

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

13388 *Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.*

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 20 de noviembre de 2015, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, adoptó el Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

La Secretaria de Estado de Administraciones Públicas, en virtud de las competencias atribuidas por el Real Decreto 802/2014, de 19 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Pública, y a los efectos de dar a dicho Protocolo la más amplia difusión por la trascendencia que han de tener las actuaciones que en el mismo se contemplan en el ámbito de la Administración General del Estado, resuelve:

Publicar el citado Acuerdo en el que dicho Protocolo figura como anexo.

Madrid, 26 de noviembre de 2015.—El Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Germán Beteta Barreda.

ANEXO

Acuerdo por el que se aprueba el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad y salud de los trabajadores. En aplicación de este principio. Se promulgó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Ley 31/1995, de 8 de noviembre), que incluye expresamente en su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas.

En este contexto, la Administración General del Estado viene dedicando importantes esfuerzos y recursos a este objetivo, disponiendo desde hace ya unos años de una importante infraestructura de servicios de prevención y de todo un sistema de participación y representación de los empleados públicos en materia de prevención de los riesgos laborales, en aplicación de la citada Ley.

Cuando se habla, no obstante, de los riesgos que pueden afectar a la salud de los empleados públicos, como consecuencia del trabajo que realizan, se suele pensar, casi exclusivamente, en aquellos riesgos que dan lugar a las formas de accidentes laborales más comunes y conocidas: caídas, golpes, cortes, intoxicaciones... Accidentes todos ellos relacionados con la actividad o las condiciones materiales en que se realiza el trabajo. Pero la actividad laboral se realiza por personas, que trabajan y se relacionan con otras personas, ya sean compañeros o usuarios de los servicios que se prestan. De tal forma, que uno de los riesgos a los que están sometidas las personas en el desempeño de su trabajo deriva, precisamente, de la interrelación con otras personas, cuando en esa interrelación se producen comportamientos violentos que pueden suponer un importante riesgo para la salud.

Dentro de ese conjunto de problemas que pueden derivarse de la interrelación de las personas en situación de trabajo, la violencia en el trabajo, en sus distintas manifestaciones, es probablemente el más significativo y más grave de todos ellos; en particular en un ámbito, como es la Administración General del Estado, en el que una parte importante de su actividad consiste en prestar una atención directa al ciudadano o a los usuarios de determinados servicios, lo que puede suponer, en algunas ocasiones, para los empleados públicos de determinados ámbitos, situaciones de riesgo que deben de ser analizadas, estudiadas, y siempre que sea posible, evitadas.

El marco normativo que sustenta –y exige– la actuación de la Administración General del Estado, en tanto que «empleador», frente a las situaciones de violencia externa que pueden sufrir sus empleados públicos en el trabajo es, por tanto, básicamente el mismo que sustenta la Prevención de riesgos en general.

En particular y por citar sólo los hitos más significativos:

El Convenio de la OIT sobre discriminación y empleo de 1958 (núm. 111), en el que se establece que toda política o medida encaminada a combatir la violencia en el lugar de trabajo debería promover el trabajo decente y el respeto mutuo y promocionar la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

El Convenio OIT sobre seguridad y salud de los trabajadores de 1981 (núm. 155), dice que un medio ambiente seguro y saludable facilita un estado de salud físico y mental óptimo en relación con el trabajo, y contribuye a prevenir la violencia en el lugar de trabajo.

La Ley General de Sanidad 14/1986, en su artículo 21, establece la necesidad de «promover la salud integral del trabajador».

La Directiva 89/391/CEE de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales, que en el artículo 14.2 afirma que «el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con su trabajo».

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que reconoce expresamente el derecho de los empleados públicos a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el lugar de trabajo, de diciembre de 2006, en el que representantes de los empresarios y de los trabajadores reconocen que las empresas deben tener una declaración clara e inequívoca de que el acoso y la violencia en el trabajo no serán tolerados, en la que se especifiquen los procedimientos a seguir cuando se presenten los casos.

