

LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO CONSECUENCIA DEL REAL DECRETO 67/2010, DE 29 DE ENERO

JOSÉ FRANCISCO BLASCO LAHOZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.
Universitat de València*

Extracto:

Los empleados públicos tienen derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y, por ello, tanto la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, como sus diferentes normas de desarrollo son de aplicación en el ámbito de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que se pudieran establecer legal o reglamentariamente. Así se hizo inicialmente con el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, para el ámbito de la Administración General del Estado. Con posterioridad se ha publicado el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, con el objetivo de corregir las deficiencias derivadas de la anterior norma reglamentaria y mejorar la eficacia de la actuación preventiva de aquella Administración. El objetivo de este estudio es recorrer el nuevo régimen jurídico de la adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, destacando las diferencias con el derivado de la norma reglamentaria precedente.

Palabras clave: empleado público, Administración General del Estado, prevención de riesgos laborales y seguridad y salud en el trabajo.

THE ADJUSTMENT OF LEGISLATION ON OCCUPATIONAL RISK PREVENTION TO THE GENERAL STATE ADMINISTRATION ACCORDING TO ROYAL DECREE 67/2010, OF 29 JANUARY

JOSÉ FRANCISCO BLASCO LAHOZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social.
Universitat de València*

Abstract:

PUBLIC employees are entitled to get effective protection in the area of safety and health at work and, therefore, both Law 31/1995, of 8 November, on the Prevention of Occupational Hazards, as well as its different development standards are implemented in the field of administrative or statutory relations of the personnel in public administrations, considering the differences subject to regulation or legal form. The same was initially done with Royal Decree 1488 /1998, of 10 July, for the General State Administration. Subsequently, Royal Decree 67/2010, of 29 January, was published in order to repair the shortcomings of the previous regulatory standards and to improve the effectiveness of the preventive action of the mentioned Administration. This study aims to tackle the new legal regime for the adjustment of the legislation in occupational risk prevention to the General State Administration, highlighting the differences derived from the precedent regulatory standard.

Keywords: public employee, General State Administration, occupational risk prevention and safety and health at work.

Sumario

1. La aplicación de la legislación de prevención de riesgos laborales a las Administraciones públicas.
2. La adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado.
 - 2.1. Ámbito de aplicación.
 - 2.2. Integración de la actividad preventiva.
 - 2.3. Participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales.
 - 2.4. Organización de la prevención de riesgos laborales.

1. LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril, en su art. 14 l) determina que los empleados públicos tienen derecho a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; y tanto la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), como sus diferentes normas de desarrollo son de aplicación en el ámbito de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas, con las peculiaridades que se pudieran establecer legal o reglamentariamente (art. 3.1 LPRL, en la redacción dada por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas).

Así, en la prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones públicas participarán los empleados públicos, entendidos como todo el personal que trabaje, al margen del vínculo jurídico en virtud del cual lo haga, sean o no funcionarios, estén vinculados o no por contratos laborales o administrativos, siempre que sean y trabajen en condiciones de subordinación y de dependencia para la Administración pública, y la Administración pública, conceptuada en un sentido amplio que incluye la Administración General del Estado (AGE), la Administración de Justicia, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones locales u organismos autónomos sometidos a normas de Derecho público, la Administración militar, la Administración de la Seguridad Social y los organismos constitucionales ¹.

De manera que quedarán excluidas, siendo posible su regulación específica, las actividades cuyas particularidades impiden la aplicación de la LPRL en el ámbito de las funciones públicas siguientes ² (art. 3.2 LPRL, en la redacción llevada a cabo por la Ley 31/2006, y art. 2.3 RD 67/2010,

¹ GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en las Administraciones Públicas», *Temas Laborales*, núm. 72, 2003, pág. 15.

² La STSJ de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de marzo de 2000 (RJCA 2000/1068) reconoció la aplicación de la LPRL en la condición de Administración pública a una empresa pública empresarial, pese a estar sometida su actividad al régimen jurídico-privado.

de 29 de enero): policía, seguridad y resguardo aduanero; servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública³; y Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil⁴, teniéndose en cuenta que lo previsto en los capítulos III («derechos y obligaciones»), V («consulta y participación de los trabajadores») y VII («responsabilidades y sanciones») de la LPRL se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar (disp. adic. 9.ª bis, añadida por la Ley 31/2006), y que a las funciones que realicen los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que no presenten características exclusivas de las actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil, les será de aplicación la normativa general sobre prevención de riesgos laborales, con las peculiaridades establecidas para la AGE en el Real Decreto 67/2010 (RD 67/2010) y las contenidas en los Reales Decretos 179/2005, de 18 de febrero, y 2/2006, de 16 de enero, y dicha normativa general sobre prevención de riesgos laborales será igualmente aplicable a los miembros del Servicio de Vigilancia Aduanera, cuando realicen actividades cuyas peculiaridades no lo impidan (art. 2.4 RD 67/2010).

Además, el artículo 3.3 de la LPRL establece expresamente la aplicación o adaptación de la LPRL, con las particularidades establecidas en su normativa específica o especial, a los supuestos de centros y establecimientos militares⁵ y establecimientos penitenciarios⁶.

