

TÍTULO

INFORME DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL SOBRE EXISTENCIA EN LOS CENTROS DE TRABAJO Y ACTIVIDADES LABORALES DE RIESGO GRAVE E INMINENTE DE EXPOSICIÓN Y CONTAGIO DEL CORONAVIRUS

RESUMEN

La **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** ha realizado un informe para dar respuesta a las consultas planteadas por distintas **Inspecciones Provinciales**, sobre cómo se debe proceder en situaciones denunciadas por los trabajadores o sus representantes, por la existencia en los centros de trabajo y actividades laborales de **riesgo grave e inminente** de exposición y contagio del coronavirus. Se resume en:

1. Actuaciones inspectoras por denuncias de riesgo grave e inminente.
2. Procedimientos administrativos derivados de paralización de trabajos y tareas.
3. Empresas, centros de trabajo y actividades a las que sea de aplicación el Real Decreto 664/1997.
4. Centros de trabajo y actividades de las Administraciones Públicas.

CONTENIDO

El informe de la ITSS trata sobre las siguientes consultas:

1ª. Actuaciones inspectoras por denuncias de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

El riesgo de contagio del coronavirus en empresas activas forma parte de la emergencia de salud pública ocasionada por la COVID-19 a escala nacional e internacional. Por tanto, no es un riesgo laboral (Criterio Operativo 102/2020), sino riesgo de que se produzca el contagio de una enfermedad infecciosa en el entorno laboral, es decir, que afecta a la salud pública en general.

El RD 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, establece como medidas de contención la suspensión de determinadas actividades, pero impone el mantenimiento de manera obligatoria de otras, estableciendo una reserva en favor del Ministerio de Sanidad, que sería el encargado de la adopción de medidas preventivas sanitarias (art. 10.6).

CONTENIDO

Sobre esta base, cualquier actuación de los representantes de los trabajadores, Inspección de Trabajo o de las Autoridades Laborales, adoptando o confirmando medidas de paralización de actividades en empresas y centros de trabajo, por considerar que existe un riesgo de exposición a la enfermedad para los trabajadores, medidas que estarían contempladas para los casos en que existan riesgos laborales graves e inminentes, podrían estar invadiendo el ámbito competencial del Ministerio de Sanidad.

Por tanto, los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no pueden paralizar trabajos, tareas o actividades por riesgo grave e inminente, si se apreciase la existencia de riesgo de exposición y de contagio por incumplimiento de las medidas preventivas acordadas por el Ministerio de Sanidad. Sólo lo podrían hacer en el caso de la existencia de riesgos laborales graves e inminentes por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, considerados aisladamente y no junto con incumplimientos de las medidas preventivas sanitarias.

No obstante, en el caso de incumplimientos de medidas preventivas sanitarias frente al coronavirus, en empresas no comprendidas en el campo de aplicación del RD 664/1997 (riesgos biológicos), se procederá a informar a los responsables de la empresa de las medidas fijadas por las autoridades sanitarias y advertir de la obligatoriedad de aplicarlas (apartado 5 b) del Criterio Operativo 102/2020)

En caso de mantenerse el incumplimiento, se informará a las Autoridades Sanitarias competentes que podrán aplicar, en su caso, “el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias”, “la suspensión del ejercicio de actividades” así como la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador (Ley 33/2011, artículo 54.2)

2ª. Procedimientos administrativos derivados de paralización de trabajos y tareas por los representantes de los trabajadores.

En caso de que se haya acordado paralizar la actividad por los representantes de los trabajadores (artículo 21 de la LPRL) y se requiera del preceptivo informe de la Autoridad Laboral para confirmar o levantar la paralización, hay que recordar que la ley exige que se trate de un riesgo grave e inminente.

Dado que el riesgo de exposición al coronavirus no se puede considerar que sea un riesgo laboral, no es exigible a los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social un pronunciamiento explícito sobre si se cumplen ambos requisitos, ya que sus competencias están vinculadas a riesgos de naturaleza laboral.