La violencia en el trabajo no es, en todo caso, una cuestión nueva, aunque parece estar alcanzando un volumen creciente –que algunos atribuyen a la sensibilidad acrecentada por la situación de crisis prolongada que hemos padecido–; lo que ha aconsejado poner en marcha determinadas actuaciones de prevención y actuación específicas en este campo. De hecho, para atender esta situación, los Departamentos y Organismos de la Administración General del Estado más afectados han comenzado a poner a punto y aplicar Protocolos de actuación específicos con el objeto de prevenir o responder a este fenómeno y, sobre todo, de establecer mecanismos de actuación y apoyo a los empleados públicos víctimas de agresiones en el trabajo.

La implantación de estos Protocolos es, en todo caso, muy reciente, y aún deben perfeccionarse los mecanismos de actuación actualmente en vigor; en particular, los que tienen que ver con el apoyo –de todo tipo: sanitario, psicológico o de asesoramiento jurídico– que la Administración debe proporcionar a los empleados públicos afectados. Todo ello unido a la necesidad de establecer y difundir unos principios básicos de actuación, comunes para el conjunto de la Administración General del Estado y apoyados de manera explícita por la misma.

Se trata, en definitiva, de establecer un modelo común de actuación que, partiendo del principio de tolerancia cero frente a las conductas violentas y del objetivo de dignificar el trabajo y la seguridad de los empleados públicos de la Administración General del Estado,

apuesta por medidas y estrategias preventivas y aporte, al tiempo, un instrumento común de actuación y un sistema de garantías y apoyos suficientes para los empleados expuestos a tales riesgos.

Este Protocolo se plantea, por tanto, como herramienta de uso común en el conjunto de la Administración General del Estado para la prevención y actuación frente a los casos de agresión, en o con ocasión del trabajo, sin menoscabo de su adaptación a las características y problemática específica de cada Departamento u Organismo, en función del tipo de actividad que realice y que se trata de proteger. Las diversas actuaciones y medidas contempladas en el Protocolo se realizarán sin incremento en las dotaciones ni en las retribuciones u otros costes de personal de la Administración General del Estado y Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.

El Protocolo ha sido objeto de negociación en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, y una vez presentado el texto final del mismo en la Comisión Técnica del 28 de julio de 2015, se acordó elevarlo a la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, siendo aprobado por ésta formalmente en su reunión del día 30 de julio de 2015.

En su virtud, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, en su reunión del día 20 de noviembre de 2015, acuerda:

Aprobar el Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella, en los términos que se detallan en el anexo I.

ANEXO I

Protocolo de actuación frente a la violencia en el trabajo en la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella

1. Introducción

Cuando se habla de los riesgos que pueden afectar a la salud de los empleados públicos, como consecuencia del trabajo que realizan, se tiende a pensar, casi exclusivamente, en aquellos riesgos que dan lugar a las formas de accidentes laborales más comunes y conocidas: caídas, golpes, cortes, intoxicaciones... Accidentes todos ellos relacionados con la actividad o las condiciones materiales en que se realiza el trabajo. Pero la actividad laboral se realiza por personas, que trabajan y se relacionan con otras personas, ya sean compañeros o usuarios de los servicios que se prestan. De tal forma, que uno de los riesgos a los que están sometidas las personas en el desempeño de su trabajo deriva, precisamente, de la interrelación con otras personas, cuando en esa interrelación se producen comportamientos violentos que pueden suponer un importante riesgo para la salud.

Dentro de ese conjunto de problemas que pueden derivarse de la interrelación de las personas en situación de trabajo, la violencia en el trabajo, en sus distintas manifestaciones, es probablemente el más significativo y más grave de todos ellos; en particular en un ámbito, como es la Administración General del Estado, en el que una parte importante de su actividad consiste en prestar una atención directa al ciudadano o a los usuarios de determinados servicios, lo que puede suponer, en algunas ocasiones, para los empleados públicos de determinados ámbitos situaciones de riesgo que deben de ser analizadas, estudiadas, y siempre que sea posible, evitadas.

