral correspondiente* (art. 3.3). Deberá entenderse, a la vista de dicha obligación, que la Jefatura que tramite dicha petición deberá devolver la misma al remitente en el caso de que dichos trámites no se hayan cumplido, salvo, lógicamente, que se indique en el escrito inicial que no existen en el centro de trabajo en cuestión delegados de prevención (la norma no se refiere más que a estos representantes específicos) y/o Comité de Seguridad y Salud<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Está admitido doctrinal y jurisprudencialmente que por representantes legales deben entenderse ambas modalidades de representación. Así, STS de 29-6-1995, y MORENO VIDA, M.<sup>a</sup> N., y ÁLVAREZ MONTERO, A.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, pág. 380, Comares, Granada, 2004.

<sup>51</sup> Otra vez más, el procedimiento es más ágil cuando se trata de otras Administraciones. Así, el artículo 3.1 del Decreto 193/2007, de aplicación en la Generalitat de Cataluña, no establece tal petición de información adicional: *El procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales, en el ámbito de la Administración de la Generalidad de Cataluña, se iniciará siempre de oficio por el jefe o la jefa de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social que territorialmente corresponda, bien a iniciativa de la autoridad laboral, bien a petición de los delegados y delegadas de prevención o, en su ausencia, de las personas representantes del personal, o bien mediante denuncia o a instancia de persona interesada.*

### III.2. La instrucción del procedimiento

#### III.2.1. El desarrollo de la actuación inspectora

La regulación contenida en el artículo 4 del Reglamento no aporta, con carácter general, nada nuevo. De hecho, a pesar de que se refiere en exclusiva a solo una de las modalidades de actuación inspectora, la visita —*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 procederá conforme a lo dispuesto en el art. 40.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales* (art. 4.1)— no debemos sino entender que no se excluye el recurso a los otros modos de actuación previstos en el artículo 14 Ley 42/97 (la comprobación y el expediente administrativo)<sup>52</sup>.

Por otro lado, la comunicación a los delegados de prevención de la presencia inspectora cubre sobradamente el fin pretendido de garantizar que los representantes tengan conocimiento del objeto de la actuación al objeto de que puedan realizar las observaciones pertinentes al inspector y ello por cuanto estos interlocutores habrán sido designados por y entre los representantes de las instancias laboral y funcionarial<sup>53</sup>. No obstante, y en ausencia de dichos delegados —y siendo que en ese caso la LPRL obliga a comunicar la presencia a *los representantes legales de los trabajadores*— deberá por ello tenerse en cuenta por el actuante la pluralidad de las instancias representativas que encontraremos normalmente en esta sede pública debiendo quedar garantizada la efectiva comunicación de la presencia del inspector, a nuestro juicio, a todas ellas y no solo a aquellos bajo cuyo paraguas representativo queden los empleados afectados. Y es que, el eficaz cumplimiento de las obligaciones preventivas y, también, tanto de los deberes de colaboración como de los derechos de participación y representación no puede sino concebirse de forma global y unitaria<sup>54</sup>.

A continuación, en el artículo 4.2 se faculta al inspector a *recabar en su actuación la colaboración y asesoramiento técnico necesario del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de conformidad con lo esta-*

<sup>52</sup> Seguramente sea que se consideró necesario por el legislador reglamentario recordar explícitamente al funcionario actuante que, al margen de preavisar con 24 horas de antelación, debía, una vez ya presente en el centro de trabajo, comunicar su presencia a los responsables de la unidad. En definitiva, que aquella obligación no sustituía a esta. Resulta incomprensible que se le tenga que recordar al inspector que debe cumplir con un trámite preceptivo impuesto por norma de rango legal. En realidad, la inclusión de dicha cautela parece ir dirigida más que al propio órgano inspector al sujeto inspeccionado —al que se le garantiza también de forma expresa en esta norma específica que a ningún inspector se le ocurrirá deambular por sus dependencias sin dar razón de su presencia.

<sup>53</sup> Artículo 5.1 del Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado (BOE de 10 de febrero).

<sup>54</sup> Artículo 44.3 LPRL.

blecido en el artículo 9.2, párrafo segundo, de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales<sup>55</sup>.

El otro de los trámites facultativos al que puede recurrir el inspector actuante consiste en la solicitud de informe al Comité de Seguridad y Salud Laboral competente de la provincia o del departamento al que pertenezca la unidad administrativa inspeccionada o del órgano delegado de aquel. Precisamente por esta previsión reglamentaria —pero no solo por ello sino en general para el correcto desarrollo de la actuación comprobatoria— será del todo conveniente que el funcionario inspector venga en conocimiento de si junto al Comité de Seguridad y Salud a nivel provincial existe uno específico en el ámbito específico en el que se desarrolla la investigación y ello porque en este último caso será ese el órgano competente para emitir el informe que, en su caso, solicite.

Lo cierto es que esta posibilidad de solicitar al Comité de Seguridad y Salud la emisión de un informe *ad hoc* no deja de resultar novedosa en todo el acervo histórico de la normativa de participación y representación en materia preventiva. Y es que, concebido este órgano, al igual que en el sector privado, como destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la Administración General del Estado y de los organismos públicos incluidos en el ámbito de aplicación de este Real Decreto, en materia de prevención de riesgos laborales (art. 6.1 del RD 67/2010), su régimen de funcionamiento viene determinado, al margen de por lo que las partes se hayan dado, por la celebración de reuniones con una periodicidad mínima establecida legalmente de tres meses. Y frente a la figura de los delegados de prevención, para los que se ha previsto, sí, una obligación legal de emitir informes previos a la adopción por parte de las empresas de decisiones con trascendencia preventiva [art. 36.1.c) LPRL], no se ha contemplado dicha previsión para el Comité de Seguridad y Salud, el cual es un órgano paritario que tiene encomendada la función de consulta regular y periódica de las decisiones de la Administración en materia preventiva. De hecho algún autor ha sostenido que bajo esta previsión reglamentaria, la de solicitar informe específico al Comité de Segu-

---

<sup>55</sup> En todo caso, y aunque expresamente no se diga, la referencia al citado órgano como destinado a ejercer las funciones de colaboración pericial y asesoramiento técnico a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debe entenderse realizada a los órganos equivalentes existentes en aquellas CC.AA. a las que, a falta de normativa propia, se les aplique el Real Decreto 707/2002.

