



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
E INMIGRACION



SUBSECRETARÍA

DIRECCIÓN GENERAL DE LA  
INSPECCIÓN DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

Registro Salida

Fecha: 19/02/2009

Hora: 12:58:53

SUBSECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE LA  
INSPECCION DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

RAB/mc

## CRITERIO TÉCNICO 69/2009 SOBRE LAS ACTUACIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE ACOSO Y VIOLENCIA EN EL TRABAJO

### INTRODUCCIÓN

El **Criterio Técnico (CT) 34/2003** sobre las actuaciones de la ITSS ante las conductas de acoso moral en el trabajo constituyó un primer y valioso enfoque sobre las acciones que se debían adoptar por la Inspección sobre esta materia.

En dicho criterio se reconocía que esta conducta debía ser considerada como un atentado a la consideración debida a la dignidad de los trabajadores y, por lo tanto, podía ser constitutiva de la infracción laboral muy grave prevista en el **Art. 8.11 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social**, aprobado por el R.D.-Legislativo 5/2000, en adelante TRLISOS. Sin embargo, aunque dicho CT reconocía que esta conducta podía también tener un encaje dentro de la **Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales**, en adelante LPRL, -de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 4.7.c) y 25.1. de dicha Ley-, no llegó a establecer de forma plena cuáles eran los criterios de aplicación de esta norma a la diversa y variada casuística de los riesgos psicosociales en general, y dentro de ellos al acoso moral y la violencia en el trabajo en particular, todo ello en gran parte debido a las incertidumbres que entonces existían en el ámbito de la Unión Europea sobre el tratamiento de los riesgos psicosociales dentro de la legislación preventiva.

Sin embargo, desde la aprobación de dicho CT ha habido **novedades** en el terreno normativo y jurisprudencial que conviene resaltar. Por un lado, la OIT aprobó en 2003 un Repertorio de Recomendaciones sobre Violencia en el Trabajo en el Sector Servicios en el que aborda estas situaciones tanto desde la perspectiva de las relaciones laborales como de la prevención de riesgos laborales.

A finales del año 2003 se aprobaron **las Leyes 51/2003 y 62/2003** en trasposición de diversas Directivas comunitarias sobre Igualdad de Trato y no Discriminación en las que se regula por primera vez el acoso, aunque referido solamente a las conductas que tengan un móvil discriminatorio.

También es de resaltar que se cuenta con una amplísima **jurisprudencia** sobre el acoso moral y de su concepto dentro de la legislación laboral, que reconoce las enfermedades derivadas de una conducta de acoso moral como accidente de trabajo (entre otras, las STSJ Navarra de 30.4.01, 18.5.01 y 15.6.01), e incluso otras sentencias más recientes que claramente consideran el acoso moral y el estrés laboral como riesgos laborales que deben ser



prevenidos por el empresario conforme a las normas generales de la LPRL (entre otras, la STSJ del País Vasco nº 517/2007 de 20 de febrero).

El **Tribunal Constitucional**, por su parte, en las sentencias STC 62/2007 y aún con mayor énfasis, en la STC 160/2007 reconoce que las obligaciones del empresario previstas en la LPRL son de plena aplicación a los supuestos de riesgo psíquico motivados por la organización del trabajo que pueda potencialmente padecer el trabajador cuando aquellos sean ciertos y previsibles.

Además, en la **negociación colectiva** entre representantes de los empresarios y los trabajadores, tanto a nivel europeo como nacional, se han concluido dos Acuerdos Marco, el primero sobre el Estrés Laboral (alcanzado en el año 2004 y transpuesto a nuestro marco de negociación colectiva por el ANC 2005 –BOE de 16.3.05-) y otro Acuerdo sobre el Acoso y la Violencia en el trabajo firmado el 26 de abril de 2007 y transpuesto de idéntico modo en el ANC 2007 –BOE de 14.1.08-). En ambos Acuerdos se reconoce, en el primer caso de forma clara y expresa y en el segundo de forma referencial, la aplicación de la Directiva Marco 89/391/CEE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo a dichas materias, lo que supone a su vez el reconocimiento de la aplicación de la LPRL que traspuso dicha Directiva.

También dentro de nuestro ámbito de negociación colectiva se han registrado algunos convenios colectivos sectoriales y de empresa en los que se establece un **sistema de gestión de las quejas y denuncias internas** ante situaciones de acoso sexual y acoso moral en el trabajo. Estos procedimientos también se han introducido en normas dictadas por algunas administraciones públicas autonómicas (así, por ejemplo, la Orden de 4 de octubre de 2006 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública del Gobierno Vasco), locales y universitarias, y además la reciente LO 3/2007 para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres establece los conceptos de acoso sexual y por razón de sexo y la obligación por las empresas y administraciones públicas de arbitrar medidas de prevención de estas conductas a través de los mencionados procedimientos internos de gestión de quejas a los que antes hemos aludido en su Art. 48.

