



# El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

Por Manuel Velázquez Fernández

*Inspector de Trabajo y Seguridad Social*

1. Los conceptos generales de riesgo psicosocial, estrés y violencia en el trabajo.
2. El tratamiento de los riesgos psicosociales en la ley de prevención de riesgos laborales.
3. El Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral.
4. Las recomendaciones de la OIT sobre violencia en el trabajo.
5. Las obligaciones del empresario ante los problemas de estrés en el trabajo.
6. Las obligaciones del empresario ante los problemas de violencia en el trabajo.
7. Las particularidades del control de la ITSS a las administraciones públicas.

## 1. Los conceptos generales de riesgo psicosocial, estrés y violencia en el trabajo

Cuando se habla de estrés y violencia en el trabajo se abordan temas que hasta ahora eran ya bastante conocidos pero que normalmente han sido tratados fuera del ámbito de las relaciones laborales.

El estrés ha sido considerado hasta hace poco un problema exclusivamente personal y que solo podía hacer frente y resolver el propio individuo sin pesara ninguna obligación para la organización o empresa en la que ese individuo se desenvolvía, mientras que la violencia era tratada como un problema de orden público que solo requería de una acción de tipo policial y, en su caso, penal.

Lo novedoso desde hace unos años es el tratamiento de ambos temas dentro de la legislación laboral y más en concreto dentro de la prevención de riesgos laborales. Ya no se trata de hechos y fenómenos que ocurren de forma esporádica y accidental y que afectan solamente al individuo sino de problemas que desde la empresa existe una obligación de prevenir, examinando los factores que han podido causarlo, y en la medida de lo posible, incluso tratar también de remediar.

Tal es el objetivo del tratamiento legal de los llamados riesgos psicosociales, un concepto unitario en el que se engloban las posibles causas que provocan estrés y violencia en el trabajo, y en este último caso hablamos tanto de la violencia física como de la violencia psíquica.

Hasta ahora, el legislador ha acogido de manera bastante reservada el tratamiento de estos riesgos para la salud de los trabajadores. Se podría afirmar incluso que hay un temor cierto a legislar sobre esta materia por cuanto que con ello se entra en un terreno resbaladizo en el que ni tan siquiera los conceptos científicos están suficientemente firmes y arraigados.



# El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



Por este motivo, tanto nuestra legislación como las de nuestro entorno son especialmente parcas en el tratamiento de estos riesgos, y para desarrollar y explicar los derechos y obligaciones de los trabajadores y los empresarios en esta materia hemos tenido que recurrir a la ayuda de otros instrumentos de origen transnacional y sin fuerza normativa como el Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral firmado por las patronales y sindicatos europeos en el año 2004 y el Repertorio elaborado por expertos de la OIT sobre violencia en el trabajo en el sector servicios.

El presente estudio trata, por tanto, de ensamblar los preceptos generales de la legislación laboral, y especialmente de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), con los del mencionado Acuerdo y Repertorio, y hará mención específica a los preceptos de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) en los que se fundamenta la potestad de control y vigilancia de la legislación social por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, haciendo después una especial mención a las formas de tutela administrativa sobre estos riesgos en las administraciones públicas.

## 1.1. La especialidad de ergonomía y psicología aplicada

La ergonomía y la psicología aplicada han sido las dos últimas disciplinas relacionadas con la prevención de riesgos laborales en desarrollarse. El Anexo VI del Reglamento de Servicios de Prevención (RD 39/1997) las contempla por primera vez en nuestra legislación y las agrupa en un solo bloque y especialidad preventiva.

La ergonomía se puede definir de modo general como la búsqueda de la adaptación del trabajo al hombre o la “tecnología que se ocupa de las relaciones entre el hombre y el trabajo” (en definición del INSHT).

En su concepción más amplia la ergonomía abarcaría a la psicología aplicada e incluso también, en parte, a otras disciplinas como la higiene y la seguridad, pero otras concepciones, más estrictas, la reducen a la prevención los trastornos músculo esqueléticos en el diseño de los puestos de trabajo y de las tareas, y a la denominada “ergonomía cognitiva” que se centraría en la concentración y atención necesaria en el trabajo y la prevención de los problemas derivados de la carga mental.

La Psicología se orientaría hacia el estudio de los riesgos para la salud de los trabajadores que se derivan de su interrelación nociva con la organización y las relaciones sociales que se desarrollan en el medio ambiente laboral, y cuyas primeras manifestaciones más comunes son el estrés y la violencia en el trabajo.

De todos modos, la experiencia nos muestra que no es posible realizar compartimentos estanco entre ambas disciplinas y quedan importantes zonas en las que resulta difícil realizar un perfecto deslinde. Así ocurre respec-



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



to a la influencia de los agentes físicos en el trabajo (ambientes térmicos, ruidos, luminosidad) y también respecto a la influencia de los turnos y horarios de trabajo en la salud como factores causantes de accidentes y enfermedades profesionales (cronobiología) y de estrés laboral. En cualquiera de los casos, y de acuerdo con nuestra legislación, el especialista que actúa en ambos campos debe ser, en principio y salvo supuestos notoriamente excepcionales, la misma persona.

En el análisis de los riesgos psicosociales hay que considerar tres elementos. El primero sería el del análisis de los factores de riesgo psicosocial, el segundo serían las manifestaciones de la exposición a esos riesgos (el estrés y la violencia en el trabajo), y el tercero las enfermedades y accidentes de trabajo que son la consecuencia directa del estrés y la violencia. Analizamos muy brevemente los tres elementos.

### 1.2. Los factores de riesgo psicosocial

Definir los factores causantes del estrés y la violencia en el trabajo resulta una tarea que se ha abordado desde muy diversos puntos de vista y se presta a muy diversas teorías y clasificaciones. Las últimas tendencias apuntan hacia la conveniencia de realizar la mayor simplificación posible de estos factores. Para hacer una breve descripción podríamos hacer una agrupación en siete factores:

- 1. La concepción de las tareas del puesto de trabajo:** y en concreto, la falta de equilibrio entre el trabajo monótono y la excesiva variación de tareas, la falta de ajuste entre la capacidad de la persona y las exigencias que requieren las tareas del puesto, la inadecuada distribución o reparto de actividades entre los puestos de trabajo, la mayor o menor autonomía para decidir sobre el modo de realizar el trabajo (control) y los trabajos de alta o de muy baja tensión.
- 2. La carga y ritmo de trabajo:** bien ya sea por la excesiva o reducida carga o demanda de trabajo o por el excesivo o reducido ritmo de trabajo.
- 3. La programación del trabajo:** y dentro de él estarían el exceso de tiempo de trabajo, la inadecuación producida por el trabajo nocturno o a turnos y por el horario flexible e inflexible, el sometimiento a un trabajo de alta tensión sujeto a plazos inexcusables y un régimen no adecuado de pausas durante la jornada.
- 4. La exposición a agentes físicos:** como son el ruido, las vibraciones, la luminosidad, etc, que producen un ambiente molesto de trabajo.
- 5. Los cambios en la organización del trabajo:** como son los problemas derivados de la creciente temporalidad y precariedad de las relaciones laborales, los cambios en el tamaño de las empresas, el recurso a la subcontratación y la flexibilidad y excesiva disponibilidad en las relaciones laborales.
- 6. La cultura de organización y gestión:** que comprendería los estilos inadecuados de mando y dirección (autoritario, permisivo, etc.), la confusión y desajuste sobre el papel o rol en la organización de cada indivi-



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

duo, las dificultades en el desarrollo de la carrera profesional, las formas de participación y transparencia en la gestión y la falta de recursos humanos y materiales disponibles para realizar el trabajo.

**7. Las relaciones interpersonales:** ya sea por la ausencia de tales relaciones, como en el trabajo en solitario y trabajo nocturno, como por los problemas que se pueden derivar de las mismas en el trabajo en equipo, las relaciones entre compañeros de trabajo, las relaciones con los supervisores del trabajo y de las relaciones con clientes y personal externo a la empresa.

El Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral también establece un sucinto listado de factores de riesgo psicosocial cuando dispone en su apartado 4 que “la identificación de un problema de estrés ligado al trabajo puede implicar un análisis de elementos tales como:

- La organización del trabajo y los procesos (acuerdos de tiempo de trabajo, grado de autonomía, adecuación de las capacidades del trabajador a las necesidades del trabajo, cantidad de trabajo etc.).
- Las condiciones y el entorno de trabajo (exposición a comportamientos abusivos, ruido, temperatura, sustancias peligrosas, etc.).
- La comunicación (incertidumbre respecto a lo que se espera en el trabajo, perspectivas de empleo, próximos cambios, etc.).
- Así como factores subjetivos (presiones emocionales y sociales, sentimiento de no ser capaz de hacer frente, impresión de no ser apoyado, etc.)”.

