

Nº 45
Primer trimestre 2026

Gabilex

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA**



© Junta de Comunidades de Castilla La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 45

Marzo 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 45. Marzo 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.

D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)



D. José Enrique Candela Talavero

Funcionario de la Administración Local con
Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de
Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La
Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la
Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis
Ortega Álvarez*".

CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en
Tribunal Superior de Justicia de Asturias.



D^a Concepción Campos Acuña

Directivo Público Profesional.
Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y
Justicia. Gobierno de Cantabria.
Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La
Mancha.

D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior
de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de
la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción	11
-------------------------------	----

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR EN LAS RELACIONES
Y VISITAS ENTRE HERMANOS: A PROPÓSITO DE LA STS
383/2025

D ^a Francisca Ramón Fernández.....	17
---	----

INVESTIGACIONES INTERNAS EN EL SECTOR PÚBLICO
D. Juan José González López

.....	65
-------	----

EL ANÁLISIS DEL RIESGO EN LA AUDITORÍA DE LOS
CONTRATOS PÚBLICOS

D ^a Hortensia García Pérez....151
---	----------

LA ÚLTIMA DOCTRINA DE LOS TRIBUNALES
JURISDICCIONALES Y DE RECURSOS CONTRACTUALES
EN MATERIA DE ACCIÓN CONCERTADA. EXTREMADURA
Y OTRAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS

D. Álvaro Casas Avilés.....	237
-----------------------------	-----



HOMESCHOOLING Y ESCOLARIZACIÓN OBLIGATORIA
EN ESPAÑA
D. Ignacio Espíldora de Ancos.....313

ANÁLISIS DE CRITERIOS PARA GARANTIZAR LA
PROTECCIÓN DEL USUARIO EN ESPACIOS DE LA
ADMINISTRACIÓN LOCAL
D. Fernando Blanco Silva
D. Rubén Rodríguez Elizalde.....381

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

EL DELITO DE ODIO ANALÓGICO CONTRA REO
D. David Miras Estévez..421

RECENSIÓN

RECENSIÓN DEL LIBRO de los profesores RODRÍGUEZ-
ARANA MUÑOZ, J., y RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO,
M^a C., "LA DIMENSIÓN TEMPORAL EN LOS CONTRATOS
PÚBLICOS (SOBRE LA DURACIÓN Y LA PRÓRROGA EN
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA)",
D. José Enrique Candela Talavero.....433

BASES DE PUBLICACIÓN451



EDITORIAL

En el número 45 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional seis artículos doctrinales, una reseña de jurisprudencia y una reseña, todos ellos de indudable interés y actualidad, por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D^a Francisca Ramón Fernández, "El interés superior del menor en las relaciones y visitas entre hermanos: a propósito de la STS 383/2025", que ofrece un análisis especialmente valioso de la proyección del interés superior del menor en un ámbito tan sensible como es el mantenimiento y protección de los vínculos fraternos, aportando criterios útiles para la interpretación y aplicación judicial y administrativa en contextos de crisis familiar y de protección de menores.

A continuación, D. Juan José González López aborda "Investigaciones internas en el sector público", estudio de extraordinaria utilidad en el contexto actual de fortalecimiento de los sistemas de integridad, en el que se examinan los principales retos de las investigaciones internas desde una perspectiva garantista, con atención a su encaje organizativo, sus fases y los elementos esenciales para asegurar la eficacia y la seguridad jurídica.



Seguidamente, D^a Hortensia García Pérez presenta “El análisis del riesgo en la auditoría de los contratos públicos”, en el que profundiza en la identificación, valoración y tratamiento de riesgos en la contratación pública como eje metodológico para una auditoría más preventiva y orientada a resultados, conectando controles, evidencias y trazabilidad del expediente.

El artículo de D. Álvaro Casas Avilés, “La última doctrina de los tribunales jurisdiccionales y de recursos contractuales en materia de acción concertada. Extremadura y otras normativas autonómicas”, aporta una visión completa y comparada, particularmente oportuna, sobre la evolución doctrinal y los criterios decisorios en una figura que plantea debates intensos sobre su naturaleza, límites y garantías.

En quinto lugar, D. Ignacio Espíldora de Ancos, en “Homeschooling y escolarización obligatoria en España”, examina con detalle las tensiones entre libertad de enseñanza, deber de escolarización y el marco constitucional y legal vigente, ofreciendo claves interpretativas en un debate que sigue concitando atención social y jurídica.

Cierra la sección nacional el trabajo conjunto de D. Fernando Blanco Silva y D. Rubén Rodríguez Elizalde, “Análisis de criterios para garantizar la protección del usuario en espacios de la Administración local”, que sistematiza estándares y propuestas para reforzar la tutela de las personas usuarias en el ámbito local, con una aproximación práctica orientada a mejorar la calidad del servicio público y la confianza ciudadana.



La reseña de jurisprudencia, a cargo de D. David Miras Estévez, titulada "El delito de odio analógico contra reo", aporta un estudio preciso y esclarecedor sobre la delimitación del tipo penal y su tratamiento jurisprudencial.

Finalmente, D. José Enrique Candela Talavero realiza la recensión de la obra de los profesores Rodríguez-Arana Muñoz, J., y Rodríguez Martín-Retortillo, M^a C., "La dimensión temporal en los contratos públicos (sobre la duración y la prórroga en la contratación pública)", destacando los aportes esenciales de un trabajo que resulta especialmente pertinente para uno de los puntos más sensibles de la gestión contractual: la correcta configuración, ejecución y control del tiempo contractual.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción

Gabilex

Nº 45

Marzo 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL

ARTÍCULOS DOCTRINALES



ANÁLISIS DE CRITERIOS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN DEL USUARIO EN ESPACIOS DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

Doctor Fernando Blanco Silva

Ingeniero industrial en la Xunta de Galicia

Doctor Rubén Rodríguez Elizalde

Coordinador del Master en Prevención de Riesgos
Laborales en la Universitat Oberta de Catalunya

Resumen: El titular de un espacio debe garantizar la seguridad de sus usuarios (trabajadores y visitantes) para evitar cualquier accidente que pueda ocurrir debido a su mal estado o cualquier imprevisto, considerando que el titular es el responsable de la actividad que se realiza en él, no solo el propietario.