En cualquier caso, sí se reflejará en el informe (apartado 5 B) del criterio operativo 102/2020) todas las situaciones que hayan podido comprobar durante sus actuaciones relativas a las condiciones en la que se prestan los servicios por los trabajadores:

CONTENIDO

- ✓ Cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con aquellas obligaciones empresariales con incidencia en la mayor o menor exposición de las personas trabajadoras (Anexo del Real Decreto 486/1997)
- ✓ Sobre la adopción de las medidas preventivas y procedimientos acordadas por las Autoridades Sanitarias, en particular las referidas a los lugares y centros de trabajo.

En ambos casos el informe podría considerar cuál de los escenarios de riesgo de exposición al coronavirus SARS-CoV-2 en el entorno laboral se puede estar dando en la empresa, conforme a la Tabla incluida en el “Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al coronavirus”

Además, este informe deberá analizar las demás circunstancias contempladas en el artículo 21 de la Ley 31/1995:

- a) Que, ante la existencia de un riesgo laboral, el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores.
- b) Que la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por el riesgo se lleve a cabo por:
 - La mayoría de los representantes legales de los trabajadores.
 - Por decisión mayoritaria de los delegados de prevención.

En estos supuestos, el informe deberá verificar si se ha solicitado previamente la adopción de medidas por los representantes de los trabajadores y si el empresario no adoptó o no permitió la adopción de las medidas que evitaran el riesgo, y si el acuerdo es legítimo.

Se recuerda a los sindicatos que el artículo 21 de la Ley 31/1995 no contempla para nada la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la ratificación de los acuerdos previos de paralización, siendo procedente su actuación cuando la Autoridad Laboral requiera el informe, que es la que tiene la competencia para confirmar o levantar la paralización.

3ª. Empresas, centros de trabajo y actividades a las que sea de aplicación el Real Decreto 664/1997.

En este supuesto el riesgo de exposición al coronavirus sí puede suponer un riesgo laboral, ya que deriva de la naturaleza de la actividad que se desarrolla en dichos centros (sobre todo clínicas y centros sanitarios). En este caso los inspectores comprobarán el cumplimiento de la normativa de PRL en vigor (fundamentalmente LPRL y RD 664/1997), así como los documentos técnicos específicamente elaborados por el Ministerio de Sanidad para la prevención y control de la exposición de los trabajadores sanitarios al coronavirus.

CONTENIDO

En caso de incumplimiento, se podrán adoptar medidas derivadas de la actuación inspectora previstas en la Ley 23/2015, de 21 de julio y en la LPRL. Sin embargo, de dichas medidas estará excluida la de paralización de trabajos y tareas por la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, en los supuestos previstos por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos del COVID-19.

4ª. Centros de trabajo y actividades de las Administraciones Públicas.

El contenido del Criterio Operativo 102/2020 y lo señalado en este informe, también se aplicará a los centros de trabajo de titularidad pública, excepto aquellos bajo el RD 664/1997.

En caso de incumplimiento, se trasladará informe al jefe de la unidad administrativa inspeccionada. Si persiste, se remitirá informe a las autoridades sanitarias competentes, así como al Delegado o Subdelegado del Gobierno (unidades administrativas de la Administración General del Estado), o a la Consejería de Presidencia u órgano con las competencias en cada Comunidad Autónoma en materia de personal.

En Madrid, a 6 de abril de 2020

Ante las consultas planteadas por distintas Inspecciones Provinciales, acerca de cómo se debe proceder en situaciones que se denuncian por los trabajadores o sus representantes, por la existencia en los centros de trabajo y actividades laborales de riesgo grave e inminente de exposición y contagio del coronavirus, esta Área de Coordinación, de conformidad con lo previsto en el apartado 2º B, de la Resolución del Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 20-03-2020, sobre organización del Organismo en la gestión de la crisis del COVID-19, que crea la Unidad de gestión de la crisis del COVID, informa lo siguiente:

PRIMERO.-

Actuaciones inspectoras por denuncias de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

El riesgo de contagio del coronavirus en las empresas que mantienen la actividad productiva no es ajeno, sino que forma parte de la **emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a escala nacional e internacional** (elevada hace unos días a la categoría de pandémica). Desde este punto de vista, se ha de tener en cuenta que en los casos en que dicho riesgo no deriva del propio trabajo, ni de la naturaleza de la actividad en las empresas y centros de trabajo, no se puede considerar que sea un riesgo laboral, como se sostiene en el Criterio Operativo 102/2020, sino que estamos ante un **riesgo de que se produzca el contagio de una enfermedad infecciosa en el entorno laboral**, es decir, que afecta a la salud pública en general.