El acuerdo está haciendo una distinción entre factores objetivos (la organización, el entorno, la comunicación) y los puramente subjetivos (presiones emocionales, sentimientos e impresiones).

Estos son, en cualquier caso, los factores que debe analizar el técnico en la evaluación de riesgos psicosociales para hallar una fotografía completa de la situación sobre la que va a actuar. Es importante matizar a este respecto, para evitar equívocos, que no se evalúa el estrés ni la violencia, o dentro de esta el acoso moral o mobbing, sino solamente sus posibles factores causantes. Para ello el técnico se puede valer de los métodos que se encuentran a disposición general (del INSHT, del INSL o el ISTAS 21) u otros que sean de carácter reservado.

### 1.3. Las manifestaciones de la exposición a los riesgos psicosociales

Las dos principales manifestaciones que derivan de la exposición a los factores de riesgo psicosocial son el estrés y la violencia en el trabajo.

El estrés laboral se describe en el Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral, del que luego trataremos más en profundidad, como “un estado que se acompaña de quejas o disfunciones físicas, psicológicas o sociales y que es resultado de la incapacidad de los individuos de estar a la altura de las exigencias o las expectativas puestas en ellos al estar sometidos a una presión intensa”.



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

Manifestaciones del estrés laboral son el *burn-out* o síndrome del quemado, que se caracteriza por tratarse de un afrontamiento negativo de los problemas de estrés laboral en el que se contempla como causantes de la situación a los usuarios o clientes del servicio, la fatiga profesional, por el exceso de horas de trabajo y el estrés post-traumático, como reacción a una experiencia dolorosa y traumática para la persona.

Por su parte, la violencia en el trabajo se define por el Repertorio de Recomendaciones de la OIT sobre

Violencia en el Sector Servicios como “toda acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable mediante el cual una persona es agredida amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma”.

Hay abundantes estudios que demuestran la interrelación entre estrés y violencia por cuanto que existe una relación de causalidad en ambos sentidos o incluso porque la violencia podría llegar a subsumirse conceptualmente como una de las variantes del estrés, producida en este caso por un estresor social.

Conviene resaltar en este punto que el concepto de violencia psicológica en el trabajo no solamente comprende a las conductas de acoso moral en el trabajo sino también a muchas otras conductas que nunca van a merecer tal calificativo aunque puedan llegar a presentar analogías o afinidad con ella. Tales serían, a modo de ejemplo y entre otros muchos supuestos, las conductas desordenadas y arbitrarias de los mandos superiores e intermedios respecto a los trabajadores que de ellos dependen, las malas relaciones personales entre compañeros de trabajo o las disputas crispadas entre la dirección de la empresa y los representantes sindicales en el ámbito de las relaciones laborales.

### 1.4. Los accidentes y enfermedades profesionales derivados del estrés y la violencia en el trabajo

Por una parte, la exposición a riesgos psicosociales puede dar lugar a accidentes de trabajo derivados de actos inseguros e imprudentes por parte de los trabajadores afectados y también pueden dar lugar a accidentes laborales la concurrencia de factores puramente organizativos como puede ser el cambio precipitado de tareas o funciones del accidentado a otras para las que no está bien formado, el desplazamiento de trabajadores a lugares en los que no deberían estar en el momento de producirse el accidente, la realización de tareas inútiles para la producción, etc.

Y por otra parte, son ya conocidas las enfermedades a las que puede dar lugar el estrés y a violencia en el trabajo. De acuerdo con los estudios epidemiológicos que hasta ahora se han realizado las enfermedades y trastornos más comunes pueden ser de tipo psíquico





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

## 2. El tratamiento de los riesgos psicosociales en la ley de prevención de riesgos laborales

La LPRL es una norma marco y general que apenas hace mención a las diversas tipologías de riesgos laborales. En ella se establecen las obligaciones y derechos de los empresarios y trabajadores y las competencias de otros agentes de la prevención pero en ningún caso se desciende a la descripción de las obligaciones relativas a cada grupo de riesgos

al estar esta tarea reservada a las normas reglamentarias que le sirven de desarrollo.

No hay en nuestro ordenamiento una norma reglamentaria específica sobre riesgos psicosociales al igual que tampoco existe una norma de este tipo en ningún otro ordenamiento europeo. Pero esto no significa que los riesgos psicosociales no estén contemplados por nuestra normativa. Como ya hemos indicado, la ergonomía y psicología aplicada es una de las especialidades preventivas previstas en el Anexo VI del Reglamento de Servicios de Prevención (RD 39/1997) y además en la propia LPRL hay también menciones a este tipo de riesgos. De este modo, el Art. 4.7.c) de la Ley establece entre las condiciones de trabajo susceptibles de ser tratadas por la gestión de la prevención de riesgos laborales se encuentran “todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador”.

Además de esto, ya contamos con una variada y constante jurisprudencia que ha reconocido como accidente laboral, a efectos de las prestaciones del Sistema Público de Seguridad Social, las enfermedades psíquicas padecidas por trabajadores que se derivan de situaciones de estrés laboral y violencia psicológica en el trabajo, y más en concreto por acoso moral en el trabajo. Con mayor motivo aún, dichas enfermedades encajarían en el concepto, aún más amplio, de “daño derivado del trabajo” que establece el Art. 4 de la LPRL como uno de los factores condicionantes para la aplicación de esta norma. Desde el momento que se reconoce el carácter de accidente laboral de estas enfermedades se deben poner en marcha los mecanismos preventivos que la propia LPRL establece.

También hay que contar con la formalización en octubre de 2004 del ya mencionado Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral entre los interlocutores sociales europeos en el que se reconoce expresamente en su apartado quinto que la obligación del empresario de proteger la seguridad y salud en el trabajo conforme a la Directiva Marco 89/391/CEE (y en consecuencia por todas las normas que la transponen, como es nuestra LPRL) se aplica también a los problemas de estrés laboral. En la actualidad se está elaborando al mismo nivel un Acuerdo Europeo sobre la Violencia en el Trabajo que seguramente verá la luz en breve tiempo, y presumiblemente se basará en los mismos principios que el anterior Acuerdo sobre el Estrés Laboral.

Y como ya hemos hecho referencia, la OIT aprobó en el año 2003 un Repertorio de Recomendaciones Prácticas sobre la Violencia en el Sector Servicios que también nos puede servir de pauta y orientación en la interpretación y aplicación de las normas legales.

El núcleo esencial de estos Acuerdos y Recomendaciones es señalar la obligación que tiene el empresario de



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



afrontar los problemas relacionados con el estrés y la violencia sufridos por los trabajadores a su servicio o que se encuentren en su lugar de trabajo con las medidas que considere en cada caso adecuadas y eficaces. La inhibición o desentendimiento del empresario ante estos problemas podría entrañar su responsabilidad por infringir el deber de protección de la salud de los trabajadores que en nuestra legislación se encuentra previsto por el Art. 14.2. LPRL, de cuyo contenido y alcance después trataremos.

Para poder determinar el contenido y alcance del deber de protección del empresario ante los problemas de estrés y violencia en el trabajo y del patrón de conducta social que le es exigible en estos casos podemos valernos, a falta de un desarrollo legal claro y concreto del mismo, de otros instrumentos tales como los convenios colectivos y lo declarado por la doctrina jurisprudencial desarrollada en torno a este tema, tanto en nuestro país como en otros de nuestro entorno. Por ahora, las principales referencias con la que contamos son el Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral firmado por los agentes sociales en 2004 y el Repertorio de la OIT de Recomendaciones Prácticas sobre la Violencia en el Sector Servicios y en base a ellas vamos a realizar nuestro análisis.

### 3. El acuerdo europeo sobre el estrés laboral

El Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral se formalizó entre los agentes sociales europeos en el mes de octubre de 2004 en buena parte auspiciado por la Comisión Europea por cuanto que dicho acuerdo ya estaba contemplado dentro de la Estrategia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006 aprobada por dicha institución.

De acuerdo con el derecho comunitario hay dos tipos de acuerdos sociales. Por una parte, están aquellos que se transforman posteriormente en una Directiva y pasan a tener los efectos jurídicos propios de ésta, tal y como ocurrió con los acuerdos relativos a los contratos a tiempo parcial y de duración determinada que hoy en día ya forman parte de las Directivas 1999/70/CE y 1997/81/CE. Y por otra parte, se encuentran los llamados acuerdos “autónomos” cuyo único efecto es el que quieran darle los propios interlocutores sociales europeos o en su caso los interlocutores nacionales de cada Estado miembro a través de las reglas de la negociación colectiva establecidas por su respectiva legislación.

