

Nº 41
Primer trimestre 2025

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

Número 41. Marzo 2025

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Director adjunto de la Asesoría Jurídica de la Universidad Rey Juan Carlos.

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local.



D. Jordi Gimeno Beviá

Facultad de Derecho de la UNED. Prof. Derecho Procesal

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL	
El Consejo de Redacción.....	11

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

LOS LÍMITES A LA TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA; EN PARTICULAR, LA CONFIDENCIALIDAD DE LOS SECRETOS EMPRESARIALES	
D. Enrique Soler Santos.....	15
SEÑOR-IA, SU ALGORITMO ME HA CONDENADO INJUSTAMENTE	
D ^a Esther Molina Castañer.	65
OTRA VEZ A VUELTAS CON EL CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS POLÍTICOS DEL GOBIERNO	
D ^a Idoia Tajadura Tejada.....	113
LOS PLANES DE INSPECCIÓN Y LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL	
D ^a Carmen Martín Fernández.....	165



LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE
RIESGOS LABORALES: ANÁLISIS DE IMPLANTACIÓN EN
LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

D. Fernando Blanco Silva211

EL SUICIDIO COMO ACCIDENTE DE TRABAJO: REVISIÓN
JURISPRUDENCIAL Y PERSPECTIVA CRÍTICA

D. Nicolás Martínez Ibáñez.....241

LA OBLIGACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS DE
RESIDIR EN EL MUNICIPIO DONDE TRABAJAN

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

D^a Mirian Sánchez Pérez.....305

LA REFINANCIACIÓN DE EMPRESAS

D^a Cristina Arenas Gil.....337

BASES DE PUBLICACIÓN391



EDITORIAL

En el número 41 de la Revista Gabilex, se incluyen en la sección nacional siete artículos doctrinales todos ellos de máximo interés.

En primer lugar, debe destacarse el excelente trabajo de D. Enrique Soler Santos con el artículo que lleva por título "Los límites a la transparencia en la contratación pública; en particular, la confidencialidad de los secretos empresariales".

El siguiente artículo que podrán disfrutar los lectores corresponde a D^a. Esther Molina Castañer, con el artículo que lleva por título "Señor IA, su algoritmo me ha condenado injustamente". La autora analiza como el uso de sistemas dotados de IA que adopta decisiones de forma autónoma lleva a plantearse muchas dudas sobre la asunción de la responsabilidad por los daños generados por dichas acciones.

A continuación, D^a Idoia Tajadura Tejada realiza un estudio brillante sobre la controvertida cuestión del control jurisdiccional de los actos políticos del Gobierno, en el trabajo "Otra vez a vueltas con el control judicial de los actos políticos del gobierno"

D^a. Carmen Martín Fernández aborda bajo el título "Los planes de inspección y la inteligencia artificial" un



interesante trabajo sobre el plan y procedimiento de inspección que ostenta la Administración y como la IA como tecnología disruptiva puede coadyuvar en este cometido.

A continuación, D. Fernando Blanco Silva aborda un tema de máximo interés con el artículo doctrinal "La aplicación de la normativa en prevención de riesgos laborales: análisis de implantación en las administraciones públicas"

D. Nicolás Martínez Ibáñez con el artículo "El suicidio como accidente de trabajo: revisión jurisprudencial y perspectiva crítica" aborda las particularidades que ha supuesto y todavía supone la autolisis como contingencia profesional.

Los autores Leopoldo J. Gómez Zamora y Mirian Sánchez Pérez analizan con brillantez un interesante tema como es la obligación de los funcionarios públicos de residir en el municipio donde trabajan.

La sección nacional se cierra con la obra de D^a Cristina Arenas Gil con la obra "La refinanciación de empresas" La autora analiza el proceso de refinanciación empresarial desde el momento en el que se detectan indicadores de alarma hasta que culmina el proceso de refinanciación de una empresa

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 41

Marzo 2025



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

ARTÍCULOS DOCTRINALES



LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: ANÁLISIS DE IMPLANTACIÓN EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Dr. Fernando Blanco Silva

Ingeniero industrial y técnico superior en prevención de riesgos laborales (Xunta de Galicia)

Resumen: El presente artículo analiza la implantación de la prevención de riesgos laborales en la administración pública. Desde la aprobación de la Ley 31/1995 la inmensa mayoría de las empresas ha introducido esta disciplina en el ámbito de la gestión interna asumiendo la seguridad y salud de los trabajadores aunque en las administraciones públicas aparecen algunas particularidades interesantes.

Las administraciones públicas son un entorno de trabajo seguro, con unos riesgos de los trabajadores propios más reducidos, pero aparecen responsabilidades subsidiarias sobre los trabajadores que trabajan en los recintos de las propias administraciones públicas (coordinación de actividades empresariales) o cuando una administración pública encarga obras. En el artículo se propone una solución para minimizar los riesgos en estos dos últimos casos particulares.



