

Colección

MANUALES



Manual de prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas

DIRECCIÓN

SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA
CARMEN CARRERO DOMÍNGUEZ

AUTORES

SUSANA BARCELÓN COBEDO
CARMEN CARRERO DOMÍNGUEZ
SANTIAGO GONZÁLEZ ORTEGA
VIRTUDES IGLESIAS MARTÍNEZ
ANA MORENO MÁRQUEZ
MARTA NAVAS-PAREJO ALONSO
JOAQUÍN QUIRÓS PRIEGO



INAP

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ÍNDICE

Prólogo	15
Abreviaturas #	19

Capítulo 1.

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL EMPLEO PÚBLICO

1. Introducción	23
2. El marco normativo de la prevención de riesgos laborales en las Administraciones Públicas	27
2.1. El origen y contenido de las normas de prevención de riesgos aplicables en el empleo público: normas laborales comunes y normativa administrativa, básica y de desarrollo	28
2.1.1. Normas preventivas aplicables al personal laboral en general y al personal de la Administración General del Estado sujeto al Derecho administrativo	28
2.1.2. Normas preventivas aplicables a los empleados públicos no laborales de los entes territoriales: normativa básica y normativa de desarrollo	29
2.2. El cuadro normativo en materia de prevención de riesgos aplicable al empleo público: manifestaciones y singularidades ...	32
2.2.1. El Real Decreto 67/2010, de 29 de enero	33
2.2.2. Las normas reglamentarias de adaptación de la normativa de prevención de riesgos a determinados colectivos	35
2.2.3. Las normas reguladoras de la prevención de riesgos para el personal civil no laboral que presta servicios en otras Administraciones Públicas	37
3. Las entidades comprendidas en el concepto de Administración Pública a los efectos de la aplicación de la legislación de prevención de riesgos laborales	43
4. El riesgo profesional. Los daños profesionales: accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Otras patologías	47

Capítulo 2.

APLICACIÓN DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

1. La protección del personal al servicio de las Administraciones Públicas	53
1.1. La Administración Pública como empleador	54

1.2.	Relaciones laborales y relaciones de carácter administrativo o estatutario	56
1.2.1.	Aplicación de la LPRL al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas con peculiaridades.	56
1.2.2.	Aplicación de la LPRL al personal que presta servicios para las Administraciones Públicas en el marco de una relación de carácter administrativo o estatutario	59
	A) La variedad de colectivos.	59
	B) La diversificación en el tratamiento: la aplicación de la LPRL con peculiaridades	60
2.	Sujetos incluidos con carácter relativo	62
2.1.	La exclusión de las actividades con particularidades	62
2.2.	La necesidad de contar con una regulación específica	66
	2.2.1. Protección de la seguridad y salud «en la medida de lo posible»	66
	2.2.2. La regulación prevista para los colectivos que llevan a cabo actividades cuyas «particularidades» impiden que se les aplique la regulación común.	67
3.	Aplicación adaptada de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales	72
3.1.	Centros y establecimientos militares.	73
	3.1.1. El espacio en el que se aplica la regulación adaptada y su vinculación a la Defensa nacional	73
	3.1.2. Colectivos a los que se les aplica la normativa adaptada	74
	3.1.3. Resultado obtenido.	75
3.2.	Establecimientos penitenciarios	77
	3.2.1. El concepto de establecimiento penitenciario	77
	3.2.2. Las «características» de las actividades que determinan la necesidad de establecer una regulación específica. . .	78
	3.2.3. La negociación colectiva como fuente para adaptar la regulación prevista en la LPRL	81

Capítulo 3.

OBLIGACIÓN GENERAL DE PROTECCIÓN Y OBLIGACIONES INSTRUMENTALES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: RÉGIMEN COMÚN Y PECULIARIDADES ESTABLECIDAS EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

1.	Introducción	83
2.	Encuadramiento de la obligación general del empleador/Administración Pública: conceptos generales.	85
2.1.	Disciplinas que forman parte de la Seguridad y Salud en el Trabajo	85
2.2.	Trabajo y Salud	89
2.3.	El accidente de trabajo y la enfermedad profesional y otros daños	90
2.4.	Prevención y Protección	93

3.	El Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo	94
3.1.	El contenido de la obligación general del empresario.	95
3.2.	La diligencia exigible a la Administración Pública	98
3.3.	Consideraciones acerca del alcance del Derecho a la Seguridad y Salud en el Trabajo.	102
4.	Los principios preventivos	104
5.	La adaptación de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales a la Administración Pública.	105
5.1.	Aspectos más relevantes de la normativa de adaptación. El RD 67/2010 de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado	109
5.2.	Las competencias de las CCAA	113

Capítulo 4.

