

### ADRIAN GONZALEZ MARTIN

*Subdirector General de Prevención de Riesgos Laborales y Políticas de Igualdad de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

#### **¿Cuáles son las funciones de la Subdirección General de Prevención de Riesgos Laborales y Políticas de Igualdad, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social?**

Las funciones de esta Subdirección, que se encuentra incardinada en la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se encuentran recogidas normativamente en el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y son las siguientes:

– La elaboración de planes, acciones y protocolos en colaboración con las comunidades autónomas para la actuación inspectora en relación con la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como la coordinación, seguimiento y evaluación de los resultados obtenidos.

– El impulso y la coordinación con las comunidades autónomas de la actuación inspectora sobre las materias que hayan sido objeto de transferencia, o que hayan podido encomendarse a la Inspección mediante convenios de colaboración.

– La coordinación de actuaciones con otros organismos del departamento y las relaciones con otros órganos de la Administración General del Estado en relación con las materias citadas, en particular, en los programas de actuación para reducir la siniestralidad.

#### **¿En qué sectores realiza la ITSS campañas de vigilancia de cumplimiento de las normas de PRL además de en el de la construcción?**

Como consecuencia de la complejidad de las materias en que actúa la Inspección de Trabajo se hace necesario planificar sus actuaciones con carácter anual para responder eficazmente a las demandas sociales y laborales cambiantes y en constante evolución.

Centrándonos en lo realizado en el año 2006, se puede destacar que en colaboración con las Comunidades Autónomas, se elaboró un Plan Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2006, en el que se recogen los planes y objetivos comunes, de alcance general, a los que hay que sumar los de alcance territorial, de alcance más restringido.

En cuanto al área de Prevención de Riesgos Laborales, competencia de las Administraciones Autonómicas, se contemplan en el Programa Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2006 dentro de los planes y objetivos de alcance general para todo el sistema de Inspección, las siguientes subáreas de actuación:

La primera de ellas se refiere a la vigilancia de las condiciones de trabajo, incluyendo de manera preferente al sector de la construcción, pero también a cualquier otro sector económico. Especialmente destacable es el desarrollo de actuaciones en el sector pesquero durante el año 2007.

Además, en las actuaciones planificadas por las Comunidades Autónomas para su territorio se encuentran actuaciones sobre empresas de distintos sectores: destacan aquellos relativos a la protección de la

maternidad, control de las condiciones de seguridad en la aplicación de plaguicidas y pesticidas y en estaciones depuradoras, actuaciones en espacios confinados y en actividades de instalación y mantenimiento de ascensores, así como actuaciones en el sector de hostelería para la prevención de las afecciones de espalda en las camareras de hotel, industria de la madera, sector vitivinícola... por poner algunos ejemplos.

Como segunda subárea se ha de mencionar la de la gestión de la prevención. Se han realizado campañas de efectos multiplicador, orientadas a actuar sobre los servicios de prevención ajenos, propios y entidades auditoras. De otro lado, es preciso destacar la realización de la campaña «A.P.S» a lo largo del año pasado, que afectó a aquellas empresas de ámbito supraautonómico con unos índices de siniestralidad superior a la media.

Por otra parte, como tercera subárea, se ha de mencionar la de la investigación de los accidentes laborales: al margen de la obligación de informar a la Autoridad Laboral sobre determinados accidentes y enfermedades profesionales, se han establecido campañas específicas para investigar accidentes de trabajo calificados como leves, que afectan a distintos sectores económicos. En la labor de investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se extiende la acción inspectora sobre cualquiera de los sectores económicos donde se haya producido uno de estos hechos.

#### **El 19 de abril del 2007 entró en vigor la Ley Reguladora de la Subcontratación en el sector de la construcción. No obstante lo anterior, en la misma se preveía el desarrollo reglamentario de una serie de cuestiones fundamentales que, a día de hoy, aún no se ha producido (como por ejemplo, el número mínimo de trabajadores contratados con carácter indefinido o las condiciones del Libro de Subcontratación) ¿Se podría considerar que, a día de hoy, estas obligaciones existen a pesar de no contar con el desarrollo reglamentario preceptivo?**

Es cierto que determinados preceptos de la Ley Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción recogen una remisión a un desarrollo reglamentario que aún no se ha producido, lo que hace que algunas de esas obligaciones no sean exigibles.