Abstract: This paper analyzes the implementation of occupational risk prevention in Spanish public administration. Since the approval of Law 31/1995, the vast majority of companies have introduced this discipline in the field of internal management, assuming the safety and health of workers, although some interesting particularities appear in public administrations.

Public administrations are a safe work environment, with lower risks for their own workers, but subsidiary responsibilities arise for workers who work in the premises of the public administrations themselves (coordination of business activities) or when a public administration asks building works. The paper proposes a solution to minimize the risks in these last two particular cases.

Palabras clave: Ley 31/1995, prevención de riesgos laborales, coordinación de seguridad y salud, equipos de protección individual y obras.

Keywords: Law 31/1995, prevention of occupational risks, health and safety coordination, personal protective equipment and works.

Sumario

1. Introducción: La normativa en prevención de riesgos en España
2. Implantación de los contenidos generales en P.R.L. en las administraciones públicas para garantizar la seguridad de sus trabajadores
3. El Real Decreto 67/2010 de adaptación de la legislación de PRL a la Administración General del Estado



4. Problemática de las administraciones públicas: Riesgos psicosociales, la coordinación de riesgos y las obras de construcción

4.1. Los riesgos psicosociales

4.2. La coordinación de actividades empresariales

4.3. Obras de construcción

Conclusiones

1. INTRODUCCIÓN: LA NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS EN ESPAÑA

La prevención de riesgos laborales es una disciplina con décadas de antigüedad, cuya primera referencia en España podemos fijarla en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 (Ley Dato en honor del ministro que la impulsó) que por primera vez aborda la obligación de establecer una previsión social por parte del empresario en caso de accidentes aunque se limita a quince sectores en los que se estaban produciendo más accidentes como minas, industrias, trabajos de construcción, obra civil o metalurgia (García González, 2015).

A lo largo del siglo XX se han aplicado diferentes normas que regulan el ámbito laboral, y de alguna manera la protección de los trabajadores, aunque no es hasta la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971 cuando de forma inequívoca se establece un marco (aunque limitado) de la PRL. Esta Ordenanza surge debido a que durante los años sesenta, en España se alcanzaron elevadísimas cuotas de siniestrabilidad laboral que serían el triple de las actuales en forma de



una “epidemia de lesiones por accidentes de trabajo”, con un coste sanitario y social que no se podía permitir un país que busca salir de la autarquía y acercarse a sus homólogos occidentales (Castejón & Benavides, 2021).

Pese a que el artículo 40.2 de la C.E. ya encomienda en 1978 a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo no es hasta dos décadas después de asentarse la democracia en España cuando se aprueba la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, una ley cuyo cambio más disruptivo es que de forma inequívoca imputa al empresario la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su cargo (Blanco Silva et al, 2022). Además de esta responsabilidad del “patrón” esta Ley se caracteriza por abordar de forma integral la prevención de riesgos en España, que aún estando en vigor la Ordenanza General de 1971 la normativa era dispersa, incompleta y con bastantes lagunas jurídicas, siendo en algunos casos necesario recurrir al derecho laboral para resolver las responsabilidades de cada participante. En su artículo 2. Objeto y carácter de la norma la ley aclara que su objeto es “promover la seguridad y salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo”, siendo un concepto global el de la prevención, ya que no se limita a los trabajadores al servicio de un empresario tradicional sino que se concibe con un carácter “universal” incluyendo en su concepción tanto a trabajadores como las relaciones propias del personal funcionario o laboral al servicio de la administración pública, o incluso a las condiciones de trabajo de los autónomos con ciertas limitaciones; además también regula la comercialización de equipos



de trabajo o equipos de protección individual seguros para los usuarios.

En el artículo 3. Ámbito de aplicación se establece que se incluirán los trabajadores asalariados por cuenta ajena incluidos en el Estatuto de los Trabajadores, así como el personal al servicio de las Administraciones Públicas "con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo". Las peculiaridades que establece la Ley respecto a los trabajadores públicos las encontramos en:

- No es de aplicación estricta a ámbitos "estratégicos" como son la policía, seguridad, resguardo aduanero, fuerzas armadas y Guardia Civil o a los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, aunque en estos "subsectores" se establece que "esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades" (art. 3.2)
- Derecho de los trabajadores públicos a una protección eficaz en materia de seguridad y salud como obligación del empresario-administración, al igual que el resto de trabajadores (artículo 14.1).
- Las particularidades de la representación colectiva de los trabajadores públicos en el ámbito de la prevención, en comparación con la representación sindical en la empresa privada a través del delegado de prevención (artículo 34.3). El delegado de prevención también presenta diferentes particularidades en el caso de las administraciones públicas respecto a la empresa privada ordinaria (artículos 35 y 37), así como el significado del incumplimiento laboral en el ámbito de la PRL que pueda



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

cometer un trabajador público dentro de su relación contractual con la propia administración.