Todas estas novedades son lo suficientemente relevantes como para formular un nuevo Criterio Técnico aunque referido esta vez, para mejor comprensión y ordenación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no solamente a las conductas de acoso moral en el trabajo sino a todas las situaciones de **violencia psicológica en el trabajo**, concepto que comprende todas las formas de acoso y maltrato en el trabajo, y también, por razones sistemáticas, a las situaciones de **violencia física interna**.

Estas últimas se encuentran directamente emparentadas con las situaciones de violencia psicológica por cuanto que normalmente se suceden o anteceden a las mismas. La **violencia física externa** va a ser por ello abordada en otro Criterio Técnico mientras que la violencia física interna, en cambio, merece un tratamiento similar al de la violencia psicológica y por ello resulta más adecuado su análisis dentro del presente CT.



El objetivo del presente Criterio Técnico es el de fijar los criterios de actuación de la ITSS teniendo muy en cuenta la experiencia acumulada por los Inspectores en los últimos años en la aplicación de su propia normativa, muy en especial de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y para el supuesto especial del personal funcionario y estatutario al servicio de las administraciones públicas establecer de modo general el criterio de utilización del requerimiento específicamente regulado en el Art. 45.1 LPRL ante esta clase de supuestos de hecho.

En consecuencia, con el carácter establecido en el art. 21 de la Ley 30/92, de 30 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en adelante LRJPAC, esta Dirección General, en su condición de Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en ejercicio de las competencias establecidas en el artº 18.3.7 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en adelante LOITSS, a propuesta de la Subdirección General para la Coordinación en materia de Relaciones Laborales, Prevención de Riesgos Laborales y Medidas de Igualdad, previa consulta a las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, dicta el siguiente:

## **CRITERIO TECNICO**

### **I.- LAS CONDUCTAS DE ACOSO Y VIOLENCIA EN EL TRABAJO**

Las conductas que tienen cabida dentro del genérico “acoso y violencia en el trabajo”, a los efectos de lo previsto en este Criterio Técnico son las siguientes:

#### **I.1. LAS CONDUCTAS DE VIOLENCIA FÍSICA INTERNA**

Se deben entender como conductas de violencia física interna aquellas que suponen una agresión de esta naturaleza que se practican entre personas pertenecientes a la propia empresa o entre personas de distintas empresas que presten servicios en un mismo centro de trabajo.

Quedan excluidas de este concepto las agresiones realizadas por personas que no formen parte de esas empresas o cuya presencia en el centro de trabajo sea ilegítima, ya que en este supuesto estamos ante un caso de violencia física externa cuyo tratamiento será el previsto en otro Criterio Técnico.

#### **I.2. LAS CONDUCTAS DE VIOLENCIA PSICOLÓGICA**

Dentro de estas hay que recoger

##### **I.2.1. EL ACOSO SEXUAL**

El artículo 7.1. de la citada L.O. 3/2007 lo define como “cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual, que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la



dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo”.

### **I.2.2. EL ACOSO MORAL Y EL ACOSO DISCRIMINATORIO**

Del estudio y análisis de la casuística sobre el acoso moral en el trabajo podemos concluir que estas conductas se pueden clasificar en **tres modalidades**. Por un lado, se encuentran las conductas de abuso del poder de dirección de los mandos o responsables de la empresa en lo que se ha venido denominado tradicionalmente por la doctrina y alguna legislación en el pasado como “**abuso de autoridad**”. Otra manifestación del acoso es la conducta vejatoria o de maltrato hacia un trabajador que se produce entre personas que no mantienen entre sí una relación de mando o jerarquía, o que, si la mantuvieran, ésta no sería relevante. Y la última variedad es la que se prevé en nuestra legislación vigente y se tipifica de modo expreso por el Art. 8.13 bis LISOS como infracción muy grave, que es el **acoso discriminatorio**.

Las anteriores conductas, que suponen acoso y violencia en el trabajo, se analizan más detenidamente en la Guía de Comprobación.

## **II.- INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL POR LAS CONDUCTAS DE ACOSO Y VIOLENCIA EN EL TRABAJO**

Las infracciones en el orden social aplicación como consecuencia de conductas de acoso y violencia en el trabajo pueden ser de carácter laboral o de prevención de riesgos laborales. La naturaleza de estas infracciones define el ámbito de las actuaciones de control y vigilancia encomendadas a la Inspección de Trabajo para el posterior ejercicio de sus funciones de requerimiento o, en su caso, de inicio del procedimiento administrativo sancionador en el orden social.