El marco normativo que sustenta la Prevención y Actuación frente a situaciones de violencia externa es, básicamente, el siguiente:

El Convenio sobre discriminación y empleo 1958 (núm. 111), en el que se establece que toda política o medida encaminada a combatir la violencia en el lugar de trabajo debería promover el trabajo decente y el respeto mutuo y promocionar la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

El Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), dice que un medio ambiente seguro y saludable facilita un estado de salud físico y mental óptimo en relación con el trabajo, y contribuye a prevenir la violencia en el lugar de trabajo.

El artículo 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos el deber de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

La Ley General de Sanidad 14/1986, en su artículo 21, establece la necesidad de «promover la salud integral del trabajador».

La Directiva 89/391/CEE de 12 de junio, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, en su artículo 5 dice «El empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo».

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre Prevención de Riesgos Laborales, en el artículo 14.2 afirma que «el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con su trabajo».

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, que reconoce expresamente el derecho de los empleados públicos a recibir protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El Acuerdo Marco Europeo sobre Acoso y Violencia en el lugar de trabajo, de diciembre de 2006, en el que representantes de los empresarios y de los trabajadores reconocen que las empresas deben tener una declaración clara e inequívoca de que el acoso y la violencia en el trabajo no serán tolerados, en la que se especifiquen los procedimientos a seguir cuando se presenten los casos.

Se trata, en todo caso, de cuestiones que, si bien no son nuevas, sí parecen estar alcanzando un volumen creciente –que algunos atribuyen a la sensibilidad acrecentada por la situación de crisis prolongada que venimos padeciendo–, lo que ha aconsejado poner en marcha determinadas actuaciones de prevención y actuación en este campo.

La información recabada durante el último año, y por lo que se refiere exclusivamente al ámbito de la AGE (es decir, sin incluir los sectores educativo y sanitario, especialmente afectados en esta materia, pero dependientes principalmente de las Comunidades Autónomas), nos indica que se ha producido un incremento en el número de incidentes registrados, distribuidos en un amplio número de Organismos, pero especialmente concentrados en el área de empleo.

Para atender esta situación, los Departamentos y Organismos más afectados han comenzado a poner a punto y aplicar Protocolos de actuación específicos con el objeto de prevenir o responder a este fenómeno y, sobre todo, de establecer mecanismos de actuación y apoyo a los empleados públicos víctimas de agresiones en el trabajo. La implantación de estos Protocolos es, en todo caso, muy reciente, y aún deben perfeccionarse los mecanismos de actuación actualmente en vigor; en particular, los que tienen que ver con el apoyo –de todo tipo: sanitario, psicológico o de asesoramiento jurídico– que la Administración debe proporcionar a los empleados públicos afectados. Todo ello unido a la necesidad de establecer y difundir unos principios básicos de actuación, comunes para el conjunto de la Administración General del Estado y apoyados de manera explícita por la misma.

Se trata, en definitiva, de establecer un modelo común de actuación que, partiendo del principio de tolerancia cero frente a las conductas violentas y del objetivo de dignificar el trabajo y la seguridad de los empleados públicos de la AGE, apueste por medidas y estrategias preventivas y aporte, al tiempo, un instrumento común de actuación y un sistema de garantías y apoyos suficientes para los empleados expuestos a tales riesgos.

Este Protocolo se plantea, por tanto, como herramienta de uso común en el conjunto de la AGE para la prevención y actuación frente a los casos de agresión, en o con ocasión del trabajo, sin menoscabo de su adaptación a las características y problemática específica de cada Departamento u Organismo, en función del tipo de actividad que realice y que se trata de proteger.

2. Definición, objeto y ámbito de aplicación

a) Definición: La Organización Mundial de la Salud adopta en su informe mundial de 2002 sobre violencia y salud, la definición de violencia ocupacional como aquella que está constituida por incidentes en los cuales los trabajadores sufren abusos, amenazas o ataques en circunstancias relacionadas con su trabajo, incluyendo el trayecto de ida y vuelta, que coloquen en peligro, implícita o explícitamente, su seguridad, su bienestar o su salud.