Además de estos contenidos referidos a los trabajadores públicos esta Ley hace continuas referencias al papel de las administraciones públicas en cuanto a la obligación de implantar una conciencia preventiva y regular las relaciones entre el trabajador y su empleador, mediante las funciones que tiene la autoridad laboral, inspección de trabajo o las comunidades autónomas como órgano competente, y en las que no profundizaremos por no ser objeto del presente artículo.

La Ley 31/1995 supuso la implantación de un modelo preventivo que afectó a toda la sociedad, hoy se ve como natural el cumplimiento de toda la normativa en PRL y ha provocado una brutal caída en el número de accidentes y fallecimientos por accidentes laborales a lo largo de los últimos años, que las administraciones públicas no permanecen ajenas.

Con posterioridad a la Ley 31/1995 se ha desarrollado múltiple normativa de aplicación que la completa en forma de Reales Decretos, siendo alguno de ellos:

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Este es el más significativo porque es el único que desarrolla de forma global la Ley 31/1995 de PRL, ahondando en las distintas obligaciones que implica, a diferencia del resto que es específico de una actividad o subsector.



- Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo
- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo
- Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual
- Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo
- Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca
- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción
- Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico
- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales

Adicionalmente a estos reales decretos del ámbito de la PRL debemos citar que hay otras normativas que afectan de forma muy significativa a la seguridad y salud de los



trabajadores, como son los reglamentos de seguridad industrial (Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, reglamentos de alta tensión, normativa de ascensores...), prevención de la legionelosis o incluso el propio diseño de los edificios según el Código Técnico de la Edificación. En algunos casos aparecen normativas parcialmente solapadas, como es el caso de los reglamentos de instalaciones eléctricas y el Real Decreto 614/2001 de prevención de riesgo eléctrico o las exigencias para los lugares de trabajo que establece el Real Decreto 486/1997 y las ordinarias de la edificación que marca el Código Técnico de la Edificación (aprobado por el Real Decreto 314/2006).

En general la prevención de riesgos va buscar adaptar el trabajo a las mejores condiciones del trabajador, procurando evitar tanto las enfermedades derivadas del trabajo como los accidentes laborales. Así "la prevención se relaciona con la acción de anticiparse, actuar antes de que algo suceda con el fin de impedirlo o para evitar sus efectos. En suma, hablamos de una actividad dirigida a evidenciar las situaciones de riesgos y evitar que lleguen a materializarse, adoptando si fuera necesario, las medidas de protección frente a los riesgos efectivos y concretos; elevando en consecuencia, el nivel de seguridad en la actividad laboral" (Collado Luis, 2008).

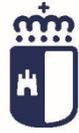
2. IMPLANTACIÓN DE LOS CONTENIDOS GENERALES EN PRL EN LAS ADMINISTRACIONES



PÚBLICAS PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD DE SUS TRABAJADORES

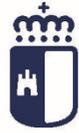
La aprobación de la Ley 31/1995 de PRL obliga a que la administración pública cumpla los requisitos generales de garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores, establecidos en un total de ocho capítulos, asumiendo la administración el papel de "empresario", aunque existe una casuística muy importante. La obligación concreta de garantizar la seguridad del trabajador se establece en el artículo 15. Principios de acción preventiva, que incluye la relación de principios a aplicar para alcanzar este objetivo:

- a) *Evitar los riesgos.*
- b) *Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.*
- c) *Combatir los riesgos en su origen.*
- d) *Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud.*
- e) *Tener en cuenta la evolución de la técnica.*
- f) *Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.*
- g) *Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.*
- h) *Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.*
- i) *Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.*



Adicionalmente a estas medidas la Ley 31/1995 establece otras obligaciones como son (Carrasco Sánchez, 2006):

- Integrar la prevención en el sistema general de la empresa a través del Plan de Prevención (artículo 16), incluyendo la gestión de la PRL como una función directiva más, adoptando una estructura interna que garantice esta seguridad de los trabajadores. Para esto existen modalidades como que el propio empresario asuma la prevención (empresas hasta 9 trabajadores), designación de trabajadores propios, constituir un servicio de prevención propio o mancomunado o externalizar la prevención de riesgos en la empresa a un servicio de prevención ajeno o a una Mutua de Accidentes de Trabajo.
- Disponer de recursos preventivos en la empresa cuando se realizan trabajos peligrosos o cuando este recurso es obligatorio según normativa de aplicación. El recurso preventivo es un trabajador especializado, que puede ser empleado de la misma empresa o externo, y que nos garantiza la seguridad del trabajador.
- Derecho de formación del trabajador en materia de PRL mediante las actividades formativas que procedan, en particular existe el curso básico de PRL de 50 horas de duración regulado por el Real Decreto 39/1997.
- Derecho de información, consulta y participación a través de los representantes sindicales. Aquí debemos citar la constitución del Comité de Seguridad y Salud como órgano paritario entre la parte social (los delegados de prevención) y la empresarial.