Resultan, por cierto, de sumo interés las reflexiones contenidas en MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, págs. 286-287, en relación con las disfunciones que se generan en el desarrollo de la actuación inspectora por el hecho de que el INSHT, a la sazón encargado legalmente de realizar la auditoria del sistema de gestión preventiva en la Administración General del Estado (art. 10 del Decreto 67/2000), sea, por ello, eventual sujeto responsable de las infracciones que, en tal condición pudiera cometer (art. 12.25 LISOS), debiendo entonces desgajarse procedimiento corrector respecto del inicialmente emprendido al tratarse, en su caso, de sujetos responsables y por infracciones diferentes.

ridad y Salud, se encuentra la facultad del inspector de solicitar la documentación propia de funcionamiento del Comité<sup>56</sup>.

En todo caso, a nuestro juicio el problema no tiene tanto que ver, que también, con el hecho de que esté o no prevista legalmente la emisión del informe entre las competencias reservadas al Comité de Seguridad y Salud. La cuestión es que cualquier persona que haya tenido acceso a las actas de reunión de un órgano de este tipo es conocedora de que la posibilidad de que se obtenga un pronunciamiento concluyente y unívoco en su seno resulta más que ilusoria. De composición mixta y paritaria, los resultados de estas reuniones plasmadas en acta no sirven por ello sino para poner de manifiesto las antagónicas posiciones de ambas partes sobre las cuestiones que allí se debaten. Sin perjuicio de que tienen un valor innegable para el inspector en el desarrollo de una actuación inspectora por cuanto permiten tener acceso a una información relevante tanto sobre la forma en la que se hayan ejercido los deberes de colaboración y los derechos de participación y representación, como, y sobre todo, sobre las acciones que históricamente ha emprendido la dirección de la empresa y, finalmente, sobre la receptividad de esta a las propuestas de aquellos, lo cierto es que de ahí a esperar que en el curso de una actuación investigadora, y precisamente a solicitud del funcionario actuante, se obtenga una posición consensuada *ex novo* sobre la cuestión planteada resulta de una ignorancia, o mejor, de una ingenuidad, supina.

Hasta aquí los dos informes a los que específicamente se refiere el reglamento que pueden ser solicitados por la Inspección, bien entendido que, como decíamos, quedan intactas el resto de vías de comprobación previstas con carácter general para llevar a buen término la actuación investigadora. En todo caso, llama la atención que no se contemple plazo alguno para la emisión de los mismos, lo cual puede dilatar indefinidamente el procedimiento. A este respecto, sostenemos desde aquí que resultan aplicables aquí los plazos de caducidad previstos en el artículo 14 de la Ley 42/97, esto es, nueve meses de duración máxima de la investigación sin que puedan transcurrir más de tres meses entre dos actuaciones sucesivas, debiendo entenderse comprendida entre estas la notificación de la propuesta de requerimiento a la que nos referiremos a continuación<sup>57</sup>.

En caso de que, tras las comprobaciones efectuadas en los términos descritos el inspector actuante considerara que existen *incumplimientos o irregularidades en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales* formulará una propuesta de requerimiento *en el que se recogerán las*

<sup>56</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 303.

<sup>57</sup> Dichos plazos han sido los expresamente previstos en el artículo 4.4 del Decreto 193/2007, de aplicación en la Generalitat de Cataluña: *Las actuaciones de comprobación no podrán superar el plazo de nueve meses ni se podrán interrumpir más de tres meses, a menos que la dilación sea imputable al órgano administrativo inspeccionado.*

*irregularidades detectadas, las medidas que deben adoptarse para subsanarlas y el plazo que considera necesario para su ejecución (art. 4.4 LPRL).*

Debemos llamar la atención sobre distintos aspectos de este precepto, al margen de hacer constar que, por una parte, y al igual que el requerimiento del artículo 43 LPRL, se hace necesaria la motivación de este acto y, en segundo lugar, la obligación del inspector de redactar el texto de la propuesta de requerimiento con un grado de concreción tal que el receptor del mismo pueda conocer con cierto detalle y, sin necesidad de realizar juicio interpretativo alguno, el sentido del mismo. De hecho creemos que no podemos exigir menos, en cuanto a congruencia y motivación, a la propuesta de requerimiento que al requerimiento definitivo al que luego nos referiremos toda vez que el procedimiento está concebido para que, por muy sorprendente que nos resulte, aquella pueda devenir en este de forma automática, simplemente por la falta de presentación de alegaciones y sin que sea necesario un nuevo acto de ratificación.