Por su parte, el repertorio de la OIT de 2003 define la «Violencia en el lugar de trabajo» como toda acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable mediante el cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma.

Ha de distinguirse, no obstante, como así lo hace el citado repertorio de la OIT, entre la violencia interna en el lugar de trabajo, que es la que tiene lugar entre los propios empleados públicos, y la violencia externa, que es la que tiene lugar entre empleados públicos y terceros presentes en el lugar de trabajo de manera legítima (cliente, paciente, usuario,...). Y hay que diferenciar, a su vez, esta violencia externa de la violencia también externa pero que se ejerce por un individuo que realiza una actividad ilegítima (atracos, robo,...).

b) Objeto: Establecidas estas diferencias, el presente Protocolo se referirá únicamente a la violencia externa, es decir, a la ejercida por terceros –normalmente usuarios de los servicios– a los empleados públicos durante o como consecuencia del ejercicio de sus funciones legítimamente atribuidas. Se incluyen, por tanto, las posibles agresiones que se materialicen fuera del lugar de trabajo pero tengan a éste como motivo y se excluyen, tanto la violencia que se puede producir entre los propios empleados públicos como la que se ejerce por personas que realizan una actividad ilegítima (por obedecer estos últimos fenómenos a planteamientos distintos y requerir actuaciones o soluciones distintas).

Nos interesará también, no obstante, considerar la posible violencia externa que aunque no afecte directamente a la integridad de los empleados públicos, si lo haga sobre las cosas o el patrimonio de la Administración, o del propio empleado público, por la creación de un entorno violento para el empleado o por el daño directo producido sobre dicho patrimonio, por lo que en el análisis de los riesgos a los que posteriormente nos referimos, se considera también este tipo de violencia.

Por otra parte, y a fin de concretar más el objeto de este Protocolo, debe superarse la tendencia a asociar la violencia con la agresión física. A pesar de no existir una definición única de violencia en el lugar de trabajo, si existe un elemento común a la hora de plantear la cuestión, y es que el concepto de violencia debe ser más amplio que el de la mera agresión física (pegar, golpear, empujar, agredir,...) y debe incluir otras conductas susceptibles de violentar e intimidar a quien las sufre. Así, la violencia en el trabajo debe incluir, además de las agresiones físicas, las conductas verbales o físicas amenazantes, intimidatorias, abusivas y acosantes (Nota Técnica de Prevención n.º 489, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). De hecho, y a pesar de la gravedad y notoriedad de las agresiones con resultado de muerte o de daños físicos a las personas, el problema de la violencia en el lugar de trabajo está, principalmente, centrado en los abusos verbales y las amenazas, que son los incidentes más comunes.

Se considerarán, por tanto, los siguientes tipos de agresiones:

Agresión física: Puede distinguirse entre:

Coacciones, que de acuerdo con el Código Penal consisten en impedir a otro con violencia hacer lo que la ley no prohíbe, o le compele a efectuar lo que no quiere, sea justo o injusto. Está tipificado como delito.

Lesiones, suponen el empleo de la fuerza física contra otra persona o grupo, que produce daños físicos y/o psicológicos y que podrán ser constitutivas de delito atendiendo a su gravedad.

Agresión verbal: Este tipo de agresión comprende:

Insultos o palabras groseras, que pueden constituir desde una falta de orden público hasta un desacato a la autoridad.

Amenazas, que suponen el dar a entender a alguien la intención de provocarle algún mal en su persona o en la sus allegados. Pueden ser constitutivas de delito.

Calumnias, que significa la imputación a alguien de un delito hecha con conocimiento de su falsedad o temerario desprecio hacia la verdad. Está tipificada como delito por el Código Penal.

Injurias, que suponen la acción o expresión que lesionan la dignidad de otra persona, menoscabando su fama o atentando contra su propia estimación. Puede igualmente ser constitutiva de delito.