El Acuerdo sobre el Estrés Laboral pertenece a este segundo tipo de acuerdos y cuenta como principal precedente el Acuerdo Europeo sobre el Teletrabajo. Ambos han sido ya transpuestos a nuestro marco de relaciones laborales a través de acuerdos marco interconfederales. En concreto el acuerdo sobre el estrés laboral figura como Anexo del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva en el 2005 que fue publicado en el BOE de 16.3.05.

Jurídicamente este acuerdo no tiene más que un mero carácter obligacional ya que así lo dispone de modo expreso



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

el Capítulo II del Acuerdo Interconfederal que antes hemos citado. Es decir, el contenido de tal acuerdo no tiene el carácter normativo de los convenios que se pactan conforme a las normas del Estatuto de los Trabajadores y su aplicación no es, por tanto, obligatoria y general (“erga omnes”) para todos los empresarios y trabajadores que estén dentro del ámbito funcional de dicho Acuerdo sino que solamente obliga a sus firmantes y en el modo y manera que ellos hayan establecido, salvo que su contenido sea posteriormente incluido o referenciado en un convenio colectivo estatutario que sí tenga, por tanto, efectos normativos.

No obstante, este Acuerdo va a tener la utilidad jurídica de servir como orientación para los diferentes operadores jurídicos y de la prevención de riesgos laborales, como así se puso claramente de manifiesto en la STSJ (Sala de Social) de Madrid de 5 de octubre de 2005 en el que se trató de un problema de estrés laboral. Se hace necesario, por todo ello, comentar las partes dispositivas del mencionado Acuerdo, tal y como luego haremos.

### 4. Las recomendaciones de la OIT sobre violencia en el trabajo

Por su parte, el Repertorio de Recomendaciones de la OIT sobre Violencia en el trabajo aprobado en el año 2003 por una comisión de expertos de dicho organismo internacional son el único instrumento de referencia con el que de momento contamos para tratar de concretar las obligaciones y derechos de los distintos sujetos.

Refleja dicho Repertorio la polémica existente en torno al tratamiento de la violencia en el trabajo como un problema propio de la legislación laboral y la gestión de recursos humanos o como un problema que debe ser enmarcado dentro de la prevención de riesgos laborales.

Esta polémica no se puede resolver en ningún caso en un sentido unívoco. La diferencia en el tratamiento legal de los problemas de estrés y de violencia en el trabajo radica en el carácter “pluriofensivo” de estos últimos. La violencia afecta a derechos fundamentales y laborales básicos como el derecho a la dignidad, el derecho a la intimidad y el derecho a la igualdad de trato que ya tienen en todas las legislaciones un tratamiento propio tanto en la legislación constitucional y laboral como penal.

Pero además, la violencia también afecta al derecho a la integridad física de los trabajadores y al deber de protección de la salud de los empresarios y en consecuencia también tiene un tratamiento dentro de la legislación de prevención de riesgos laborales.

El Repertorio representa de esta forma un combinado entre las técnicas propias del derecho laboral (las políticas de prevención y los mecanismos de resolución rápida e interna de conflictos) con las que son propias de la prevención de riesgos laborales (la evaluación de riesgos y planificación de medidas preventivas)





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

A la luz de lo que disponen el Acuerdo Europeo sobre el Estrés y el mencionado Repertorio de la OIT vamos a tratar de construir el contenido básico de los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores contemplados en la LPRL ante estas situaciones.

### 5. Las obligaciones del empresario ante los problemas de estrés en el trabajo

#### 5.1. El deber general de protección

El deber de protección del empresario es el que se contempla en el Art. 14.2 LPRL. Según el mismo el empresario “deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo”. Y añade que “a estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores”

La aplicación práctica de este deber de protección del empresario respecto a la salud del trabajador tiene en muchas ocasiones en las legislaciones europeas unos claros matices objetivos y de obligación de resultado según los cuáles la imputación de la responsabilidad devendría por la mera constatación de un daño a la salud del trabajador que sólo podría ser la lógica consecuencia de una ausencia de medidas preventivas. Así ocurre en ocasiones, por ejemplo, ante la caída de altura de un trabajador de la construcción, por tratarse de un hecho que da lugar a una fuerte presunción de que si tal caída se ha producido solo puede deberse a no se habían adoptado por la empresa las medidas preventivas adecuadas para impedirla.

Pero este tipo de presunciones y principios no se pueden trasladar de forma mecánica ante los supuestos de estrés y violencia en el trabajo porque en ellos predomina el factor subjetivo y, por lo tanto, la obligación no puede ser “de resultado” sino “de medios”. La imputación de la responsabilidad al empresario solo se puede derivar de la conducta negligente o imprudente de aquel, contraria a los patrones de conducta socialmente admitidos, por no haber puesto todos los medios que estuvieran a su disposición para evitar o paliar el daño sufrido por el trabajador víctima del estrés y la violencia en el trabajo.

Para tratar de concretar cuáles son los patrones sociales de conducta exigibles nos podemos valer de lo establecido en el apartado 4 del Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral en el que se detalla que la obligación esencial del empresario es que “si se identifica un problema de estrés ligado al trabajo, se deben tomar medidas para prevenirlo, eliminarlo o reducirlo”. Dispone además que “la determinación de las medidas adecuadas es responsabilidad del empleador” y que “estas medidas serán aplicadas con la participación y colaboración de los



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

trabajadores y/o de sus representantes”. Y en el apartado 5 se dispone que “todos los trabajadores tienen el deber general de respetar las medidas de protección definidas por el empleador”.

La obligación del empresario nace, por tanto, como consecuencia de la identificación de un problema de estrés y por lógica añadidura a lo que establece este Acuerdo por la identificación de un problema de violencia en el trabajo.

La identificación de un problema de estrés y violencia en el trabajo equivale en la práctica al conocimiento que el empresario tuviera o debiera tener del mismo. Y este conocimiento no es solamente el referido al supuesto peligro de estrés y violencia de una actividad laboral concreta que a priori pueda ser considerada como propiciatoria de estas situaciones, como podría ser la de policía, o la del trato laboral con pacientes, con alumnos de enseñanza secundaria o con personas que están en situaciones de desgracia o desamparo, sino también el referido a la posible vulnerabilidad de las personas que desarrollan su actividad en tales ambientes de trabajo. En resumen, los problemas de estrés y violencia no se generan por la sola presencia de uno de estos dos elementos (actividades propicias y personas vulnerables) sino por su interrelación.

A este respecto, la jurisprudencia británica, que hasta el momento ha sido la que más se ha pronunciado sobre la violación del deber de protección del empresario (“duty of care”) ante los casos de estrés y acoso laboral ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el empresario está plenamente legitimado para considerar que un trabajador puede hacer frente a las presiones que sufre en su trabajo a menos que conociera o debiera haber conocido las circunstancias concretas que le hacían vulnerable al mismo.

En nuestra jurisprudencia, la sentencia del TSJ de Madrid que antes hemos mencionado se basa en parecidos principios al considerar que “conocedora la empresa de la existencia de un problema de estrés relacionado con el trabajo, con la organización y gestión por ella implantadas, no ha adoptado medidas encaminadas a prevenirlo, eliminarlo o reducirlo en lo posible pues no ha existido actuación alguna encaminada a ajustar las demandas laborales del actor, aumentar su control o las fuentes de apoyo social. No ha actuado preventivamente contra los posibles resultados dañinos a los que la LPRL se refiere como las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo (Art. 4.3 LPRL), extendiéndose la obligación legal del empresario derivada del contrato de trabajo de proteger la salud del trabajador al estrés ligado al trabajo. El incumplimiento de este deber, como hemos dicho, es un incumplimiento contractual inmerso en el Art. 50 del ET”.

En resumen, tanto el mencionado Acuerdo como toda esta jurisprudencia coinciden en señalar que en aquellos supuestos en que el problema de estrés o violencia en el trabajo ha quedado suficientemente identificado, explicitado y evidenciado en todas sus condiciones y circunstancias ante el empresario, éste tiene el deber inmediato de adoptar todas las medidas que considere oportunas y adecuadas para prevenirlo, eliminarlo o reducirlo en la medida que sea posible, y todo ello en cumplimiento del deber de protección previsto en el Art. 14 LPRL.

En este caso, sería la conducta pasiva del empresario la que puede generar su responsabilidad jurídica, incluso



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

también como infracción en el orden social puesto que en tal caso podríamos considerar que estas conductas estarían tipificadas como infracción grave por el Art. 12.16 LISOS, cuyo contenido es abierto: “las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados”. En este caso, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podría extender un Acta de Infracción cuya propuesta de sanción podría oscilar entre 1.500 y 3.000 euros.

