

COLABORACIÓN ESPECIAL

Recibido: 24 de septiembre de 2021

Aceptado: 13 de octubre de 2021

Publicado: 22 de octubre de 2021

**EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
EN LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS FRENTE A LA COVID-19.
LA COLABORACIÓN CON LAS AUTORIDADES SANITARIAS****Irene Marín Luengo (1)**

(1) Subdirección General para la Coordinación de la Inspección del Sistema de Relaciones Laborales. Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Madrid. España.

La autora declara que no existe ningún conflicto de intereses.

RESUMEN

En el presente artículo se analiza el papel desarrollado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los centros de trabajo, frente al riesgo de contagio de la COVID-19, desde el inicio de la pandemia hasta la habilitación competencial operada por el *Real Decreto-Ley 26/2020*, con especial atención a los Criterios Operativos y Técnicos dictados por la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Parte el artículo de la diferenciación fundamental de aquellos casos en los que el riesgo de contagio es derivado de la propia actividad laboral y, por tanto, tiene carácter profesional, de aquellos otros en los que el riesgo es ajeno a la actividad laboral careciendo de tal carácter.

En el artículo se dedica un apartado específico al estudio de la colaboración y coordinación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las autoridades sanitarias, la cual se ha consolidado como imprescindible en aras a una protección eficaz de la salud de las personas trabajadoras.

Palabras clave: Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Riesgo biológico, Riesgo profesional, Colaboración, Coordinación, Salud Pública, COVID-19.

Abstract**The role of the Labour and Social Security Inspectorate in the protection of workers from COVID-19. Collaboration with health authorities**

In this paper we analyze the role of Labor and Social Security Inspectorate (Inspección de Trabajo y Seguridad Social in Spanish) in the assessment and management of the risks associated to COVID-19 in the workplaces, since the beginning of the pandemic until the enforcement of the *Royal Decree-Law 26/2020*, with special focus on the Operative and Technical Criteria issued by the Directorate of the State Labor and Social Security Inspectorate.

The paper describes the differentiation of those situations where the infection risk is derived from the work activity itself and, therefore, has a professional nature, from those where the risk is external to the work activity, thus lacking such character.

A specific part of this paper is dedicated to the study of the collaboration and coordination between the Labor and Social Security Inspectorate and the Public Health Authorities, which has become essential to effectively protect the health of workers.

Key words: Labor and Social Security Inspection, Biological hazard, Professional risk, Collaboration, Coordination, Public health, COVID-19.

INTRODUCCIÓN

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que le corresponde la vigilancia del cumplimiento de la normativa del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias. En estos términos se expresa el artículo 1.2 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, la cual continúa indicando que las normas del orden social referidas “*comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, conciliación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como cuantas otras atribuyan la vigilancia de su cumplimiento a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*”⁽¹⁾.

La relevancia del ejercicio de estas funciones queda fuera de toda duda, en cuanto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se configura como un servicio público encargado de velar, no solo por el cumplimiento de la normativa, sino también por la protección de los derechos de las personas trabajadoras, especialmente en aquellos casos en los que nos encontramos ante colectivos de trabajadores y trabajadoras especialmente vulnerables.

Y, si importante es la vigilancia del cumplimiento y exigencia de las responsabilidades pertinentes, más aún lo es la corrección de las deficiencias constatadas, por ser este el primer elemento esencial para garantizar la salvaguarda de los derechos de las personas trabajadoras. Este papel crucial, desempeñado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, adquiere una especial relevancia en las situaciones

de crisis, donde la parte trabajadora de la relación laboral requiere una especial protección ante posibles incumplimientos por parte de las empresas. Esto no supone una visión criminalizadora de las empresas por parte de la Inspección, bien al contrario, la defensa de los derechos de las personas trabajadoras y el reproche efectuado a las empresas que incumplen sus obligaciones juega a favor de la mayoría de las que sí son cumplidoras de la normativa del orden social, y que sufren no solamente la competencia desleal de aquellas, sino también un importante desprestigio de sus sectores de actividad, como consecuencia de las acciones reprochables de las incumplidoras.