### **II.1 LAS INFRACCIONES LABORALES POR LAS CONDUCTAS DE ACOSO Y VIOLENCIA EN EL TRABAJO**

Las infracciones laborales por conductas de acoso y violencia en el trabajo vienen fundamentalmente marcadas por el incumplimiento de lo dispuesto en el **Art. 4.2.e) ET** en el que se reconoce y garantiza el derecho de los trabajadores “*al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, comprendida la protección frente al acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo*”.

Los otros preceptos de la legislación laboral referidos al acoso se encuentran previstos en el **Art. 48 de la LO 3/2007** en lo que se refieren a las “medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo” y en las cláusulas normativas de los **convenios colectivos** cuando trata de esas mismas medidas respecto a todas las situaciones de acoso en general.



El Art. 48.1 de la LO 3/2007 establece que *“las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo y arbitrar procedimientos específicos para su prevención y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones que puedan formular quienes hayan sido objeto del mismo”*.

La obligación de arbitrar estos procedimientos puede ser tanto laboral como de prevención de riesgos laborales, dado el carácter ambivalente de estas obligaciones legales y convencionales así como el carácter extensivo del concepto de normativa de prevención de riesgos laborales que establece el Art. 1 LPRL.

Por lo tanto, el incumplimiento de estas obligaciones preventivas, aunque no haya habido una conducta de acoso y violencia laborales, puede constituir una infracción laboral en el orden social y una infracción de prevención de riesgos laborales. En consecuencia es preciso analizar las posibles formas de infracción laboral.

### II.1.1 EL SUJETO RESPONSABLE DE LAS INFRACCIONES LABORALES

El sujeto responsable de las infracciones laborales solamente puede ser **el empresario en la relación laboral**: (Art. 2.1 TRLISOS).

Quedan excluidas de la responsabilidad por infracciones laborales las conductas de acoso en las Administraciones Públicas respecto al personal con relación funcional o estatutaria.

La responsabilidad del empresario puede ser **tanto por acción como por omisión**. En el primer caso, se considera conducta activa la llevada a cabo por el empresario o por la persona en que este delegue sus facultades de dirección, dependiendo la mayor o menor amplitud de esta responsabilidad del ámbito que establezca el propio precepto sancionador.

La responsabilidad del empresario por **conductas omisivas** deriva de su posición de garante del pleno disfrute por los trabajadores que se encuentren a su servicio de los derechos básicos que componen la relación laboral. En estos casos, la conducta no es practicada por el empresario o personas en las que este delegue sino por otros sujetos y aquel será responsable por omisión o inacción cuando habiendo conocido o debido conocer los hechos no haya tomado las medidas suficientes y adecuadas para evitar la violación de los derechos de los trabajadores.

En la conducta del sujeto responsable debe existir algún género de **dolo o negligencia**. La intencionalidad no es un requisito generalmente exigible en las infracciones en el orden social y solamente actúa como un elemento de graduación de las sanciones (Art. 39.2 TRLISOS).



## II.1.2 LA INFRACCIÓN POR ACOSO SEXUAL

El Art. 8.13. TRLISOS prevé como infracción muy grave “*el acoso sexual, cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma*”.

El empresario es responsable **por la conducta activa** de todos los trabajadores que ejerciten facultades de dirección empresarial, cualquiera que fuera su rango en la organización de la empresa.

El empresario también puede ser **responsable por omisión** por una conducta de acoso sexual que hubiera tenido lugar en el ámbito de las relaciones laborales de su empresa cuando el sujeto causante de dicha conducta fuera uno de los trabajadores a su servicio que no ejerciera facultades directivas o incluso cuando se tratase de personal externo a la empresa siempre que habiendo tenido conocimiento de esa conducta, o debiendo haberlo tenido, no hubiera adoptado las acciones o medidas necesarias para evitarla.

En el acoso sexual se debe tener en cuenta la **jurisprudencia** de nuestros tribunales (entre otras muchas, las STS Sala 2ª de 28.9.98; 25.5.92; 8.11.94; 11.10.95; 3.4.96; 20.10.99; 9.10.99; 1.10.99; 22.4.99; 13.2.99 y 23.6.00) sobre la especial **valoración de la declaración de la persona afectada** por esta conducta siempre que la misma tenga los siguientes requisitos:

- **Ausencia de incredibilidad subjetiva** derivada de las relaciones acosador / acosado que pudiera conducir a deducción de la existencia de un móvil de resentimiento, enemistad, venganza, enfrentamiento u otro interés de cualquier índole que prive a la declaración de la aptitud necesaria para generar certidumbre;
- **Verosimilitud**: es decir, constatación de la concurrencia de corroboraciones periféricas de carácter objetivo
- **Persistencia en la incriminación**: esta debe ser prolongada en el tiempo, plural sin ambigüedades ni contradicciones, pues constituyendo la única prueba enfrentada a la negativa del acusado, que proclama su inocencia, prácticamente la única posibilidad de evitar la indefensión de éste es permitirle que cuestione eficazmente dicha declaración, poniendo de relieve aquellas contradicciones que señalen su inveracidad.