Se trata, en todo caso, de **circunstancias extraordinarias que constituyen una crisis sanitaria sin precedentes**, que ha justificado la declaración de “Estado de alarma” en el territorio nacional por suponer una alteración grave de la normalidad, conforme al art.116.2 de la Constitución Española y el art. 4 ap. b) de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio.

Una manifestación de la alteración importante de la normalidad que se ha producido como consecuencia del coronavirus, es que el Real Decreto 463/2020, por el que se declara el estado de alarma (en redacción dada al mismo por el RD 465/2020), atribuye al Gobierno facultades para suspender la realización de determinadas actividades como medida de contención del progreso de la epidemia cuando puedan suponer un riesgo de contagio. En concreto, el art. 10.1 establece que *“se suspenderá la actividad de cualquier otro establecimiento que, a juicio de la autoridad competente, pueda suponer **un riesgo de contagio por las condiciones en que se está desarrollando**”*. Por si hubiera alguna duda, en el apartado 6 del propio art. 10 del RD 463/2020, igualmente introducido por el RD 465/2020, se establece que *“se habilita al Ministro de Sanidad para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en los apartados anteriores, por razones justificadas de salud pública.”*

En definitiva, el RD 463/2020 establece como medidas de contención de la epidemia causada por el coronavirus la suspensión de determinadas actividades, impone el mantenimiento de manera



obligatoria de otras actividades, y en todo caso, establece una **reserva en favor de las autoridades competentes**, que en relación con la adopción de medidas preventivas sanitarias es el Ministro de Sanidad (art. 10.6), para modificar, ampliar o restringir las medidas, lugares, establecimientos y actividades enumeradas en el citado Real Decreto, por razones justificadas de salud pública. Tal regulación ha de ponerse en relación con el art. 54.2 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, que atribuye a la autoridad competente sanitaria la potestad de adoptar, mediante resolución motivada, medidas de cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias o la suspensión del ejercicio de actividades.

Por tanto, cualquier actuación de los representantes de los trabajadores, Inspección de Trabajo o de las Autoridades Laborales, adoptando o confirmando medidas de paralización de actividades en empresas y centros de trabajo, por considerar que existe un riesgo de exposición a la enfermedad para los trabajadores, medidas que están contempladas para los casos en que existan riesgos laborales graves e inminentes, podrían estar invadiendo el ámbito de las autoridades realmente competentes para ello, que son las designadas por el RD 463/2020.

Partiendo de esta base, cabe concluir que **no procede la utilización por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la facultad de paralizar trabajos, tareas o actividades por riesgo grave e inminente, si se aprecia la existencia de riesgo de exposición y de contagio por incumplimiento de las medidas preventivas acordadas por el Ministerio de Sanidad**. Dicha facultad se podrá utilizar en el caso de que se constatare la existencia, exclusivamente, de **riesgos laborales graves e inminentes** por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, considerados aisladamente y no en concurrencia con incumplimientos de las medidas preventivas sanitarias.

No obstante, en el caso de constatación de incumplimientos de medidas preventivas sanitarias frente al coronavirus, en empresas no comprendidas en el campo de aplicación del RD 664/1997, se procederá, conforme a lo señalado en el apartado 5 b) del Criterio Operativo 102/2020, a informar a los responsables de la empresa de las medidas fijadas por las autoridades sanitarias y advertir de la obligatoriedad de aplicarlas. En caso de mantenerse el incumplimiento, se informará a las Autoridades Sanitarias competentes que podrán aplicar, en su caso, las medidas establecidas en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, y entre las que se encuentran, la aplicación del artículo 54.2, con la posibilidad de que las mismas acuerden, en su caso, “el cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias”, “la suspensión del ejercicio de actividades” así como la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.