Por tanto, velar por los derechos de la parte más débil de la relación laboral, la parte trabajadora, así como por el respeto a condiciones de equidad en el desarrollo de su actividad para las empresas de nuestro país, se configura como una tarea de especial relevancia en momentos de crisis con impacto en el ámbito sociolaboral. Partiendo de esta premisa, debemos recalcar que la crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19, ha irrumpido con especial virulencia en el ámbito de las relaciones laborales, con incidencia en la economía de las empresas, en la suspensión de las relaciones laborales a través de los expedientes de suspensión y reducción de jornada (ERTES), con un especial esfuerzo económico asumido también por parte de las administraciones públicas, en la consolidación del trabajo a distancia, especialmente del teletrabajo, como forma de prestación de servicios, etc., y, muy particularmente, en la seguridad y salud de las personas trabajadoras.

Esta nueva realidad, que irrumpió de forma abrupta en marzo de 2020, obligó a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a adaptar su actividad, tal y como había sido planificada y acordada para el año 2020, a las necesidades derivadas de la incidencia, también de la pandemia, en las relaciones laborales,

adaptación que hubo de llevarse a cabo de manera urgente pues el servicio público prestado por la Inspección se hacía aún mucho más relevante y crucial.

EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN FRENTE AL RIESGO DE CONTAGIO EN LOS LUGARES DE TRABAJO. CONSIDERACIONES GENERALES

El punto de partida para el análisis de esta cuestión es el siguiente: corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral. A ello se refiere no solo el artículo 1.2 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio* (BOE de 22 de julio), *Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*⁽¹⁾, sino también la propia *Ley 31/1995, de 8 de noviembre* (BOE de 10 de noviembre), *de Prevención de Riesgos Laborales*, que en su artículo 8º establece que “*Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales*”, detallando a continuación las funciones que ostenta en cumplimiento de dicha competencia⁽²⁾.

Pero siendo claro, en base a ambas normas, cual es el ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, debemos plantearnos, y así lo hizo el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde los primeros momentos de la crisis sanitaria, si la presencia del SARS-CoV-2 y el consiguiente riesgo de contagio de la COVID-19, es un riesgo laboral cuando el mismo está presente en los lugares de trabajo y si, consiguientemente, resulta de aplicación la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* y sus disposiciones de desarrollo, entrando, por tanto, en el ámbito de competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Se trataba de dar respuesta, desde los primeros momentos de la pandemia,

a si la presencia o posible presencia de un virus contagioso en los centros de trabajo, como lo está también en todos los ámbitos de la vida, y que en gran parte de las ocasiones es ajena a la propia actividad laboral, debía estar sujeto a la aplicación de la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* con carácter general, o bien por el contrario, a la normativa sanitaria y muy particularmente a la *Ley General de Salud Pública (Ley 33/2011, de 4 de octubre, BOE de 5 de octubre)*⁽³⁾.

Tengamos en cuenta que la propia *Ley General de Salud Pública* indica en su artículo 1º que “*La salud pública es el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo, mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales*”.

Para la determinación de la posible aplicación o no, en todo supuesto, de la normativa de prevención de riesgos laborales, debemos partir de la propia *Ley 31/1995, de 8 de noviembre*, que en su artículo 2º establece que le objeto de la citada norma es “*promover la seguridad y salud de los trabajadores mediante la aplicación de las medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo*”. Y también se refiere a estos riesgos derivados del trabajo el artículo 4.2, cuando define como riesgo laboral “*la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo*”, indicando a continuación que “*se entenderá como ‘daños derivados del trabajo’ las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo*”⁽¹⁾.

Siendo este el marco delimitador de la prevención de riesgos laborales, procede preguntarse si una enfermedad contagiosa y comunitaria

como es la COVID-19, o como pueden ser otras como la Gripe común o Gripe A, deben considerarse como un riesgo laboral o como un riesgo que carece de dicho carácter y que está presente en todos los ámbitos de la vida comunitaria y, por tanto también, en el entorno laboral.

La respuesta es doble:

- En aquellas actividades y profesionales en los que por su propia naturaleza se produce un riesgo de exposición, si será de aplicación, respecto de contagio la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* y, en particular, el *Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo*⁽⁴⁾.
- Por el contrario, en aquellas actividades en las que el riesgo de contagio es ajeno a la propia actividad laboral, no resultará de aplicación la normativa de prevención de riesgos laborales respecto al riesgo de contagio, sino la normativa de salud pública, así como los distintos documentos o guías aprobados por las autoridades sanitarias competentes.