- Vigilancia de la salud del trabajador como un derecho del mismo, en el que sólo se podrá obligar a que el trabajador supere la revisión anual en aquellos puestos de trabajo en los que ésta sea imprescindible, y además garantiza la privacidad de los resultados.
- Protección de las trabajadoras embarazadas y lactantes, protección de trabajadores menores de edad y son sensibilidades especiales (discapacitados, problemas físicos...)
- Derecho a la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente

Además de estos derechos del trabajador debemos tener claro que éste tiene también un deber de colaboración y lealtad con el empresario, en el cumplimiento de las órdenes en el ámbito de la PRL al igual que en el resto del desempeño laboral, y el incumplimiento será considerado como un incumplimiento laboral según el Estatuto de los Trabajadores vigente.

En las administraciones públicas aparecen peculiaridades que la Ley 31/1995 no prevé en su contenido original, basadas en la naturaleza pública del empleador así como de la relación laboral de sus trabajadores con éste (tanto de funcionarios como de personal laboral o estatutario), aunque en los tres grupos es necesario garantizar la seguridad y salud del trabajador. Además estarían los trabajadores públicos excluidos (policía, guardia civil...). No obstante en la práctica apenas existen diferencias entre estos grupos (Instituto Nacional de Administración Pública, 2012).

Pese a la importancia de la PRL en las últimas décadas en España el Estatuto Básico del Empleado Público (Real



Decreto Legislativo 5/2013) únicamente hace referencia explícita a este sector al citar la representación de los trabajadores (artículo 37. Materias objeto de negociación y artículo 40. Funciones y legitimación de los órganos de representación), así como atribuir los mismos derechos en cuanto a la protección de la seguridad y salud para las personas teletrabajadoras y presenciales (artículo 47.bis. Teletrabajo).

3. EL REAL DECRETO 67/2010 DE ADAPTACIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PRL A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Aunque en la Ley 31/1995 no constaba explícitamente es necesario regular de alguna manera el cumplimiento de la misma para las administraciones públicas, de forma global sólo existe en el caso de la Administración General del Estado (A.G.E.), mientras que las administraciones local, autonómica o institucional deben aprobar su normativa particular. En el caso 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, se particulariza el cumplimiento para la administración estatal, y es fácilmente extrapolable a las otras administraciones que lo usan como referencia. El ámbito de aplicación del Real Decreto 67/2010 son los trabajadores de la A.G.E. y organismos públicos vinculados o dependientes de ésta, en sus trabajadores funcionarios como estatutarios y personal laboral a sus servicio, con las excepciones que ya recogía la Ley 31/1995 (policía, militares, Guardia Civil, protección civil en caso de catástrofe...). No obstante la exclusión de estos grupos "no es completa, sino sólo limitada a



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

determinadas actividades muy específicas cuya singularidad justifica la exclusión” (Instituto Nacional de Administración Pública, 2012).

Este Real Decreto más que adaptar la legislación aclara cómo se debe aplicar la Ley 31/1995, en aspectos particulares como:

- Necesidad de integrar el Plan de Prevención de PRL en la gestión ordinaria de cada departamento u organismo dependiente de la A.G.E.
- Participación y representación de los trabajadores a través de los delegados de prevención en los comités de Seguridad y Salud, especificando que será a través de la representación en cada uno de ellos.
- Particulariza las opciones de organizar la prevención mediante la designación de trabajadores, servicio de prevención propio o servicio de prevención ajeno, omitiendo la posibilidad de que el titular del centro asuma la prevención.
- Necesidad del recurso preventivo, aunque esta figura es excepcional en las administraciones públicas, ya que se plantea para entornos de alta siniestrabilidad y la A.G.E. no lo es.

Respecto a los restantes contenidos hay uno especialmente significativo que es la necesidad que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (hoy Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo) realice un control del cumplimiento de la normativa en PRL por la propia A.G.E. y sus organismos vinculados y dependientes, así el INSST realizará un control periódico de todos los sistemas de gestión de PRL vinculados a la A.G.E. Además las medidas correctoras



serán impuestas por la Inspección de Trabajo en función 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.

En la práctica al aplicarse un sistema de autocontrol "la norma relaja las exigencias cuando la AGE actúa como empleador" (Lafuente Pastor, s.f.). Esto se debe a que mientras que el sector privado está expuesto a auditorías externas y sanciones la A.G.E. no debe superar estas auditorías (Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 39/1997) y no existe la posibilidad de autosanción, al coincidir en la misma figura la administración sancionadora.

A su vez algunas administraciones desarrollan decretos similares al Real Decreto 67/2010, como el Decreto 40/2023, de 24 de marzo, del Consell, por el que se regulan los servicios de prevención de riesgos laborales de la Generalitat (Comunidad Valenciana), Decreto 17/2009, de 21 de enero, por el que se aprueba el Plan de prevención de riesgos laborales en la Administración general de la Xunta de Galicia, Decreto 33/1999, de 18 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales de la Administración del Principado de Asturias o el Decreto 313/2003, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía. A nivel local citamos el Acuerdo de 26 de noviembre de 2020 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid por el que se aprueba el Plan de



Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento de Madrid y sus Organismos Autónomos o documentos más específicos como el Manual de prevención de riesgos laborales del Ayuntamiento de Motril o el Plan de Prevención de Riesgos Laborales del Ayuntamiento de Albacete, todos accesibles en la web.