Este artículo analiza la responsabilidad de los gobiernos locales como titulares de sus edificios en aquellos con responsabilidades claras, como los inmuebles (edificios administrativos, edificios socioculturales, etc.); además analiza las posibles responsabilidades en los edificios cuando el gobierno local es el propietario pero el titular es un tercero (concesiones administrativas, colaboraciones público-privadas, etc.), donde pueden



surgir responsabilidades subsidiarias en caso de mal mantenimiento o funcionamiento.

Existe una amplia gama de áreas en las que estas responsabilidades podrían surgir; este artículo analiza cómo garantizar la seguridad de los usuarios (tanto empleados como visitantes) en sectores como la calidad de la edificación, la seguridad industrial, la prevención de riesgos laborales, la autoprotección, la gestión de residuos y la normativa sanitaria.

Palabras clave: Administración local, protección, prevención de riesgos, seguridad industrial y autoprotección.



Abstract: The holder of a space must to guarantee the safety of its users (workers and visitors), to avoid any mishap that may occur due to its poor condition or any unforeseen event. We understand the holder is the person responsible for the activity carried out therein, not only the owner.

This paper analyzes the responsibility of local governments like holders over their buildings in those with clear responsibility like property (administrative buildings, sociocultural buildings, etc.). The paper also examines potential responsibilities in buildings when the local government is the owner but the holder is a third parties (administrative concessions, public-private partnerships, etc.), where subsidiary liabilities may arise in the event of poor maintenance or operation.

There is a very wide range of areas in which these responsibilities could arise, this paper analyzes how to ensure the safety of users (both employees and visitors) in sectors such as building quality, industrial safety, occupational risk prevention, self-protection, waste management, and health regulations.

Keywords: Local government, protection, risk prevention, industrial safety, and self-protection

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN
2. CRITERIOS A CUMPLIR EN CUANTO A CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN
3. CRITERIOS EN SEGURIDAD INDUSTRIAL
4. CRITERIOS DE CONFORT EN LOS EDIFICIOS
5. NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
6. NORMATIVA DE AUTOPROTECCIÓN
7. RESIDUOS



8. NORMATIVA SANITARIA

9. COINCIDENCIAS Y SOLAPAMIENTOS

1. INTRODUCCIÓN

Las administraciones públicas tienen por definición una serie de competencias administrativas que son inherentes a su existencia, para lo que necesitarán espacios públicos. En el caso de la administración local las prestaciones que deberán ofrecer están recogidas de forma explícita en los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, incluyendo tanto la gestión administrativa ordinaria (urbanismo, medio ambiente urbano, bienestar social...) como la prestación de servicios al ciudadano (abastecimiento de agua potable, saneamiento de residuales, parques y jardines, bibliotecas, instalaciones deportivas...) u otras con fines de control (policía local, tráfico, protección de la salubridad pública...).

Para poder ejercer todas estas competencias (así como otras muchas que varían según la casuística de la propia administración) es preciso que ésta disponga de edificios e instalaciones para su explotación, así tenemos un amplio catálogo que incluyen dependencias administrativas, centros socioculturales, deportivos o dotacionales (estaciones depuradoras, estaciones de tratamiento de aguas, puntos limpios...) o auxiliares (centros de transformación, depósitos de agua, redes de distribución de abastecimiento y redes de saneamiento...).

La administración titular debe garantizar un funcionamiento óptimo de todos estos edificios e instalaciones a su cargo (incluso aquellas utilizadas por

terceros como es el caso de los colegios o centros de educación especial de los que debe asumir el mantenimiento), y esto se analiza en dos líneas:

i) Garantizar el uso eficiente de los mismos: Cualquier espacio público debería tener un uso acorde con su coste, y en el caso particular de los edificios nuevos que éstos se correspondan a una necesidad clara (Blanco Silva, 2023)

ii) Garantizar el uso seguro de los mismos para los usuarios, tanto para los trabajadores como visitantes. Esto estaría basado en el cumplimiento de normativa en edificación, seguridad industrial, prevención de riesgos laborales, autoprotección, residuos o sanitario.

Toda esta normativa deberá cumplirse a lo largo de la vida útil del edificio, que se caracteriza de forma general en diseño, ejecución, explotación, reacondicionamiento y finalmente el desmantelamiento cuando se cesa su uso.

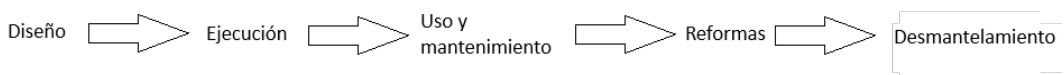


Figura 1: Evolución del uso de un edificio de la administración local

Fuente: Elaboración propia

Esta responsabilidad sobre el uso de los edificios podemos encuadrarla dentro de la responsabilidad patrimonial de la administración. La responsabilidad patrimonial se identifica habitualmente con las accidentes y negligencias en la vía y espacios públicos (Frontera Gayá), no debe limitarse exclusivamente a



éstos, ya que también aparece la responsabilidad patrimonial en los accidentes en estos edificios públicos.

2. CRITERIOS A CUMPLIR EN CUANTO A CALIDAD DE LA EDIFICACIÓN

El primer punto a analizar son los criterios generales a cumplir en las fases previas de diseño y ejecución de los edificios. En España la normativa general respecto al proceso de la edificación está recogido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (L.O.E. en lo sucesivo), que entre otros documentos desarrolla el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que desarrolla el Código Técnico de la Edificación (C.T.E.). El C.T.E. es el marco regulatorio que recoge “las exigencias básicas de calidad que deben cumplir los edificios, incluidas sus instalaciones, para satisfacer los requisitos básicos de protección y habitabilidad, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional segunda de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (L.O.E.)”. En el ámbito de aplicación del C.T.E. se incluyen “las edificaciones públicas y privadas cuyos proyectos precisen disponer de la correspondiente licencia a autorización legalmente exigible”, siendo de aplicación no sólo los usos residenciales (como tradicionalmente se piensa) sino cualquier edificio de uso administrativo, sanitario, deportivo... por lo que prácticamente todos los edificios de titularidad de la administración local estarían incluidos en su ámbito de aplicación.

La obligación del cumplimiento del Código Técnico en las administraciones públicas es obvia, generando la única incidencia del cumplimiento real en el caso de edificios



ya en uso, en los que pocas veces es obligatoria su transformación. El artículo 2 del C.T.E. obliga a su cumplimiento a "las obras de edificación de nueva construcción, excepto a aquellas construcciones de sencillez técnica y de escasa entidad constructiva, que no tengan carácter residencial o público (...)" por lo que todos los nuevos edificios públicos deben cumplirlo, y además también se aplica "a las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación que se realicen en edificios existentes, siempre y cuando dichas obras sean compatibles con la naturaleza de la intervención y, en su caso, con el grado de protección que puedan tener los edificios afectados".