Esta diferenciación ya se planteó con ocasión de la crisis sanitaria de la Gripe A, plasmándose así en el *Criterio Operativo N° 80/2009*, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas de la Gripe A⁽⁵⁾.

LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN LA PRIMERA FASE DE LA PANDEMIA

Con este marco diferenciador, y ante la situación de crisis sanitaria derivada de la COVID-19, se aprobó por la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social el *Criterio Operativo n° 102/2020*,

de 16 de marzo de 2020, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2)⁽⁶⁾, criterio que se aplicó en los primeros momentos de la crisis sanitaria y que continúa aun en vigor respecto de aquellos puestos de trabajo en los que existe un riesgo de exposición profesional al SARS-CoV-2.

Dicho criterio partía de una premisa, no diferente a la ya fijada en el *Criterio Operativo 80*: “*En orden a las acciones preventivas que deben llevar a cabo las empresas frente al COVID-19, desde el punto de vista laboral habría que distinguir entre las correspondientes a aquellas empresas con actividades que, por su propia naturaleza, la exposición al SARS-CoV-2 pueda constituir un riesgo profesional, de aquellas otras en las que su presencia en los centros de trabajo constituye una situación excepcional, derivada de la infección de los trabajadores y trabajadoras por otras vías distintas de la profesional*”.

Entre las primeras se encuentran, claramente, las actividades sanitarias, de laboratorios y trabajos funerarios, si bien esta enumeración no es exhaustiva. Actividades a las que les resulta de aplicación, frente al riesgo de contagio, la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales* y sus disposiciones de desarrollo y, muy particularmente, el *Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores frente a los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos*^(2,4).

Y, ¿qué sucede con los centros sociosanitarios? A efectos de la aplicación del *Real Decreto 664/1997*, debemos acudir a la jurisprudencia, y así la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2019, declara la firmeza de la Sentencia del TSJ de País Vasco⁽⁷⁾, según la cual, en los puestos de trabajo de gerocultor/a de una determinada residencia

de ancianos, existe riesgo de contagio de enfermedades infecto-contagiosas. “*En la residencia demandada, que es pública, algunas de las personas residentes son válidas y otras están imposibilitadas, estando los gerocultores en contacto con todas las personas residentes y, por ello, en posible contacto con fluidos corporales, tanto en el trato personal como en los servicios de aseos, baños...*”. Concluye así la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, en relación con las obligaciones de la empresa en relación con la entrega y limpieza de ropa de trabajo, que resulta de aplicación el artículo 7º del *Real Decreto 664/1997*, toda vez que en este caso la ropa de trabajo tiene un “*claro contenido de medida de prevención del riesgo de contagio por enfermedades infecto-contagiosas*”.

La evolución de la pandemia y el elevado riesgo de contagio asumido en el ejercicio de su profesión por el personal de las residencias, así como la aplicación de la jurisprudencia señalada, determinó que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerase en el curso de sus actuaciones, a las actividades sociosanitarias en las que existía riesgo de contagio por contacto con personas residentes en la mismas, incluidas dentro del citado primer grupo de actividades. Por su parte, el segundo grupo de actividades, más amplio, lo constituían los puestos de trabajo que no implican riesgo de exposición profesional al SARS-CoV-2.

Respecto de este segundo grupo, se **parte** de una premisa: el empresario debe adoptar obligatoriamente aquellas medidas preventivas acordadas y recomendadas por las autoridades sanitarias. Es decir, existe un deber de protección del empresario frente al riesgo de contagio, pero las medidas de prevención a aplicar no son las previstas en el *Real Decreto 664/1997*, sobre protección de los trabajadores frente a riesgos biológicos, sino las medidas de salud pública que han venido siendo aprobadas por las

autoridades competentes para todos los ámbitos de la vida social y, entre ellos, el laboral. Es decir, la empresa no está exenta de la obligación del cumplimiento de obligaciones y medidas destinadas a prevenir el riesgo de contagio de sus trabajadores y trabajadoras en los lugares de trabajo, pero estas son medidas dictadas por las autoridades sanitarias y, por lo tanto, ajenas a la normativa de prevención de riesgos laborales. Pero, lógicamente, ambas medidas, las sanitarias y las de prevención de riesgos laborales, están llamadas a coexistir y aplicarse de manera coordinada en los lugares de trabajo.