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

		115
1.	Preliminar: la integración de la prevención y las obligaciones específicas en la Administración Pública	115
2.	El Plan de prevención	119
2.1.	Contenido y alcance del Plan de prevención	120
2.2.	Técnicas para la elaboración del Plan de prevención.	123
2.3.	Ejemplos de regulaciones específicas de adaptación del Plan de prevención	126
2.4.	Algunos problemas de adaptación del Plan de prevención a la Administración Pública	129
3.	La evaluación de riesgos laborales	130
4.	La planificación de las actividades preventivas	132
5.	La obligación de informar.	137
6.	La obligación de formación	140
7.	La obligación de vigilancia de la salud.	143
8.	La obligación de documentación	149
9.	La coordinación de actividades.	150
10.	La obligación de proteger a los empleados públicos especialmente sensibles	153
10.1.	La protección de quienes por sus características personales, o por su estado biológico, o por su condición de discapacitados sean especialmente sensibles.	154
10.2.	La protección de la función reproductora	156
10.3.	La protección de la maternidad.	156
10.4.	La protección de los menores	162
10.5.	La protección de los trabajadores temporales y de los contratados por empresas de trabajo temporal.	164

Capítulo 5.
ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES 167

1. Introducción 167
2. Modalidades de organización preventiva. Funciones y niveles de cualificación 169
 - 2.1. Modalidades de organización 169
 - 2.2. Funciones y niveles de cualificación. 170
3. Organización de la prevención en la Administración 171
 - 3.1. Administración General del Estado 171
 - 3.2. Centros y establecimientos militares. 174
 - 3.3. Guardia Civil 177
 - 3.4. Cuerpo Nacional de Policía. 181
 - 3.5. Administración de las Comunidades Autónomas 182
4. Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en las Administraciones Públicas. 184
 - 4.1. Modelos, normas y guías para la prevención de riesgos laborales 185
 - 4.2. Especial referencia al modelo de la Administración General del Estado 190
 - 4.2.1. Elementos del Sistemas de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales 192
5. Instrumentos de control: auditoría o evaluación externa o interna . . . 195
6. La integración de la prevención en la Administración 199

Capítulo 6.
LA PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN DE LOS EMPLEADOS
PÚBLICOS EN EL ÁMBITO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES 203

1. Introducción. Las previsiones legales 203
2. Órganos de representación y ámbito de la participación: los Delegados de Prevención y el Comité de Seguridad y Salud como figuras típicas 207
 - 2.1. Representación general y especializada: el modelo de la LPRL 207
 - 2.1.1. La adaptación hecha por el RD 67/2010, de 29 de enero, en cuanto a la Administración General del Estado 210
 - 2.1.2. La adaptación de la representación preventiva especializada hecha por las Comunidades Autónomas 212
3. Las competencias, facultades y garantías de la representación específica en materia de prevención de riesgos laborales. 217
 - 3.1. Competencias y facultades de los Delegados de Prevención . . 217
 - 3.1.1. Las competencias y facultades establecidas en la LPRL con carácter general y mínimo 217
 - 3.1.2. La adaptación de las competencias y facultades de los Delegados de Prevención de la Administración Pública estatal 221

3.1.3.	La adaptación de las competencias y facultades de los Delegados de Prevención por las normas autonómicas	223
3.2.	Competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud	224
3.2.1.	Las competencias y facultades establecidas en la LPRL	224
3.2.2.	El Comité de Seguridad y Salud en el RD 67/2010 y en las normas autonómicas	225
4.	Reglas especiales de representación referidas a colectivos caracterizados por la peculiaridad de sus actividades	225
4.1.	Fuñcionarios del Cuerpo Nacional de Policía	225
4.2.	Guardia Civil	229
4.3.	Miembros de las Fuerzas Armadas	232
4.4.	Establecimientos militares y penitenciarios	235
5.	La negociación colectiva en materia de prevención de riesgos en la Administración Pública	237

Capítulo 7.

RESPONSABILIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES		241
1.	Introducción: la Administración Pública como sujeto responsable	242
2.	Responsabilidad indemnizatoria de la Administración Pública: de la responsabilidad patrimonial a la responsabilidad civil	243
2.1.	Elementos o requisitos necesarios en la responsabilidad civil de la Administración Pública	246
2.2.	Naturaleza jurídica de la responsabilidad civil	248
2.3.	Tipos de responsabilidad en función del sujeto responsable: la responsabilidad directa vs la responsabilidad por hechos de los dependientes	249
2.4.	Régimen de compatibilidad entre las prestaciones de Seguridad Social y la indemnización por responsabilidad civil	250
2.5.	El tratamiento de la culpabilidad en la responsabilidad civil de la Administración Pública: de la responsabilidad patrimonial objetiva a la responsabilidad civil por culpa	251
2.5.1.	La seguridad y salud laboral como obligación de medios	251
2.5.2.	El tratamiento de la culpabilidad en la responsabilidad civil de la Administración Pública	253
3.	Responsabilidad penal de la Administración Pública	254
3.1.	Concepto y requisitos de la responsabilidad penal	254
3.2.	La Administración Pública como responsable penal	255
3.3.	Delitos y faltas en materia de seguridad y salud laboral	256
3.4.	Delitos contra la seguridad y salud de los trabajadores: delitos de peligro	257
3.4.1.	No facilitación de los medios necesarios por el sujeto legalmente obligado a hacerlo	258