### 5.2. La obligación de evaluar los riesgos y adoptar medidas preventivas y protectoras

Otro supuesto, en parte diferente, sería aquel en el que los problemas de estrés en el centro de trabajo no quedasen completamente identificados o evidenciados ante el empresario y éste solamente dispusiera de meros signos o indicios de que los mismos hubieran podido producirse, ya sea derivados de denuncias internas de los trabajadores o sus representantes sindicales o de otros signos externos (abandonos del trabajo, alto absentismo, quejas, etc.)

Y como vemos, el concepto de evaluación de riesgo, que es la que aparece en la Directiva Marco 89/391/CEE y en todas las legislaciones europeas que la transponen, incluida la nuestra, así como el Repertorio de Recomendaciones de la OIT, ha sido deliberadamente omitido por las partes negociadoras del Acuerdo Europeo que prefieren hablar solamente de identificación y de análisis.

La explicación de todo esto podría ser que mientras en los demás riesgos laborales se hace una separación conceptual entre identificar y valorar el riesgo (por ejemplo, se identifica la presencia de un agente químico peligroso y después se valora en qué medida es arriesgada la exposición al mismo), sin embargo en los riesgos psicosociales solo se puede considerar que tales riesgos existen, en cuyo caso han de adoptarse las medidas oportunas, o bien se considera, por su insignificancia, que no existen, y por lo tanto no hay que adoptar medidas. Si bien es cierto que, en cualquier caso, el producto de esta decisión no es sino el resultado de una valoración en base a encuestas, entrevistas o grupos de discusión con los empleados.

Sin embargo, en nuestra legislación la evaluación de riesgos se define por el Art. 3 RSP como “el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse”.

Es decir, la evaluación no es sino un análisis más profundo de la situación o problema planteado y esta es justamente la palabra empleada por el Acuerdo Europeo. Concluimos, por tanto, que cuando la plena identificación de los riesgos requiera necesariamente de un estudio o análisis a través de la técnicas de evaluación de riesgos psicosociales, tanto las que hoy conocemos y son de dominio público como



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

otras que no lo son, se está procediendo a efectuar la evaluación de riesgos en los términos previstos por el Art. 16.2 LPRL y Art. 3 y 4 RSP, y que en consecuencia la misma requerirá siempre de la presencia de un experto en ergonomía y psicología aplicada en los términos previstos por el Art. 4.3. RSP.

Por ahora, en la corta experiencia en la evaluación de riesgos psicosociales se ha hecho particular hincapié sólo en los factores objetivos y en muchas ocasiones se ha eludido la evaluación de los factores subjetivos.

De este modo, las evaluaciones suelen preservar el anonimato de las personas que han participado en ellas y sus resultados son generales. La evaluación subjetiva exige el examen personal y nominativo de las personas y la valoración de su adecuación al trabajo, guardando siempre la debida confidencialidad e incluso contemplando este análisis dentro del ámbito de la vigilancia sanitaria en el trabajo.

Ahora bien, conviene resaltar en este punto otra diferencia sustancial entre la gestión de los riesgos psicosociales y el resto de las disciplinas preventivas. El acuerdo señala en su apartado 5 que “los problemas relativos al estrés ligado al trabajo pueden ser abordados en el marco de una evaluación general de los riesgos profesionales, mediante la definición de una política sobre el estrés diferenciada y/o mediante medidas específicas que apunten a los factores de estrés identificados”.

Esto significa que el empresario puede seguir cualquiera de estas opciones. Respecto a la primera no habría demasiadas dudas puesto que sería la marcada por la legislación vigente. Los riesgos psicosociales tendrían la misma consideración que el resto de los riesgos laborales y normalmente un experto en prevención haría la labor de identificación y evaluación, consultaría a los delegados de prevención y propondría al empresario las medidas que considere adecuadas para prevenir, reducir o eliminar los riesgos detectados desarrollando una planificación preventiva y una revisión periódica de los resultados.

Las llamadas políticas de anti-estrés o anti-mobbing no tienen, en cambio, un reflejo en nuestra legislación aunque sí están presentes en otras normativas y guías europeas como la irlandesa y también se describe la misma en el Repertorio de Recomendaciones de la OIT sobre Violencia en el Trabajo en el sector de servicios.

El establecimiento de una política consistiría en la fijación de unos principios generales de conducta en la empresa, un programa de actividades (normalmente informativas y formativas) encaminadas a poner en práctica tales principios y el establecimiento de un procedimiento interno de gestión de quejas y conflictos en el seno de la empresa que asegure la imparcialidad y justicia de sus resoluciones y evite las represalias hacia los reclamantes.

La principal diferencia entre estas políticas y las evaluaciones generales de riesgos es la participación de distintos sujetos ya que en las políticas suelen tener un papel más preponderante la dirección de personal o de recursos humanos de la empresa y los representantes ordinarios del personal sin que por ello se llegue tampoco a prescindir de la labor de los servicios de prevención para casos puntuales en los que sea precisa su asistencia.



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

Tal sería el caso de los protocolos de resolución de conflictos aprobados en el marco interno de organizaciones como la OIT y la OMS y que han tenido aceptación en muchas empresas multinacionales e instituciones públicas, siendo el ejemplo más cercano y llamativo el Acuerdo firmado en la Universidad del País Vasco.

Siguiendo cualquiera de estas técnicas se pueden llegar a gestionar los problemas relacionados con el estrés y violencia en el trabajo con resultados equivalentes. Sin embargo, resulta en principio de preferente aplicación la primera de ellas por cuanto que es la que cuenta con un claro respaldo legal mientras que su sustitución por la segunda solo podría ser, en principio, el resultado de la negociación colectiva entre empresarios y trabajadores reconocida también como fuente normativa por el propio Art. 1 LPRL.

En resumen, teniendo en cuenta todos los principios y criterios hasta aquí enunciados, hemos de considerar que cuando se presenten signos o indicios de una situación de estrés y violencia en el trabajo y se requiera reunir mayor información para el análisis de los problemas que se planteen ante la empresa en torno a este asunto es imprescindible efectuar la evaluación de riesgos psicosociales sobre el área, departamento o centro de trabajo en el que se haya planteado el problema, ya que realizar la evaluación sobre un concreto y aislado puesto resulta conceptualmente imposible porque lo que se analiza a través de esta técnica es la organización del trabajo y las relaciones interpersonales que se desenvuelven en el mismo.

De la evaluación han de derivarse las medidas que la empresa debe adoptar para prevenir, reducir o eliminar los problemas detectados. De conformidad con el Acuerdo Europeo “estas medidas pueden incluir, por ejemplo:

1. Medidas de gestión y comunicación tales como aclarar los objetivos de la empresa, así como el papel de los trabajadores individuales, asegurar un apoyo adecuado de la gestión a los individuos y a los equipos, asegurar una buena adecuación entre el nivel de responsabilidad y de control sobre su trabajo, mejorar la organización, los procesos, las condiciones y el entorno de trabajo.
2. Formar a la dirección y a los trabajadores con el fin de llamar la atención acerca del estrés y su comprensión, sus posibles causas y la manera de hacerle frente y/o de adaptarse al cambio.
3. La información y la consulta de los trabajadores y/o de sus representantes, conforme a la legislación europea así como a la reglamentación, convenios colectivos y prácticas nacionales.

El Acuerdo prevé, por tanto, la realización de medidas organizativas, también llamadas primarias, y la realización de medidas sobre los sujetos (como la formación e información), también llamadas secundarias. No prevé en cambio las llamadas medidas terciarias de recuperación y rehabilitación de los trabajadores y trabajadoras que hayan sufrido una enfermedad como consecuencia de estos problemas, y sobre las que trataremos en el siguiente apartado.





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

En cualquier caso, debe quedar claro que estas medidas no las puede imponer el técnico evaluador sino que su papel es solamente el de sugerirlas. Es solamente la empresa la que tiene la responsabilidad de definirlas y adoptarlas, aunque siempre debe hacerlo con consulta previa a los representantes de los trabajadores.

No llevar a cabo esta evaluación significaría incurrir en la infracción tipificada como grave por el Art. 12.1.b) LISOS, y el no poner en práctica las medidas que se derivaran de la misma supondría igualmente

otra infracción grave en los términos previstos por el Art. 12.6. LISOS. La sanción sería en ambos casos la misma que en el supuesto anterior.

### 5.3. La obligación de investigar los daños para la salud

En el caso de que la empresa llegara a conocer que la baja por enfermedad de un trabajador está presuntamente relacionada con un problema de estrés o violencia laborales entendemos que la misma está obligada a efectuar por su cuenta y, en su caso, con el apoyo del servicio de prevención, una investigación de las causas de este hecho conforme a lo dispuesto en el Art. 16.3 LPLR, de la que debe dar cuenta a los representantes de los trabajadores y adoptar las medidas de prevención y protección para el trabajador enfermo que de esta investigación puedan derivarse. Entre estas medidas de protección deberían estar contempladas las denominadas de carácter terciario, tendentes a la rehabilitación de la persona que haya sufrido la enfermedad.