Partiendo de esta diferenciación, **¿cómo se llevó a cabo en los primeros momentos la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social?**:

Debemos comenzar con una afirmación rotunda: la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha actuado desde el inicio de la crisis sanitaria, en todos los lugares de trabajo en los que ha tenido conocimiento de posibles incumplimientos por parte de las empresas de sus obligaciones, y consiguiente riesgo de contagio para las personas trabajadoras, teniendo estas actuaciones siempre el tratamiento de prioritarias.

Así, ha actuado en los centros de trabajo donde el riesgo de contagio era derivado de la propia actividad profesional, así como en todos los demás en los que existía un riesgo o posibles situaciones de incumplimientos.

Siendo claro el título competencial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los primeros supuestos, pues según el artículo 9.1 de la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales* “*corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales*”⁽²⁾, no resultaba tan evidente aquel en virtud del cual debía la Inspección de Trabajo asumir

la vigilancia del cumplimiento de las normas y recomendaciones de las autoridades sanitarias en los centros de trabajo en los que, el riesgo de contagio no era un riesgo profesional.

No obstante, partiendo de la presencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los lugares de trabajo a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, del deber de colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con otras Administraciones Públicas (artículo 17 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio*)⁽¹⁾ y ante la situación de crisis sanitaria existente, se arbitraron desde el primer momento mecanismos de vigilancia y colaboración con las autoridades sanitarias en caso de detectarse incumplimientos a las disposiciones sanitarias, que pudiesen implicar un riesgo de contagio de las personas trabajadoras en los lugares de trabajo.

Con la finalidad de armonizar dichas actuaciones, la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dictó con carácter de urgencia el 16 de marzo de 2020, el *Criterio Operativo n° 102/2020, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2)*⁽⁶⁾.

Este documento fue aprobado previa consulta e informe del Ministerio de Sanidad, Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, Comunidades Autónomas y Agentes Sociales, y abordaba la actuación de la Inspección en todos los centros de trabajo, diferenciando el modo de actuación en función de si el riesgo de contagio era profesional o no tenía tal carácter.

Por lo que respecta a los mecanismos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para dar respuesta a las denuncias y comunicaciones referentes a lugares

y centros de trabajo en los que, la presencia del SARS-CoV-2 no tenía origen profesional, y partiendo de la obligatoriedad del cumplimiento por las empresas, de las disposiciones y recomendaciones aprobadas por las Autoridades Sanitarias (destaca entre ellas el *Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus*⁽⁸⁾), se fijaron en el Criterio Operativo los siguientes⁽⁶⁾:

i) Comprobación del cumplimiento general de la normativa de prevención de riesgos laborales, y entre ellas, la específica sobre lugares de trabajo recogida en el Anexo del *Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo*⁽⁹⁾.

ii) Verificación de la adopción de las medidas acordadas por las Autoridades Sanitarias, tales como la distancia interpersonal, equipos de protección individual, medias de higiene personal, desinfección, etc.

iii) Finalizadas las actuaciones inspectoras, en caso de comprobarse incumplimientos de las medidas fijadas por las autoridades sanitarias, la Inspección debía proceder a informar a los responsables de la empresa de las medidas que debían adoptarse y a advertir de la obligatoriedad de su cumplimiento. En caso de persistencia en el incumplimiento, y de conformidad con el artículo 11 de la *Ley de Prevención de Riesgos Laborales*⁽²⁾, se procedía a informar a las Autoridades Sanitarias competentes a efectos de que esta pudiese proceder, en su caso, a adoptar las medidas establecidas en la *Ley General de Salud Pública (Ley 33/2011, de 4 de octubre)*⁽³⁾. Se debe destacar en este punto, que el artículo 54.2 de la citada Ley establece la posibilidad de que las Autoridades Sanitarias puedan acordar, en su caso, “*el cierre preventivo de instalaciones, establecimientos, servicios*

e industrias”, así como “*la suspensión del ejercicio de actividades*” y la iniciación del correspondiente procedimiento sancionador.