Entrando en el análisis del precepto, volvemos a reiterarnos en que, pese a la dicción legal, deben ser objeto de corrección aquellas infracciones que se cometan en materia de prevención de riesgos laborales en sede pública. La expresión *incumplimientos o irregularidades* debe entenderse como una licencia del autor de la norma que no debe sino hacernos concluir que ambas expresiones son sinónimas, no resultando a nuestro juicio compatible con el artículo 45 LPRL, por las razones antes explicadas, que se pueda instar del órgano administrativo una modificación de cualquier tipo en las condiciones de ejecución de la prestación de sus empleados si de estas no se desprende un incumplimiento concreto de alguna norma de prevención que sea calificada como infracción. Y ello independientemente de que esté vetado legalmente que estas puedan ser aquí objeto de sanción pecuniaria. De otro lado, existen demasiados bienes, intereses y hasta responsabilidades en juego a dilucidar —en otras sedes pero en base a la conclusión inspectora— como para someter una decisión de este tipo a juicios abiertos sobre la existencia de conductas que no mereciendo el calificativo de incumplimientos —en cuanto transgresiones de las normas que imponen las obligaciones preventivas— puedan ser entendidas como meros apartamientos de las reglas si estas no se encuentran perfectamente descritas.

La diferencia esencial que existe entre el contenido del requerimiento general del artículo 43 LPRL y el contemplado en este artículo 45 tiene que ver con el hecho de que en este último caso se exige al inspector que haga constar en su notificación no ya solo las deficiencias o anomalías observadas (en este caso las irregularidades detectadas) sino también *las medidas que deben adoptarse para subsanarlas*. Obligación esta que no plantea problema alguno en aquellas situaciones en las que la única medida a adoptar se desprenda de la misma infracción cometida. En otros supuestos, sin embargo, detectada una quiebra de la deuda de seguridad para con los trabajadores, las solucio-



nes pueden ser variadas<sup>58</sup> y no corresponde al inspector la elección de las mismas ya que, de acuerdo con el artículo 16.2 b) LPRL, será el empresario el que realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos y ello en el marco del plan de prevención de riesgos laborales integrado en el sistema general de gestión de la empresa (art. 16 LPRL). No en vano, encontramos ejemplos en la doctrina judicial en los que se ha declarado la improcedencia de algunos requerimientos en los que el actuante procedía no tanto a constatar la deficiencia y a exigir la subsanación sino a exigir la adopción de una medida concreta, y ello al considerarse por la Sala que no guardaba relación el contenido del requerimiento con el hecho que lo motivó<sup>59</sup>.

En todo caso, la norma no recoge otra forma de terminación distinta a la formulación de la propuesta de requerimiento ni aclara expresamente qué trámite debe seguirse en el caso de que de las actuaciones comprobatorias efectuadas se considere por el actuante que no existen incumplimientos o irregularidades<sup>60</sup>. No obstante, aplicando la normativa procedimental general supletoria es claro que, en esos casos, el funcionario deberá por una parte dar traslado de su conclusión a los delegados de prevención (*ex art. 40.3 LPRL*), y, en su defecto, a los representantes de personal<sup>61</sup>, amén de, por otra, emitir informe comprensivo del resultado de la actuación a la Jefatura de Inspección o, en su caso, a la de Unidad de Seguridad y Salud que hubiera abierto la Orden de Servicio, la cual, por supuesto, de haberse rogado la actuación por los representantes de personal, deberá dar traslado de aquel a estos.

Finalmente debemos hacer mención a que tras la aprobación del reglamento que venimos examinando y la regulación en detalle del procedimiento debe entenderse no operativo el contenido de aquella Instrucción 104/99 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social —recogido, a su vez, en el criterio tercero del CT 25/2000— que, en lo que hacía al contenido del requerimiento, exigía a los actuantes que practicaran este con los mismos requisitos formalidades y garantías de las actas de infracción.

---

<sup>58</sup> Así, cuando se constata un incumplimiento de las condiciones de temperatura o humedad exigidas legalmente. El inspector requerirá entonces la subsanación de dicha deficiencia, pero no debe indicar una solución a salvo que el plan de prevención de la empresa ya la recoja.

<sup>59</sup> STSJ de Andalucía (Sevilla), Sala de lo Contencioso-Administrativo de 22 de octubre de 2008, LA LEY 255636/2008).

<sup>60</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 136.

<sup>61</sup> Criterio Técnico 49/2008, relativo a la información facilitada sobre los resultados de las actuaciones inspectoras en materia de prevención de riesgos laborales, pág. 8.

III.2.2. *Comunicación de la propuesta de requerimiento, trámite de alegaciones y requerimiento definitivo*

El inspector actuante dará traslado de la propuesta de requerimiento, amén de al órgano que ordenó la actuación, a la unidad administrativa inspeccionada y a los representantes del personal, pudiendo en ambos casos formularse alegaciones en el plazo de quince días hábiles desde la notificación (art. 5.1).

La previsión expresa de que puede por parte de los representantes formularse alegaciones a esta propuesta no viene sino a exigir que a estos se les de traslado no ya de indicación sobre la medida adoptada sino de una copia de del tenor literal de esta. Decimos, pues, que resulta preceptivo que aun no habiéndose iniciado el procedimiento a instancias de los representantes de los trabajadores, debe notificarse a estos también el resultado de la actuación<sup>62</sup>, debiendo tener presente por ello el inspector la posible concurrencia de dos instancias representativas (laboral y funcionarial). No resulta suficiente, por no venir así indicado en la norma y porque se trata de un órgano con naturaleza y finalidad diferente, la comunicación al Comité de Seguridad y Salud.