Así, las obligaciones referidas al requisito de estabilidad en el empleo, la inscripción en el Registro de empresas acreditadas o el Libro de Subcontratación no serán exigibles hasta tanto no se haya producido su desarrollo reglamentario.

Ahora bien, que haya obligaciones vinculadas a la posterior aprobación de un reglamento no quiere decir que se deje inoperativa la ley en otros aspectos fundamentales, como son los siguientes:

La empresa deberá disponer de infraestructura y medios adecuados para llevar a cabo la actividad y ejercer directamente los trabajos, lo cual ya era exigible anteriormente a la entrada en vigor de la ley analizada, en tanto que si no fuera así, se estaría permitiendo la cesión ilegal de trabajadores. De otro lado, a partir de la entrada en vigor de la ley resulta exigible el régimen de subcontratación previsto en el artículo cinco de la Ley, que establece unos límites a los niveles de subcontratación, incluyendo la posibilidad de responsabilidad solidaria en esa infracción.

No se podrá exigir que las empresas cuenten con Libro de Subcontratación, pero sí con las fichas de subcontratación a que se refiere la Disposición Transitoria Segunda de la Ley

Consecuentemente, también resultará de aplicación el derecho de acceso de las personas previstas en el artículo 8.1 de la ley a estas fichas. Este derecho afectará al promotor, dirección facultativa, coordinador de seguridad y salud en la fase de la ejecución de obra, empresas y trabajadores autónomos intervinientes en la obra, técnicos de prevención, delegados de prevención, autoridad laboral y representantes de los trabajadores.

Además, también se puede exigir a la empresa a partir de la entrada en vigor de la norma el cumplimiento de la obligación de informar a los representantes de los trabajadores de las distintas empresas presentes en la obra sobre las contrataciones y subcontrataciones llevadas a cabo en la misma, cualquiera que sea la fecha de inicio de la ejecución de la obra.

**La ubicación de los centros de trabajo en «edificios inteligentes» está provocando nuevas enfermedades en los trabajadores (lipoatrofia muscular, alergia, asma...) ¿se elaboran estudios para la adopción de medidas de prevención contra estos nuevos riesgos?**

Tal y como se ha explicado anteriormente, la Inspección de Trabajo tiene obligación de informar a la Autoridad Laboral acerca de los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, así como sobre aquellos en que por sus características o sujetos afectados se considere necesario dicho informe. Lo mismo ocurre con las enfermedades profesionales, así como en otros supuestos en que la autoridad Laboral lo considere conveniente. Igualmente, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, también se tendrá que emitir informe dirigido a la jurisdicción social en caso de que se haya formulado demanda por accidente de trabajo y enfermedad profesional.

Con esto lo que se quiere indicar es que la Inspección de Trabajo actúa de una manera permanente en la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ya sea porque es preciso informar a la Autoridad Laboral, porque así se haya instado por los interesados o porque se está desarrollando una campaña al efecto. La actuación principal de la Inspección de Trabajo se centra en vigilar que la empresa ha cumplido con el conjunto de obligaciones legales que se derivan de la normativa de prevención de riesgos laborales, entre las que se incluye la de la evaluación de riesgos existentes en los

puestos de trabajo, así como la planificación de medidas preventivas. De otro lado, la empresa también tiene la obligación de investigar los daños para la salud de los trabajadores que se han producido, lo que nos lleva a poner de manifiesto que esto incluye este conjunto de riesgos que podríamos llamar emergentes.

Por otro parte, según lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo tiene como misión analizar y estudiar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y el apoyo a la mejora de las mismas. Corresponde a este organismo la realización de actividades de divulgación, estudio e investigación con la adecuada coordinación con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.

De la lectura del artículo anteriormente mencionado se desprende que actualmente se dispone de medios y organismos competentes para ir analizando y estudiando estos riesgos que van surgiendo como consecuencia de las modificaciones operadas en las condiciones de desarrollo de la prestación laboral.