Además del cumplimiento del C.T.E. en las nuevas edificaciones la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación incluye en su artículo 3.1. la necesidad de cumplir la normativa en "mantenimiento, conservación y el uso de los edificios e instalaciones", que incluye la funcionalidad de los mismos, por lo que claramente el propietario (en este caso una administración local) tiene la obligación de mantener el edificio en correcto estado para los usuarios.

Es importante que pese a que tanto la L.O.E. como el C.T.E. tratan de establecer responsabilidades claras entre los agentes participantes (promotor, proyectista, constructor, dirección facultativa, propietarios, usuarios...) la casuística es muy elevada, no siendo siempre obvio asignar un responsable a un suceso, por lo que una decisión judicial puede implicar a varios agentes no previstos a priori (Ríos Dávila, 2008)

El C.T.E. fue aprobado por el Real Decreto 314/2006, y establece unas exigencias básicas en cuanto a los criterios en las categorías siguientes:



- Seguridad estructural: Establece criterios para garantizar la protección en cuanto a los elementos estructurales que lo componente (soportes, vigas, fachadas...).
- Seguridad en caso de incendios: Establece criterios para minimizar el riesgo de incendio en los edificios, tanto en el propio diseño, garantía de resistencia al fuego de los materiales, recorridos de evacuación u obligación que dispongan de en caso de instalaciones de protección.
- Seguridad de utilización y accesibilidad: Garantiza la protección de los usuarios en cuanto a caídas, atrapamiento, aprovisionamiento, iluminación mínima, riesgo de alta ocupación, vehículos en garajes, acción del rayo o garantía de accesibilidad para personas con escasa movilidad.
- Salubridad: Incluye las medidas para que los edificios sean salubres, tales como la protección frente a la humedad, recogida y evacuación de los residuos, calidad en el aire interior, calidad de aguas (suministro y evacuación) y protección frente a la exposición al radón.
- Seguridad contra el ruido: Incluye unas exigencias para garantizar que la exposición al ruido por parte de los usuarios es razonable, garantizando un aislamiento acústico en los edificios que permita la habitabilidad, mediante materiales que garantizan el aislamiento acústico para los distintos usos.
- Ahorro de energía: Este epígrafe solapa la reducción de consumos de energía encuadrados en la lucha contra el Cambio Climático y la necesidad de disponer de viviendas confortables, así dispone de exigencias en cuanto al aislamiento térmico de las viviendas, exigencias de las instalaciones térmicas (Reglamento de



Instalaciones Térmicas en los Edificios, que se abordará más adelante), exigencias en cuanto a un alumbrado eficiente, contribuciones de energías renovables para la producción de agua caliente y electricidad o garantía de sistemas de recarga eléctrica para vehículos. A diferencia de los otros documentos básicos el D.B.-A.E. no tiene como función principal el diseño seguro de los edificios para los usuarios, sino que éstos sean eficientes considerándolos como un consumidor de energía. Aunque no forma parte del Código Técnico de la Edificación debemos citar la certificación energética de los edificios, que va a calificar a los edificios con una calificación entre A (el edificio más eficiente) y G (el edificio menos eficiente), mediante el *Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*. Este Real Decreto obliga a que se realice una certificación energética de todos los edificios con usos administrativos, sanitarios, residencial público, cultural, transporte de personas, deportivo o docente de superficie mayor a 500 m², incluso para aquellos que no van a ser comercializados como es el caso de los edificios públicos.

Debido a que un colapso estructural de un edificio es el riesgo más trágico (y extraordinario) que se presenta en el ámbito de la edificación la L.O.E. obliga a:

"La protección estructural, de forma que la edificación no se derrumbe total o parcialmente, ni sufra deformaciones inadmisibles ni daños que afecten a su resistencia mecánica, estabilidad y rigidez."

Además de forma explícita el artículo 16. *Los propietarios y usuarios establecen como una obligación de los propietarios, "conservar en buen estado la*



edificación mediante un adecuado uso y mantenimiento, así como recibir, conservar y transmitir la documentación de la obra ejecutada y los seguros y garantías con que ésta cuente, incluyendo además la responsabilidad civil en el caso de incumplimiento de la L.O.E. Esta podría llegar a ser penal en el caso de catástrofes cuando se achaque el incumplimiento al mismo (por ejemplo, derrumbe de un edificio por incumplimiento claro de la L.O.E.).

En un segundo nivel de riesgo nos podríamos encontrar un incumplimiento de los otros aspectos del C.T.E., que sin llegar a causar el derrumbe del edificio podría provocar lesiones (atrapamientos) o enfermedades (incumplimiento de las condiciones mínimas de confort termohigrométrico como humedad, temperatura, renovación de aire, exposición al radón...), que también podrían ser imputadas al titular del edificio cuando éste no ha cumplido las exigencias del C.T.E.

3. CRITERIOS EN SEGURIDAD INDUSTRIAL

Otro punto imprescindible es garantizar la seguridad de las instalaciones en los edificios, en los edificios de la administración local no suelen existir complejas instalaciones industriales de producción industrial, pero sí existen instalaciones que completan las edificaciones citadas en el apartado anterior. Estas instalaciones están reguladas por la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria y a su vez desarrolladas en reglamentos en forma de Real Decreto. Esta Ley de Industria tiene un contenido muy amplio, pero nos interesa en particular el artículo 12. Reglamentos de protección como el texto de



referencia de la seguridad industrial en España. En su apartado 12.1 indica que estos reglamentos establecerán:

a) Las instalaciones, actividades, equipos o productos sujetos a los mismos.

b) Las condiciones técnicas o requisitos de protección que según su objeto deben reunir las instalaciones, los equipos, los procesos, los productos industriales y su utilización, así como los procedimientos técnicos de evaluación de su conformidad con las referidas condiciones o requisitos.

c) Las medidas que los titulares deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad de las instalaciones o de la utilización de los productos; incluyendo, en su caso, estudios de impacto ambiental.

d) Las condiciones de equipamiento, capacidad técnica y, en su caso, el régimen de comunicación o declaración responsable sobre el cumplimiento de dichas condiciones exigidas a las personas o empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, montaje, conservación y mantenimiento de instalaciones y productos industriales.

e) Cuando exista un riesgo directo y concreto para la salud o para la protección del destinatario o de un tercero, la exigencia de suscribir seguros de responsabilidad civil profesional por parte de las personas o empresas que intervengan en el proyecto, dirección de obra, ejecución, montaje, conservación y mantenimiento de instalaciones y productos industriales. La garantía exigida deberá ser proporcionada a la naturaleza y alcance del riesgo cubierto.