Para que esta obligación surta efecto es requisito imprescindible que el empresario conozca que la posible causa del daño para la salud sea debida a una situación de violencia en el medio laboral y para ello resulta necesario que el trabajador, de manera directa o indirecta, así se lo ponga de manifiesto ya que, en principio, la causa que motiva la baja de un trabajador es una información reservada.

El no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores es una infracción grave en el orden social conforme al Art. 12.3. LISOS que llevaría aparejada la misma sanción que los supuestos anteriores.

### 5.4. La obligación de adaptar la persona al puesto de trabajo

El segundo párrafo del Art. 25.1 LPRL establece que “los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo”.

Para su aplicación resulta en todo caso imprescindible el dictamen de un técnico sobre el estado de salud del traba-



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



jador y su incompatibilidad con las condiciones de su puesto o lugar de trabajo.

La propuesta de traslado, en principio, podría partir del servicio de prevención que examinaría la aptitud del trabajador o trabajadora para ocupar su puesto y haría las propuestas de cambio necesarias para proteger su salud. En la práctica, resulta del todo conveniente alcanzar un acuerdo con las personas afectadas ante este tipo de supuestos.

La aplicación de este precepto plantea también los problemas derivados de la posibilidad o imposibilidad de efectuar un traslado dentro de la empresa empleadora, o incluso de la obligación del empresario de adaptar las condiciones de los puestos existentes al trabajador que presente algún tipo de incompatibilidad.

El incumplimiento daría lugar a la extensión de Acta de Infracción por la Inspección de Trabajo por comisión de infracción grave o muy grave prevista en los Art. 12.7 y 13.4 LISOS respectivamente. La infracción sería muy grave si el riesgo que se derivase para la salud del trabajador fuese “grave e inminente” en cuyo caso la sanción podría oscilar entre 30.000 y 600.000 euros.

### 5.5. La obligación de coordinar actividades preventivas

Y por último, un supuesto que también recoge la LPRL (Art. 24.1.) y tipifica como infracción grave o muy grave la LISOS (Art. 12.13 y 13.7 respectivamente) es la ausencia de coordinación y cooperación entre empresarios para garantizar la protección de sus empleados. Las sanciones serían las mismas que en el caso anterior.

Lo que señala el Art. 24.1 LPRL es la obligación de coordinarse y cooperar en la aplicación de medidas encaminadas a prevenir los riesgos para la salud de los trabajadores. La especificación de estas medidas solo puede ser concretada en la práctica. Sería, en cualquier caso, objeto de posible sanción administrativa la conducta pasiva de ambas empresas o de una de ellas, especialmente de aquella que tenga el poder suficiente para tomar las medidas necesarias para prevenir, reducir o eliminar el problema.

La responsabilidad de las empresas en el cumplimiento de esta obligación y en la posible infracción sería solidaria conforme a lo establecido en el Art. 130 LRJPAC.

## 6. Las obligaciones del empresario ante los problemas de violencia en el trabajo

Como se ha indicado la violencia y el estrés laboral son conceptos muy interrelacionados. La violencia es un posible factor de estrés y el estrés un posible factor causante de violencia laboral. Sin embargo, el carácter “pluriofensivo”, desde un punto de vista jurídico, de la violencia ha motivado la conveniencia de dar a esta última un tratamiento diferenciado.



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

La violencia en el trabajo puede comprender tanto las formas de violencia física, como son la agresión y amenazas proferidas frente a los trabajadores, como las formas de violencia psicológica, que tendría por principales manifestaciones la violación de los derechos básicos a la dignidad, la intimidad y la igualdad de trato.

La violencia física podría a su vez comprender la exposición frente a los riesgos de violencia externa derivados normalmente de una acción ilegítima de ataque y agresión a bienes valiosos de la empresa que

son custodiados por los trabajadores, como a los de violencia física interna que tienen lugar entre las personas que se encuentran prestando servicios en el mismo lugar de trabajo.

La violencia física externa tiene un tratamiento específico en el derecho penal y también puede tenerlo dentro de las denominadas medidas de emergencia previstas de modo general por el Art. 20 LPLR.

Pero el fenómeno más frecuente y polémico es el relativo a la violencia física interna y violencia psicológica en el trabajo y a estos vamos a dedicar el análisis.

### 6.1. La protección de los derechos básicos de la relación laboral

La violencia en el trabajo puede conllevar la violación de derechos constitucionales y laborales básicos como son:

1. El derecho a la integridad moral (Art. 15 CE) y la dignidad de los trabajadores (Art. 4.2.e) ET).
2. El derecho a la intimidad y al honor (Art. 18 CE y Art. 4.2.e) ET).
3. Y, por último también, el derecho a la igualdad de trato y no discriminación. (Art. 14 CE y Art. 4.2. y 17 ET).

La violación de estos derechos puede ser la consecuencia de determinados actos puntuales o bien de una conducta, o conjunto coherente de actos, que de forma continuada atentan contra estos derechos.

De forma simplificada, podemos considerar que en el primero de los casos estamos ante actos atentatorios u ofensas que violan estos derechos mientras que en el segundo de los supuestos nos encontramos ante las denominadas conductas de “acoso”, que se caracterizan por una sucesión de actos, entre sí relacionados, que de forma individualizada no llegan a adquirir suficiente relevancia jurídica pero que en cambio sí pueden llegar a tenerla si los examinamos y valoramos en su conjunto.

De esta forma, estaríamos ante dos manifestaciones de la violación de estos derechos, los actos u ofensas que son contrarios a los mismos y las conductas o comportamientos que en forma de “acoso” son igualmente ofensivos.

Se contemplan así tres posibles supuestos de acoso. En primer lugar, el acoso sexual que atentaría, de acuerdo con



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, contra el derecho a la intimidad. En segundo lugar, el acoso moral que, según una reciente elaboración doctrinal y jurisprudencial, sería la conducta atentatoria contra los derechos a la integridad moral y la consideración debida a la dignidad del trabajador. Y, por último, el acoso discriminatorio, que sería el que atentase contra el principio de igualdad de trato de acuerdo con lo expresamente previsto en las Directivas Comunitarias 2000/40/CE y 2000/78/CE y la Ley 62/2003 que las transpuso a nuestro Ordenamiento Jurídico.

Derechos	Actos	Conductas
El derecho a la integridad moral (Art. 15 CE) y la dignidad de los trabajadores (Art. 4.2.e) ET).	Ofensas físicas o verbales	Acoso moral
El derecho a la intimidad y al honor (Art. 18 CE y Art. 4.2.e) ET).	Actos atentatorios	Acoso sexual
El derecho a la igualdad de trato y no discriminación. (Art. 14 CE y Art. 4.2. y 17 ET).	Actos discriminatorios	Acoso discriminatorio

En la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) se contempla la violación de estos derechos como infracciones laborales, y que en consecuencia solo pueden referirse a los supuestos de violación de normas de derecho laboral y no a los supuestos de trasgresión de normas sobre función pública. Estas infracciones serían:

1. Para los supuestos de actos que atenten contra la consideración debida a la dignidad, incluido el acoso moral, y contra la intimidad, la infracción muy grave prevista en el Art. 8.11 LISOS.
2. Para los supuestos de actos y conductas de acoso sexual, la infracción muy grave prevista en el Art. 8.13 LISOS.
3. Para los supuestos de actos discriminatorios, la infracción muy grave prevista en el Art. 8.12 LISOS.
4. Para los supuestos de acoso discriminatorio, la infracción muy grave prevista en el Art. 8.13 bis LISOS.

### 6.2. El deber de protección y prevención del empresario ante las situaciones de violencia en el trabajo

Pero además de las infracciones laborales que antes hemos examinado, y que constituyen la visión jurídica más



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

común y tradicional en el tratamiento de estas conductas, las situaciones de violencia en el trabajo pueden causar un daño para la salud de los trabajadores que lo han sufrido. Y debemos siempre resaltar, a este respecto, que el padecimiento real de este daño a la salud no es en absoluto un requisito imprescindible para determinar que una conducta pueda ser o no calificada como violencia o alguna de sus modalidades como el acoso moral o sexual. El daño físico o especialmente psíquico al que está expuesto el trabajador debe considerarse como un riesgo que, como tal, no siempre se tiene que

materializar y debe ser en cualquier caso evitado o prevenido, tal y como así ocurre, en igual medida, con el resto de los riesgos laborales. La Ley no solo se aplica cuando ya ha sucedido el accidente sino preferentemente cuando éste no ha sucedido y hay un peligro cierto de que llegue a ocurrir.