Por último, en el ámbito material de la prevención de riesgos laborales, cuando se trate de las Administraciones públicas la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las

³ En los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública la exclusión únicamente se entenderá a efectos de asegurar el buen funcionamiento de los servicios indispensables para la protección de la seguridad, de la salud y el orden público en circunstancias de excepcional gravedad y magnitud, quedando en el resto de actividades al amparo de la normativa general de prevención de riesgos laborales (art. 2.6 RD 67/2010).

⁴ La expresa referencia a las Fuerzas armadas y actividades de la Guardia Civil incluida en la nueva redacción del artículo 3.2 de la LPRL llevada a cabo por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, ha sido consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo de 12 de enero de 2006 (asunto C-132/04: Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España), que declaró que con el texto de la LPRL se había incumplido el contenido de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, en lo que respecta al personal no civil de las Administraciones públicas, al no haberse adaptado íntegramente los artículos 2.1 y 2, y 4 de la citada Directiva (BLASCO LAHOZ, J.F. La prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo de las Administraciones Públicas, ed. Bomarzo, Albacete, 2007, págs. 6-7).

⁵ En los centros y establecimientos militares será de aplicación la normativa general con las peculiaridades que se contemplan en el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, en el ámbito de las relaciones de trabajo del personal laboral y los funcionarios civiles que prestan sus servicios en establecimientos dependientes de la Administración Militar, y para el personal militar y miembros del Cuerpo de la Guardia Civil que presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa se aplicará de acuerdo con el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa (art. 2.5 RD 67/2010).

⁶ En este caso deberán adaptarse aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial (art. 2.2 RD 67/2010) en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, que modificó el capítulo III de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, cuyo artículo 32 establece que será objeto de negociación en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública las medidas sobre salud laboral (LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J.F. *Curso de prevención de riesgos laborales*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, 11.ª ed., pág. 289).

lleve a cabo deberá realizarse en los términos que se regulen en su normativa específica, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, y, en su defecto, se aplicaría el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de enero (RSP) (disp. adic. 4.ª 1 RSP).

El desarrollo o adaptación de la LPRL a las diferentes peculiaridades y particularidades de las Administraciones públicas se ha llevado a cabo mediante la publicación de diferentes disposiciones reglamentarias. Así, la adaptación a la AGE se realizó mediante la Instrucción de 26 de febrero de 1998, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, sobre aplicación de la LPRL, revisada a través del Acuerdo Administración-Sindicatos de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la AGE de 1 de junio de 1998 (publicado por Resolución de 23 de junio de 1998 ⁷); el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, sustituido recientemente por el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero; el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, realizó la adaptación de los capítulos III y V de la LPRL («derechos y obligaciones» y «consulta y participación de los trabajadores») al ámbito de los centros y establecimientos militares; con el objeto de adoptar las medidas necesarias para promover la seguridad y salud en el trabajo del personal del Cuerpo de la Guardia Civil y de los miembros de las Fuerzas Armadas que presten servicios en unidades, centros y organismos de la Dirección de la Guardia Civil, y de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, se han publicado, respectivamente, el Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero (la Orden INT/724/2006, de 10 de marzo, ha regulado los órganos de prevención de riesgos laborales en la Guardia Civil ⁸), y el Real Decreto 2/2006, de 16 de enero; y el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, ha regulado la prevención de riesgos laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los servicios de prevención del Ministerio de Defensa.

2. LA ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

2.1. Ámbito de aplicación

Inicialmente, mediante el Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, se llevó a cabo la adaptación a la AGE de la LPRL y el RSP. Tras más de diez años de aplicación se ha procedido a su sustitución por el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, cuyo objetivo es, precisamente, corregir las deficiencias detectadas en la anterior norma reglamentaria y mejorar, en consecuencia, la eficacia de la actuación preventiva de aquella Administración; y ello, aun cuando, de inicio, la adaptación seguirá realizándose partiendo de la integración de la prevención en el conjunto de actividades y decisiones y la potenciación de sus recursos propios y adecuando su contenido a las peculiaridades organizativas y de participación del personal a su servicio (art. 1 RD 67/2010).

⁷ CARDENAL CARRO, M. «La prevención de riesgos laborales en la Administración General del Estado», *Aranzadi Social*, vol. I, 1998, pág. 117.

⁸ Sobre la misma, *vid.* BLASCO LAHOZ, J.F. «La protección de la seguridad y la salud de la Guardia Civil (El RD 179/2005, de 18 de febrero, sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Guardia Civil)», *RTSS. CEF.*, núm. 266 (mayo 2005).

El citado Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, extiende su aplicación, pues seguirá siendo aplicable en la AGE y en todos los organismos públicos vinculados o dependientes de ella que tengan personal funcionario o estatutario a su servicio, añadiéndose la posibilidad de que tengan o no, además, personal laboral ⁹ (art. 2.1); y reitera las exclusiones previstas en el artículo 3 de la LRPL (art. 2.2, 3 y 4). Además, se establece específicamente que en las representaciones de España en el exterior deberá aplicarse una adecuada política de prevención de riesgos que contenga acciones de salud laboral tendentes a lograr una normal y eficaz aplicación de los principios genéricos contenidos en la LRPL y los efectos de aplicación del Real Decreto 67/2010, teniendo en cuenta las peculiaridades derivadas de su organización, dispersión geográfica y régimen aplicable a su personal (disp. adic. 2.^a RD 67/2010).