## II.1.3 LA INFRACCIÓN POR ACOSO DISCRIMINATORIO

En lo que se refiere a las conductas discriminatorias la TRLISOS distingue entre los actos discriminatorios (Art. 8.12) y las conductas de acoso discriminatorio (Art. 8.13.bis).

La diferencia es que en el primer caso nos encontramos ante “decisiones unilaterales de la empresa” y, en el otro supuesto estamos ante una conducta que engloba varios actos.



El **Art. 8.13 bis TRLISOS** establece como infracción muy grave *“el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, éste no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo”*.

Por lo tanto, la **conducta activa** de acoso por parte del propio empresario siempre será constitutiva de infracción mientras que respecto a la responsabilidad **por omisión**, la responsabilidad del empresario solo se produce en un segundo grado ante su conducta pasiva una vez que tuviera conocimiento de los hechos.

A efectos de responsabilidad administrativa, según el principio general de las normas de derecho administrativo sancionador debemos entender que el **“empresario” es el representante de la empresa en el centro de trabajo**. Establecer un criterio más estricto nos llevaría a que el trabajador afectado tuviera que dirigirse a instancias situadas fuera de su lugar de trabajo que son de difícil o a veces imposible acceso, y por el contrario, establecer un criterio más amplio teniendo por tal empresario a cualquier mando intermedio, nos llevaría a que la empresa no tuviera la oportunidad previa de ejercer su potestad disciplinaria sobre la conducta desviada de uno de sus trabajadores o su poder de dirección ante personas relacionadas con su empresa.

Esta conducta omisiva cubriría, por tanto, al igual que en el caso anterior, todas las conductas de acoso discriminatorio **que se dirijan frente al personal al servicio de la empresa** en el ámbito de las relaciones laborales, tanto las que sean obra del propio personal de la empresa como las realizadas por personas que tengan una relación con la misma.

Otra cuestión no menos importante es el **carácter tasado de las causas de discriminación** que son constitutivas de esta infracción. De conformidad con lo previsto en el Art. 129.4 LRJPAC “las normas definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica”. No cabe, por tanto, considerar que el listado de causas discriminatorias sea meramente enunciativo.

#### **II.1.4. LA INFRACCIÓN POR ATENTAR A LA CONSIDERACIÓN DEBIDA A LA DIGNIDAD DEL TRABAJADOR**

Tanto el CT 34/2003 como toda la jurisprudencia de los tribunales han coincidido en la subsunción del acoso moral dentro de este derecho básico de la relación laboral, establecido en el Art. 4.2.e) del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el R.D.-Legislativo 1/95, en adelante ET.



El Art. 8.11 TRLISOS establece que son constitutivos de infracción laboral muy grave “*los actos del empresario que fueren contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores*”.

Dentro de este tipo caben, por tanto, todos los actos del empresario contrarios a la intimidad y a la consideración debida a la dignidad del trabajador, ya sean actos concretos y aislados, en este caso de la suficiente relevancia o entidad, o bien se trate de las conductas que antes hemos definido como constitutivas de acoso moral en el trabajo, bien ya sea por abuso de autoridad o por conducta vejatoria.

Dentro de los actos concretos y aislados de suficiente relevancia y entidad consideramos que siempre se encontrarían las agresiones físicas dirigidas hacia el trabajador (**violencia física interna**).

En lo que se refiere a la responsabilidad del empresario por **conductas activas y omisivas** ante el acoso sufrido por sus propios empleados en su relación laboral, ya sea a manos de personal de su empresa o relacionado con ella, se considera más apropiado aplicar el criterio de imputabilidad establecido en el Art. 8.13 bis TRLISOS para el acoso discriminatorio por existir plena identidad de razón entre ambos supuestos.



### II.1.5. LA INFRACCIÓN POR VIOLAR CLAUSULAS NORMATIVAS DE CONVENIOS COLECTIVOS O DERECHOS BÁSICOS DE LA RELACIÓN LABORAL

Por último, es necesario abordar los incumplimientos de las denominadas obligaciones preventivas frente al acoso previstas en el **Art. 48 LO 3/2007** y en diversos **Convenios Colectivos**. Entendemos que lo dispuesto en el Art. 48 LO 3/2007 forma parte del contenido básico del derecho previsto en el Art. 4.2.e) ET sin llegar a estar su incumplimiento tipificado como infracción muy grave por el Art. 8.11, 8.13 y 8.13 bis TRLISOS, **cuando no exista una constatación del acoso**.