En definitiva, desde el comienzo de la crisis sanitaria se arbitraron procedimientos de coordinación con las autoridades sanitarias, que permitieron actuar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la protección de la salud de las personas trabajadoras frente al riesgo de contagio.

LA HABILITACIÓN COMPETENCIAL A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La grave situación provocada por la pandemia de la COVID-19, que indudablemente afectó a las empresas y personas trabajadoras, y que tuvo incidencia en los lugares de trabajo, fundamentalmente en los primeros momentos con escasez y desabastecimiento, principalmente de medios de protección, hicieron imprescindible arbitrar mecanismos que dotasen de mayor eficacia a la labor de la Inspección de Trabajo, a la vez que se revestía a esta de una total seguridad jurídica.

Asimismo, las disposiciones normativas^(10,11,12), no ya recomendaciones, que comenzaron a ser aprobadas por el Ministerio de Sanidad, requerían una mayor contundencia en la exigencia de su cumplimiento por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Hasta la aprobación de la primera de las Ordenes del Ministerio de Sanidad (*Orden SND 399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional*, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad), las obligaciones empresariales, en aquellos lugares donde el riesgo de contagio no era un

riesgo profesional, venían recogidas en documentos y recomendaciones carentes de carácter normativo. Entre ellos destacaba el ya citado *Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus*⁽⁸⁾.

Se debe indicar que este documento incluye medidas de protección y prevención a adoptar en todas las actividades, incluidas las sanitarias y sociosanitarias. Ha sido elaborado y actualizado permanentemente en función de la evolución de la pandemia y de la evidencia científica, bajo la coordinación del Ministerio de Sanidad, y cuenta con la participación, entre otros, del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En definitiva, la actuación de las empresas se articulaba en torno a dicho documento, sin perjuicio de determinadas obligaciones fijadas legalmente, que limitaban la presencia de personas trabajadoras en los lugares de trabajo y que sí encontraron cobertura legal; así, cabe mencionar el artículo 5º del *Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo* (BOE del 18), *de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19*⁽¹³⁾, que establecía el carácter preferente del trabajo a distancia; o el *Real Decreto-Ley 10/2020, de 29 de marzo*, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de lucha contra el COVID-19⁽¹⁴⁾.

Fue precisamente, con el *Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio* (BOE de 10 de junio), *de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* (BOE de 10 de junio de 2020), y que entró en vigor el 11 de junio, cuando se establecen, para todas las

empresas, una serie de medidas que deben ser aplicadas en los centros de trabajo⁽¹⁵⁾.

Así, en el artículo 7º, en su apartado primero, y bajo la rúbrica “Centros de Trabajo”, establecía que, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales “*el titular de la actividad económica o, en su caso, el director de los centros y entidades deberá:*

a) Adoptar medidas de ventilación, limpieza y desinfección adecuadas a las características e intensidad de uso de los centros de trabajo, con arreglo a los protocolos que se establezcan en cada caso.

b) Poner a disposición de los trabajadores agua y jabón, o geles hidroalcohólicos o desinfectantes con actividad virucida, autorizados y registrados por el Ministerio de Sanidad para la limpieza de manos.

c) Adaptar las condiciones de trabajo, incluida la ordenación de los puestos de trabajo y la organización de los turnos, así como el uso de los lugares comunes de forma que se garantice el mantenimiento de una distancia de seguridad interpersonal mínima de 1,5 metros entre los trabajadores. Cuando ello no sea posible, deberá proporcionarse a los trabajadores equipos de protección adecuados al nivel de riesgo.

d) Adoptar medidas para evitar la coincidencia masiva de personas, tanto trabajadores como clientes o usuarios, en los centros de trabajo durante las franjas horarias de previsible mayor afluencia.

e) Adoptar medidas para la reincorporación progresiva de forma presencial a los puestos de trabajo y la potenciación del uso del teletrabajo cuando por la naturaleza de la actividad laboral sea posible”.

Esta disposición planteaba varias cuestiones de cara al ejercicio de la función de vigilancia y control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social:

a) Era imprescindible una habilitación competencial que permitiese una actuación plena, de vigilancia del cumplimiento y exigencia de responsabilidades, por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

b) El precepto establecía como sujetos responsables del cumplimiento de las obligaciones a determinadas personas físicas tales como, al “*titular de la actividad económica o, en su caso, el director de los centros y entidades*”, los cuales no se corresponden con los sujetos responsables de las infracciones administrativas tipificadas en el Texto Refundido de la *Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social*, aprobado por *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto*⁽¹⁶⁾.

c) La ausencia de un tipo sancionador específico en el cuadro de infracciones recogido en el citado Texto Refundido de la *Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social*.