Continuando con el artículo 12, en su apartado quinto, se establece que será el Gobierno de España el que aprobará estos reglamentos, así en función de este artículo el ministro con las competencias en seguridad industrial aprobará reglamentos específicos como son los que regulan aspectos administrativos (Reglamento de calidad industrial, Reglamento del Registro Industrial) o de las propias instalaciones (instalaciones eléctricas en alta tensión, instalaciones eléctricas en baja tensión, ascensores, contraincendios, compresores, gases combustibles...).

La normativa industrial es muy madura debido a que se trata de instalaciones que existen desde hace decenas de años (incluso algunas más de un siglo) que están fuertemente reguladas mediante reglamentos que se actualizan de forma frecuente, y con contenido muy estricto tanto en el diseño, ejecución, operación y mantenimiento, con una *“regulación cuya eficacia se demuestra por la baja tasa de siniestros ocurridos en las instalaciones industriales de nuestro país”* (Prieto Barrio; Martínez Martín, 2015).

Respecto a la responsabilidad de la administración local como titular/propietaria del edificio volvemos al artículo 12.c) de la Ley 21/1992 en el que se exponía que serían los titulares de los edificios los que *“deban adoptar para la prevención, limitación y cobertura de los riesgos derivados de la actividad de las instalaciones o de la utilización de los productos (...)”*.

Es importante aclarar que la Ley de Industria imputa al titular del edificio la responsabilidad de su mantenimiento, aunque no es tan evidente el concepto de titular. En los edificios que son directamente



explotados por la propia administración local (edificios administrativos, deportivos, socioculturales...) está clara esta responsabilidad, pero empieza a discutirse en otros que están explotados por terceros en régimen de concesión administrativa (cafetería de un edificio público, gimnasios y espacios deportivos que son explotados por empresas) y finalmente aquellas infraestructuras que se construyen en colaboración público-privada como puede ser una estación depuradora, potabilizadora o punto limpio en el que la explotación es realizada íntegramente por terceros. Es obvio que en el segundo y tercer caso la responsabilidad principal será del explotador directo que ejerce como titular, pero no debemos olvidar que en caso de accidente la responsabilidad judicial puede ser muy amplia, por lo que es recomendable que por parte de la administración local se asegure el cumplimiento de la normativa industrial (realización de revisiones e inspecciones periódicas, contratos de mantenimiento vigentes...) y además en los pliegos de condiciones se establezca claramente que serán los explotadores de los edificios los responsables de garantizar la seguridad en el ámbito industrial (y por extensión en edificación) de los mismos.

4. CRITERIOS DE CONFORT EN LOS EDIFICIOS

Aunque ya se ha adelantado en la parte de edificación debemos hacer un análisis específico para las instalaciones térmicas en los edificios. El *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios (R.I.T.E.)* que tiene una doble naturaleza dentro de la L.O.E. y de la Ley de Industria (de hecho, se aprobó



como una resolución conjunta de los ministros con competencias en vivienda y en industria).

Este Reglamento formalmente figura como un documento propio del Código Técnico de la Edificación (dentro de la LOE) pero realmente está describiendo unas exigencias en seguridad industrial, y el ámbito sancionador corresponde a la Ley de Industria, por lo que podemos hablar de una "naturaleza jurídica".

En el R.I.T.E. es importante citar el Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto, de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural. Entre otras medidas propias de la situación excepcional provocadas por la Invasión de Ucrania el legislador optó por implantar obligaciones para la reducción de los consumos de energía en calefacción y refrigeración en espacios públicos, entendiéndose como tales aquellos de titularidad pública (entre los que estarían los de las administraciones locales) así como grandes centros comerciales, cines, centros de congresos, estaciones de viajeros (autobuses, aeropuertos...) marcando una temperatura máxima de 21°C cuando sea necesaria el calentamiento de las estancias (calefacción) y un valor mínimo de 26°C cuando es necesaria la refrigeración de los mismos mediante aire acondicionado o sistemas similares. Además, este Real Decreto-ley establece que estos edificios dispondrán de dispositivos que midan condiciones termohigrométricas (temperatura y humedad), así como el cierre de puertas para evitar el



despilfarro energético, que se producirá cuando están abiertas.

5. NORMATIVA EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Otra exigencia importante en los edificios de titularidad pública es la garantía de protección y salud para sus trabajadores, regulado por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (Ley de P.R.L. en lo sucesivo). El contenido de esta Ley es muy amplio, siendo la parte que más nos interesa el Artículo 14. Derecho a la protección frente a los riesgos laborales en su primer apartado:

Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de protección y salud en el trabajo.

El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio. (...)

Vemos que este artículo 14.1 marca la obligación clara del empresario (y por extensión de las administraciones públicas) para garantizar la protección eficaz en materia de protección y salud de los trabajadores a su servicio, y esto debe ser aplicado de forma explícita en el ámbito de las administraciones públicas. La Ley de PRL se está compuesta de siete apartados con un contenido muy amplio, siendo imprescindible destacar que es responsabilidad del empresario-administración



garantizar la protección de sus trabajadores (Estropá Zapater & García Blasco, 2015; Escribá Pérez, 2021).

En las administraciones públicas la prevención de riesgos debe particularizarse para cada administración en particular, así existe normativa específica para la Administración General del Estado (Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado), y las comunidades autónomas o administración local también han emitido normativa propia dentro de sus ámbitos competenciales, aunque no existe una obligación general para todos los edificios de ayuntamientos y diputaciones.

Aclarar esta obligación del empresario (en este caso de la administración pública) ha sido el principal éxito de la Ley 31/1995, porque aclara una situación previa confusa y muy problemática en la que no siempre era obvio quien era el primer responsable en caso de accidente, no obstante esta responsabilidad no puede entenderse como un valor absoluto, ya que el resto de participantes también tendrán que hacer frente sus obligaciones, por ejemplo los trabajadores (Blanco Silva, F.; Baraza Sánchez, 2023), y en esta misma línea se expresa Calvo Maté (2018), *“absolutamente todos los trabajadores tienen obligaciones en esta materia, por ello, todas las personas que conforman la empresa tiene que tener presente a diario cuáles son las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales”*. Es importante aclarar que la Ley 31/1995 incluye obligaciones además para importadores, comercializadores o fabricantes (Rodríguez Sanz de Galdeano, 2006).