Sin perjuicio de que el incumplimiento de estos preceptos pueda ser considerado como infracción de prevención de riesgos laborales, estimamos que también constituye **infracción laboral grave prevista por el Art. 7.10 TRLISOS** por “*establecer condiciones de trabajo inferiores a las establecidas legalmente o por convenio colectivo, así como los actos u omisiones que fueren contrarios a los derechos de los trabajadores reconocidos en el Art. 4 ET, salvo que proceda su calificación como muy graves, de acuerdo con el artículo siguiente*”.



## II.2 LAS INFRACCIONES DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES POR ACOSO Y VIOLENCIA EN EL TRABAJO

La violencia y el acoso en el trabajo también pueden constituir un incumplimiento e infracción de las normas de prevención de riesgos laborales.

La seguridad y salud del trabajador es el objeto de protección de esta legislación y basta con la existencia de un riesgo real y previsible de daño a la salud de los trabajadores para que estas normas sean de plena aplicación.

Además de los argumentos legales que ya establecía el CT 34/2003 basados en los **Art. 4.7.d), Art. 15.1.g) y 25.1 LPRL** y del reconocimiento explícito como disciplina preventiva de la Ergonomía y Psicología Aplicada (**Anexo VI RSP**), el Tribunal Constitucional en el FJ 5ª de su sentencia 160/2007 reconoce la aplicación del **Art. 14 de la LPRL** ante **situaciones de riesgo psicosocial**. Estas situaciones se definen como las resultantes de la interacción entre los trabajadores y la organización de la empresa y tienen como básicas manifestaciones los errores humanos debidos a la organización del trabajo, el estrés laboral y la violencia en el trabajo. Estrés y violencia son situaciones que se interrelacionan y que con frecuencia se manifiestan de forma sucesiva o simultánea.

**Las medidas de prevención** que el empresario debe aplicar ante los supuestos de acoso y violencia en el trabajo de los que tenga conocimiento o debiera haberlo tenido son las que mejor se adapten a cada situación concreta, aplicando las obligaciones generales de los Art. 14,15, 16, 18, 22 y 25 LPRL.

**Una vez establecida la aplicación de la LPRL a las situaciones contempladas en este CT es preciso establecer las formas de actuación de la ITSS ante los supuestos de hecho concretos.**

### II.2.1 LOS SUJETOS RESPONSABLES DE LAS INFRACCIONES PREVENTIVAS

El sujeto responsable de las obligaciones preventivas es **el empresario en la relación laboral** (Art. 14.2. LPRL), pero en la legislación de riesgos laborales esta responsabilidad puede ser compartida por el **empresario principal** de la propia actividad (Art. 24.3. LPRL) o por **otros empresarios presentes** en el centro de trabajo con los que debe coordinar las medidas adecuadas (Art. 24.1 LPRL y RD 171/2004, por el que se desarrolla el art. 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales) o por el **empresario titular del centro** (Art. 24.2. LPRL).

Esta responsabilidad de otros sujetos es particularmente importante en aquellos casos en que los problemas de acoso y violencia surgen entre personal de distintas empresas o incluso entre personas externas pero que prestan servicios con ellas.



En estos casos, **las medidas necesarias** para prevenir o intervenir ante situaciones de violencia y acoso **deben ser adoptadas por varias empresas** y todas ellas han de tener su parte de responsabilidad de conformidad con los preceptos antes mencionados.

## II.2.2. LAS INFRACCIONES POR FALTA DE PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES

De acuerdo con los principios de la LPRL, la actividad preventiva consiste en evitar que los riesgos lleguen a materializarse.

### a) La evaluación o identificación de riesgos psicosociales

La falta de evaluación o identificación de riesgos psicosociales, su falta de revisión ante la manifestación de problemas con ellos relacionados, o no llevar a cabo las medidas que en ellas se establezcan puede ser una infracción grave de las previstas en el Art. 12.1.b) TRLISOS, mientras que la falta de planificación de esas medidas puede ser una infracción grave de las previstas en el Art. 12.6. TRLISOS.

### b) Otras medidas preventivas

Otras medidas preventivas que también afectan a los riesgos psicosociales son aquellas que ya no afectan a la organización de la empresa sino solo a los individuos. La vigilancia sanitaria prevista en el **Art. 22 LPRL** se realiza en función de los riesgos existentes en el puesto de trabajo, y en el caso de que en el mismo se detecten riesgos psicosociales, los exámenes de salud también comprenderán la salud psíquica de los trabajadores cuyo incumplimiento puede ser infracción grave (Art. 12.2 TRLISOS).

La obligación de formación e información sobre los riesgos de su puesto de trabajo esta prevista en el Art.18 y 19 LPRL, y su incumplimiento constituye infracción grave (Art. 12.8 TRLISOS).