2.2. Integración de la actividad preventiva

Como novedad frente al anterior Real Decreto 1488/1998, el Real Decreto 67/2010 incluye la regulación de la integración de la actividad preventiva en el ámbito de la AGE, al establecer que la actividad preventiva a desarrollar en cada Departamento u organismo público deberá integrarse en su correspondiente sistema general de gestión, en los términos establecidos en el artículo 1.1 y 2 del RSP, a través del Plan de Prevención de Riesgos Laborales, en los términos establecidos en el artículo 2 del RSP (art. 3.1 y 2).

Dicho Plan habrá de reflejarse en un documento que se conservará a disposición de la autoridad laboral, de las autoridades sanitarias y de los representantes de los trabajadores, e incluirá, con la amplitud adecuada a la dimensión y características de cada Departamento u organismo público, los siguientes elementos (art. 3.3 RD 67/2010): la identificación del Departamento u organismo público, de su actividad, el número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales; la estructura organizativa del Departamento u organismo público, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales; la identificación, en su caso, de los distintos procesos de trabajo, las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en el Departamento u organismo, en relación con la prevención de riesgos laborales; la organización de la prevención en el Departamento u organismo, indicando la modalidad preventiva elegida y los órganos de representación existentes; y la política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar el Departamento u organismo, y los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.

Asimismo, el Real Decreto 67/2010 se remite a las normas generales de prevención en todo lo relacionado con la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva,

⁹ Refiriéndose al anterior Real Decreto 1488/1998, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Social) de 24 de abril de 2001 (RJ 2001\5119), ratificó que el único objeto de la norma reglamentaria es la de adaptar a la Administración General del Estado la LRPL y el RSP, silenciando por completo cualquier mención a las Comunidades Autónomas, a las que excluye en su artículo 2, que determina su ámbito de aplicación.

que como instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales, deberán realizarse en la forma general que se determina en el artículo 16 de la LPRL, considerando cuando sea el caso las previsiones establecidas en los artículos 25, 26 y 27 de la LPRL, y de acuerdo con el capítulo II del RSP (art. 3.4).

2.3. Participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales

El artículo 34.3 de la LPRL prevé que el derecho de participación en el ámbito de las Administraciones públicas debe adaptarse a sus singulares peculiaridades ¹⁰, que son consecuencia de la propia peculiaridad de la estructura representativa ordinaria en la función pública y de la inexistencia de un centro de trabajo en sentido propio ¹¹. En consecuencia, el Real Decreto 67/2010 establece que como órganos de participación y representación en materia de prevención de riesgos laborales del personal al servicio de la AGE pueden distinguirse los siguientes (art. 4.1 y 2):

- a) Órganos de carácter general: Juntas de Personal, Comités de Empresa, delegados de personal y representantes sindicales; así como Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud.

En el ámbito de cada Departamento u organismo público, cuando así se acuerde en los mismos y siempre que exista más de un Comité de Seguridad y Salud, podrán existir sendas Comisiones de Prevención de Riesgos Laborales que, en su caso, se constituirán o adaptarán, si ya estuvieran constituidas, de acuerdo con los criterios generales de ordenación de mesas de negociación establecidos por la Ley 7/2007 (art. 4.3 RD 67/2010).

- b) Órganos de carácter específico: Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales ¹², dependiente de la Mesa General de Negociación de la AGE (art. 37 Ley 7/2007).

Por último, el artículo 11 del Real Decreto 67/2010 establece que la Dirección General de la Función Pública deberá realizar funciones de coordinación, seguimiento, promoción e impulso de la prevención de riesgos laborales en la AGE y asumir la interlocución con las organizaciones sindicales representativas ¹³; y, específicamente, realizará las siguientes fun-

¹⁰ Dicha adaptación debería seguir los siguientes criterios: la regulación no podrá interferir en el estatuto y las funciones de los Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud; el ámbito de la participación en materia preventiva deberá coincidir con carácter general con el de las Juntas y delegados de personal; y la actuación de los distintos órganos competentes en la materia de referencia y coincidentes en un mismo ámbito deberá ser coordinada (MONTAYA MELGAR, A. y PIZÁ GRANADOS, J. *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000, 2.ª ed., pág. 238).

¹¹ GONZÁLEZ ORTEGA, S. «La aplicación de la...» cit. págs. 27-28.