A nuestro juicio tampoco resulta posible hacer coexistir en la culminación de la actuación inspectora —ambos requerimientos, el general del art. 43 LPRL— y el propio a practicar a las Administraciones públicas. Es verdad que, como se indica con acierto en el CT 25/2000, nada impide que se practique el requerimiento común o general en sede pública toda vez que ambas medidas obedecen a naturaleza y finalidades diferentes. Sin embargo, elegida la vía de actuación investigadora reglada en el Real Decreto 707/2002, deberá, por imperativo de dicha norma, formularse, en caso de detectarse infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales, la propuesta de requerimiento recogida en aquella. En otro caso habría que admitir que se pudieran abrir, respecto de los mismos hechos infractores, dos procedimientos paralelos con vías de impugnación y consecuencias diferentes, el uno regulado en detalle el otro —ineficaz es cierto en este ámbito en cuanto carente de vis coactiva real— desprovisto de regulación formal pero admitida su impugnabilidad por los órganos judiciales. El solapamiento podría dar lugar a hacer ineficaz el tortuoso camino del requerimiento de imposición de medidas correctoras si antes de culminar el mismo —hipótesis por cierto nada desdeñable— se hubiera obtenido pronunciamiento judicial también en sede contencioso administrativa en el trámite revisorio del requerimiento general<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> En todo caso, ya dijimos que, en un sentido u otro, el resultado de la actuación inspectora debía comunicarse a los representantes al amparo del artículo 40.3 LPRL y de la interpretación amplia del mismo contenida en el CT 49/2008, que obliga a informar del resultado a los representantes (unitarios y sindicales) a falta de delegados de prevención.

<sup>63</sup> A favor de la posibilidad de practicar simultáneamente y por los mismos hechos ambas medidas, MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 313.

Es necesario detenerse en la determinación que hace el reglamento de los sujetos a los que debe notificarse la propuesta de requerimiento y que, en fin, pueden formular alegaciones a la misma.

En primer lugar, conviene destacar que se alude como destinataria a *la unidad administrativa inspeccionada*, en suma, aquel ámbito en el que se han desplegado las actuaciones comprobatorias, y ello a pesar de que dicha solución, que sería más propia de una medida sancionadora dirigida al responsable, pueda conllevar una falta de correspondencia con el órgano administrativo con competencia real para subsanar y aplicar las medidas correctoras<sup>64</sup>.

Por otra parte, se ha criticado que la notificación y la posibilidad de formular alegaciones no alcance a los propios trabajadores afectados por el incumplimiento normativo<sup>65</sup>. Sin embargo, entendemos que dicho trámite queda salvado por la notificación a sus representantes no resultando necesario embolicar aun más el procedimiento cargando a la Inspección con la obligación de notificar y dar audiencia a todos y cada uno de los trabajadores que eventualmente puedan resultar afectados por la falta de medidas. No en vano, por ello el artículo 34 LPRL ha previsto que el derecho de participación y representación de aquellos en la empresa se encauce, también en materia de prevención de riesgos laborales, a través de los órganos de representación.

Otra cosa será que en el caso concreto, en función de la cuestión investigada y de los intereses en juego, se de la presencia de alguna persona que pueda revestir el carácter de particular interesado, condición por cierto que resulta innegable predicar, *ad exemplum*, de quien ha sido víctima de un accidente de trabajo o, en su caso, de sus causahabientes. En estos casos, recordemos que, tratándose de un procedimiento sancionador ordinario, el Real Decreto 928/98 ha establecido, por una parte, la obligación de notificar las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores por infracciones de orden social a los interesados (art. 21.1), amén de darse traslado por la autoridad laboral sancionadora de *copia de la resolución confirmatoria* (del acta de infracción) *a los trabajadores afectados, o a sus derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador* (art. 21.5). Y es que, habiéndose determinado incluso por el Tribunal Constitucional la condición de interesadas de estas personas<sup>66</sup>, no tiene razón de ser que no rija la misma solución en aquellos casos en los que está vetado *ex lege* el inicio de procedimiento sancionador y en los que, por ello, no tendrá lugar resolución alguna por parte de la autoridad competente<sup>67</sup>.

<sup>64</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 323.

<sup>65</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 137.

<sup>66</sup> (STC 143/2000, de 29 de mayo) (LA LEY 8969/2000).

<sup>67</sup> Tanto para estos casos como para aquellos, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el Criterio Técnico 49/2007, de 27 de junio de 2007, relativo a la información facilitada sobre los resultados de las actuaciones inspectoras en materia de Prevención de Riesgos Laborales ha señalado (criterio 4.º) lo siguiente: *En general, si no se*

En definitiva, que a la vista de la configuración legal y jurisprudencial de la posición de interesado y de la singular tramitación prevista para este procedimiento de imposición de medidas correctoras, como alternativo al procedimiento sancionador y, en fin, sustitutivo el requerimiento del acta, deben tenerse en cuenta para la resolución del requerimiento todas las alegaciones que puedan ser formulados por quienes puedan tener la condición de interesados no pudiendo admitirse un criterio restrictivo de este trámite por otra parte distinto del que establece el procedimiento administrativo común e incluso el propio procedimiento sancionador<sup>68</sup>. No olvidemos que la condición de interesado, por otro lado, no se declara o se constituye por un órgano administrativo o autoridad, sino que se otorga por la ley, debiendo la Administración respetar tal condición o cualidad si se dan los presupuestos jurídicos y fácticos que definen la misma y en función de la fase procedimental correspondiente<sup>69</sup>.

Por lo demás, el Inspector actuante, a la vista de las alegaciones formuladas —bien sobre la existencia de las anomalías en materia de prevención, bien sobre las medidas precisas para la subsanación de las mismas (art. 5.2)<sup>70</sup>— y de los informes técnicos que estime necesarios, podrá efectuar requerimiento definitivo sobre las medidas a adoptar y el plazo de ejecución de las mismas (art. 5.3). En este caso, dicha medida deberá comunicarse, en este caso sí, al jefe de la unidad administrativa amén de a los representantes de personal (art. 5.4), no abriéndose en este punto ya la posibilidad de recurso o alegaciones<sup>71</sup>.