## II.2.3. LAS INFRACCIONES POR FALTA DE INTERVENCIÓN ANTE LA IDENTIFICACIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES

### a) El incumplimiento del deber general del art. 14 LPRL

Cuestión distinta de las anteriores son las obligaciones del empresario ante la **identificación** de un problema relacionado con el estrés y la violencia en el trabajo. Ya no se trata, como en el supuesto anterior, de una actividad puramente preventiva, sino de la necesidad de abordar situaciones o problemas sobrevenidos de las que el empresario ha tenido conocimiento o debiera haberlo tenido.

A este respecto, el **apartado 4 del Acuerdo Europeo sobre el Estrés Laboral** señala 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 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"*.

Ante la falta de precisión de la norma legal, corresponde de forma exclusiva al empleador la determinación de las medidas que considere razonablemente adecuadas a cada situación y, por tanto, no es tarea del Inspector llevarla a cabo, sin perjuicio de las recomendaciones y asesoramiento técnico que pueda realizar a este respecto.

Lo que supondría una clara infracción del Art. 14.2 LPRL es tanto la conducta activa del empleador que propicie estas situaciones como su **pasividad** ante las mismas .

La medida más común de intervención ante los problemas de violencia en el trabajo es la implantación de los **sistemas de resolución interna de conflictos** ya tratado en otros apartados de este CT, y que también pueden ser arbitrados de forma unilateral por el empresario como medida de intervención, bien ya sea por propia iniciativa o como resultado de la evaluación de riesgos psicosociales.

La falta de intervención del empresario ante un problema relacionado con la violencia en el trabajo puede suponer una infracción en materia de prevención de riesgos laborales que puede ser leve (**Art. 11.4 TRLISOS**), grave (**Art. 12.16. TRLISOS**) o muy grave (**Art. 13.10 TRLISOS**) de acuerdo con cuál sea la valoración del riesgo para la salud del trabajador.

#### **b) La falta de investigación de los daños para la salud del trabajador**

Otra forma de intervención es la relativa al supuesto en que el empresario conozca o razonablemente sospeche que la baja por enfermedad del trabajador puede deberse a una situación de estrés o violencia en el trabajo. En este caso, el deber del empresario es, de acuerdo con lo previsto en el **Art. 16.3. LPRL**, llevar a cabo una investigación al respecto, a fin de detectar las causas de estos hechos. El incumplimiento de este precepto puede constituir una infracción grave conforme al **Art. 12.3. TRLISOS**.

#### **c) La falta de medidas de coordinación y cooperación**

Por último, en el caso de que la intervención sobre estos hechos deba ser llevada a cabo por varios de los empresarios presentes en el centro de trabajo, se tendrán que arbitrar entre ellos las medidas de coordinación y cooperación necesarias.

En la práctica, estas también pueden consistir en la adopción de procedimientos o protocolos de gestión de conflictos en los centros de trabajo.

La falta de adopción de estas medidas puede suponer una infracción grave (**Art. 12.13 TRLISOS**) o muy grave (**Art. 13.7. TRLISOS**) cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.



## II.2.4. LAS INFRACCIONES POR FALTA DE PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS ESPECIALMENTE SENSIBLES

Por último, se han de considerar las denominadas medidas de protección frente a las personas que presentan una incompatibilidad, debidamente acreditada por un facultativo o técnico competente, con el puesto de trabajo que se les ha asignado o que se les pretende asignar debido a sus características o condiciones psíquicas.

Esta situación es la que se encuentra regulada en el **Art. 25.1 LPRL**, que es precisamente la situación tratada en las Sentencias del Tribunal Constitucional que antes hemos mencionado. El incumplimiento de este precepto puede dar lugar a la comisión de una infracción grave (**Art. 12.7. TRLISOS**) o muy grave (**Art. 13.4. TRLISOS**) cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

## II.3 LA CONCURRENCIA DE INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL

Como ya hemos señalado, **la complejidad en el tratamiento jurídico de las conductas de acoso y violencia en el trabajo reside en su carácter pluriofensivo, ya que las mismas pueden suponer al mismo tiempo una violación de derechos básicos de la relación laboral y del derecho a la prevención y protección de la salud del trabajador.**

En estos casos se han producido hechos constitutivos de varias infracciones que se refieren a los mismos hechos y los mismos sujetos y por tanto entran en juego las reglas del concurso de sanciones administrativas previstas en el **Art. 4 apartados 4 y 6 del RD 1398/1993** que prescribe la imposición de la infracción más grave, de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 4.4.

Se dan así **dos posibles situaciones de concurso**. La primera sería la del predominio de las infracciones laborales muy graves (Art. 8.11, 8.13 y 8.13 bis TRLISOS) cuando concurren con las infracciones preventivas graves, y la segunda la del predominio de las infracciones preventivas muy graves sobre las infracciones laborales muy graves, cuando concurren los hechos y circunstancias que tipifican los artículos 13.4. y 13.7 TRLISOS.