SEGUNDO.-

Procedimientos administrativos derivados de paralización de trabajos y tareas por los representantes de los trabajadores.

Por otra parte, en los supuestos en los que se haya adoptado un acuerdo de paralización por los representantes de los trabajadores al amparo de lo previsto en el art. 21 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, y se requiera un informe de la Autoridad Laboral previo a la confirmación o levantamiento de la paralización, debe recordarse que la regulación legal exige que se trate de un riesgo grave e inminente, lo que encuentra definición por el art. 4 de la Ley 31/1995, señalando que *es “aquel que resulta probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores”*.

Ahora bien, en orden a la determinación de si el riesgo en que se basó la paralización por los representantes de los trabajadores se puede calificar como grave e inminente, se ha de tener en cuenta que, dado que el riesgo de exposición al coronavirus, como se ha señalado más arriba, no se puede considerar que sea un riesgo laboral, **no es exigible a los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social un pronunciamiento explícito sobre si se cumplen ambos requisitos**, porque las competencias que tienen atribuidas de vigilar el cumplimiento de la normativa, y también de acordar la paralización de trabajos y tareas por riesgo grave e inminente, están vinculadas a riesgos de naturaleza laboral, pero no a riesgos cuyo origen no sea laboral como en el caso de una epidemia producida por una enfermedad contagiosa como la que nos ocupa.

Partiendo de esta base, y aunque no procede realizar por los actuantes valoraciones subjetivas de la gravedad o inminencia del riesgo existente, sí se harán constar en el informe todos los hechos o circunstancias que hayan podido comprobar durante sus actuaciones relativas a las condiciones en la que se prestan los servicios por los trabajadores. Y de conformidad con lo que se señala en el apartado 5 B) del criterio operativo 102/2020, el informe versará:

- Sobre el cumplimiento en la empresa o centro de trabajo en cuestión de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con aquellas obligaciones empresariales con incidencia en la mayor o menor exposición de las personas trabajadoras. Entre ellas las especificadas en el Anexo del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo (superficie libre de trabajo por persona trabajadora de 2 metros cuadrados, disposiciones sobre servicios higiénicos, orden y limpieza, etc.).

- Sobre la adopción de las medidas preventivas acordadas por las Autoridades Sanitarias, en particular las referidas a los lugares y centros de trabajo. Entre otras, distancia interpersonal de dos metros, equipos de protección individual, medidas de higiene personal y desinfección de lugares y equipos de trabajo reutilizables. Y sobre el cumplimiento de las medidas establecidas en los documentos que recogen Procedimientos o Guías para proteger a los trabajadores en general frente al riesgo de exposición, y los particulares referidos a determinados colectivos como los profesionales sanitarios o el personal de residencias de mayores (Por ejemplo el *“Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al coronavirus (sars-cov-2)”*, versión de 24 de marzo de 2020)

En ambos casos el informe podrá tener en cuenta y recoger cuál de los escenarios de riesgo de exposición al coronavirus SARS-CoV-2 en el entorno laboral se puede estar dando en la empresa, conforme a la Tabla que figura en el Procedimiento del Ministerio de Sanidad antes referido, diferenciando, si la situación concreta lo requiere, entre los distintos departamentos de aquella.

Con independencia de lo anterior, el informe deberá analizar las demás circunstancias contempladas en el artículo 21 de la Ley 31/1995, fundamentalmente referidas a la conducta empresarial y a la legitimación para acordar la paralización en cada caso concreto:

A) Que, ante la existencia de un riesgo laboral, el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores. Circunstancia que presupone un conocimiento previo del riesgo por parte del empresario.

B) Que la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por el riesgo se lleve a cabo por:

- La mayoría de los representantes legales de los trabajadores (comités de empresas, delegados de personal o secciones sindicales, según los casos).

- Por decisión mayoritaria de los delegados de prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.