Debiendo tener presente que los delitos específicos contra la autoridad, sus agentes y funcionarios públicos, reciben el nombre de atentados, resistencia y desobediencia y están regulados en el capítulo II de nuestro Código Penal (artículo 550 CP).

c) **Ámbito de aplicación y adaptación del Protocolo:** El presente Protocolo será de aplicación a todo el personal de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella, bien como instrumento de aplicación directa, o como referencia a la hora de afrontar este problema de acuerdo a requisitos especiales.

De forma singular, será de aplicación directa a todo tipo de organismos en que se realicen actividades de atención y/o contacto con el público (con los usuarios-destinatarios, directos o acompañantes, de cada tipo de servicio), ya sea en forma presencial (en el centro de trabajo o fuera de él), telefónica o telemática.

Como se indica al final del apartado introductorio, no obstante, el Protocolo deberá ser adaptado a las características y problemática específica de cada Departamento u Organismo, en función del tipo de actividad que realice, que puede requerir formas de prevención o medidas distintas a las aquí previstas con carácter general. Dicha adaptación deberá llevarse a cabo tras la realización del Diagnóstico de la situación concreta de cada Departamento u Organismo a que se refiere el punto siguiente y deberá ser completada, con carácter general, en el plazo de seis meses desde la publicación de este Protocolo.

En los sectores Educativo y Sanitario, el presente Protocolo deberá servir de referencia para el diseño de los protocolos o medidas específicas que deban aplicarse en los mismos, teniendo en cuenta sus características distintivas y la normativa o acuerdos sectoriales específicos en el ámbito de las AA.PP. que, en su caso, puedan ser aplicables.

Por lo que se refiere al ámbito de los Centros Penitenciarios y Centros de Inserción Social dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, se realizará en el plazo de seis meses una valoración de la posibilidad de disponer de una regulación especial del Protocolo. A tal efecto se constituirá un grupo de trabajo en el seno de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, con la participación de Instituciones Penitenciarias, o del Ministerio de Defensa, en su caso.

Este Protocolo será de aplicación directa, en todo caso, en los supuestos que pudieran presentarse de violencia externa ejercida por un tercero a un empleado público de dichos ámbitos, siempre que el tercero no mantenga una relación de especial sujeción con la citada Administración penitenciaria.

3. Procedimiento de actuación.

3.1 Análisis y diagnóstico de la situación: Metodología.

Tanto por exigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como por unas elementales pautas de funcionamiento, la actuación para resolver un problema pasa por un adecuado diagnóstico del mismo; y éste, a su vez, sólo es posible tras un adecuado análisis y evaluación de los riesgos que caracterizan la situación.

En consecuencia, para afrontar el problema de las agresiones en el trabajo en la AGE, todos los Departamentos y Organismos que la conforman, teniendo en cuenta sus propias características, deberán abordar este proceso ordenándolo en las siguientes actuaciones:

a) Análisis inicial de los riesgos existentes: Bajo la coordinación de la Unidad que tenga asignada la gestión de la Prevención de los riesgos laborales, deberán identificarse los relacionados con cada puesto o actividad, estableciendo la probabilidad de que se produzcan y la capacidad que tienen estos para producir daños; es decir, estimando el nivel de riesgo.

Para poner en marcha un Procedimiento sistemático de prevención y actuación frente a las agresiones es necesario, en primer lugar, proceder a una identificación inicial de las posibles conductas antisociales que puedan afectar a los empleados públicos, o a su patrimonio, en forma de agresiones coacciones, amenazas, violencia contra las cosas, etc. Dicha identificación ha de hacerse para cada puesto de trabajo, en base a la información de que se disponga y/o se pueda recabar a tal efecto.

Para ello, será especialmente valiosa la opinión de los empleados públicos, en concreto la de aquellos que desarrollan trabajos de los que pueda derivarse, en su caso, especial riesgo (trabajo con el público, personaciones, embargos, etc.), ya que disponen de experiencia y conocimiento directo sobre posibles conflictos violentos y sobre su potencialidad. Así mismo será importante la información que puedan aportar los Delegados de Prevención que, a su vez, serán informados de cada caso que se produzca.