Las mencionadas dificultades fueron salvadas a través del *Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio* (BOE del 8), *de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda*, en cuya disposición final duodécima, introdujo una modificación el artículo 31 del *Real Decreto-Ley 21/2020*, relativo al régimen de infracciones y sanciones, añadiendo los apartados 4, 5 y 6⁽¹⁷⁾.

Con dicha modificación se procedió a la habilitación competencial a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para vigilar y requerir, y en su caso, extender actas de infracción,

en relación con el cumplimiento por parte del empleador de las medidas de salud pública establecidas en los párrafos a), b), c), del citado artículo 7.1, y en el párrafo d) del mismo, cuando afecten a las personas trabajadoras.

Quedó, por tanto, fuera de la habilitación competencial a la Inspección, la letra e) del artículo 7.1 referente a “*la reincorporación progresiva de forma presencial a los puestos de trabajo y la potenciación del uso del teletrabajo cuando por la naturaleza de la actividad laboral sea posible*”.

Esta habilitación supuso, sin lugar a dudas, un punto de inflexión en la actuación de la Inspección de Trabajo frente a los incumplimientos empresariales de las medidas sanitarias en los centros de trabajo. En virtud de ella, la Inspección de Trabajo pasó a tener competencia no solo para advertir, sino también para requerir o incluso sancionar, los incumplimientos de las medidas sanitarias fijadas en el artículo 7.1 apartados a), b), c) y d) (este último cuando afectaba a personas trabajadoras), y que son referentes a medidas de ventilación, limpieza y desinfección, puesta a disposición de las personas trabajadoras de agua, jabón o soluciones hidroalcohólicas o desinfectantes, ordenación de puestos de trabajo y distancia interpersonal de al menos 1,5 metros, así como dotación de medios de protección adecuados cuando dicha distancia no sea posible, y medidas para evitar la coincidencia masiva de personas trabajadoras en los lugares de trabajo.

Por otra parte, se solucionó la problemática vinculada a la aplicación del Texto Refundido de la *Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social*. En primer lugar, estableciendo como sujeto responsable al “*empleador*”, figura que ya queda enmarcada dentro de los posibles sujetos responsable de la infracción, de conformidad con el artículo 5º del *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto*⁽¹⁸⁾. Y, en

segundo lugar, porque se regula una infracción específica grave, por los incumplimientos de las obligaciones descritas.

Así, el apartado 5º del artículo 31 del *Real Decreto-ley 21/2020*, estableció que “*el incumplimiento por el empleador de las obligaciones a las que se refiere el apartado anterior constituirá infracción grave, que será sancionable en los términos, por los órganos y con el procedimiento establecidos para las infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales, por el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto*”⁽¹⁵⁾. Es decir, se trata de una nueva infracción, específica para sancionar los incumplimientos de “*las medidas de salud pública*” señaladas anteriormente; no se trata de una infracción en materia de prevención de riesgos laborales, pues no es este el carácter de las medidas recogidas en la norma, pero sí indica el apartado 5º transcrito que, los incumplimientos se sancionarán en los términos, por los órganos y con el procedimiento sancionador establecidos para las infracciones de prevención de riesgos laborales.

Por lo que respecta a los incumplimientos que puedan producirse en el ámbito de las administraciones públicas, señala también el apartado 5º que “*se procederá conforme al procedimiento especial previsto en el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, o en la normativa autonómica de aplicación*”. Es decir, queda habilitada la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para actuar tanto en el caso de empleador privado como público.

Respecto a los empleados públicos habilitados, no solo lo son los funcionarios y funcionarias pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y al Cuerpo de Subinspectores Laborales, escala de Seguridad y Salud Laboral, sino también los técnicos habilitados de las comunidades autónomas⁽²⁾.

Es importante mencionar que este Real Decreto-Ley fue convalidado por el Congreso de los Diputados a través de la *Ley 2/2021, de 29 de marzo* (BOE de 30 de marzo) *de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-21*⁽¹⁹⁾.