¹² El establecimiento de este órgano viene a cumplir la posibilidad de acordar la creación de un órgano específico de participación de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de la Administración General del Estado en todo lo relacionado con la aplicación de la legislación en materia de prevención de riesgos laborales, que establecía el artículo 3.4 del Real Decreto 1488/1998, en cumplimiento de lo establecido en la Ley 9/1987, de 12 de julio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

¹³ En este caso, se ha suprimido la específica obligación de los órganos competentes de la prevención de riesgos laborales en cada Departamento u organismo público de informar periódicamente a aquella Dirección General de cómo se encuen-

ciones: ejercer la presidencia de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales; desarrollar una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva de la AGE¹⁴; realizar funciones de coordinación general de la función de prevención en el ámbito de la AGE, especialmente en lo que se refiere a la fijación y aproximación de criterios, soportes y metodologías de actuación, y a la coordinación centralizada con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) respecto a las funciones de asesoramiento, apoyo formativo y auditoría que dicho organismo tiene entre sus cometidos; y asegurar la coordinación entre los Ministerios que forman parte de la representación de la AGE en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en lo que se refiere a la aplicación de los criterios de la misma a los empleados públicos de la AGE; promover y gestionar las acciones de estudio, formación u otras que se consideren necesarias y/o se acuerden en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, de carácter interdepartamental o con otras Administraciones, así como aquellas otras dirigidas a la evaluación, perfeccionamiento y mejora de los sistemas de gestión de los Departamentos y organismos públicos y a la promoción de buenas prácticas preventivas en el ámbito de las Administraciones públicas; y elaborar informes y consultas relativas a la interpretación de la normativa de prevención de riesgos laborales dictada para su aplicación específica en el ámbito de la AGE, sin menoscabo de las competencias que al respecto le corresponden a la Dirección General de Trabajo respecto a la normativa laboral general.

A. Órganos de participación y representación de carácter general

a. Juntas de Personal, Comités de Empresa, delegados de personal y representantes sindicales

A las Juntas de Personal, Comités de Empresa, delegados de personal y representantes sindicales, les sigue correspondiendo, en los términos que les reconoce la Ley de órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, el Estatuto de los Trabajadores, y la Ley Orgánica de Libertad Sindical, la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, ejerciendo las competencias que en dichas normas se establecen en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes (arts. 34.2 LPRL y 4.1 RD 67/2010).

tra la situación en cuanto a la prevención de riesgos laborales y, en particular, de los planes y programas de prevención que se elaboren, el sistema de organización de los recursos y, en su caso, de las medidas correctoras que se vayan introduciendo tras la revisión de dichos planes y programas, recogida en el artículo 9 del Real Decreto 1488/1998.

¹⁴ Para ello, los órganos competentes en materia de prevención de riesgos en cada Departamento u organismo público informarán periódicamente a la Dirección General de la Función Pública del estado de situación en cuanto a la prevención de riesgos laborales y, en particular, sobre los recursos disponibles y su organización, el funcionamiento de los mecanismos de consulta y participación, la implantación y funcionamiento de los planes y sistemas de gestión de la prevención de riesgos laborales, así como sobre las actividades realizadas y resultados obtenidos en materia de siniestralidad laboral y mejora de condiciones de seguridad y salud en el trabajo, facilitándose dicha información en los soportes que se establezcan al efecto. Además, los citados órganos competentes en materia de prevención de riesgos en cada Departamento y organismo público deberán remitir a la Dirección General de la Función Pública copia de todas las auditorías de prevención externas que se realicen en los mismos.

B. Órganos de participación y representación de carácter específico

a. Delegados de Prevención

Sigue estableciéndose, con carácter general, que los Delegados de Prevención serán designados por los representantes de personal con presencia en los ámbitos de los órganos de representación de personal, y entre los funcionarios que sean miembros de la Junta de Personal correspondiente y los representantes de personal laboral miembros del Comité de Empresa o delegados de personal (art. 5.1 RD 67/2010); manteniéndose, asimismo, la posibilidad de llegar a un acuerdo para la utilización de otro sistema de designación¹⁵, cuyo establecimiento deberá realizarse en los términos señalados en la Ley 7/1990 (arts. 35.4 LPRL y 5.1 RD 67/2010).

Como novedad se plantea la necesidad de que dicho acuerdo sea adoptado en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales (art. 5.1 RD 67/2010).

El número de los Delegados de Prevención, que podrán ser designados para cada uno de los colectivos de personal que prestan servicios a la AGE, se ajustará a la escala establecida en el artículo 35.2 de la LPRL (art. 5.2 RD 67/2010); añadiéndose por el Real Decreto 67/2010 (art. 5.3) que cada Departamento u organismo público, así como las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno competentes, deberán acreditar de forma individualizada a los Delegados de Prevención, con la finalidad de facilitar el desempeño de sus tareas, una vez comunicado su nombramiento.

En el ámbito de la AGE, los Delegados de Prevención, sea cual sea el sistema por el que hayan sido designados, tienen las competencias y facultades enumeradas en el artículo 36 de la LRPL (art. 5.4 RD 67/2010).

Además, el Real Decreto 67/2010 ha establecido la posibilidad de que la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales pueda, en su caso, proponer otras figuras o ámbitos de representación para los Delegados de Prevención, en el marco de las estrategias española y europea vigentes en cada momento en esta materia (art. 5.7).

El Real Decreto 67/2010 continúa reconociendo a los Delegados de Prevención los siguientes derechos: los Delegados de Prevención que sean representantes del personal contarán en el ejercicio de sus funciones con las garantías inherentes a su condición representativa establecidas en el artículo 37 de la LPRL (art. 5.4); el tiempo utilizado por los Delegados de Prevención para el desempeño de sus competencias y funciones será considerado como de ejercicio de funciones de representación a efectos de utilización del crédito de horas mensuales retribuidas establecido en los artículos 68 d) del Estatuto de los Trabajadores, 41 d) de la Ley 7/2007, y 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad

¹⁵ La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Social) de 14 de febrero de 2001 (AS 2001\1439) recuerda que en tanto no se desarrolle otro sistema de designación de los Delegados de prevención, el único sistema existente en el ámbito del personal laboral de la Administración General del Estado es la designación por y entre los representantes de personal.