Cabe hacer mención en este punto al hecho de que sea precisamente el propio inspector que hizo en su momento la propuesta el que ahora, a la

---

*ha levantado acta de infracción, pero se considera que los colectivos mencionados abajo pudieran ser interesados en un eventual procedimiento sancionador, se dará cuenta del resultado de la actuación inspectora, incluyendo una sucinta motivación de las razones por las que no se ha iniciado procedimiento sancionador, si este fuera el petium de la denuncia [...] 4.2. Trabajadores víctimas de un accidente de trabajo: En el caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional se tendrá que realizar comunicación de si se ha levantado acta de infracción, y si se ha instado, en su caso, la propuesta de recargo de prestaciones al INSS, debiendo facilitarse copia del informe al trabajador afectado o a sus derechohabientes si hubiese fallecido, así como a quienes acrediten ostentar su representación legal, si así lo solicita, salvo que se haya declarado el secreto del sumario por la autoridad judicial. Pero es que, más allá, en el criterio 5.º se hace expresa mención al caso de que se haya practicado acta de infracción o, en su caso, requerimiento a las Administraciones Públicas: en estos casos, a fin de garantizar los derechos que puedan hacerse valer en la correspondiente fase procedimental, se notificará a los que resulten ser interesados una información sobre el resultado de la actuación, la fecha de la misma, la infracción sancionada, la calificación y el órgano competente para la tramitación y resolución [...].*

<sup>68</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 324.

<sup>69</sup> Criterio Técnico 49/2007, de 27 de junio de 2007.

<sup>70</sup> En este caso, se deberá entender que cabe también mostrar oposición sobre el plazo concedido para la adopción de las medidas.

<sup>71</sup> Entendemos que, de acuerdo con lo antes dicho respecto de la noción de interesado, deberá ponerse también en conocimiento de este si lo hubiera.

vista de las alegaciones presentadas, formule el requerimiento definitivo. Si alguna duda quedaba, sirva esta previsión para concluir de forma concluyente la consideración de este procedimiento como no sancionador<sup>72</sup>.

En otro caso, y a falta de alegaciones, la propuesta de requerimiento adquirirá automáticamente carácter definitivo no resultando entonces preciso un acto administrativo nuevo de ratificación o confirmación ni necesario comunicar dicho trámite en forma alguna (art. 5.4). Si se da esta circunstancia de que la propuesta haya devenido por esta vía *automática* en requerimiento definitivo, el reglamento emplea una dicción tan lacónica como sorprendente: *En estos casos, la unidad administrativa procederá a efectuar los trámites necesarios para que las medidas requeridas se lleven a cabo, dando cuenta de ello, realizada la subsanación*, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuante. Quedaría por fin solucionado el problema.

O no. Porque de hecho se prevé, a continuación, claro, *que transcurrido el plazo fijado en el requerimiento definitivo sin que se hayan adoptado las medidas recogidas en el mismo, el inspector actuante elevará dicho requerimiento con el expediente tramitado al Delegado del Gobierno correspondiente, si se trata de órganos territoriales de la Administración General del Estado, o a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si se trata de órganos centrales de la Administración General del Estado o de sus Organismos autónomos*.

Se inicia entonces la parte si cabe más alambicada del procedimiento —calificada hasta de extravagante<sup>73</sup>— ajena ya a la actuación inspectora objeto, en fin, de este estudio<sup>74</sup>.

<sup>72</sup> En todo caso, y aun no tratándose de una sanción —y por la potencial incidencia que la resolución de este procedimiento tendrá en la determinación de otro tipo de responsabilidades— nos parece más adecuada la fórmula utilizada por la norma autonómica prevista para aplicarse a la administración catalana, la cual eleva a la Autoridad Laboral la emisión del requerimiento definitivo. Por otra parte, también hubiera resultado conveniente, a efectos de lo indicado anteriormente sobre la real competencia para subsanar las deficiencias, que, como se hace en esa misma norma autonómica y para el ámbito territorial citado, se hubiera previsto la notificación amén de a la unidad administrativa inspeccionada, a la unidad directiva de que esta dependa (art. 5.2 del Decreto 193/2007).

<sup>73</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, pág. 327.

<sup>74</sup> El Delegado del Gobierno o la Autoridad Central de la Inspección, previo los informes que estime pertinentes recabar y dando conocimiento a la Dirección General de la Función Pública, elevará el expediente con su propuesta, confirmatoria o revocatoria, al Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales al objeto de que este, cuando proceda, dé traslado del mismo al Subsecretario del Departamento Ministerial competente por razón del órgano inspeccionado, quien, en caso de conformidad con las medidas requeridas, procederá a efectuar los trámites oportunos para que se lleven a cabo o, en caso de discrepancia, elevará el expediente al Ministro respectivo que comunicará al titular del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, junto con dicha discrepancia, la elevación de las actuaciones al Consejo de Ministros para la decisión final (art. 5.6). Contra la decisión final adoptada por parte del Consejo de Ministros, como igualmente cuando se revoque total o parcialmente el requerimiento realizado por parte de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,

#### IV. SUPUESTOS DE PARALIZACIÓN

El artículo 44 LPRL —que regula la paralización de actividades en caso de riesgo grave e inminente— resulta de aplicación, como el resto de dicho cuerpo normativo, tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en todo caso con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo (art. 3 LPRL). Entre dichas peculiaridades se encuentran las que el Real Decreto 707/2002 ha previsto en relación con la concurrencia de riesgo grave e inminente en el desempeño de la actividad por los empleados y, en base a dicha situación, la posibilidad de que por parte de la Inspección de Trabajo o por los representantes de personal se paralice aquella.