A lo largo de estas últimas décadas la implantación de la cultura preventiva en las administraciones ha sido clara, e incluso los ayuntamientos de menor tamaño disponen al menos de un plan de prevención propio. No obstante esto evidentemente no se produce en todas las administraciones públicas, y debemos citar como ejemplo la Sentencia 167/2012 de la Audiencia Provincial de Valencia condenando al alcalde de Rocafort por accidente laboral de dos trabajadores al colocar el alumbrado navideño; en esta sentencia se considera clave que en ese momento el ayuntamiento no tenía implantadas medidas de seguridad ni se había impartido formación a los trabajadores. Este cumplimiento de la normativa en PRL se supone en todas las administraciones públicas, aunque también es cierto que entre las miles de administraciones existentes nos podemos encontrar una casuística inmensa; así se cita la Sentencia 167/2021 de 7 de marzo de la Audiencia Provincial de Valencia, que condena al alcalde de Rocafort (Valencia) por accidente laboral de dos trabajadores al colocar las luces de navidad, ya que no existían medidas de seguridad suficientes y además los trabajadores carecían de la formación necesaria.

4. PROBLEMÁTICA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: LOS RIESGOS PSICOSOCIALES, LA



COORDINACIÓN DE RIESGOS Y LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

Una vez analizado el contexto jurídico de las administraciones públicas vemos que es habitual la existencia de regulación propia que aborde la prevención de riesgos laborales, y además se trata de entornos de trabajo bastante seguros, en los que el trabajo es básicamente administrativo o con escasos riesgos (trabajadores sociocomunitarios, personal subalterno...) ya que los trabajos con un cierto riesgo se han ido progresivamente externalizando, como pueden ser oficios como electricistas, calefactores, limpieza... además las administraciones no suelen ser propietarios de empresas industriales, mineras, agrícolas o del ámbito de la pesca, que son en general los trabajos con mayor incidencia.

Si bien en las administraciones públicas los riesgos por accidente o enfermedades profesionales son menores no debemos obviar el cumplimiento de la normativa en prevención, y consideramos que los focos más importantes son los riesgos psicosociales, la coordinación de actividades empresariales y la realización de obras de construcción por las administraciones, y en los que nos centraremos a continuación.

4.1. LOS RIESGOS PSICOSOCIALES

Los riesgos psicosociales parecen los más importantes para los trabajadores propios, ya que los otros dos focos citados (coordinación de actividades empresariales y obras) la responsabilidad de la administración pública es principalmente subsidiaria con trabajadores externos, pero en el caso de estos riesgos es con trabajadores



propios. Según Lafuente Pastor un 22% de las personas que prestan sus servicios en las administraciones públicas sufren acoso moral en alguna forma, destacando el acoso y *burnout*; este autor indica algunos motivos entre los que están la ambigüedad de las Relaciones de Puestos de Trabajo, predominio de las potestades de autoorganización, ineficaces mecanismos de promoción o estructuras organizativas marcadamente rígidas y burocratizadas.

El burnout es el exponente mas claro de los riesgos psicosociales, siendo conocido como el Síndrome del Trabajador Quemado o Trabajador Desgastado. Ya a mediados del siglo XX se cita el Burnout en el contexto sanitario como un "sentimiento de baja moral y distanciamiento de los pacientes", descubierto por Schwartz y Mill (Alarcón y Guisado, 2002)

Se establece que el primer antecedente histórico del síndrome de Burnout se encuentra en el estudio realizado por Schwartz y Mill en 1953, quienes describían un sentimiento de baja moral y distanciamiento de los pacientes en enfermeras que trabajaban en un hospital psiquiátrico (Alarcón, Vaz y Guisado, 2002). Veinte años después se concreta el burnout como la sensación de agotamiento, decepción y pérdida de interés por la actividad laboral, que surge especialmente en aquellos que se dedican a profesiones de servicios como consecuencia del contacto diario con su trabajo (Freudemberg, 1974).

El burnout es una respuesta de los trabajadores que trabajaban en contacto con las personas y sufrían un estrés constante y una sobrecarga laboral; en concreto se concibe como un "síndrome tridimensional" que



agrupa simultáneamente el agotamiento personal, la despersonalización al atender a otras personas y la baja realización personal (Maslach, 1993).

Ya en 2001 Guadalupe Manzano García alertaba del peligro del burnout como conflicto laboral en las administraciones públicas caracterizándolo como un síndrome que “conlleva los síntomas de agotamiento emocional (sentimientos de una persona emocionalmente exhausta por el propio trabajo), despersonalización (respuesta impersonal y fría hacia los receptores de los servicios) y disminución de la realización personal (sentimientos de competencia y éxito en el trabajo propio con personas) (Manzano García, 2001).