Por lo tanto, a los supuestos de violencia en el trabajo se aplicarían los mismos preceptos legales que antes hemos examinado para las situaciones de estrés laboral, aunque todo ello sea con las importantes matizaciones que a continuación se detallan.

### Respecto al deber general de protección del empresario

Existe una importante peculiaridad en lo que se refiere a la aplicación de las normas de la LPRL respecto a aquellas situaciones en las que la violencia en el trabajo se ejerce directamente por aquellas personas que ostentan el máximo poder de dirección en la empresa.

En estos casos, sí resulta adecuada la aplicación el esquema tradicional de la violación de un derecho laboral básico y la imposición de una sanción a su presunto trasgresor, pero en cambio existe una contradicción que resultaría muy difícil de salvar en la práctica respecto a la aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales por cuanto que el sujeto que tiene la responsabilidad de aplicarlas no sería otro que el presunto causante de tal riesgo.

### Respecto a la adscripción de los trabajadores a puestos compatibles con sus características

Todo lo anterior supone que la aplicación de las obligaciones preventivas previstas en la LPRL y que antes hemos descrito devenga imposible en la mayor parte de estos supuestos, salvo en aquellos en los que la medida de prevención se encuentre directamente explicitada, como puede ser el caso del Art. 25 LPRL respecto a la adecuación del puesto de trabajo a las características personales y psicofísicas del trabajador afectado y la necesidad de su nueva adscripción o traslado a otro puesto.

En los casos de acoso moral resulta una medida bastante aconsejable la adscripción inmediata y provisional del trabajador que denuncia una conducta de acoso moral a otro puesto de trabajo con el fin de preservar su estado de salud e impedir que caiga en una baja por enfermedad que posteriormente dificulte su plena rehabilitación para el trabajo.





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



### Respecto al deber de coordinación y cooperación en actividades preventivas

Este deber, previsto en el Art. 24.1 LPRL, recae en los casos de violencia en el empleador que tiene una potestad de dirección sobre el trabajador que ha agredido al personal de otras empresas presentes en el centro de trabajo.

## 7. Las particularidades del control de la ITSS a las administraciones públicas

La Ley 42/1997 de 14 de noviembre Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS) regula con carácter general las funciones y atribuciones de la citada Inspección. Dentro de su ámbito de actuación se encuentran también las administraciones públicas en aquello que afecta a la legislación laboral, de prevención de riesgos laborales y de seguridad social.

### 7.1. Las exclusiones del ámbito de actuaciones de la ITSS

#### Las exclusiones de la LPRL

La legislación de Prevención de Riesgos Laborales, fundamentalmente la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, comprende, en cambio, dentro de su ámbito tanto al personal laboral como al que mantiene con las administraciones públicas una relación funcional o estatutaria sujeta al derecho administrativo. Pero, sin embargo, la propia Ley 31/1995, en su Art. 3.1. prevé la exclusión de su aplicación a “aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública”. Si bien hay que matizar que en este caso, la exclusión no se refiere a toda la actividad de esos funcionarios sino solamente a la parte que la propia Ley excluye.

#### Las exclusiones en el ámbito de la Seguridad Social

En lo que respecta al tratamiento de nuestro tema, es importante considerar que las prestaciones especiales y suplementarias (como el recargo de prestaciones) que pueden derivarse de un accidente de trabajo, y como tal puede llegar a ser considerado el daño a la salud que tenga por causa un problema de estrés y violencia en el trabajo, solo pueden aplicarse al personal al servicio de las Administraciones Públicas que se encuentre en el Régimen General de la Seguridad Social. Quedan excluidos los sistemas especiales de los funcionarios del Estado, Fuerzas Armadas y Poder Judicial.

#### Las exclusiones del ámbito de actuación de la ITSS

Además de esto, el RD 138/2000 que desarrolla la LOITSS establece algunas importantes excepciones en cuanto al



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

ámbito material de actuación general de la ITSS. En concreto el Art. 2.2. señala que “los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia está legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas, así como los centros de trabajo y establecimientos militares dependientes de la Administración militar, quedan exceptuados del ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma”.

Y en la misma norma el Art. 3 establece algunas peculiaridades en torno a la Inspección de determinadas administraciones públicas. Así el Art. 3.1. dispone que “la vigilancia de la legislación del orden social en locales e instalaciones diplomáticas acogidos a extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, respetará su exclusión sólo a efectos de presencia física inspectora, en la forma que establezcan los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo y Asuntos Sociales”.

Y respecto a las empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares el Art. 3.2. de este reglamento establece que “mediante instrucciones conjuntas de los Ministerios de Defensa y de Trabajo y Asuntos Sociales, y para salvaguardar los intereses de la Defensa Nacional y la seguridad y eficacia de los centros, bases y establecimientos afectos a la misma, se determinará el procedimiento de inspección sobre dichas empresas”.

Y dentro de estas normas especiales el citado reglamento establecía también la obligación de que la Inspección preavisase de sus visitas al responsable del centro de trabajo a inspeccionar. Sin embargo, dicho precepto fue anulado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 2003 por considerarlo una limitación contraria al principio general establecido por el Art. 5 LOITSS de poder visitar los centros de trabajo sin previo aviso.

### 7.2. La imposibilidad de la autosanción

Las infracciones laborales que la Autoridad laboral podría imponer a las Administraciones Públicas tiene una importante limitación en la aplicación del principio de personalidad jurídica única de cada administración.

A este respecto el Criterio Técnico 25/2000 de la Dirección General de la ITSS considera inadmisibles la posibilidad de sancionar en los supuestos de concurrencia en los órganos sancionador y sancionado de idéntica personalidad jurídica; no así cuando existe personalidad jurídica diferenciada, propia e independiente, en el ente u órgano sancionado respecto del órgano sancionador.

Este criterio es también reiteradamente mantenido por el Servicio Jurídico del Estado en numerosos dictámenes. El mismo se fundamenta en que “la potestad sancionadora no es autopunitiva y no es posible, por tanto, la imposición



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



de sanciones por órganos de la Administración General del Estado a los órganos de la Administración General del Estado, lo que impide que en el ámbito de competencia sancionadora de la Administración General del Estado quepa practicar acta de infracción alguna a órganos o dependencia de la misma Administración”. Criterio que es asimismo trasladable a los correspondientes órganos autonómicos: no es posible que el Departamento de Trabajo de una Comunidad Autónoma imponga una sanción a otros Departamentos u órganos de la administración autonómica.

Por el contrario, sí es posible la imposición de sanciones de una Administración a otras Administraciones Públicas, la cuál se fundamentaría en su diferente personalidad jurídica de acuerdo con lo previsto en los Art. 137, 140 y 141 de la Constitución Española.

Señala el Criterio Técnico que esa personalidad jurídica diferenciada también se da en los supuestos relativos al ejercicio de la potestad sancionadora de los órganos de la Administración General del Estado frente a las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, “al producirse una dualidad e independencia de personalidad jurídica entre autoridad sancionadora y sujeto sancionado”.

También afirma el Criterio Técnico que “la especialidad recogida afecta exclusivamente a la imposición de la sanción pecuniaria, por lo que en los casos en que no proceda la “autosanción”, la Inspección debe advertir o requerir al organismo responsable para que en el plazo que se le señale, adopte las medidas para el cumplimiento de la normativa de orden social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.2.de la Ley 42/1997 (LOITSS)”.

Y concluye afirmando que “es necesario recordar que el criterio expuesto alcanza a la materia sancionadora, y no afecta a la práctica de actas de liquidación y otras actuaciones en materia de Seguridad Social de carácter no sancionador, por tratarse de obligaciones derivadas de la relación jurídica de Seguridad Social, cuyo nacimiento crea obligaciones contributivas parafiscales, normalmente económicas o instrumentales, frente a la Tesorería General de la Seguridad Social (afiliación, alta, etc..) que, como se sabe, no entrañan ejercicio de facultad sancionadora”. En la aplicación del Recargo de Prestaciones de la Seguridad Social, que luego veremos, no existe este impedimento puesto que el dinero del Recargo tiene como único destinatario el trabajador accidentado y además el mismo ha sido recientemente considerado por el Tribunal Supremo de naturaleza *sui generis* y no sancionadora.

La aplicación de este criterio va a suponer en la práctica la imposibilidad de imponer una sanción por infracción laboral y de prevención de riesgos laborales a las administraciones autonómicas porque en tal caso se incurriría en la “autosanción” al ser estas administraciones las competentes para imponer las multas y, en cambio, sí sería posible imponer una sanción administrativa al resto de las administraciones públicas (estatal y local) respecto de las infracciones sufridas por su personal laboral.