Sindical ¹⁶ (art. 5.5); y los Delegados de Prevención tienen derecho a que los órganos competentes de la AGE les proporcionen los medios y formación en materia preventiva que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones, una vez consultados los representantes de personal ¹⁷ (art. 5.6).

b. Comité de Seguridad y Salud

En consonancia con la LPRL, el Comité de Seguridad y Salud queda definido como el órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la AGE y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella que tengan personal funcionario o estatutario a su servicio en materia de prevención de riesgos laborales, que seguirá formado por la totalidad de los Delegados de Prevención del personal funcionario y laboral existentes en el ámbito correspondiente y por representantes de la AGE en número no superior al de Delegados (art. 6.1 RD 67/2010).

Como regla general, se constituirá en cada provincia un Comité de Seguridad y Salud, que dependerá de la Subdelegación del Gobierno, debiendo todos los titulares de los servicios no integrados prestar toda la colaboración que precisen los Subdelegados del Gobierno para facilitar su constitución (art. 6.2 RD 67/2010).

Como excepciones a la misma pueden darse los siguientes supuestos ¹⁸: cuando la complejidad y dispersión de la estructura organizativa y la diversidad de las actividades que se desarrollen y las diferentes condiciones en que éstas se realizan así lo aconsejen, y en atención a las peculiaridades en materia de representación colectiva (Ley 7/1990), podrá constituirse un Comité de Seguridad y Salud en un Departamento ministerial u organismo público, cuando cuente con 50 o más empleados públicos en la provincia ¹⁹ (arts. 34.3 LPRL y 6.2 RD 67/2010); en las provincias en que existan edificios de servicios múltiples podrá constituirse un único Comité de Seguridad y Salud por edificio (art. 6.2 RD 67/2010); y los Departamentos ministeriales y organismos públicos que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con su personal la creación de un Comité «Intercentros» con las funciones que el acuerdo le atribuya (art. 6.6 RD 67/2010).

¹⁶ Se sigue considerado en todo caso como tiempo de trabajo efectivo, sin imputación al crédito horario, el correspondiente a las reuniones del Comité de Seguridad y Salud y a cualesquiera otras convocadas por la Administración en materia de prevención de riesgos laborales y el destinado a acompañar a los técnicos en evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo y a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales o a visitar el lugar de los hechos cuando se han producido daños en la salud de los trabajadores (art. 5.5 RD 67/2010).

¹⁷ La formación deberá seguir siendo facilitada por los propios medios de la Administración o mediante concierto con organismos, entidades especializadas en la materia u organizaciones sindicales acreditadas; y el tiempo dedicado a la misma seguirá siendo considerado como tiempo de trabajo a todos los efectos (art. 5.6 RD 67/2010).

¹⁸ BLASCO LAHOZ, J.F. *La prevención de riesgos laborales...* cit. pág. 17.

¹⁹ El artículo 6.3 del Real Decreto 67/2010 establece que para facilitar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 34.3 c) de la LPRL, corresponde a la Dirección General de la Función Pública la elaboración de criterios aplicables a la constitución, modificación y funcionamiento de los distintos Comités existentes en una provincia, que deberán ser presentados a la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales.

Además, el Real Decreto 67/2010 ha establecido la obligación de la Administración de facilitar a sus representantes en el Comité de Seguridad y Salud una formación específica en materia de prevención de riesgos laborales adecuada a sus funciones y competencias en el mismo (art. 6.1).

Por último, el Comité de Seguridad y Salud seguirá reuniéndose trimestralmente y siempre que lo solicite alguna de las representaciones en el mismo, siendo de su competencia la adopción de sus normas de funcionamiento (art. 6.5 RD 67/2010); y continuará siendo posible la participación en las reuniones del Comité de Seguridad y Salud, con voz pero sin voto, de los delegados sindicales, los asesores sindicales, en su caso, y los responsables técnicos de prevención en el ámbito correspondiente, que no podrán formar parte del Comité como representantes exclusivos de la Administración, y del personal que cuente con una especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones que se debatan en este órgano y técnicos en prevención ajenos a la AGE, siempre que así lo solicite alguna de las representaciones del Comité (art. 6.4 RD 67/2010).

2.4. Organización de la prevención de riesgos laborales

La modalidad de organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas continuará siendo determinada por los órganos competentes previa consulta con los representantes de personal, mediante un procedimiento participativo y reglado²⁰, y teniendo en cuenta la estructura organizativa y territorio de sus organismos y tipo de riesgos presentes en el sector y su incidencia sobre los empleados públicos (art. 7.1 RD 67/2010).