En relación con tales circunstancias, **el informe deberá verificar** si se ha solicitado previamente la adopción de medidas por los representantes de los trabajadores y si el empresario no adoptó o no permitió la adopción de las medidas que evitaran el riesgo; y si el acuerdo es legítimo, es decir, si se adoptó por los representantes que se señalan en el precepto legal indicado.

Por último, se debe señalar, respecto a las peticiones que se están recibiendo de sindicatos y representantes de los trabajadores para que por la Inspección de Trabajo se ratifique sus acuerdos previos de paralización, otras veces son simples comunicaciones de que han adoptado la medida, hay que recordar que en el procedimiento regulado en el art. 21 de la Ley 31/1995 no contempla para nada la participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el mismo, y solamente procederá su actuación cuando la Autoridad Laboral requiera el informe al que nos hemos referido. No obstante, se procederá a dar traslado a la respectiva Autoridad Laboral de la comunicación recibida y a los comunicantes de que se ha procedido en ese sentido y de que es aquella la que tiene la competencia para confirmar o levantar la paralización.

TERCERO.-

Empresas, centros de trabajo y actividades a las que sea de aplicación el Real Decreto 664/1997.

En estos supuestos el riesgo de exposición al coronavirus sí se puede considerar que supone un riesgo laboral, en cuanto que la misma se deriva de la naturaleza de la actividad que se desarrolla en dichos centros, siendo los casos más frecuentes los relativos a las clínicas y centros sanitarios en general, y por tanto la actuación inspectora deberá llevar a cabo la comprobación del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, tanto la general como la incluida en el RD 664/1997, así como de las Guías, Procedimientos, protocolos y demás documentos técnicos elaborados por el Ministerio de Sanidad para la prevención y control de la exposición de los trabajadores sanitarios al coronavirus.

Y en el caso de que se comprobase la existencia de incumplimientos de dicha normativa y medidas preventivas sanitarias acordadas por las autoridades competentes, se podrán adoptar las medidas derivadas de la actuación inspectora previstas en la normativa ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contenida en la Ley 23/2015, de 21 de julio y en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

Sin embargo, de dichas medidas **estará excluida la de paralización de trabajos y tareas** por la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, en los supuestos previstos por el Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, por el que se adoptan medidas complementarias, en el ámbito laboral, para paliar los efectos del COVID-19, en el que se establece lo siguiente:

“Durante la vigencia del estado de alarma acordado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, y sus posibles prórrogas, se entenderán como servicios esenciales para la consecución de los fines descritos en el mismo, cualquiera que sea la titularidad, pública o privada o el régimen de gestión, los centros, servicios y establecimientos sanitarios, que determine el Ministerio de Sanidad, así como los centros sociales de mayores, personas dependientes o personas



con discapacidad, en los términos especificados por el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030.

2. De conformidad con dicho carácter esencial, los establecimientos a que se refiere el apartado anterior deberán mantener su actividad, pudiendo únicamente proceder a reducir o suspender la misma parcialmente en los términos en que así lo permitan las autoridades competentes.”

CUARTO.-

Centros de trabajo y actividades de las Administraciones Públicas.

El contenido del Criterio Operativo 102/2020 y lo señalado en esta Nota en los apartados anteriores también será de aplicación cuando se trate de centros de trabajo y actividades desarrolladas por empleados públicos, cualquiera que sea la Administración, salvo lo dicho respecto de los que desarrollen actividades comprendidas en el campo de aplicación del RD 664/1997. No obstante, en el caso de constatarse la existencia de incumplimientos de medidas sanitarias preventivas o de las Resoluciones dictadas por los órganos competentes en materia de función pública, se procederá a dar traslado del informe de los incumplimientos al jefe de la unidad administrativa inspeccionada, y de persistir los mismos, pese a las advertencias que se hubiesen formulado previamente, se remitirá informe a las autoridades sanitarias competentes, así como al Delegado o Subdelegado del Gobierno, si se tratase de unidades administrativas de la Administración General del Estado, o a la Consejería de Presidencia u órgano con las competencias en cada Comunidad Autónoma en materia de personal.

Madrid, 30 de marzo de 2020