Esta autora hace una muestra muy interesante del burnout entre 250 trabajadores públicos en Euskadi, de los que un 50% prestan servicios en la Excm. Diputación Foral de Vizcaya, un 25% en la Universidad del País Vasco y el 25% restante en el Gobierno Vasco. En el análisis que la trabajadora hace vemos que son más proclives a esta situación aquellas personas que no conviven en pareja y los hombres más que las mujeres; además no encuentra una evidencia empírica que demuestra la relación entre la insatisfacción laboral con la edad y la relación laboral (fijo/no fijo).

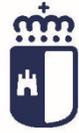
4.2. LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Aunque la normativa en PRL establece que la obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores será del empresario que los contrata existe también una



responsabilidad subsidiaria sobre los trabajadores que están trabajando en sus dependencias o realizando obras para ellos. Lafuente Pastor expone la responsabilidad solidaria del empresario principal respecto a las empresas contratistas o subcontratistas cuando realizan labores en un mismo centro de trabajo o en un centro que se encuentra en la "esfera de control" de la empresa principal, poniendo ejemplos de sentencias que recogen esta responsabilidad (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de septiembre de 2018, re. 144/2017 y de 7/10/2008 sobre recurso 2426/2008), cuando la actividad principal es muy distinta de las actividades realizadas por las empresas externas del ámbito de construcción y mantenimiento de instalaciones eléctricas (en el primer caso la empresa sancionada era una fábrica de chocolate y en el segundo la Junta de Castilla y León).

El Real Decreto 171/2004 de coordinación de actividades empresariales obliga a que cuando una empresa realiza una actividad laboral en las dependencias de un tercero aparezca la coordinación entre ambos, con el fin de minimizar los riesgos derivados de la coexistencia de trabajadores de distintas empresas (la principal y las contratadas externas) bajo un mismo techo, y este Real Decreto 171/2004 considera que aparecen riesgos sinérgicos, que deben ser coordinados bajo la responsabilidad del titular del centro de trabajo. En este Real Decreto se identifican el empresario titular (el titular del centro de trabajo, que sería la administración contratante) y el empresario principal (el empresario que de alguna manera presta sus servicios al titular), de forma que cuando coexisten dos o más empresas y autónomos en un centro de trabajo aparece la obligación de cooperar en la normativa de prevención. En concreto



los artículos 7 y 8 del Real Decreto 171/2004 establecen las siguientes obligaciones del empresario titular (es decir del dueño del del centro de trabajo, en nuestro caso de la administración):

Artículo 7.1. El empresario titular deberá informar a los otros empresarios concurrentes sobre los riesgos propios del centro de trabajo que puedan afectar a las actividades por ellos desarrolladas, las medidas referidas a la prevención de tales riesgos y las medidas de emergencia que se deben aplicar (...)

Artículo 8.1. Recibida la información a que se refiere el artículo 4.2, el empresario titular del centro de trabajo, cuando sus trabajadores desarrollen actividades en él, dará al resto de empresarios concurrentes instrucciones para la prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y sobre las medidas que deben aplicarse cuando se produzca una situación de emergencia.

2. Las instrucciones deberán ser suficientes y adecuadas a los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes y a las medidas para prevenir tales riesgos.

3. Las instrucciones habrán de proporcionarse antes del inicio de las actividades y cuando se produzca un cambio en los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes que sea relevante a efectos preventivos.



4. Las instrucciones se facilitarán por escrito cuando los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes sean calificados como graves o muy graves.

Estos dos artículos ya establecen la obligación de que se transmita una información sobre los riesgos existentes (aunque limitados estos riesgos existen), y debería quedar además constancia que esta información ha sido facilitada a los empresarios que actúan en dependencias municipales. Estrictamente el Real Decreto 171/2004 sólo exige que estas instrucciones sean transmitidas por escrito cuando aparecen riesgos graves o muy graves, pero debemos considerar que el Real Decreto fue emitido en 2004 en un momento que las tecnologías de la información no estaban tan desarrolladas; aunque no sea obligatorio hoy parece imprescindible dejar constancia que se transmite esta información mediante registros electrónicos o al menos mediante el acuse de recibo de su envío y recepción con un correo electrónico.

4.3. OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

El otro ámbito relevante son las obras de construcción, y que además se solapa con la coordinación de riesgos en centros de trabajo. El Real Decreto 1627/1997 que establece las disposiciones mínimas de seguridad en las obras de construcción particulariza la Ley 31/1995 en este sector, y establece la obligación que el empresario (en este caso el contratista) garantice la seguridad de sus trabajadores, pero al mismo tiempo existe una responsabilidad subsidiaria de la entidad contratante en caso de accidente cuando el empresario no cumple sus obligaciones, por lo que las administraciones deberán ser



muy exigentes con el cumplimiento de la normativa en las entidades a las que contraten para hacer obras. En este tipo de obras nos encontramos dos modalidades, las obras propiamente dichas y aquellas tareas de menor entidad cotidianas que podemos identificar como mantenimiento o pequeñas actuaciones, y son los focos de peligro más claros.