Esta ley establece en su artículo 2º que las disposiciones contenidas **II, III, IV, V, VI y VII**, entre **las** cuales se encuentra el artículo 7º referente a los centros de trabajo y el 31, sobre infracciones y sanciones, “*serán de aplicación en todo el territorio nacional hasta que el Gobierno declare de manera motivada y de acuerdo con la evidencia científica disponible, previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionadas por el COVID-19*”. En definitiva, **que** tanto las obligaciones de salud pública impuestas a las empresas en los centros de trabajo, así como la habilitación competencial a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a los técnicos habilitados de las Comunidades Autónomas, se mantienen actualmente en vigor.

Por último indicar que la entrada en vigor de la habilitación competencial fue acompañada de la posterior publicación del *Criterio Técnico n° 103/2020, sobre Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* relativas a la habilitación contenida en el *Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, en relación con las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada*

por la COVID-19 en los centros de trabajo, aprobado por el Director del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social el 8 de septiembre de 2020⁽²⁰⁾. Al igual que ocurrió con el *Criterio Operativo n° 102/2020*, éste fue aprobado con carácter de urgencia, previa consulta e informe del Ministerio de Sanidad, del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de las Comunidades Autónomas y de los Agentes Sociales. Este Criterio Técnico derogó los apartados 4 B, 5 B y 6 del *Criterio Operativo 102/2020*, manteniendo en vigor lo referente a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en aquellas actividades en las que el riesgo de contagio tiene el carácter de profesional.

La relevancia de este Criterio Técnico está fuera de toda duda, toda vez que, de conformidad con el artículo 20.2 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, los criterios técnicos tienen carácter vinculante para los funcionarios que realizan las actuaciones inspectoras, siendo un instrumento destinado a garantizar la igualdad de trato y no discriminación en la actividad inspectora, mediante una aplicación homogénea de la normativa⁽¹⁾.

COLABORACIÓN CON LAS AUTORIDADES SANITARIAS

Un elemento fundamental en la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dirigida a velar por la protección de las personas trabajadoras en los centros de trabajo frente al riesgo de contagio de la COVID-19, ha sido la permanente colaboración y coordinación con las autoridades sanitarias, tanto con el Ministerio de Sanidad como con las Autoridades de Salud Pública autonómicas.

Esta colaboración se ha plasmado a través de la participación del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social en

el documento coordinado por el Ministerio de Sanidad *Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus*⁽⁸⁾, así como con la participación de dicho Ministerio en los *Criterios Operativos y Técnicos 102 y 103*, respectivamente^(6,21). Pero fundamentalmente, se ha puesto de manifiesto, y así continúa siendo, a través de la coordinación operativa de actuaciones entre ambas administraciones, con la finalidad de garantizar la protección de las personas trabajadoras y con escrupuloso respeto a las competencias de cada una de las administraciones.

Estos mecanismos de coordinación, lejos de ser improvisados, se plasmaron en un primer momento en el *Criterio Operativo n° 102/2020*, ya que, como se indicó anteriormente, preveía que una vez finalizadas las actuaciones inspectoras, en caso de comprobarse incumplimientos de las medidas fijadas por las autoridades sanitarias, la Inspección debía proceder a informar a los responsables de la empresa de las medidas que debían adoptarse y a advertir de la obligatoriedad de su cumplimiento⁽⁶⁾.

Por su parte, el *Criterio Técnico n° 103/2020*, contiene un Anexo específico, sobre *Procedimientos de coordinación con las autoridades sanitarias*, en el cual se detallan las necesidades y mecanismos de coordinación, determinados conjuntamente por el Ministerio de Sanidad y el Ministerio de Trabajo y Economía Social, a través de la Dirección General de Salud Pública y de la Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con el correspondiente acuerdo de las autoridades sanitarias autonómicas⁽²¹⁾.