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

### 7.3. El procedimiento especial de control de la LPRL

Señala el Art. 45 LPRL que “en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca”.

#### La naturaleza de este procedimiento

Se trata el presente de un procedimiento que no es sancionador por cuanto que el mismo no consiste en la imposición de una multa sino en dictar una resolución administrativa que obligue al órgano administrativo a adoptar las medidas correctoras necesarias para cumplir con la legalidad vigente en la forma y plazos que en cada caso se dispongan por dicha resolución.

El carácter no sancionador de este procedimiento supone que el mismo no se encuentra sometido a los límites y principios establecidos por los Art. 24 y 25 y la LRJPAC y la LISOS para el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración, si bien es preciso, de acuerdo con el tenor literal del Art. 45 LPRL, que el órgano administrativo haya cometido una conducta constitutiva de infracción.

Por otra parte, es un procedimiento de autocontrol que se asemeja más a los propios de la Intervención del Estado o la Inspección interna de Servicios de las administraciones que a los de control por un órgano externo que son característicos de la Inspección de Trabajo. Como después veremos, es la propia administración a la que se requiere para adoptar una medida la que dicta una resolución sobre la procedencia o improcedencia de aquel.

#### El ámbito de este procedimiento

El ámbito de esta procedimiento excepcional se limita a las relaciones de las administraciones públicas con el personal a su servicio ya sea funcionario, estatutario o laboral según reza el Art. 2.1. del RD 707/2002 que desarrolla este precepto para el ámbito de la Administración General del Estado y de modo supletorio para las demás administraciones públicas (DA 2ª).

No comprende, por tanto, a los supuestos en que la responsabilidad de la administración se sustenta por su condición de titular del centro de trabajo o promotor de una obra (Art. 24.2.), empresario principal respecto a empresas subcontratadas (Art. 24.3. LPRL y Art. 2.4. RD 707/2002), las obligaciones de coordinación y cooperación con otros empresario que concurren en el centro de trabajo (Art. 24.1. LPRL) o como empresa usuaria de una ETT (Art. 28 LPRL).

#### Características del procedimiento

Se dice en la LPRL que “en el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regula-



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



ción de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal. El Art. 3.3. RD 707/2002 añade además para este último caso que los representantes deberán acompañar a su denuncia una relación de actuaciones realizadas sobre la cuestión ante la jefatura del centro administrativo de que se trate, así como, en su caso, informe del Comité de Seguridad y Salud Laboral correspondiente.

Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones. Señala el reglamento que estas alegaciones se harán ante la propia Inspección y que una vez examinadas las mismas el Inspector declarará la firmeza del requerimiento o bien dejar sin efecto el mismo. En el caso de que persista la discrepancia sobre el requerimiento cabe formular recurso ante instancias superiores de la administración para que se adopte una resolución al respecto.

En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final. Contra esta decisión cabría interponer recurso contencioso administrativo (Art. 5.7. RD 707/2002).

### Las posibles excepciones al procedimiento

De acuerdo con la DA 3ª.2.a) este precepto tiene carácter básico en el sentido previsto por el Art. 149.1.18º de la Constitución Española y por lo tanto resulta de inalterable aplicación para todas las administraciones públicas.

Señala también esta Disposición Adicional que “en el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que la Ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes”.

De esta excepción cabe hacer dos interpretaciones. Una más estricta según la cuál solamente son las Comunidades Autónomas las únicas facultadas para atribuir a las funciones de control a otro servicio u organismo en el ámbito de la función pública de dichas Comunidades y de todas las administraciones locales que se encuentran dentro de su marco territorial. Otra segunda interpretación es la que reconoce esta posibilidad de exclusión a cualquier administración pública autonómica o local y encuadraría esta función dentro de sus habituales funciones de autoorganización para encomendárselas a su propia inspección interna o de servicios. De los detalles de este procedimiento especial en la aplicación concreta a los casos de violencia en el trabajo trataremos más adelante.





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

### 7.4. Las posibilidades de actuación de la ITSS en las AAPP

#### 1. La mediación y el requerimiento en los conflictos laborales

La forma de actuar más común de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las infracciones laborales es la de buscar una restauración del orden jurídico perturbado y asegurar el pleno disfrute de los derechos presuntamente violados a los trabajadores afectados.

Esta ha sido la práctica más común de la Inspección de Trabajo siempre que el Inspector haya contado con el previo acuerdo y aceptación de las partes interesadas.

El resultado de la mediación activa del Inspector a veces tiene la forma de un acuerdo entre partes y otras veces se expresa mediante un requerimiento del Inspector a la empresa para que realice determinada conducta.

El requerimiento no está considerado por la legislación como un acto administrativo completo y susceptible, por tanto, de recurso en vía administrativa o judicial, sino como un mero aviso o advertencia de que en el caso de no seguirse el mismo podría iniciarse el procedimiento sancionador frente a la empresa.

#### 2. Las infracciones laborales en una administración pública

Las infracciones laborales que antes hemos contemplado en el apartado 6.1 previstas en los Art. 8.11., 8.12, 8.13 y 8.13 bis de la LISOS pueden ser aplicada en el ámbito de las administraciones públicas siempre que se den las condiciones de que la administración pública presuntamente responsable no sea la de una Comunidad Autónoma, para salvar el principio que impide la autosanción y que hemos tratado en el apartado 7.2., y que el trabajador que sea víctima de esas conductas tenga la condición de personal laboral al servicio de la administración pública.

Otra circunstancia que se debe valorar, que es de especial relevancia en el ámbito de la administración pública, y a la que también hemos hecho referencia anteriormente, es que el agresor tiene que ser un mando superior, no un compañero de trabajo o un mero mando intermedio, salvo en el supuesto excepcional del acoso sexual en cuyo caso la LISOS señala que la infracción tiene lugar cuando el acoso sexual “se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma”.

En los demás supuestos, de mediar la comisión de estas conductas sin que el mando superior de la administración hubiera sabido o debido saber sobre ellas no podría exigirse ninguna responsabilidad en el ámbito del derecho administrativo sancionador. En este caso, entiendo que el tenor literal del Art. 8.13 bis de la LISOS (es infracción muy grave “el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, este no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo), aunque referido solo al supuesto de acoso motivado por una conducta discriminatoria, resulta de aplicación a los demás supuestos de acoso por existir clara analogía o identidad de razón.

Por lo tanto, en este caso concreto, la conducta que podría generar responsabilidad para la administración correspondiente sería la conducta omisiva del mando superior de la Administración que hubiera

conocido o debido conocer una situación de vulneración de los derechos a la dignidad, intimidad e igualdad de trato sin que hubiera adoptado al respecto ninguna acción tendente a prevenirlo o evitarlo.

### 3. El procedimiento especial de control de la prevención de riesgos laborales en los supuestos de estrés y violencia en el trabajo

Como ya hemos indicado arriba existe una peculiaridad importante en la aplicación de la LPRL al personal al servicio de las administraciones públicas, ya sea laboral, estatutario o funcional, que es la imposibilidad de imponer sanciones administrativas, solamente cabe formular un requerimiento con las acciones correctoras.

La acción sancionadora de la administración queda, por tanto, reservada al ámbito de la potestad disciplinaria de la administración, en la medida que cada administración pública se muestre dispuesta a ejercer tal potestad cosa que con demasiada frecuencia no ocurre.

Las posibilidades de actuar requiriendo medidas correctoras solo se podrían referir a los supuestos arriba descritos en los apartados 5.1., 5.2, 5.3 y 5.4., es decir, la trasgresión del Art. 14 LPRL por no adoptar medidas preventivas si el problema está plenamente identificado, la trasgresión del Art. 16.2. LPRL si el problema no estuviera completamente identificado y resultara necesario efectuar una evaluación de riesgos, la trasgresión del Art. 16.3 LPRL si se conociera de un daño para la salud que podría derivarse del trabajo y no se investigaran sus causas y por último, la trasgresión del Art. 25 LPRL si no hubiera una adecuada adaptación de las condiciones del puesto de trabajo a las características personales y psicofísicas de la persona afectada por un problema de estrés o violencia en el trabajo.

También hay que tener cuenta a este respecto, tal y como ya hemos considerado más arriba, que si el mando superior fuera el directamente causante del daño a la salud de los trabajadores se incurriría en la insalvable contradicción de exigir al propio trasgresor de la norma la adopción de medidas de prevención y protección que prevé la LPRL. En este caso solo podría llegar a exigirse, por su concreción, la medida prevista en el Art. 25 LPRL.

Y un último obstáculo es también la vigencia de un Criterio Técnico 34/2003 de la Dirección General de la ITSS sobre el acoso moral en el trabajo (una de las variedades de la violencia psicológica en el trabajo), el cuál, señala la que no se debe aplicar la LPRL en las administraciones públicas en los supuestos de mobbing o acoso moral salvo en los casos previstos en el Art. 25 de esa Ley.