Teniendo en cuenta que se mantiene la premisa de que deberá potenciarse la utilización de los recursos propios existentes en la AGE y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella que tengan personal funcionario o estatutario, la organización de los recursos de prevención podrá realizarse mediante alguna de las modalidades siguientes (art. 7.1 y 2 RD 67/2010): la constitución de un servicio de prevención propio; la designación de uno o varios empleados públicos para llevar a cabo la prevención de riesgos laborales; o, de forma residual y complementaria²¹, la contratación de un servicio de prevención ajeno.

Como consecuencia del cumplimiento del principio de integración de la prevención que, como hemos visto, incluye el Real Decreto 67/2010, la presencia de algún recurso preventivo en un centro de trabajo de la AGE, cualquiera que sea la organización de los recursos preventivos por la que se haya optado, será necesaria en los casos y con las características establecidas en los artículos 32 bis de la LPRL y 22 bis del RSP (art. 9.1 RD 67/2010); y para el supuesto de que en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de otra u otras Administraciones públicas o de otra u otras empresas o autónomos, se establece la necesidad de adoptar las medidas y establecer los medios de coordinación que procedan, en los términos del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero (art. 9.2 RD 67/2010).

²⁰ MOLTÓ J.L. *La prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas*, ed. Tecnos, Madrid, 1999.

²¹ GALDÓS IBÁÑEZ DE OPACUA, I. «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales en la Administración», *Lan Harremanak*, núm. especial «salud laboral», 2002, pág. 162.

Además, la disposición adicional 1.^a del Real Decreto 67/2010 añade que los servicios médicos de los Departamentos y organismos públicos deberán colaborar con los servicios de prevención de los correspondientes Departamentos y organismos públicos en los que existan, sin perjuicio de que continúen efectuando aquellas funciones que tuvieran atribuidas, distintas de las propias del servicio de prevención.

A. Servicios de prevención propios

Tal y como se avanzó, de forma inicial, la AGE deberá dar prioridad a la constitución de servicios de prevención propios, contratando temporalmente las actividades preventivas difíciles de asumir por su complejidad técnica (art. 7.2 RD 67/2010). De forma que continúa existiendo la obligación de creación de un servicio de prevención propio, con posibilidad de que pueda ser asumida de forma parcial la actividad preventiva por un servicio de prevención ajeno, cuando concurra alguno de los siguientes supuestos ²² (art. 7.3 RD 67/2010):

- En los servicios centrales de los Departamentos ministeriales y organismos públicos que cuenten con más de 500 empleados públicos, y en aquellos que tengan entre 250 y 500 empleados públicos y desarrollen alguna de las actividades especialmente peligrosas incluidas en el anexo I del RSP ²³.
- Como novedad, en el ámbito provincial se deberá crear con carácter general un servicio de prevención propio en todos los servicios no integrados o delegaciones de organismos públicos que cuenten en una provincia con más de 500 empleados públicos, y en aquellos que tengan entre 250 y 500 empleados públicos y desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anexo I del RSP.

En cualquier caso, sigue siendo posible la constitución de un servicio de prevención propio para más de una provincia en los Departamentos ministeriales y organismos públicos que cuenten, en el conjunto de ellas, con más de 500 empleados públicos o, en su caso, entre 250 y 500, previo informe a la Comisión de Prevención de Riesgos Laborales o, en su defecto a la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales ²⁴ [art. 7.3 b) RD 67/2010].

- Cuando se considere necesario en función de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia y gravedad de la siniestralidad o del volumen de efectivos de los centros de trabajo.

²² PEDROSA sugiere, puesto que no se establece expresamente la manera en que deben computarse, cuantificarse y medirse las plantillas para comprobar los límites de número de empleados públicos, la aplicación del mismo criterio establecido en el artículo 35 de la LPRL para fijar el número de Delegados de Prevención («Ámbito de actuación y responsabilidades de los servicios de prevención en la Administración General del Estado», RTSS. CEF, núm. 223, 2001, pág. 128).

²³ El artículo 7.3 del Real Decreto 67/2010 ha eliminado la necesidad de que el número de empleados públicos se reúnan en una provincia con centros de trabajo recogida en el artículo 6 del Real Decreto 1488/1998.

²⁴ El informe de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales viene a sustituir al de las organizaciones sindicales representativas en el ámbito de la Administración General del Estado previsto en el artículo 6 del Real Decreto 1488/1998.

Por último, sigue siendo necesario que el servicio de prevención propio constituido cuente, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas establecidas en el artículo 34 del RSP, que deberán ser desarrolladas por expertos con la capacitación requerida para las funciones a desempeñar en los términos establecidos por el Capítulo VI del RSP (art. 7.3 del RD 67/2010).

B. Designación de empleados públicos

El Real Decreto 67/2010 sigue estableciendo que los casos en los que no proceda la constitución de servicios de prevención propios o mancomunados, o se necesite asegurar una cobertura suficiente y adecuada a la estructura y organización territorial, en su caso, del Departamento u organismo, se deberá designar a uno o varios empleados públicos para ocuparse de la actividad preventiva, que deberán tener también la capacitación requerida para las funciones a desarrollar, según lo establecido en el Capítulo VI del RSP, previa consulta a los órganos de representación de personal (art. 7.5 RD 67/2010).