Cuando estamos hablando de obras de cierta entidad que se definen en un proyecto el Real Decreto 1627/1997 establece la obligación de elaborar un Estudio de Seguridad y Salud como un documento que forma parte del mismo, que en obras de menor tamaño y complejidad (presupuesto menor a 450.000 €, menos de 20 trabajadores simultáneamente en la obra y duración menor a 500 días que no supongan en conducciones subterráneas, galerías, túneles o presas) puede ser sustituido por un Estudio Básico de menor entidad. En la fase de ejecución es necesario el nombramiento explícito de un coordinador de seguridad y salud como un miembro de la dirección facultativa, siendo un técnico competente (arquitecto, arquitecto técnico, ingeniero o ingeniero técnico); el coordinador de seguridad y salud asumirá las funciones propias de este puesto entre la que se encuentra aprobar el Plan de Seguridad y Salud que proponga la empresa contratista (pudiendo obligar a ésta a que lo modifique de ser el caso), siendo imprescindible la aprobación del Plan para iniciarse la obra. En el caso de no nombrarse explícitamente el coordinador estas funciones serán asumidas por la dirección de obra mediante un contrato menor o incluso un anticipo de caja. Las obras ordinarias generan siempre situaciones peligrosas porque aparecen múltiples riesgos imprevistos, pero la administración



titular puede cubrir fácilmente su responsabilidad cuando existe una dirección facultativa como responsable inmediata de cualquier accidente que pueda ocurrir, aunque es muy recomendable que por parte de la administración local se establezcan herramientas adicionales de control sobre las empresas contratistas (Mármol Ortuño, Pérez Herrero, 2009) (Jiménez García, 2011).

Las pequeñas obras y mantenimientos que no requieren proyecto son más controvertidas. Se incluyen en este grupo aquellas actuaciones de menor entidad que una administración contrata con una empresa externa la realización de un servicio (desde obra civil a instalaciones energéticas) y por su escaso valor no es preciso realizar una descripción técnica como es un proyecto ni concreta a un director de obra. Podremos encontrar tareas sistemáticas (por ejemplo incluidas dentro de un contrato de mantenimiento como mejora de instalaciones) a otras que de forma repetida se reiteran, desde la instalación de nuevos elementos, mobiliario urbano o cualquier cambio en los edificios o instalaciones existentes. En estos casos es habitual que un trabajador público (normalmente un técnico competente como ingeniero, ingeniero técnico, arquitecto o arquitecto técnico, pero ni siquiera aparece en todos los casos) solicite los servicios de una contratista de forma directa mediante un contrato menor, y a lo sumo se redacta una memoria descriptiva de la tarea a ejecutar. Lo lógico en estas actuaciones de escasa entidad ni existe un técnico competente que ejerce de dirección facultativa externa aunque esto no libera al personal municipal de su responsabilidad en caso de accidente; esta responsabilidad puede recaer en



un técnico competente que simplemente ha intervenido en la contratación administrativa (por ejemplo un simple encargo realizando la visita a la obra para aprobar el pago) o en un trabajador público que sin ni siquiera ser competente un juez considere que tenga responsabilidades en el accidente por no asegurarse el cumplimiento de normativa (por ejemplo cuando no ha exigido que la empresa contratista disponga de un sistema de prevención eficiente). Para esto sería recomendable:

i) Comprobar que todas las empresas que realizan este tipo de trabajos cumplen la normativa en prevención de riesgos (existe una gestión de la PRL, los trabajadores están asegurados, que disponen de los equipos de protección individual, que disponen de formación en PRL...)

ii) Realizar una contratación externa de una coordinación de seguridad y salud genérica que pueda asumir de alguna forma esta responsabilidad de cara a las pequeñas obras. Esta coordinación puede referirse tanto al control de las empresas como a garantizar que estas pequeñas obras que se repiten de forma sistemática cumplan la normativa mediante procedimientos seguros o exigiéndoles a las empresas presenten documentación específica (relación de trabajadores que intervendrán, sistema de gestión de la prevención, entrega de los EPIs a los trabajadores, formación específica...).

CONCLUSIONES

En el presente artículo hemos particularizado el cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos



laborales en las administraciones públicas, que aunque se trata de entornos seguros de trabajo es imprescindible que se aplique la Ley 31/1995 y el resto de normativa en vigor. La Administración General del Estado ha aprobado el Real Decreto 67/2010 que particulariza la implantación de la Ley 31/1995 en ésta y en las empresas y organismos vinculados, mientras que el resto de administraciones también aplica órdenes propias con el fin de garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores, aunque existen dos situaciones más expuestas al riesgo que debemos estudiar con mayor interés, como son la coordinación de actividades empresariales y las obras de construcción.