**¿Cree usted que existe una relación fluida y bien articulada entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los tribunales sociales y con la fiscalía ante la posible existencia de delito en la actuación empresarial en un accidente de trabajo?**

Es indudable que esa buena y fluida relación existe. Prueba de ello es la permanente colaboración que se da entre los sujetos citados. Dentro de las medidas encaminadas a la disminución de la siniestralidad laboral, y en concreto, al reforzamiento de las relaciones entre las distintas instituciones que tienen atribuidas funciones en este campo, se ha de destacar la emisión, en fecha 27 de febrero de 2007, por parte de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la Instrucción 1/2007, sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral. Con esta Instrucción se viene a actualizar la anteriormente existente acerca de esta materia, adecuando la anterior a las cambiantes circunstancias normativas, así como a la creación de figuras especializadas en este ámbito, como es el Fiscal Especializado en Seguridad y Salud Laboral.

Por otra parte, dentro de las medidas realizadas por el Gobierno, se encuentra la del impulso del desarrollo y puesta en marcha del Proyecto de protocolo marco de colaboración entre el Consejo General

del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Ministerio del Interior, para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias con la adhesión de Comisiones Obreras, Unión General de Trabajadores, Confederación Española de Organizaciones Empresariales y el Consejo General de la Abogacía Española.

A este respecto, se ha de manifestar que se constituyó un Grupo de trabajo sobre siniestralidad laboral con la finalidad de alcanzar un acuerdo en este campo, habiendo una participación activa en el mismo por parte de todos los mencionados.

Las labores de este grupo se encuentran en un estado muy avanzado, y en breve se dispondrá del aludido Protocolo. De otro lado, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, recientemente aprobada por el Consejo de Ministros, establece como uno de sus objetivos el de mejorar la coordinación de las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.

**¿Cree usted que el control y prevención que se le está exigiendo a la ITSS sobre los accidentes de trabajo ha producido una dejación respecto del control de otros incumplimientos empresariales relativos a condiciones de trabajo como los relativos al tiempo de trabajo que parecen haberse convertido en algo habitual en algunas empresas? ¿Debería incrementarse su control o debería haber otro tipo de control, por ejemplo, sindical respecto de su cumplimiento?**

Bien es verdad que, a primera vista, parece que la misión fundamental de la Inspección de Trabajo es controlar el cumplimiento de la normativa por parte de las empresas de sus obligaciones en materia de

prevención de riesgos laborales. Ahora bien, la actuación de la Inspección de Trabajo se extiende a controlar otros aspectos como el indicado en la pregunta.

De hecho, del total de actuaciones desarrolladas por la Inspección el control de las condiciones de trabajo adquiere una especial importancia, ya sea porque muchas de las denuncias atendidas versan sobre estas materias (tiempo de trabajo, salarios, derechos sindicales, cesión ilegal de trabajadores...), ya sea porque se programan actuaciones específicas para evitar conductas tales como las subcontrataciones irregulares, cesiones ilegales de trabajadores y contratación temporal fraudulenta, por poner un ejemplo.

De otro lado, puede ser que en la producción de un daño para la seguridad y salud de los trabajadores haya tenido una incidencia importante un incumplimiento de la empresa en materia de tiempo de trabajo, por ejemplo, en un accidente de circulación, por no haberse res-

petado los preceptivos descansos. Claro es que la actuación de la Inspección de Trabajo se orientará de manera integral a comprobar todas las condiciones y circunstancias concurrentes en la producción del mismo, adoptando las medidas precisas y previstas legalmente.

La colaboración sindical y de los representantes de los trabajadores se ha valorado siempre muy positivamente por la Inspección de Trabajo. Ellos son los que, en ocasiones, ponen en aviso a la Inspección de determinados incumplimientos empresariales en cualquier ámbito, ya sea laboral, de prevención de riesgos laborales, Seguridad Social...

**La ITSS es un cuerpo nacional, pero las cuestiones laborales en buena medida están transferidas a las CCAA ¿Cómo repercute en la ITSS este reparto territorial de competencias?**

De acuerdo con el artículo 149.1.7 de la Constitución Española, la ejecución de la legislación laboral corresponde a las Comunidades Autónomas. Dentro de esto quedaría englobado la vigilancia del cumplimiento de la normativa de tal cualidad.

Que la Inspección de Trabajo dependa funcionalmente de la Comunidad Autónoma en las materias transferidas a la misma no ha supuesto en ningún momento una distorsión, porque la normativa ha previsto los mecanismos de coordinación precisos.