Dicho Anexo, viene a regular las siguientes cuestiones:

i) Mecanismos de coordinación ágiles, ante los supuestos de persistencia en los incumplimientos

por parte de las empresas o administraciones públicas, una vez efectuadas las actuaciones inspectoras derivadas de la habilitación. En esos supuestos se prevé la comunicación de la situación, mediante el correspondiente informe, a las autoridades sanitarias, a los efectos oportunos.

ii) Cómo debe proceder la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ante situaciones que exceden de la habilitación competencial

iii) La emisión de informes por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las Autoridades Sanitarias, de conformidad con el artículo 23 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio*.

iv) La realización de visitas conjuntas o coordinadas entre las dos administraciones.

v) La posibilidad de remisión de información de las autoridades sanitarias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, cabe mencionar los mecanismos de coordinación fijados para la actuación en sectores concretos, donde el riesgo de contagio se ha venido manifestando con especial intensidad, y que se han recogido en sendos documentos elaborados por el Ministerio de Sanidad:

– *La Guía para la prevención y control de la COVID-19 en industrias de la carne (30-11-2020)*⁽²¹⁾.

– *La Guía para la prevención y control de la COVID-19 en las explotaciones agrícolas que vayan a contratar a personal temporero (31-05-2020)*⁽²²⁾.

En definitiva, el control de la adopción por las empresas en los centros de trabajo, de las medidas de salud pública, la corrección de las deficiencias existentes y la exigencia de las responsabilidades pertinentes, se han dotado de un marco normativo y de colaboración entre

administraciones que asegura una adecuada prestación de los servicios públicos, y en definitiva garantiza la protección de las personas trabajadores frente al riesgo de contagio, mecanismos que han evolucionado y se han ido adaptando a la realidad cambiante de la pandemia, y que se seguirán ejerciendo por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en tanto se mantenga la situación de crisis sanitaria.

BIBLIOGRAFÍA

1. Boletín Oficial del Estado. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, de 22/07/2015.
2. Boletín Oficial del Estado. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, de 10/11/1995.
3. Boletín Oficial del Estado. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. BOE núm. 240, de 05/10/2011
4. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. BOE núm. 124, de 24/05/1997.
5. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Criterio Operativo N° 80/2009, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas de la Gripe A (h1N1).
6. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Criterio Operativo n° 102/2020, de 16 de marzo de 2020, sobre medidas y actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social relativas a situaciones derivadas del nuevo coronavirus (SARS-CoV-2).
7. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco n° 255/2016, de 16 de febrero de 2016. N° de recurso 97/2016
8. Ministerio de Sanidad. Procedimiento de actuación para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al nuevo coronavirus. 16 de julio de 2021. Disponible en: https://www.mscbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Proteccion_Trabajadores_SARS-CoV-2.pdf
9. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. BOE» núm. 97, de 23/04/1997.
10. Boletín Oficial del Estado. Orden SND/399/2020, de 9 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional, establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 1 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Orden SND 414/2020, de 16 de mayo. BOE núm. 130, de 9 de mayo de 2020, páginas 31998 a 32026
11. Boletín Oficial del Estado. Orden SND/458/2020, de 30 de mayo, para la flexibilización de determinadas restricciones de ámbito nacional establecidas tras la declaración del estado de alarma en aplicación de la fase 3 del Plan para la transición hacia una nueva normalidad. Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo (BOE del 18), de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. BOE núm. 153, de 30/05/2020.
12. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19. BOE núm. 87, de 29 de marzo de 2020, páginas 27629 a 27636
13. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE núm. 163, de 10/06/2020.
14. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE núm. 189, de 08/08/2000.

15. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda. BOE núm. 187, de 08/07/2020.
16. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE núm. 189, de 08/08/2000.
17. Boletín Oficial del Estado. Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2021, páginas 35952 a 35980
18. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Criterio Técnico nº 103/2020, sobre actuaciones de la inspección de trabajo y seguridad social relativas a la habilitación contenida en el Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, en relación con las medidas de prevención e higiene para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 en los centros de trabajo. Disponible en: https://www.mites.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Criterios_tecnicos/CT_103_2020.pdf
19. Ministerio de Sanidad. Guía para la prevención y control de la COVID-19 en industrias de la carne (30-11-2020). Disponible en: https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Guia_COVID_Mataderos_02092020.pdf
20. Ministerio de Sanidad. Guía para la prevención y control de la COVID-19 en las explotaciones agrícolas que vayan a contratar a personal temporero (31/5/2021). Disponible en: https://www.msbs.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/documentos/Recomendaciones_Temporeros.pdf