Como apoyo para la identificación de los peligros existentes, así como para la comprobación de la evaluación y control de los mismos, se adjuntan en el Anexos 2 y 3 sendas fichas y listas de chequeo utilizables a este fin.

Ello nos permitirá disponer de una primera información sobre la incidencia y severidad de los problemas de violencia relacionada con el trabajo, en cada caso.

b) Diseño e implantación de una Metodología para el análisis, registro y seguimiento de la violencia en el trabajo: A partir de ese primer análisis, para conocer con mayor precisión y de manera continuada los datos necesarios, deberá implantarse una metodología que permita recopilar y ordenar la información pertinente de forma sistemática. En concreto, deberán ponerse a punto mecanismos como:

Sistemas de información general sobre incidentes, ya existentes o que se puedan establecer (partes de incidentes), en los que se incluya también la información de los incidentes en los que acabó no pasando nada pero el riesgo de daño estuvo presente, especialmente en aquellos en que la plantilla se sintió amenazada o bajo una situación de estrés.

Se resalta la importancia de que los distintos Ministerios y organismos dispongan de información sobre todos los posibles incidentes que se produzcan.

Sistemas de registro, estableciendo un Registro de Agresiones específico, al que se hace referencia más adelante.

Modelos para la presentación de denuncias por parte del personal.

Informes periódicos de los responsables de centros o unidades.

A través de todos o algunos de dichos mecanismos hay que insistir en la necesidad de dar a conocer y documentar cualquier incidente de violencia, sea ésta física o verbal. Tales hechos no pueden ser, en ningún caso, ignorados.

c) Diagnóstico de la situación: La información recopilada y ordenada como se indica en los apartados anteriores, permitirá establecer un diagnóstico de la situación señalando los trabajos que puedan presentar un especial riesgo. Para analizar los datos es conveniente agrupar los incidentes similares y tratar de buscar e identificar las características comunes (ciertos departamentos, áreas, trabajos, momentos del día, frecuencia,...). Se debe establecer una línea base e identificar, si existe, algún patrón de incidentes, la severidad del problema e incluso empezar a establecer áreas de problemas y a documentar la necesidad de mejoras, teniendo en cuenta, sin embargo, que en

ocasiones, debido a varias razones (miedo al agresor o agresora, a represalias o a ser criticado, entre otras) las empleadas y empleados públicos no notifican todos los incidentes.

Aunque existe la creencia de que la violencia en el lugar de trabajo es aleatoria e impredecible, a los efectos indicados en el párrafo anterior, y aunque puedan existir razones de fondo en el origen de determinadas reacciones violentas (situaciones de desamparo, frustración, impotencia,..., frente a las que difícilmente se pueden adoptar medidas preventivas «in situ» –es decir, en el lugar en que se produce el estallido violento–), y a las que, por la misma razón, difícilmente puede atribuírseles una causa específica, será útil el hacer un análisis y clasificación de las «Causas de las Agresiones», cuando ello sea factible, que orientará sobre las medidas preventivas a aplicar. Para lo cual se podrá utilizar una clasificación como la siguiente:

1. Causas relacionadas con la organización del centro de trabajo:

Relacionadas con el tiempo de espera.

Relacionadas con la falta de información.

Relacionadas con la falta de señalización.

Espacios comunes: Espacio disponible, limpieza, confort, diseño,...

Otras causas.

2. Disconformidad con la atención profesional recibida.

3. Disconformidad con el trato recibido del empleado público.

4. Disconformidad con la resolución de su expediente, situación, ...

5. Otras causas.

Obviamente, el diagnóstico de la situación debe realimentarse y actualizarse continuamente, en base al seguimiento de las situaciones y la información disponible en cada momento. Con especial atención a las situaciones habituales o coyunturales de tensión.

Periódicamente y con la frecuencia y formato que en cada caso se acuerde, se informará al Comité de Seguridad y Salud sobre la situación y evolución de este problema.