Dichos empleados públicos designados podrían complementar al servicio de prevención en un ámbito determinado, en cuyo caso deberán actuar bajo la coordinación y con el apoyo efectivo de dicho Servicio de Prevención (art. 7.5 RD 67/2010); y, salvando la falta de precisión del anterior artículo 6.4 del Real Decreto 1488/1998, el Real Decreto 67/2010 establece que la necesidad de complementar la actuación de un servicio de prevención propio o mancomunado de un Departamento u organismo, mediante la designación de empleados públicos, podrá ser instada por la Dirección General de la Función Pública cuando se aprecien razones de dispersión o cobertura que así lo aconsejen, sin menoscabo de las competencias que a este respecto corresponden a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 7.5).

Como novedad relevante, cabe destacar que el Real Decreto 67/2010 establece que los empleados públicos designados podrán ser tanto funcionarios como personal laboral (art. 7.5); y regula el contenido de la designación que deberá expresar con claridad el ámbito de actuación del trabajador designado, indicando la organización o parte de la misma sobre la que deberá actuar, así como las funciones a realizar, concretando las establecidas, según el nivel, en los artículos 35, 36 ó 37 del RSP, que deberán formar parte de la relación general de tareas a desarrollar por cada Delegación o Subdelegación del Gobierno, el carácter de dedicación exclusiva, siempre que sea posible, indicando el tiempo mínimo de dedicación, caso de no serlo, los medios que se pondrán a su disposición, y el Servicio de prevención del Departamento u organismo al que esté adscrito, en su caso, indicando la coordinación a establecer y los mecanismos de comunicación con el mismo²⁵ (art. 7.6 RD 67/2010).

C. Servicios de prevención ajenos

Sobre la posible utilización de servicios de prevención ajenos, el Real Decreto 67/2010 se limita a recordar que en aquellos casos en que las peculiaridades de la organización lo requieran pue-

²⁵ Dicha adscripción será obligatoria siempre que el Departamento u organismo de que se trate disponga de un Servicio de Prevención Propio o Mancomunado (art. 7.6 RD 67/2010).

de recurrirse a uno o varios servicios de prevención ajenos, que deberán colaborar entre sí cuando sea necesario, debiendo cumplir con lo establecido en los artículos 16 a 19 del RSP y realizarse el concierto según el artículo 20 del RSP, previa consulta a los Delegados de Prevención correspondientes o a la Comisión de Prevención de Riesgos Laborales, si la hubiere, y posterior comunicación a la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales (art. 7.7).

D. Servicios de prevención mancomunados

El artículo 7.4 del Real Decreto 67/2010 mantiene la posibilidad de acordar la constitución de servicios de prevención mancomunados entre aquellos Departamentos ministeriales y organismos públicos que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo edificio o en un área geográfica limitada, en los términos contenidos en el artículo 21 del RSP, y, como novedad, de acuerdo con los criterios que la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales pueda establecer.

Además, si el servicio mancomunado afecta a varios Departamentos ministeriales, será adscrito a la Delegación o Subdelegación del Gobierno que corresponda, debiendo ésta efectuar o solicitar las adaptaciones presupuestarias que, en su caso, sean necesarias para asumir todos los costes de establecimiento y funcionamiento del mismo; y si los titulares de dicho servicio mancomunado fuesen varios organismos dependientes del mismo Departamento ministerial, deberán acordar entre ellos el criterio y reparto de su financiación, así como la adscripción del mismo ²⁶ (art. 7.4 RD 67/2010).

E. Funciones y niveles de cualificación

El artículo 8.1 del Real Decreto 67/2010 reitera la calificación de funciones y niveles de cualificación del personal que lleve a cabo las tareas de prevención de riesgos laborales establecida en el Capítulo VI del RSP; así, se establecen los siguientes grupos:

- Funciones de nivel básico, para cuyo desarrollo será necesario disponer de la formación prevista en el artículo 35.2 y 3 del RSP (art. 8.2 RD 67/2010).
- Funciones de nivel intermedio.
- Funciones de nivel superior, correspondientes a las especialidades y disciplinas preventivas de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada.

²⁶ En este caso, el anterior artículo 6.6 del Real Decreto 1488/1998 establecía que cuando en un mismo edificio desarrollen actividades trabajadores de otra u otras Administraciones públicas o de otra u otras empresas o autónomos se establece la obligación de adoptar los instrumentos necesarios para que tales Administraciones o empresarios reciban la información y las instrucciones adecuadas en relación con los riesgos existentes en ese centro de trabajo, las medidas de protección y prevención correspondientes, y de emergencia a utilizar, para su traslado a sus respectivos trabajadores, y establecer los medios de coordinación que sean necesarios en cuanto a todo ello.

Para poder ejercer las funciones de nivel intermedio y superior en el ámbito de la AGE será necesario acreditar que se dispone de la formación requerida en cada caso, a través de alguna de las siguientes vías (art. 8.3 RD 67/2010):

- Certificación acreditativa de que se ha superado un programa formativo con el contenido establecido en los anexos V o VI, respectivamente, del RSP.
- Titulación académica o profesional específica, que oficialmente haya sido establecida al efecto.

Estas dos primeras posibilidades podrán ser aplicadas tanto a personal funcionario como laboral, así como al personal estatutario y militar.