Partamos, como idea fundamental, de que el régimen común de paralización previsto en el artículo antes indicado de la LPRL es aplicable en sede pública, bien es cierto que se han introducido algunas modalizaciones de procedimiento y de tipo competencial en el artículo 6 del Real Decreto 707/2002, que regirán en aquellos supuestos que se originen en el ámbito de aplicación de dicha norma reglamentaria, esto es, la Administración General del Estado y el resto de administraciones territoriales que carezcan de normativa propia, conclusión que nos lleva a excluir de este procedimiento aquellas situaciones de riesgo grave e inminente que acontezcan en los ámbitos de las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco, así como de la Generalitat de Cataluña. Y ello por cuanto las normas aquí aprobadas, y a las que hemos hecho continua alusión a lo largo de este trabajo, han dictado sus propias reglas en ese sentido las cuales curiosamente vienen a realizar una remisión, en un caso expresa y en otro tácita, al procedimiento originario, el regulado en el artículo 44 LPRL<sup>75</sup>.

---

en base a los informes señalados en el apartado anterior, procederá la interposición por los interesados del correspondiente recurso contencioso-administrativo (art. 5.7).

<sup>75</sup> Por lo que hace a las Administraciones vascas, no se contempla previsión alguna en la norma propia dictada para regular el procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales (Decreto 20/2008, de 29 de enero, del Departamento de Justicia y Trabajo), siendo el artículo 7 del DECRETO 17/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Seguridad y Salud Laborales de la Comunidad Autónoma del País Vasco el que recoge como medida a adoptar por este órgano, *de conformidad con lo señalado en el artículo 43 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* (sic), *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 las y los trabajadores.*

Por su parte, el Decreto 193/2007, de 4 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Generalidad de Cataluña, hace expresa mención a la aplicación en estos

En todo caso, se ha venido señalando por algún sector doctrinal<sup>76</sup> la existencia de serias diferencias, no solo procedimentales, en el régimen de paralización previsto para las Administraciones públicas. Veremos, no obstante, que a nuestro juicio, las mismas tienen que ver más con aspectos ajenos a los presupuestos sustanciales de la decisión inspectora.

En primer lugar se ha dicho que, frente a lo dispuesto en el artículo 44 LPRL, aquí no es necesario que concurra un incumplimiento a la normativa de prevención de riesgos laborales ya que el tenor literal del artículo 6 del Real Decreto 707/2002 alude exclusivamente a la existencia de *riesgo grave e inminente para la seguridad y salud del personal*. No obstante, no puede perderse de vista que la existencia de un riesgo de este tipo será necesariamente apreciada por el inspector en el desarrollo de una actuación probatoria que no tiene por objeto sino detectar y en su caso corregir los *incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales*, como bien indica el propio título del reglamento. En suma, y al igual que en la regulación general prevista para el ámbito privado —en el que se contempla como una excepción a la práctica del requerimiento el hecho de que de la infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales se desprenda una situación de riesgo grave e inminente— la finalidad de recoger en esta norma específica una medida que queda al margen del estricto procedimiento corrector en ella arbitrado se encuentra precisamente en detraer de los supuestos de incumplimientos preventivos detectados por el actuante y susceptibles de ser objeto de este requerimiento aquellos que generen un riesgo de esa índole. Así se indicó por la Dirección General en los CT 16/98 y 102/99 —previos, es verdad, al Real Decreto 707/2002—, así como en el Criterio Técnico Operativo 81/2009, que no contempla particularidad alguna en este sentido respecto del procedimiento aplicable en la Administración pública.

También se ha sostenido que, al contrario que en el artículo 44 LPRL —en el que se introduce, se dice, un elemento de discrecionalidad— aquí se compele al *funcionario* a adoptar tal medida: *En los casos en que el Inspector de Trabajo y Seguridad Social competente comprobare la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud del personal del centro de la Administración General del Estado inspeccionado ordenará la paraliza-*

---

casos del artículo 44 LPRL, limitándose a identificar a la Dirección General de Relaciones Laborales como la Autoridad Laboral encargada de conocer de las alegaciones y de dictar resolución sobre la procedencia de la medida.

Observamos de nuevo que estas normas autonómicas se han adaptado mejor a la realidad de la finalidad última —de corregir los incumplimientos que acontezcan en sede pública, también en los casos de riesgo grave e inminente— que la norma prevista para ser aplicada en la Administración General del Estado, la cual, como veremos, vuelve a estar inspirada en una idea proteccionismo al sujeto inspeccionado y de recelo respecto de las actuaciones que pueda emprender el inspector de trabajo.

<sup>76</sup> MOLTÓ GARCÍA, J. I.: «Prevención de Riesgos Laborales en las...», *op. cit.*, págs. 304 a 309.

*ción de la actividad* (art. 6.1). No obstante, desde aquí discrepamos con el sentido atribuido desde dicha posición a la expresión utilizada por el legislador en el artículo 44, ya que aquella aparente menor contundencia con la que se remite al inspector la decisión de paralizar tiene que ver no tanto con una discrecionalidad en relación con la medida en sí sino con el juicio sobre la existencia, o no, de una situación de riesgo grave e inminente, un estadio del proceso aplicativo de la norma en la que el funcionario se encuentra investido de la autonomía técnica y funcional reconocida en el artículo 6 de la Ley 42/97. Por tanto, alcanzada la convicción de que concurre una situación de riesgo de ese tipo el inspector debe paralizar la actividad tanto aquí como allí<sup>77</sup>.