Entre los tres grandes grupos de incidencias laborales los riesgos psicosociales son los más comunes entre los trabajadores públicos, por encima de los accidentes y enfermedades profesionales. Estos se identifican como el burnout, siendo además muy difícil su gestión a diferencia de los que originan accidentes o enfermedades, ya que sus componentes (agotamiento, decepción y pérdida de interés por la actividad laboral) son mucho más difíciles de implantar que las medidas para evitar accidentes o enfermedades profesionales.

En el caso de la coordinación de actividades empresariales la administración pública actúa como empresario titular, y es responsable de *informar* a los otros empresarios concurrentes sobre los riesgos propios del centro de trabajo que puedan afectar a las actividades por ellos desarrolladas, las medidas referidas a la prevención de tales riesgos y las medidas de emergencia que se deben aplicar, ya que se considera que la coexistencia de empresas provoca unos riesgos adicionales por encima de los riesgos de cada empresa,



siendo responsable de facilitar la información a las empresas concurrentes.

Finalmente en las obras tenemos una situación especialmente grave en las pequeñas actuaciones de mantenimiento y lo que hemos denominado obras menores. Aunque la responsabilidad es de la empresa constructora aparece una responsabilidad subsidiaria que puede ser asumida por la propia administración contratante. En las grandes obras existe una dirección facultativa que tiene la responsabilidad inmediata del cumplimiento de la normativa, mientras que en las de menor entidad esta dirección facultativa suele desaparecer, y en caso de accidente la responsabilidad podría recaer en un trabajador público, incluso sin desempeñar las funciones de técnico competente. En estos casos se recomienda como opciones reforzar el control sobre el sistema de prevención de riesgos de las empresas contratistas y el nombramiento de una dirección facultativa genérica para que ejerza de forma sistemática la coordinación de seguridad y salud de estas pequeñas obras mediante procedimientos de control de éstas.

BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, J., Vaz, F. y Guisado, J. (2002), Análisis del síndrome de burnout: psicopatología, estilos de afrontamiento y clima social (II), en Revista de Psiquiatría de la Facultad de Medicina Barcelona. Vol. 29, nº1, pp. 8 - 17.

Blanco Silva, F, Sarmiento Díez, O., Baamonde Rial, A. (2022). La prevención de riesgos laborales en la gestión



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

empresarial en España: 25 años de la ley 31/1995. *Ciencia, Economía y Negocios*, 6(1), 33-55.. Recuperado a partir de

<https://revistas.intec.edu.do/index.php/ciene/article/view/2421/3006>

Carrasco Sánchez, E. (2006). *Prevención de riesgos laborales para aparejadores, arquitectos e ingenieros*. Editorial Tebar.

Castejón, E., & Benavides, F. G. (2021). De la seguridad e higiene a la seguridad y salud: 50 años de prevención de riesgos laborales en España. *Archivos de prevención de riesgos laborales*, 24(2), 99-103. Recuperado a partir de

https://scielo.isciii.es/scielo.php?pid=S1578-25492021000200099&script=sci_arttext

Collado Luis, S. (2008). Prevención de riesgos laborales: principios y marco normativo. Recuperado a partir de <https://addi.ehu.es/handle/10810/9686>

García González, G. (2015). Los inicios de la previsión social en España: Responsabilidad patronal y un seguro de accidentes en la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 5(2), 1-32. Recuperado a partir de

https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/articloe/view/1428

Instituto Nacional de Administración Pública (2012). *Manual de Prevención de Riesgos Laborales en las Administraciones Públicas*. Coordinado por González Ortega y Carrero Domínguez



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Jiménez García, J. (2011). El coordinador de seguridad y salud de obras en construcción y sus responsabilidades. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Recuperado a partir de <https://accedacris.ulpgc.es/handle/10553/12229>

Mármol Ortuño, A. L., & Pérez Herrero, M. (2009). La coordinación de seguridad y salud en la edificación. Recuperado a partir de <https://www.riarte.es/handle/20.500.12251/1176>

Manzano García, G. (2001). Estrés crónico laboral asistencial (burnout) en las administraciones públicas. *Dirección y Organización*, (25). Recuperado a partir de <https://revistadyo.es/DyO/index.php/dyo/article/view/230>

Maslach, C., & Schaufeli, W. B. (1993). Historical and conceptual development of burnout. In *Professional burnout: Recent developments in theory and research*, Eds, Philadelphia, PA, US: Taylor & Francis, p. 1-16.

Lafuente Pastor, V.P. (s/f). Responsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales en la Administración Pública. Recuperado a partir de

https://uprl.unizar.es/sites/uprl/files/archivos/Congreso_PRL/PRL2023/taller_tematico_iii_-_vicente_lafuente_pastor.pdf

Gabilex

Nº 41

Marzo 2025



Castilla-La Mancha

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>