Siguiendo con las obligaciones de la administración pública en cuanto a garantizar la protección de sus trabajadores debemos acotar este concepto, ya que la Ley de PRL las vincula a los trabajadores propios, entendiendo como tales asumiendo la administración pública el papel de empresario, así la obligación directa de garantizar la protección y salud no incluye otras figuras que podemos considerar "afines" como trabajadores externos (incluso con contratos subrogados), empresas de trabajo temporal o estudiantes en prácticas sin contrato laboral con la propia administración; si incluiría evidentemente a personal fijo (funcionarios, laborales...), eventuales o trabajadores con contratos laborales limitados (por ejemplo acumulación de funciones).

Más allá de la obligación explícita sobre sus propios trabajadores también existen responsabilidades a la hora de colaborar con las empresas externas como la coordinación de actividades empresariales cuando estas empresas desarrollen actividades laborales en el recinto del titular (en este caso en un edificio de titularidad local) que están recogidas en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales. En estos casos el titular deberá asegurarse que se realiza la coordinación de actividades empresariales, así como informar a las empresas concurrentes de los riesgos propios del edificio.

Otro punto muy importante en el caso de las administraciones públicas está en el artículo 20. Medidas de emergencia:



El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas.

Para la aplicación de las medidas adoptadas, el empresario deberá organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas.

El artículo no lo cita explícitamente el Plan de Emergencias, pero este será el documento que justifica el cumplimiento de artículo 20. El Plan de Emergencias no es un documento de aplicación de forma ordinaria en la administración pública porque según ni las actividades desarrolladas en los edificios públicos suelen ser peligrosas ni el número de trabajadores propios tan elevado, pero sí debemos considerar la "posible presencia de personas ajenas a la misma", como el punto crítico de su aplicación, así el Plan de Emergencias es obligatorio desde el punto de vista de la PRL cuando el



prevencionista que realiza la evaluación de riesgos considera que puede aparecer una emergencia, siendo obligación del empresario/titular su redacción, implantación y actualización. Así si bien un espectáculo cultural, deportivo o musical organizado por una administración pública (o en un espacio de la misma) no implica la presencia de un número elevado de trabajadores propios, pero sí de cientos o miles de visitantes y será función del prevencionista evaluar cuándo es necesaria o no la redacción del mismo.

Además de esta naturaleza laboral, e incluso cuando el prevencionista considera que no es necesario el Plan de Emergencias es posible que sea de aplicación un Plan de Autoprotección regulado en el ámbito de la protección civil, Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en el que profundizaremos más adelante.

La aplicación de la Ley 31/1995 se extiende al resto de normativa que la desarrolla, y que en general podemos dividir en tres grupos (Blanco Silva, F.; Baraza Sánchez, X., 2023):

i) Reales decretos que se aplican en todos los ámbitos laborales: Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de protección y salud en el trabajo, Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de protección y salud en los lugares de trabajo, Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de protección y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.

ii) Reales decretos que se centran en un único ámbito o profesión: Este sería el caso más claro



Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de protección y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca, Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la protección y la salud de los trabajadores en las actividades mineras o Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de protección y de salud en las obras de construcción.

iii) Reales decretos que siendo interdisciplinarios afectan a varias profesiones de forma transversal, como el Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y protección de los trabajadores frente al riesgo eléctrico (Real Decreto 614/2001 de prevención de riesgo eléctrico en lo sucesivo), Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo o 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.

Tal y como hemos comentado en el caso de la seguridad industrial o de la edificación puede aparecer confusión entre las responsabilidades del propietario del edificio y del explotador de un edificio en el caso de la prevención



de riesgos laborales estas responsabilidades son explícitas sobre el empresario, no obstante en el caso de concesiones administrativas es recomendable que por parte de la administración titular se verifique que la concesión cumpla la normativa en PRL y se recoja explícitamente esta obligación en los pliegos administrativos. Si bien las responsabilidades en cuanto a los trabajadores externos son muy extraordinarias (el ayuntamiento o diputación no tiene relación laboral con éstos) debemos evitar responsabilidades subsidiarias en ámbitos como la coordinación de actividades empresariales o cumplimiento de condiciones de trabajo en los edificios (Real Decreto 486/1997), que un juez podría culpabilizar al propietario del centro de trabajo, incluso siendo explotado por un tercero.

6. NORMATIVA DE AUTOPROTECCIÓN

Otra de las obligaciones de la administración local es en calidad de propietario de un edificio en el que se están desarrollando actividades de todo tipo (administrativas, culturales, lúdicas, deportivas, residenciales...) para usuarios, y es quizás la más compleja de analizar, por la amplia casuística en la que aparece.

Por un lado, está la responsabilidad civil general de que el titular del edificio garantice la protección de los visitantes/usuarios, según se recoge explícitamente en los artículos 1907 y 1908 del Código Civil:

Artículo 1907: El propietario de un edificio es responsable de los daños que resulten de la ruina del todo o parte de aquél, si ésta se verifica por falta de las reparaciones necesarias."

Artículo 1908: "Igualmente son responsables los propietarios de los daños causados:



- 1.º Por la explosión de máquinas que no se hallen en buen estado de funcionamiento.*
- 2.º Por el encendido de materias inflamables que no estén colocadas con la debida precaución.*
- 3.º Por la caída de árboles colocados en sitios de tránsito, cuando no sea ocasionada por fuerza mayor.*
- 4.º Por la emanación de humos excesivos, que sean nocivos a las personas o a la propiedad.*
- 5.º Por el establecimiento de depósitos de materias corrosivas o explosivas, sin las precauciones debidas."*

Adicionalmente debemos citar la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de protección Civil. Este concepto es un servicio público que "protege a las personas y bienes garantizando una respuesta adecuada ante los distintos tipos de emergencias y catástrofes originadas por causas naturales o derivadas de la acción humana, sea ésta accidental o intencionada". No profundizaremos en el reparto de competencias en protección civil entre los tres niveles de administración pública por no ser objeto de este documento aunque de forma muy resumida citaremos que será la Administración General del Estado la que haga una regulación general, las Comunidades Autónomas gestionará los planes territoriales y completará la legislación estatal para sus límites mientras que los ayuntamientos elaborarán planes municipales de actuación ante emergencias o la gestión de los medios propios de intervención (policía local, bomberos municipales o voluntarios de protección civil).