Ya la legislación prevé organismos de coordinación interinstitucionales, como son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En estos organismos convergen las dos Administraciones implicadas, contando con una estructura dual, constituyendo éstos un punto común y estable donde se pueda desarrollar la coordinación y colaboración precisa entre los poderes públicos competentes. El Ministerio de Trabajo integra y coordina los Planes de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, una vez oídas las Comu-

nidades Autónomas, que son las que, a través de la Comisiones Territoriales establecen los objetivos y programas de actuación ordinaria de la Inspección en cada Comunidad Autónoma), en el marco de las directrices previstas por la Conferencia Sectorial (que es un órgano de coordinación bilateral con un ámbito de actuación general a todo el territorio estatal).

Además, la Autoridad Central comunica a los Presidentes de las Comisiones Territoriales (órganos de cooperación bilateral presentes en cada Comunidad Autónoma) determinados extremos, como pueden ser los objetivos inspectores de ámbito supraautonómico.

De otro lado, se han alcanzado numerosos acuerdos bilaterales, en cuyo contenido se pueden incluir los medios de colaboración precisos, así como reglas para el desarrollo de la necesaria coordinación entre las distintas Administraciones implicadas en materia de prevención de riesgos laborales o en cualquier otra objeto de actuación inspectora.

**¿Cree usted que la normativa de prevención de riesgos laborales se ha convertido para el empresario en una carga burocrática más consistente en recopilar un montón de documentación para evitar la sanción, que en efectivamente, conseguir que se eviten los accidentes?**

Sería absurdo suponer que la actuación de la Inspección de Trabajo se ciñe exclusivamente a comprobar que la empresa tiene una determinada documentación sin más. Lo que se quiere conseguir, tanto con la normativa como con la actuación de la Inspección de Trabajo, es una verdadera integración de la actividad preventiva en la empresa.

El 30 de diciembre de 2002 se alcanza el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social sobre Prevención de Riesgos Laborales, entre el Gobierno, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, la Confederación Española de la Pequeña y la Mediana Empresa, Comisiones Obreras y la Unión General de Trabajadores. Estas medidas fueron referendadas posteriormente por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud de 29 de enero de 2003.

La Ley 54/2003 viene a dar cumplimiento a lo previsto en este acuer-

do, y tal como se expresa en su Exposición de Motivos, cuenta entre sus finalidades con la de fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo, que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas y proscriba el cumplimiento meramente formal o documental de las mismas.

Esta ley incide en la necesidad de integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa, y precisamente ese es una de los aspectos fundamentales que se comprueba por parte de la Inspección de Trabajo. Por poner un ejemplo, no basta que una empresa haya hecho la evaluación de riesgos de un puesto de trabajo, sino que esa evaluación ha de estar perfectamente adaptada a las características del mismo, del trabajador que lo desempeña, del entorno... Cuando no hay un cumplimiento efectivo y eficaz no se puede entender cumplida una ley.

**¿Qué causas son las que más inciden en la siniestralidad laboral? ¿la precariedad, la temporalidad, la falta de medidas de prevención, el incumplimiento por parte de los trabajadores de dichas medidas?**

Es imposible formular una respuesta cerrada a dicha pregunta. Desde luego que los factores citados influyen en la siniestralidad, pero se han adoptado medidas legislativas para atajar estas causas, como son la Ley Reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción, que aborda por primera vez, y de forma estrictamente sectorial, una regulación del régimen jurídico de la subcontratación que, reconociendo su importancia para el sector de la construcción y de la especialización para el incremento de la productividad, establece una serie de garantías dirigidas a evitar que la falta de control en esta forma de organización productiva ocasione situaciones objetivas de riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores. También se ha de mencionar la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo. Dentro del capítulo I de esa norma se recogen

medidas de impulso de la contratación indefinida, en el capítulo II se especifican modificaciones de la legislación laboral para mejorar la utilización de la contratación temporal, las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial y la transparencia en la subcontratación de obras y servicios y su delimitación respecto de la cesión ilegal de trabajadores.

Por otra parte, es cierto que en algunos accidentes existe un cierto grado de imprudencia del trabajador. Ahora bien, en la consecución del resultado lesivo también suele ser relevante que la empresa no ha cumplido con todas sus obligaciones establecidas por la normativa de prevención de riesgos laborales, lo que habría evitado el accidente en muchos de los casos.