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

En todo caso, se debe insistir en el carácter meramente preventivo y orientado hacia el futuro de la acción inspectora. Al ser la única opción posible la de formular un requerimiento sobre medidas correctoras, los hechos y situaciones que sucedieron en el pasado no pueden tener ninguna trascendencia si los mismos ya no persisten en el presente, y la mera reprobación moral de los presuntos transgresores, como es obvio, no es una tarea que corresponda a la Inspección de Trabajo.

El supuesto en el que más comúnmente se aplica esta singular y excepcional forma de control, que es respecto al Art. 25 LPRL, resulta necesario que la incompatibilidad del trabajador con el puesto o lugar de trabajo esté basada en un dictamen técnico de un facultativo o profesional de la medicina que en estos casos es normalmente un psiquiatra o un dictamen emitido por el especialista en ergonomía psicología aplicada del servicio de prevención.

Otro problema es el derivado de la eficacia de este procedimiento y sus importantes vacíos normativos. Solamente se ha regulado por el RD 707/2002 en el ámbito de la Administración General del Estado y la Autoridad que en última instancia resuelve es un representante de la propia administración que ha sido objeto de control, la cual además, en este caso, se va a regir por las restrictivas consideraciones del mencionado Criterio Técnico si se trata de un supuesto de acoso moral.

En las demás administraciones públicas no existe ninguna regulación específica y este vacío normativo solamente significa en la mayor parte de los casos la simple y pura inhibición resolutoria de sus órganos respecto a los requerimientos dictados por la Inspección de Trabajo, incluso aunque los mismos lleguen a adquirir firmeza en los términos previstos por el RD 707/2002.

Todo este panorama hace muy difícil una acción fiscalizadora de la ITSS en este campo y que solo la vía de la reclamación judicial ante la jurisdicción contencioso administrativa pueda conducir a mejores logros.

Por todo ello, la única actuación de la Inspección de Trabajo que hasta el momento ha reportado resultados tangibles en esta materia es la de mediar entre las partes interesadas y asesorarlas técnicamente para tratar de resolver en cada caso los problemas planteados.

#### **4. La infracción por falta de medidas de coordinación y cooperación en la prevención de riesgos laborales**

Otra posibilidad de acción sancionadora a una administración pública es la referida al supuesto en que se produzca una situación de violencia en el trabajo dirigida por una persona que se encuentre a su servicio y en el que la víctima es un trabajador perteneciente a otra empresa.

En estos casos, la administración en la que se encuentre encuadrado el agresor debe cooperar con los demás empresarios presentes en el centro de trabajo para impedir las conductas que puedan causar un daño grave a la salud de



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



sus respectivos trabajadores adoptando cuantas medidas fuesen precisas, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 24.1 LPRL.

En este supuesto concreto no nos encontramos dentro del ámbito del procedimiento especial previsto por el Art. 45 LPLR ya que el personal expuesto a una situación de riesgo para su salud e integridad física no es personal al servicio de las administraciones públicas, tal y como prevé dicho precepto.

Sería por tanto posible el inicio del procedimiento sancionador ordinario frente a la conducta de inhibición de la administración pública en cuyo ámbito se encuentre el agresor con la única limitación de la imposibilidad de la autosanción que, como ya hemos señalado, excluiría de la imposición de una multa a las Comunidades Autónomas.

### 5. El recargo de prestaciones de la seguridad social

Para el personal que se encuentre al servicio de las administraciones públicas y encuadrado en el Régimen General de la Seguridad Social existe la posibilidad de imponer un recargo en las prestaciones que perciban por incapacidad temporal y permanente y que tengan una relación causal con el sufrimiento de una conducta de acoso moral en el trabajo.

El Art. 123 LGSS establece que “todas las prestaciones económicas que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50%, cuando la lesión se produzca por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador”.

Es requisito previo e indispensable que la contingencia del trabajador haya sido declarada profesional, o lo que es lo mismo, que su baja se derive de una declaración de accidente de trabajo bien ya sea reconocida por la forma ordinaria, por el procedimiento de determinación de contingencia ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social o por resolución judicial.

El procedimiento se puede iniciar por el propio interesado o de oficio por la administración a propuesta de la ITSS. En cualquier caso, siempre se suele producir la participación de la Inspección en el procedimiento de imposición del recargo.

Para la imposición del recargo e imprescindible que concurren dos elementos. Por un lado que se haya constatado una conducta infractora del empresario, de las señaladas en los apartados 5 y 6 de este estudio, y por otra que exista una relación de causalidad entre dicha conducta y el daño sufrido por el trabajador y que ha originado su situación de incapacidad temporal o permanente.

Por último, se debe subrayar que el recargo no está sometido a las anteriores limitaciones sobre la imposición



## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales

de una multa o sanción. El único beneficiario del mismo es el trabajador accidentado y, por tanto, no pueden concurrir las restricciones ya señaladas para otros procedimientos.

### 6. La participación de la ITSS en los procedimientos de declaración de incapacidad permanente

Y una última actuación de la ITSS es la que se produce respecto a los casos en que la baja por enfermedad del trabajador que haya sufrido situaciones

de estrés y violencia en el trabajo se prolongue. Se trata de la posibilidad de instar los procedimientos de declaración de la incapacidad permanente de la Seguridad Social.

De acuerdo con el Art.4.1. RD 1300/1995 el procedimiento para evaluar la incapacidad en orden al reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas por invalidez permanente y a las indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformidades de carácter definitivo, no invalidantes, se podrá iniciar como consecuencia de petición razonada de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

## 7.5. Propuestas de Lege Ferenda

Tal y como hemos visto, la acción fiscalizadora de la Inspección de Trabajo se ve notablemente disminuida cuando se trata de realizar el control de legalidad de una administración pública.

Las dificultades se encuentran bien descritas en este capítulo: la exclusión completa de la administración militar del ámbito de potestades de la ITSS, la exclusión de las administraciones autonómicas de todo tipo de procedimiento sancionador por la interdicción de la autosanción y la aplicación de medidas no sancionadoras y de autocontrol, con evidentes vacíos normativos y procedimentales respecto a las administraciones autonómicas y locales, para los supuestos de fiscalización de la mayor parte de las obligaciones previstas en la LPRL y la aplicación con criterios muy restrictivos en los supuestos de acoso moral en la Administración General del Estado.

Ante este panorama de ausencia de medidas eficaces de control, que en alguna medida también se plantea en otras legislaciones europeas, se sugieren dos propuestas para tratar de allanar algunas de estas dificultades:

Por un lado, consideramos que sería muy conveniente la autorregulación o autogestión de los problemas derivados del estrés y la violencia en el trabajo en el seno de las administraciones públicas con la debida participación de los representantes del personal en estos procedimientos.

Esto podría llevarse a cabo bien ya sea a través de la adopción de un protocolo unilateral de la Administración correspondiente o bien, preferiblemente, mediante la formalización de Acuerdos con los representantes de los trabajadores de las administraciones públicas que contengan un tratamiento interno de estos asuntos a través de sistemas de resolución de conflictos





## El tratamiento legal de los riesgos psicosociales



y de la asunción de políticas antiestrés y antiviolencia que prevean planes de formación e información dirigidos a los mandos superiores e intermedios y al resto del personal.

Ejemplos de la formalización de estos Acuerdos ya los tenemos respecto del personal de la OIT o en nuestro ámbito más cercano en el seno de la Universidad del País Vasco. E indicaciones generales sobre el contenido de esas políticas podemos encontrarlas en las Recomendaciones de la OIT sobre la Violencia en el Trabajo.

La formalización de estos sistemas, que en parte ya ha sido sugerida por las Cortes Generales al Gobierno en una Proposición no de Ley, contribuiría a canalizar estos conflictos y proteger jurídicamente a las administraciones públicas de la responsabilidad que podría derivarse de su posible inhibición.

Y en segundo término, para asegurar la existencia de un control externo e independiente del cumplimiento de las administraciones por la ITSS debería encomendarse a figuras ajenas a la Administración Pública la supervisión o incluso la resolución final del proceso de control.

Esta figura podría ser, a mi juicio, la de El Defensor del Pueblo o instituciones análogas en los ámbitos autonómicos o de otras administraciones públicas: *Ararteko*, *Sindic de Greuges*, *Justicia Mayor*, *Defensor Universitario*, etc., o bien, en su caso, la constitución de una comisión de control en los respectivos órganos parlamentarios.

Esta ha sido, con matices, la fórmula ideada para los procedimientos de protección de datos confidenciales en las administraciones públicas y que también podría trasladarse al ámbito de la prevención de riesgos laborales.