- Con carácter alternativo, en el caso de funcionarios, haber superado una oposición con un contenido equivalente al establecido en los anexos V o VI, respectivamente, del RSP; debiendo ser efectuada la certificación de tal equivalencia por la Dirección General de la Función Pública.

En los Departamentos y organismos públicos deberán realizarse las actuaciones que se consideren necesarias para adaptar las estructuras y el personal disponible a las funciones y niveles de cualificación del personal que lleve a cabo las tareas de prevención de riesgos laborales, pudiendo ser desempeñadas dichas funciones indistintamente por personal funcionario o laboral, en los términos establecidos en el artículo 15.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública (art. 8.4 RD 67/2010); y siendo posible la participación de las organizaciones sindicales en la elaboración y ejecución de los proyectos y programas formativos, en los términos previstos en la normativa vigente en esta materia (art. 8.5 RD 67/2010).

F. El control de la prevención: las auditorías

Sin perjuicio de la regulación específica establecida en los Reales Decretos 179/2005, de 18 de febrero, 2/2006, de 16 de enero y 1755/2007, de 28 de diciembre, en el ámbito de la AGE cada sistema de prevención deberá someterse al control periódico mediante auditorías o evaluaciones externas (art. 10.1 RD 67/2010).

La auditoría se llevará a cabo por el INSHT, como organismo científico técnico especializado de la AGE que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo de las mismas, sin perjuicio de las competencias que en tal ámbito corresponden al Consejo de Seguridad Nacional de acuerdo con su legislación específica (art. 10.1 RD 67/2010); que contará con la colaboración de la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos del Ministerio de la Presidencia²⁷ y de las Inspecciones de Servi-

²⁷ En este caso, el artículo 8.4 del Real Decreto 1488/1998 se refería a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública.

cios de cada Departamento u organismo público, así como de la Inspección Sanitaria en el ámbito de las instituciones sanitarias públicas (art. 10.5 RD 67/2010).

La auditoría sigue definiéndose por el Real Decreto 67/2010 como el instrumento de gestión que ha de incluir una evaluación sistemática, documentada y objetiva de la eficacia del sistema de prevención, deberá ser realizada de acuerdo con las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse y teniendo en cuenta la información recibida de los empleados públicos; y tendrá los siguientes objetivos, tres ya recogidos por el Real Decreto 1488/1998 y un cuarto objetivo incorporado por el nuevo Decreto (art. 10.2):

- Comprobar cómo se ha realizado la evaluación inicial y periódica de los riesgos, analizar sus resultados y verificarlos, en caso de duda.
- Comprobar que el tipo y planificación de las actividades preventivas se ajusta a lo dispuesto en la normativa general y sobre riesgos específicos que sea de aplicación, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación.
- Analizar la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas y los recursos de que dispone el Departamento u organismo público, propios o concertados, teniendo en cuenta, además, el modo en que están organizados o coordinados, en su caso.
- En función de todo lo anterior, valorar la integración de la prevención en el sistema general de gestión del Departamento u organismo público y valorar la eficacia del sistema de prevención para prevenir, identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos laborales en todas las fases de actividad.

Además, el artículo 10.3 del Real Decreto 67/2010 añade, cualquiera que sea el procedimiento utilizado, la necesidad de que la metodología o procedimiento mínimo de referencia incluya, al menos:

- Un análisis de la documentación relativa al plan de prevención de riesgos laborales, a la evaluación de riesgos, a la planificación de la actividad preventiva y cuanta otra información sobre la organización y actividades del Departamento u organismo público sea necesaria para el ejercicio de la actividad auditora.
- Un análisis de campo dirigido a verificar que la documentación arriba referida refleja con exactitud y previsión la realidad preventiva del Departamento u organismo público; que podrá realizarse aplicando técnicas de muestreo cuando sea necesario, e incluirá la visita a los puestos de trabajo.
- Una evaluación de la adecuación del sistema de prevención del Departamento u organismo público a la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Unas conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales del Departamento y organismo público.

Los resultados de la auditoría deberán reflejarse en un informe con el contenido especificado en el artículo 31 del RSP²⁸; que, además, deberá mantenerse a disposición de la autoridad laboral competente, y entregarse una copia a los representantes de los trabajadores en el Comité de Seguridad y Salud (art. 10.4 RD 67/2010).

Al contrario de lo que sucedía en el Real Decreto 1488/1998, el Real Decreto 67/2010 sí establece los plazos para la realización de las auditorías: la primera auditoría del sistema de prevención deberá llevarse a cabo dentro de los 12 meses siguientes al momento en que se disponga la planificación de la actividad preventiva y deberá ser repetida cada cuatro años, o en las circunstancias previstas en el artículo 30.4 del RSP (art. 10.1).

Por último, el artículo 10.6 del Real Decreto 67/2010 establece expresamente la premisa del necesario fomento por la AGE de que cada Departamento u organismo público pueda someter, con carácter voluntario, su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación, externa o interna, para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

²⁸ Sobre el contenido del citado informe, en el precedente Real Decreto 1488/1998 (art. 8.3) se limitaba a indicar que debería incluir las propuestas tendentes a la mejora de los servicios de prevención.