3.4.2.	Infracción de normas de prevención de riesgos laborales	258
3.4.3.	Puesta en peligro grave para la vida, salud o integridad física de los trabajadores	259
3.5.	Delitos y faltas de homicidio y lesiones	260
3.6.	Concurso de delitos en materia de seguridad y salud laboral ..	261
3.7.	Responsabilidad civil de la Administración Pública derivada de delito	262
4.	Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos por incumplimientos en materia de seguridad y salud laboral	262
4.1.	El ejercicio de la potestad disciplinaria	263
4.2.	La responsabilidad disciplinaria	265
4.2.1.	Principios de la responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos	265
4.2.2.	Régimen de faltas disciplinarias de los empleados públicos: la escasez de faltas relacionadas con la seguridad y salud laboral	267
4.2.3.	Régimen de sanciones disciplinarias de los empleados públicos	269
4.2.4.	Extinción de la responsabilidad disciplinaria	272
5.	El control y la imposición de medidas correctoras de los incumplimientos de la Administración Pública en materia de Prevención de Riesgos Laborales	272

Capítulo 8.

EL TRATAMIENTO PREVENTIVO Y REPARADOR DE LOS RIESGOS PROFESIONALES DEL EMPLEADO PÚBLICO EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL		277
1.	Consideraciones generales: ámbito objetivo y subjetivo de aplicación en el tratamiento preventivo y reparador de los riesgos profesionales	278
1.1.	Delimitación del ámbito objetivo de aplicación: las prestaciones	278
1.2.	Delimitación del ámbito de aplicación subjetivo: el empleado público y su distinto encuadramiento en el Sistema de Seguridad Social	280
2.	El tratamiento preventivo y reparador de los riesgos profesionales desde la perspectiva de la Seguridad Social de los empleados públicos integrados en el Régimen General	285
2.1.	Delimitación del concepto de riesgo profesional en el marco de la prevención y reparación del daño por parte de la Seguridad Social	287
2.2.	El valor de las presunciones legales en la calificación de la naturaleza profesional del riesgo a efectos de tutela social	289
2.3.	Mecanismos de tutela previstos desde el Régimen General de Seguridad Social: las prestaciones	292

2.3.1.	La prevención de los riesgos profesionales y sus prestaciones	292
2.3.2.	La Administración como responsable en el ámbito de la prevención: el recargo de prestaciones.	295
2.3.3.	La reparación de los riesgos profesionales y sus prestaciones	297
3.	El tratamiento reparador y preventivo de los riesgos profesionales desde la perspectiva de la Seguridad Social de los empleados públicos integrados en el Régimen Especial de Funcionarios Públicos ...	303
3.1.	Delimitación del concepto de riesgo profesional: concepto de accidente en acto de servicio y de enfermedad en acto de servicio .	303
3.2.	Mecanismos de prevención y reparación de los riesgos profesionales: las prestaciones.	307
3.2.1.	Las prestaciones reparadoras del sistema de Clases Pasivas: las pensiones extraordinarias	307
3.2.2.	Prestaciones preventivas: los subsidios del Mutualismo Administrativo	312

Capítulo 9.

RIESGOS ESPECÍFICOS EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	317
1. Lugares de trabajo.	318
2. Equipos de trabajo.	322
3. Riesgo eléctrico.	327
4. Instalaciones	329
5. Incendios	333
6. Planes de autoprotección y medidas de emergencia y evacuación ...	335
7. Agentes químicos, físicos y biológicos.	340
8. Espacios confinados	348

Capítulo 10.

RIESGOS ESPECÍFICOS EN EL ÁMBITO DE LA ERGONOMÍA Y PSICOSOCIOLOGÍA	351
1. Introducción	351
2. Diseño ergonómico de puestos de trabajo.	356
3. Calidad de ambiente en interiores.	361
4. Trastornos musculoesqueléticos	367
5. Pantallas de Visualización de Datos	369
6. Manipulación Manual de Cargas	374
7. Factores psicosociales de riesgo	376
7.1. El estrés laboral.	376
7.2. <i>Burnout</i> : Síndrome de estar quemado por el trabajo	380
7.3. Acoso Psicológico en el Trabajo.	381
8. Intervención psicosocial	383

ANEXOS	385
--------------	-----