### ¿Cuáles son, a su juicio, las medidas que deberían ponerse en marcha para hacer más eficaz el régimen sancionador administrativo?

Acerca de este aspecto, es conveniente destacar que el Gobierno ha elaborado, de acuerdo con los interlocutores sociales, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012, que constituye el instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto, medio y largo plazo.

Dentro de los objetivos generales de la Estrategia se especifican los de conseguir una reducción constante y significativa de la siniestralidad laboral y el acercamiento a los valores medios de la Unión Europea, así como mejorar de manera continua y progresiva las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Para el cumplimiento de esos fines generales la Estrategia fija unos objetivos operativos que contemplen las distintas áreas que tienen incidencia en la seguridad y salud de los trabajadores, diferenciando

los objetivos que se refieren al ámbito de la empresa de aquellos otros que inciden en las políticas públicas. Como objetivo número siete, dentro del segundo bloque, se prevé reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales, especificando que se procederá a realizar un estudio que permita establecer las medidas necesarias, incluyendo las reformas formativas, si fuera el caso, para que, sin perjuicio de los derechos reconocidos a las empresas en los procedimientos administrativos sancionadores en el orden social, se facilite una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales.

Con esta medida se pretende hacer más eficaz el procedimiento administrativo sancionador, haciendo que las consecuencias de éste no se diluyan con el paso del tiempo.

### ¿Podría detallarnos paso a paso la actuación de la ITSS ante un accidente de trabajo, desde que se notifica hasta que, en su caso, se sanciona?

Es muy difícil sistematizar una investigación de un accidente de trabajo, porque dependiendo de las características de éste, el proceso puede variar sustancialmente.

Así, lo habitual es realizar visita al centro de trabajo donde ocurrió el accidente, contando con la colaboración, de existir y estar presentes, de los delegados de prevención o representantes de los trabajadores. La visita se realiza con la finalidad de conocer todas las circunstancias en que se produjo el accidente, examinando los equipos de trabajo implicados, las condiciones de seguridad de los lugares de trabajo o cualquier otro aspecto determinante en el acaecimiento del accidente. También es habitual entrevistarse con el trabajador accidentado y testigos del hecho, cuando esto es posible.

La actuación prosigue con el examen de la documentación aportada

por la empresa, así como, en ocasiones, del informe elaborado al efecto por los funcionarios de la Comunidad Autónoma que ejerzan labores técnicas y de asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales.

De detectarse la existencia de infracción en materia de prevención de riesgos laborales, se extenderán los requerimientos pertinentes, y, de estimarse procedente, se propondrá la sanción dentro de los límites cuantitativos que se establecen legalmente. De otro lado, en caso de que se cumplan determinados requisitos, se formulará propuesta al INSS de recargo de las prestaciones a cargo exclusivo del empresario infractor. Aparte de estas medidas, se informará a la Autoridad Laboral acerca del accidente en los términos previstos legalmente.

### ¿Existen instrucciones para la actuación de la ITSS en materia de discriminación laboral?

Es necesario mencionar la Instrucción 106/2003, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo, relativa a las actuaciones inspectoras dirigidas a erradicar cualquier discriminación por razón de sexo, así como el Plan Nacional de acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social contra la discriminación laboral de la mujer. Dicho Plan obedecía a que el Consejo de Ministros del día 7 de marzo de 2003 aprobó el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, a desarrollar en el período 2003 a 2006.

Actualmente se ha constituido un Grupo de Trabajo por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (Dirección General de la Inspección de Trabajo y la Secretaría General de Políticas de Igualdad), con la presencia de las Comunidades Autónomas, con la finalidad de actualizar el contenido de la citada Instrucción, así como orientar la actuación

de la Inspección de Trabajo teniendo en cuenta las novedosas prescripciones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Como organismo encargado de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa laboral, la Inspección de Trabajo llevará a cabo las actuaciones pertinentes encaminadas a erradicar la discriminación por razón de sexo, tanto en el acceso como en las condiciones de trabajo, así como en lo que se refiere a los derechos de conciliación de la vida familiar y laboral.

De otro lado, la actuación de la Inspección de Trabajo no sólo se ciñe a la discriminación por razón de sexo, sino a cualquier otra conducta discriminatoria: por edad, condición física, social...