Otro supuesto de concurrencia sería aquel en que el Inspector no haya podido constatar la existencia de conductas de acoso y violencia imputables al empresario pero sí ha podido comprobar la **falta de medidas preventivas o de intervención** ante la identificación de riesgos psicosociales.

Ante este supuesto, la concurrencia de infracciones laborales y preventivas se podría dar entre la infracción laboral grave del Art. 7.10 TRLISOS y las infracciones de prevención de riesgos laborales de los Artículos 12 y 13 de esta norma que antes hemos descrito.

En este caso, como regla general, serán de predominante aplicación las infracciones graves preventivas sobre las infracciones graves de carácter laboral conforme a lo dispuesto en el Art. 4.4. RD 1398/1993 puesto que las sanciones que se derivan de las primeras serían, por lo general, más gravosas.



En cualquier caso, **es recomendable que en el Acta de Infracción siempre se hagan constar todas las infracciones detectadas**, ya sea las de carácter laboral como las de carácter preventivo, así como la aplicación final de las normas del concurso del Art. 4 RD 1398/1993. De esta forma quedaría documentada la comisión de infracciones en materia de prevención de riesgos laborales ante una eventual imposición del recargo de prestaciones de la Seguridad Social.

#### **II.4 LA CONCURRENCIA CON ILÍCITOS PENALES Y EL ORDEN JURISDICCIONAL PENAL**

Las conductas de acoso y violencia en el trabajo pueden dar lugar a hechos constitutivos de ilícito penal. Esto ocurre en los supuestos de lesiones (tanto físicas como psíquicas), atentado contra la integridad moral (Art. 173 del Código Penal, aprobado por la L.O. 10/95, de 23 de noviembre, en adelante CP), coacciones (Art. 172 CP), acoso sexual (Art. 184 CP).

Se debe tener en cuenta, en primer lugar, que la tipificación de los ilícitos penales no tiene el mismo contenido que las sanciones administrativas en el orden social y que por regla general la definición de las conductas infractoras suele ser más amplia y precisa. Por otra parte, el requisito de dolo y gravedad suele ser la regla dominante en los ilícitos penales mientras que en las sanciones administrativas no es sino un mero factor agravante de la sanción.

En cualquiera de los casos, y de acuerdo con la legislación vigente y las instrucciones y criterios técnicos de la DGITSS, el Inspector actuante debe extender el Acta de Infracción por los hechos que haya constatado y el contenido de dicha Acta debe ser comunicada al Ministerio Fiscal en el caso de que el Jefe de Inspección aprecie la posible concurrencia de hechos presuntamente delictivos.

La paralización del expediente administrativo sancionador por el inicio de actuaciones penales debe ser acordada cuando haya plena coincidencia de sujetos, hechos y fundamento entre el ilícito penal y la sanción administrativa que se pretende imponer.

#### **III. OTRAS ACTUACIONES DE LA ITSS**

Además del inicio del procedimiento administrativo sancionador, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede realizar acciones de información y asesoramiento técnico, y en su caso mediación, así como actuaciones en materia de Seguridad Social, como la de instar el procedimiento de declaración de incapacidad permanente, la realización de informes a la Entidad Gestora sobre la determinación de la contingencia profesional causante de la incapacidad, la propuesta de recargo de prestaciones, o las de formulación de requerimientos al amparo de lo establecido en el art. 43 de la LPRL.



## IV. CONTROL Y REQUERIMIENTO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

**IV.1** Las acciones de control y vigilancia en las administraciones públicas sobre las situaciones de acoso y violencia presentan **especial complejidad** por cuanto que la legislación a la que están sometidos puede ser laboral y de función pública para distintos colectivos que con frecuencia prestan servicios de forma simultánea en los mismos lugares de trabajo.

También se deben tener en cuenta a este respecto las exclusiones en la aplicación del Art. 3.2. LPRL y del ámbito de la acción inspectora (Art. 4 LOITSS)

**Para el personal laboral** es de aplicación todo lo ya mencionado en este CT sobre infracciones laborales, mientras que para el personal funcionario y estatutario estas normas no resultan de aplicación. La **legislación sobre función pública** ha establecido sus propias normas a favor de los derechos de los empleados públicos y la protección frente a conductas de acoso y violencia (Art. 14 h), 95.2.b) y o) de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público). También el **Art. 62 LO 3/2007** ha establecido la obligación de implantar un protocolo de actuación ante las situaciones de acoso sexual y por razón de sexo sometido en su vigencia a plazos especiales para la Administración General del Estado (DF 6ª).