Se ha puesto asimismo el acento en que la norma reglamentaria permite en este ámbito la paralización del *centro, dependencia o lugar de trabajo afectado*, siendo que el artículo 44 LPRL solo permite adoptar dicha medida respecto de los *trabajos o tareas* afectados. Incluso algunos autores han sostenido que, en el primer caso, el Real Decreto 707/2002 no permite paralizar una parte de la actividad del centro afectado<sup>78</sup>. Pues bien, tampoco aquí podemos alcanzar a ver una diferencia que, de radical, afectaría en grado sumo al criterio a seguir por el inspector en una y otra sede. Definido por influjo de la norma comunitaria el *lugar de trabajo* como *las áreas del centro de trabajo, edificadas o no, en las que los trabajadores deban permanecer o a las que puedan acceder en razón de su trabajo* (entre otras normas, el art. 2.1 del RD 486/97, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo) la configuración amplia de dicho concepto —al que, de hecho se ha equiparado a efectos de seguridad y salud la noción, tradicionalmente más formalista y estricta, de *centro de trabajo*— permite identificar la extensión del riesgo y el alcance de la medida en razón al ámbito concreto que resulte afectado, abarque este así a uno o varios trabajadores, a una o varias tareas o trabajos o, en fin, a áreas delimitadas y hasta edificadas o dispersas. Es claro que ello dependerá del tipo de incumplimiento cometido y del alcance del riesgo grave e inminente generado. Así, nada impide que en el ámbito de aplicación del artículo 44 se ordene la paralización de un centro de trabajo ni que, bajo la cobertura del Real Decreto 707/2002 se adopte tal medida respecto del trabajo desempeñado por un solo trabajador.

Terminamos, por todo ello, concluyendo que no existen diferencias sustantivas entre la orden de paralización que se adopta en uno y otro ámbito. Las divergencias sí se observan, empero, en el orden procedimental. Y avan-

---

<sup>77</sup> Otra cosa sea que la ley no se haya expresado en términos absolutamente imperativos para la intervención inspectora de mayor alcance, más difícil de precisar y que comporta además un mayor compromiso para el funcionario actuante (GARCÍA MURCIA, J., y BERNARDO JIMÉNEZ, I., en AA.VV.: *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Comares, Granada, 2004, pág. 507).

<sup>78</sup> MOLINA NAVARRETE, C.: «El régimen de responsabilidad...», *op. cit.*, pág. 138.



zamos que, por enésima vez, se ha otorgado un trato privilegiado al sujeto inspeccionado, lo cual da lugar a la aparición de un régimen excepcional en la configuración de la orden de paralización que, en fin, debe ser sufrido por aquellos empleados públicos de la Administración General del Estado (y del resto de Administraciones territoriales sin normativa propia) frente a lo dispuesto para el personal del ámbito privado y, por cierto en este caso también, para los empleados a los que le resulten aplicables las normas específicas dictadas para el País Vasco y para la Generalitat de Cataluña.

Y es que si en el procedimiento general del artículo 44 LPRL, la medida adoptada por el inspector puede ser objeto de revisión solo si es recurrida por la empresa, el Real Decreto 707/2002 ha previsto un trámite revisorio automático de la decisión adoptada por el inspector de modo que, en todo caso, el Delegado del Gobierno o, en su caso, la Autoridad Central de la Inspección —según el ámbito afectado, territorial o central—, órganos a los que el inspector deberán elevar informe urgente sobre las circunstancias determinantes del riesgo, vendrán obligados a mantener o a levantar la paralización (art. 6.1). No se prevé, de forma sorprendente, la impugnación de la medida por el sujeto responsable.

Por lo demás, debemos entender que, como ya hemos anunciado, resulta de aplicación el artículo 44 LPRL en lo no previsto en la norma reglamentaria, lo cual tiene importantes consecuencias en la práctica.

En primer lugar, ello significa que notificada la decisión debe darse traslado de ella por parte de la unidad administrativa, aquí también, a los representantes de personal, trámite que no se contempla expresamente en el reglamento pero que debe respetarse en aras a salvar el derecho de participación y representación de los trabajadores.

Tampoco se contempla un plazo para que los órganos designados se pronuncien sobre la justificación de la medida. No obstante, es claro que las instancias revisoras deben tomar su decisión sobre el mantenimiento de esta en el plazo legal de 24 horas —comunicándolo, así se establece, a través del cauce orgánico, a la Subsecretaría del Departamento del que dependa la unidad administrativa así como a la Dirección General de la Función Pública a los efectos que procedan—. La trascendencia de la medida no permite sostener que en este caso no exista plazo alguno —por otra parte necesariamente brevísimo— en el que deba pronunciarse el órgano competente y más acabando por ser el interés público el directamente afectado por la paralización de la tarea afectada.

Asimismo, y aunque no se haga expresa mención a ello, resulta claro que, en los mismos términos que en el régimen general de la paralización, la elevación del informe por parte del inspector a aquellas instancias superiores, amén del pronunciamiento de estas sobre el mantenimiento de la medida, no obsta a que durante el tiempo preciso para desarrollarse todos esos trámites,

tanto el ordenante como los responsables de la unidad administrativa afectada puedan levantar la paralización tras la subsanación de las deficiencias que motivaron esta. La finalidad de una orden de este tipo es evitar una situación de riesgo grave e inminente que se estaba produciendo hasta ser detectada por el inspector pero también intimar la subsanación de las deficiencias y, con ellas, el restablecimiento de la legalidad. Desde este punto de vista, esta figura comparte naturaleza con el requerimiento, no pudiendo concebirse desde este punto de vista sin que de forma paralela se arbitren los medios para que el sujeto responsable del incumplimiento pueda solventar de manera voluntaria la irregularidad a la mayor brevedad posible sin necesidad de esperar los pronunciamientos de otras instancias.