Volviendo a la necesidad del Plan de Emergencias nos remitiremos al Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo,



por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia y que están recogidos en el Anexo I de dicho Real Decreto 393/2007, que sigue en vigor, aunque sea previo a la Ley de protección Civil de 2015, porque no ha sido sustituido. La relación es amplia, y se incluyen establecimientos que en principio no serían de titularidad pública (grandes actividades industriales y de almacenamiento, infraestructuras energéticas y nucleares...), en otros casos es titularidad estatal o autonómica (puertos del Estado, aeropuertos nacionales, autopistas de peaje, estaciones de autobuses con más de 1.500 usuarios, edificios sanitarios con más de 200 camas, edificios residenciales públicos para ancianos o discapacitados con más de 100 usuarios) pero esta norma se debe cumplir para todos los edificios públicos (docentes, sanitarios, espacios culturales y deportivos cerrados ...) con aforo superior a 2.000 personas o con más de 28 metros de altura de evacuación, o aquellas instalaciones cerradas desmontables o de temporada con capacidad superior a 2.500 personas y en general cualquier actividad desarrollada al aire libre con más de 20.000 asistentes; en estos casos sí puede aparecer la responsabilidad de las administraciones locales en campos de fútbol, edificios de conciertos y actos culturales y una casuística muy elevada, apareciendo la responsabilidad incluso cuando estos se concesionan a empresas externas de forma permanente, y por supuesto cuando se alquilan puntualmente para la organización de eventos como conciertos o actuaciones teatrales. En estos casos lo recomendable es que el titular del recinto disponga de un Plan de Autoprotección, que debería ser adaptado por el usuario para esta actividad en particular.



El Anexo II del Real Decreto 393/2007 establece el contenido del Plan de Autoprotección en un total de nueve capítulos y dos anexos que citamos a continuación:

- Capítulo 1. Identificación de los titulares y del emplazamiento de la actividad
- Capítulo 2. Descripción detallada de la actividad y del medio físico en el que se desarrolla
- Capítulo 3: Inventario, análisis y evaluación de riesgos
- Capítulo 4. Inventario y descripción de las medidas y medios de autoprotección
- Capítulo 5. Programa de mantenimiento de las instalaciones
- Capítulo 6. Plan de actuación ante emergencias
- Capítulo 7. Integración del plan de autoprotección en otros de ámbito superior.
- Capítulo 8. Implantación del Plan de Autoprotección
- Capítulo 9. Mantenimiento de la eficacia y actualización del Plan de Autoprotección
- Anexo I. Directorio de Comunicación
- Anexo II. Formularios para la gestión de emergencias

Volviendo al Plan de actuación ante Emergencias indicar que éste podrá ser impuesto tanto en la evaluación de riesgos (formando parte de la PRL) como dentro del Plan de Autoprotección recogido por el Real Decreto 393/2007, que *deben definirse las acciones a desarrollar para el control inicial de las emergencias, garantizándose la alarma, la evacuación y el socorro. Comprenderá:*

6.1 Identificación y clasificación de las emergencias:

En función del tipo de riesgo.

En función de la gravedad.



En función de la ocupación y medios humanos.

6.2 Procedimientos de actuación ante emergencias:

a) Detección y Alerta.

b) Mecanismos de Alarma.

b.1) Identificación de la persona que dará los avisos.

b.2) Identificación del Centro de Coordinación de Atención de Emergencias de protección Civil.

c) Mecanismos de respuesta frente a la emergencia.

d) Evacuación y/o Confinamiento.

e) Prestación de las Primeras Ayudas.

f) Modos de recepción de las Ayudas externas.

6.3 Identificación y funciones de las personas y equipos que llevarán a cabo los procedimientos de actuación en emergencias.

6.4 Identificación del Responsable de la puesta en marcha del Plan de Actuación ante Emergencias.

Es importante citar que no formando parte de la seguridad industrial de forma estricta hay otras normativas que podemos considerar muy relacionadas, por ejemplo en el ámbito de las instalaciones eléctricas existen campos relacionados como la comercialización y organización del mercado eléctrico (Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico) o de garantizar la protección y salud de los trabajadores en el ámbito de la prevención de riesgos laborales (Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y protección de los trabajadores frente al riesgo eléctrico), aunque los límites de las tres normativas sectoriales parecen claros hay zonas que se solapan, siendo imprescindible que estén armonizados



entre sí, por ejemplo los límites entre alta y baja tensión (1.000 voltios en instalaciones en corriente alterna y 1.500 voltios en corriente continua) serán aplicados a los requisitos de diseño y protección de las instalaciones eléctricas (del ámbito de la seguridad industrial) pero también se aplican en el ámbito de la PRL para definir cuáles son los límites de peligrosidad en el ámbito laboral (aquellos trabajadores que trabajan en alta tensión tienen unos requisitos mucho más exigentes que los trabajadores que lo hacen en baja), otro caso que tiene diferentes aplicaciones son los valores normalizados de las tensiones que serán aplicados tanto en el ámbito de la seguridad industrial como de la organización del mercado eléctrico, y evidentemente deberán ser los mismos. En este mismo contexto de instalaciones eléctricas aparece una dualidad en cuanto a la formación de los trabajadores; en terminología de seguridad industrial se identifican al trabajador de alta capacidad como el instalador electricista (que dispone de la formación profesional necesaria para dirigir el trabajo de otros) a diferencia del trabajador auxiliar mientras que en el contexto de prevención de riesgos se identifican al trabajador cualificado (un trabajador que puede hacer las operaciones más peligrosas y dirige a otros) y al trabajador autorizado (un trabajador con menor competencia que trabaja exclusivamente en baja tensión realizando tareas seguras) y aunque el trabajador cualificado es análogo al instalador electricista y el autorizado es equivalente al auxiliar, nos podríamos encontrar que esto no siempre debe cumplirse (Blanco Silva, F.; Requejo García, M.A., 2009).

El solapamiento entre distinta normativa se aprecia de forma obvia en las instalaciones eléctricas, pero aparece



también en instalaciones de gases combustibles, regulados simultáneamente en el Real Decreto 919/2006 que aprueba el Reglamento de combustibles gaseosos y el ordenamiento del sector de los hidrocarburos se realiza bajo la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, adicionalmente también es necesario cumplir la normativa en PRL (Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales) aunque no existe un real decreto específico de prevención de riesgos al trabajar con gases combustibles como el expuesto en riesgo eléctrico.