Es importante tener en cuenta que **respecto a las situaciones de acoso y violencia que sufran los funcionarios y personal estatutario concurren las competencias de distintos órdenes administrativos y jurisdiccionales**. De esta forma:

- a. El ejercicio de las facultades de **control y vigilancia de los derechos** de protección frente a las conductas de acoso y violencia solo corresponde a la propia Administración a través de sus propios servicios y el ejercicio de su potestad disciplinaria.
- b. **El control de legalidad de las resoluciones administrativas** es competencia exclusiva del orden jurisdiccional contencioso administrativo.
- c. La labor de control de la ITSS se circunscribe al requerimiento de medidas en materia de prevención de riesgos laborales (Art. 45 LPRL) que ha de ejecutar la propia Administración a través de sus recursos preventivos y, en su caso, a las acciones que antes hemos contemplado en materia de seguridad social y de manera muy excepcional a la orden de paralización de trabajo de la que más tarde trataremos.

**IV.2** Por todo ello resulta necesario **delimitar el ámbito de las actuaciones de la ITSS** respecto al personal funcionario y estatutario. Para ello hay que tener en cuenta:

- Que la Inspección sólo es competente para realizar actuaciones relacionadas con la prevención de riesgos laborales y el derecho de los trabajadores a la protección de su integridad física y no para atender los supuestos de simple violación del derecho a la consideración debida a la dignidad previsto en las normas arriba mencionadas y



- que el objeto del control y vigilancia de la ITSS es la Administración empleadora y no la conducta de las personas que en ella prestan servicios.

A la vista de estos criterios, las actuaciones inspectoras relativas al conocimiento de los hechos y circunstancias que concurren en cada caso solamente han de ir dirigidas a comprobar aquellos que sean relevantes para el ejercicio de nuestra actuación de requerimiento o en su caso orden de paralización o actuación en materia de seguridad social, y **en ningún caso el Inspector debe suplantar el papel disciplinario de la propia Administración.**

Para los casos en que se deba hacer uso de la aplicación general del Art. 14.2. LPRL la responsabilidad de determinar las medidas solo corresponde a la propia Administración empleadora sin perjuicio de las recomendaciones o asesoramiento técnico que pueda llevar a cabo el Inspector con ocasión de su actuación (Art. 3.2.1. LOITSS).

**IV.3** En lo que respecta al contenido del requerimiento se deberá seguir el procedimiento contemplado en el RD 707/2002, de 19 de julio, si se trata de la AGE y del resto de las Administraciones Públicas, por aplicación de lo previsto en su Disposición Adicional 2ª. En el caso de la Generalitat de Cataluña, será de aplicación el Decreto 193/2007, de 4 de septiembre, del Departamento de Trabajo de dicha Comunidad Autónoma, por el que se aprueba el reglamento sobre el procedimiento administrativo especial para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Generalitat de Cataluña. En el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, será de aplicación el Decreto 20/2008, de 29 de enero, del Departamento de Justicia y Trabajo, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas.

## V. LA ORDEN DE PARALIZACIÓN

Por último, se encuentra la posibilidad de que el Inspector dicte una **orden de paralización de las actividades** del trabajador cuando *“compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores”* (Art. 44 LPRL).

La aplicación de esta orden de paralización a los supuestos de acoso y violencia en el trabajo resulta muy excepcional pero no imposible. Para dictar esta orden el Inspector tiene que tener elementos de juicio suficientes para estimar la existencia de un riesgo cierto, grave y previsible para la salud del trabajador si la empresa no adopta con carácter inmediato medidas que puedan impedirlo o evitarlo.

Para ello debería concurrir una situación laboral que objetivamente pueda ser considerada como de riesgo grave e inminente para la persona afectada, teniendo particularmente en cuenta su particular **vulnerabilidad** ante esas circunstancias, de acuerdo con los informes o antecedentes médicos de los que el Inspector pueda tener conocimiento.



La paralización describirá los “trabajos” (incluyendo también dentro de este concepto la completa o parcial ausencia de tareas asignadas) que supongan un riesgo grave e inminente para la salud del trabajador, y la advertencia de que la paralización tendrá efectos hasta que no cese dicha situación.

## **VI. GUIAS DE COMPROBACIÓN.**

La actuación de la Inspección procurará adecuarse en todos los casos en que sea posible a la guía de buenas prácticas para la comprobación de las conductas en materia de acoso y violencia, comprobación elaborada por esta Dirección General, que adecua el presente Criterio Técnico.

## **VII. DEROGACIÓN**

Queda derogado a todos los efectos, desde el día de la fecha, el Criterio Técnico núm. 34/2003 “Criterio Técnico sobre “mobbing” (acoso psicológico o moral)”.

Madrid, 19 de febrero de de 2008  
AUTORIDAD CENTRAL/DIRECTOR GENERAL  
DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL



  
Raimundo Aragón Bombín

SRES. SUBDIRECTORES GENERALES, DIRECTORA ESPECIAL, DIRECTORES TERRITORIALES Y JEFES DE INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.