Finalmente, y en relación con la posibilidad de que sean los representantes de personal los que adopten la medida de paralización, la norma se remite expresamente (art. 6.2) al artículo 21.3 LPRL, limitándose a atribuir la competencia para conocer de la justificación de la misma —que allí correspondía a la Autoridad Laboral— al Delegado del Gobierno o, en su caso, a la Autoridad Central de la Inspección. Respecto a la legitimidad para ejercer tal derecho debemos entender que no es necesario que la adopten conjuntamente las dos representaciones de personal en el caso, desde luego no infrecuente, de que, al encontrarse sus representados afectados por el riesgo en cuestión, concurrieran ambas en dicho ámbito. No olvidemos que cada instancia representativa tiene capacidad para adoptar sus decisiones autónomamente y ello, claro está, sin perjuicio de que su actuación pueda dar lugar, en caso de que hayan actuado movidos por mala fe o negligencia grave (art. 21.4 LPRL), a exigirles las responsabilidades pertinentes<sup>79</sup>.

## BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV., y MONEREO PÉREZ, J. L. (dir.): *Comentario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus desarrollos reglamentarios*, Comares, Granada, 2004.
- AA.VV.; MONEREO PÉREZ, J. L., y GARCÍA BLASCO, J. (dirs.): *Comentario sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y Normas Concordantes*, Ed. Comares, Granada, 2006.
- AA.VV., y MONEREO PÉREZ, J. L. (dir. y coord.): *Los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales. Evolución y régimen jurídico*, Ed. Comares, Granada, 2009.

---

<sup>79</sup> Entre las que también se encuentran las disciplinarias al no alcanzarles la garantía de inmunidad cuando se reconoce alguna de estas motivaciones en su actuación (STSJ de Cantabria 22/2002, de 17 de enero) (LA LEY 14729/2002) (F.J. 3.º).

- AA.VV., y SEMPERE NAVARRO, A. V. (coord.): *Comentario a La Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social*, Aranzadi, Navarra, 2003.
- BERNARDO JIMÉNEZ, I.: «La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención», en *AL*, núm. 23, 1996.
- CANCIO FERNÁNDEZ, R. C.: *Prevención de Riesgos Laborales de los empleados públicos*, Ed. Bosch, Barcelona, 2006.
- CASAS BAAMONDE, M. E.: «Derecho Público y Salud Laboral: el régimen jurídico sancionador», en AA.VV.: *Seguridad y Salud en el trabajo*, Madrid, La Ley-Actualidad, 1997.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: *Actas, Informes y Requerimientos de la Inspección de Trabajo*, Lex Nova, Valladolid, 2004.
- DURÁN ROMASEWSKYS, S.: «Inexistencia de sanciones ante las infracciones de la Administración Pública en materia de Seguridad y Salud Laborales», en *Aranzadi Social*, vol. V, parte Estudio, Aranzadi, Pamplona, 1997.
- FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: *Régimen Jurídico de la Prevención de Riesgos en las Administraciones Públicas*, Comares, Granada, 2009.
- FERNANDEZ MARCOS, L.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa reglamentaria*, 2.<sup>a</sup> ed., Dykinson, Madrid, 2001.
- GARCÍA MURCIA, J.: *Responsabilidades y sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Aranzadi, Navarra, 2003.
- «Responsabilidad por incumplimiento de las Administraciones Públicas», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007.
- LÓPEZ PARADA, R.: «Sobre la actuación de la Inspección de Trabajo en el ámbito de las Administraciones (el *mobbing* se enfoca con rigor en el TSJ de Canarias)», en *Por Experiencia*, núm. 18, octubre de 2002.
- MOLINA NAVARRETE, C.: «El Régimen de Responsabilidad de las Administraciones Públicas por las Infracciones Preventivas. ¿Anacronismo y disfuncionalidad de un Privilegio Personal?», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007.
- MOLTÓ GARCÍA, J. I.: *Prevención de Riesgos Laborales en las Administraciones Públicas (la imputación de responsabilidades)*, Tecnos, Madrid, 2003.
- MONEREO PÉREZ, J. L.: «Prevención de Riesgos Profesionales en el Empleo Público», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007.
- «Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección», en AA.VV.: *A treinta años de la adopción del Convenio núm. 150 de la OIT sobre la Administración del Trabajo*, Ed. Comares, Granada, 2010.
- MONEREO PÉREZ, J. L., y otros: *Manual de Empleo Público*, Ed. Comares, Granada, 2010.

MONEREO PÉREZ, J. L., y FERNÁNDEZ AVILÉS, J. A.: «El modelo normativo de prevención de riesgos laborales en el empleo público», en *ALCOR* de MGO, núm. 9, 2007.

— «El Derecho Administrativo Sancionador del Trabajo: Principios y Rasgos Constitutivos», en *Comentario Sistemático al Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y normas concordantes*, Comares, Granada, 2006.

NIETO, A.: *Derecho Administrativo Sancionador*, Tecnos, Madrid, 2005.

RODRÍGUEZ GARVAYO, J.: *Los requerimientos de la Inspección de Trabajo en materia de Prevención de Riesgos Laborales*. Curso de Doctorado, Derecho del Trabajo y Seguridad Social. José Luis Monereo Pérez (dir.), Facultad de Derecho. Universidad de Granada (2010).

RUBIO ORTIZ, A.: *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

SALA FRANCO, T., y ARNAU NAVARRO, F.: *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996.