Otros solapamientos aparecen entre normativa de seguridad industrial y el Código Técnico de la Edificación. Tal y como citábamos antes el C.T.E. exigirá unas características constructivas en los edificios, mientras que la seguridad industrial exige características en las instalaciones activas de protección, incluyendo ambas normativa específica para evitar la existencia de incendios en los edificios, el Documento Básico protección Contra Incendios incluye la instrucción DB-SI 4. Instalaciones de protección contra incendios que se deben incluir en la fase de diseño del edificio, y por otro lado están los requisitos de las mismas recogidos en el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios. El articulado del D.B.-S.I. 4 se exige que además de cumplirse las exigencias propias del C.T.E. se cumplirán también las generales que incluyan las normas de seguridad industrial.

7. RESIDUOS

Otros ámbitos importantes que se deben abordar son la gestión de residuos generados en estos espacios



públicos o el cumplimiento de normativa sanitaria. En cuanto a los residuos es de aplicación la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y las correspondientes leyes autonómicas. La Ley 7/2022 obliga en su artículo 25.2 a que las entidades locales realicen de forma separada la recogida de las siguientes fracciones a partir de diciembre de 2024:

- Papel
- Metales
- Plástico
- Vidrio
- Bioresiduos de origen doméstico
- Residuos textiles
- Aceite de cocina
- Residuos domésticos peligrosos
- Residuos voluminosos

Esta separación de los residuos se realiza en todo el ámbito municipal, pero deberá aplicarse de forma explícita en el ámbito de los edificios municipales, asegurándose que sea efectiva. La norma no obliga como tal a que existan todas las fracciones en todos los edificios, pero sí parece obvio que cada edificio administrativo deberá disponer de al menos una recogida selectiva para papel, además en aquellos en los que exista actividad hostelera (por ejemplo, concesiones administrativas de cafetería) se debería garantizar la existencia de otras fracciones como son metales, plásticos, vidrios o aceite de cocina.

8. NORMATIVA SANITARIA



Finalmente abordamos la normativa sanitaria. Recordando el artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local tenemos que es competencia de la administración local garantizar la salubridad pública de los ciudadanos de forma general, aunque esto en los edificios tiene una aplicación bastante difusa, siempre que se cumplan los anteriores criterios citados a lo largo de este tema (por ejemplo abastecimiento de agua potable de calidad, saneamiento de fecales...) aunque hay un aspecto que es de especial importancia como es la prevención de la legionelosis. La legionelosis es una enfermedad del aparato respiratorio que se produce por una bacteria denominada legionella, presente en ambientes con temperaturas entre 20°C y 45°C y alta humedad, que se vinculan habitualmente a instalaciones térmicas como torres de refrigeración, condensadores evaporativos, instalaciones comunes de A.C.S... y puede llegar a producir incluso la muerte en pacientes inmunodeprimidos (Gea-Izquierdo, 2011)

El Real Decreto 487/2022, de 21 de junio, por el que se establecen los requisitos sanitarios para la prevención y el control de la legionelosis, es un documento que forma parte del ámbito sanitario (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y en la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública) aunque a veces se considera por error dentro del ámbito de la seguridad industrial (en concreto del Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios).

En el ámbito de las instalaciones locales la bacteria se puede encontrar en instalaciones de aire acondicionado o de agua caliente sanitaria en instalaciones deportivas (gimnasios, piscinas, polideportivos...) y es necesario establecer las medidas de prevención a las que obliga el Real Decreto 487/2022, tales como almacenar agua



caliente por encima de los 60°C, realizar un mantenimiento programado de las instalaciones o la existencia de personal que ha cursado la formación específica de mantenimiento técnico-sanitario de estas instalaciones. En la inmensa mayoría de los casos los responsables de las instalaciones externalizan las tareas de prevención a empresas especializadas. Al igual que en el resto de instalaciones se establece que el titular de la misma (la persona que realiza la explotación) es el responsable del cumplimiento de este Real Decreto 487/2022, pero no debemos descartar una posible responsabilidad subsidiaria en caso de accidente cuando un procedimiento judicial así lo declare, por lo que debemos blindar al titular del edificio (la administración local) de cualquier responsabilidad haciendo constar explícitamente esta responsabilidad en cualquier pliego de concesión administrativa o colaboración público-privada así como realizar un control de que efectivamente se está haciendo este mantenimiento.

9. COINCIDENCIAS Y SOLAPAMIENTOS

Al igual que ocurre en muchas facetas de la normativa aparecen coincidencias y solapamientos entre las distintas obligaciones de los ámbitos antes citado. Se ha expuesto por ejemplo la existencia de un Plan de Emergencias contemplado desde la óptica de la prevención de riesgos laborales y desde la autoprotección, pero aparecen otras coincidencias.

El caso más claro es en el ámbito de las instalaciones eléctricas, donde además de aplicar la normativa en seguridad industrial existen campos relacionados como



la comercialización y organización del mercado eléctrico (Ley 24/2013 de 26 de diciembre del Sector Eléctrico) o de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en el ámbito de la prevención de riesgos laborales (Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico), aunque los límites de las tres normativas sectoriales parecen claros hay zonas que se solapan, siendo imprescindible que estén armonizados entre sí, por ejemplo los límites entre alta y baja tensión (1.000 voltios en instalaciones en corriente alterna y 1.500 voltios en corriente continua) serán aplicados a los requisitos de diseño y seguridad de las instalaciones eléctricas (del ámbito de la seguridad industrial) pero también se aplican en el ámbito de la PRL para definir cuáles son los límites de peligrosidad en el ámbito laboral (aquellos trabajadores que trabajan en alta tensión tienen unos requisitos mucho más exigentes que los trabajadores que lo hacen en baja), otro caso que tiene diferentes aplicaciones son los valores normalizados de las tensiones que serán aplicados tanto en el ámbito de la seguridad industrial como de la organización del mercado eléctrico, y evidentemente deberán ser los mismos. En este mismo contexto de instalaciones eléctricas aparece una dualidad en cuanto a la formación de los trabajadores; en terminología de seguridad industrial se identifican al trabajador de alta capacidad como el instalador electricista (que dispone de la formación profesional necesaria para dirigir el trabajo de otros) a diferencia del trabajador auxiliar mientras que en el contexto de prevención de riesgos se identifican al trabajador cualificado (un trabajador que puede hacer las operaciones más peligrosas y dirige a otros) y al trabajador autorizado (un trabajador con menor competencia que trabaja exclusivamente en baja



tensión realizando tareas seguras) y aunque el trabajador cualificado es análogo al instalador electricista y el autorizado es equivalente al auxiliar, nos podríamos encontrar que esto no siempre debe cumplirse (Blanco Silva, F.; Requejo García, M.A., 2009).

Otro solapamiento en el ámbito de las instalaciones aparece en los gases combustibles, regulados simultáneamente en el Real Decreto 919/2006 que aprueba el Reglamento de combustibles gaseosos y el ordenamiento del sector de los hidrocarburos se realiza bajo la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, adicionalmente también es necesario cumplir la normativa en PRL (Ley 31/1995, de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales) aunque no existe un real decreto específico de prevención de riesgos al trabajar con gases combustibles como el expuesto en riesgo eléctrico.

Un solapamiento tradicional aparece entre normativa de seguridad industrial y el Código Técnico de la Edificación. Tal y como citábamos antes el C.T.E. exigirá unas características constructivas en los edificios, mientras que la seguridad industrial exige características en las instalaciones activas de protección (extinción, detección y alarma). El C.T.E. incluye la instrucción DB-SI 4. Instalaciones de protección contra incendios que se deben incluir en la fase de diseño del edificio, y por otro lado están los requisitos de las mismas recogidos en el Real Decreto 513/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de instalaciones de protección contra incendios. El articulado del D.B.-S.I. 4 se exige que además de cumplirse las exigencias propias del



C.T.E. se cumplirán también las generales que incluyan las normas de seguridad industrial.

Evidentemente en esta situación está el *Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios*, del que ya se expuso esta doble naturaleza dentro de la L.O.E. y de la Ley de Industria.

Hay otros temas que implican múltiples ámbitos como es el de la contaminación. Aunque no es habitual de las administraciones locales el proceso industrial éste puede asumirse por distintas casuísticas, apareciendo que además de cumplirse la normativa en seguridad industrial la normativa en emisiones o generación de residuos (Aviñó Belenguer, 2014)

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo hemos visto que el titular de una administración local tiene entre sus funciones garantizar la protección de cualquier visitante a la misma (sea trabajador o usuario) existiendo responsabilidades administrativas, civiles e incluso penales en caso de accidente.

No es fácil acotar todos los campos en los que un visitante tiene riesgo de accidente, pero hemos señalado los que consideramos más importantes, como son el propio de la edificación, seguridad industrial, prevención de riesgos laborales, autoprotección, residuos o normativa sanitaria, aunque podrían extenderse a otros ámbitos.

A lo largo del artículo se han ido describiendo los reglamentos a cumplir y algunos de los criterios más significativos de éstos, y dando una serie de recomendaciones para minimizar las responsabilidades



del titular (en este caso la administración local) al ejercer la misma basada en el estricto cumplimiento de la normativa en el ejercicio de esta titularidad. Además se ha incidido especialmente en que aunque el propietario no es el responsable inmediato de los edificios explotados por terceros (concesiones administrativas o colaboraciones público privadas) se podrían establecer responsabilidades sobre el propietario del edificio, por lo que es muy recomendable que éste realice un control de normativa sobre estos terceros, así como que en los pliegos de condiciones se establezca claramente la responsabilidad de los concesionarios cuando están ejerciendo su actividad dentro de un edificio de la administración local.

Mediante todas estas medidas no podemos garantizar la inexistencia de accidentes, pero cuando se aplican estrictamente los reglamentos caerá drásticamente la posibilidad de que éstos se produzcan, e incluso en el caso excepcional que se éste se llegue a producir que las consecuencias sean las mínimas posibles, y reducir al máximo la responsabilidad del responsable público porque conste que se han aplicado todas las normas de aplicación.

BIBLIOGRAFÍA

Aviñó Belenguer, D. (2014). Prevención y reparación de los daños civiles por contaminación industrial (Tesis doctoral). Universitat de Valencia. Teseo.

Blanco Silva, F., Requejo García, M. A. (2009). "Aplicación del RD 614/2001 de prevención del riesgo



eléctrico en la Universidad de Santiago de Compostela". *Revista técnico laboral*, 31(120), 203-205.

Blanco Silva, F. (2023). "La auditoría técnica como elemento de control externo de las administraciones públicas como avance de la auditoría operativa". *Revista Auditoría Pública no*, 81, 62-73.

Blanco Silva, F.; Baraza Sánchez, X. (2023). "Análisis de la doble regulación de las instalaciones eléctricas, desde la seguridad industrial y el riesgo eléctrico". *AACINI-Revista Internacional de Ingeniería Industrial*, (1), 61-73.

Calvo Maté, Silvia (2018). "Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales". Trabajo Fin de Grado. Universidad de Zaragoza. Universidad de Valladolid. Disponible en <https://uvadoc.uva.es/handle/10324/30997>

Escribá Pérez, A. N. (2021). "Evolución de la responsabilidad del empresario en materia de accidentes de trabajo en el ordenamiento jurídico español". *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 11(1), 378-409. Disponible en:

https://upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5416

Estropá Zapater, B.; García Blasco, J. (2015). La responsabilidad empresarial en la prevención de riesgos laborales. Trabajo Fin de Grado. Universidad de Zaragoza. Disponible en

<https://zaguan.unizar.es/record/32369/files/TAZ-TFG-2015-2424.pdf>

Frontera Gayá, B. "Responsabilidad patrimonial de la administración: especial referencia a la responsabilidad



de las Administraciones Locales por daños sufridos en la vía pública, carreteras, actos públicos y festejos y en instalaciones públicas y deportivas”

Gea-Izquierdo, E. (2011). “Prevención de la legionelosis en sistemas de refrigeración de agua”. *Dyna*, 78(165), 9-17.

Prieto Barrio, J. M., Martínez Martín, D. J. (2015). “La calidad y seguridad industrial en España”. *Economía industrial*, 396, 17-32. Disponible en <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicaciones-periodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/396/PRIETO%20BARRIO%20Y%20MART%C3%8DNEZ%20MART%C3%8DN.pdf>

Ríos Dávila, M. L. (2008). “Las responsabilidades en la ley de ordenación de la edificación”. In Manual de derecho de la construcción (pp. 331-352). Wolters Kluwer España.

Rodríguez Sanz de Galdeano, B. (2006). “La obligación de seguridad del fabricante de productos de trabajo y sus implicaciones en materia de responsabilidad civil y de Seguridad Social”. *InDret*.