3.2 Estrategia preventiva y de actuación.

Siguiendo, de nuevo, los planteamientos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y, de la misma manera que es fundamental el disponer de un buen diagnóstico, lo es también el establecer una adecuada estrategia preventiva, destinada a evitar que este fenómeno se produzca. Esta debe ser la primera prioridad.

No obstante, en parte por ese relativo carácter de impredecibilidad que tienen las agresiones en el lugar de trabajo y en parte porque nunca es posible una prevención absoluta, las agresiones de hecho pueden producirse y, por ello, es necesario igualmente definir las actuaciones a seguir durante la situación de agresión, una vez presentada, y también tras la misma.

De esta forma, el conjunto de medidas a adoptar para prevenir y actuar frente a las agresiones en el trabajo pueden ser clasificadas en los siguientes apartados:

A) Actuaciones previas a la situación de riesgo: Medidas proactivas.

Sin perjuicio de las medidas concretas a que se hace referencia a continuación es fundamental el compromiso previo y explícito de la organización respecto a la no tolerancia de ningún tipo de violencia y falta de respeto que pueda afectar a las empleadas o empleados públicos de la misma. Compromiso que no solo debe ser trasladado y conocido por todos los empleados de la organización a través de una declaración expresa, sino también hacerse visible a todos los usuarios de la misma, a través de carteles de advertencia en los que claramente se exprese el principio de tolerancia cero respecto a cualquier tipo de violencia.

Por otro lado, aunque como se ha indicado, los «motivos» que pueden dar lugar a una conducta violenta por parte de un ciudadano-usuario pueden ser múltiples y, a veces,

impredicibles, se deben incluir en este bloque un conjunto de medidas concretas, relacionadas con el lugar de trabajo, la organización del trabajo y la aptitud y actitud general del trabajador que, en conjunto, pueden contribuir a eliminar o minimizar determinadas causas de «queja» del usuario y, en consecuencia, de su posible reacción violenta.

Entre ellas y sin ánimo de exhaustividad, se deben incluir las siguientes:

Buena visibilidad, iluminación y temperatura.

Evitar aislamiento, físico y horario.

Adecuada señalización.

Mobiliario adecuado al nivel de riesgo (mostradores anchos, barreras,...).

Zonas de espera apropiadas y confortables.

Medidas de seguridad adecuadas al nivel de riesgo esperado (sistemas de detección, timbre de alarma, pantallas de separación, acceso rápido a zonas o salidas seguras, personal de seguridad con la capacitación adecuada, cámaras de video, protocolos de colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado)

Información clara a los usuarios y usuarias sobre derechos, obligaciones, horarios, documentación, quejas y sugerencias y consecuencias para el agresor o agresora de sus actos agresivos.

Adoptar las medidas organizativas y los recursos técnicos y humanos necesarios que permitan una atención al público ágil y adecuada, en función de la demanda. Una adecuada planificación del trabajo y la utilización de la cita previa permitirá evitar o reducir protestas por aglomeraciones o esperas excesivas.

Establecer sistemas internos de identificación de reincidentes en la realización de conductas violentas, a fin de poder dirigir a estas personas para que sean atendidas por empleados advertidos de antemano.

Rotación de trabajadores en puestos de riesgo.

Proteger la identidad de los empleados, utilizando tarjetas con números de seguridad.

Asegurar la coordinación con otras AA.PP. en locales compartidos.

Disponer de un modelo de escrito a remitir al domicilio de la persona agresora.

Informar y formar, adecuada y periódicamente, a los empleados públicos sobre procedimientos y sistemas de trabajo, conductas a evitar, etc.

Como complemento de todas estas medidas y tal como la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales exige, es imprescindible que todos los trabajadores que ocupen o vayan a ocupar puestos en los que exista riesgo de agresión, reciban una formación específica sobre identificación y actuación ante situaciones de riesgo («Procedimiento de actuación ante situaciones de agresión», –que se desarrolla en el apartado siguiente–, gestión de conflictos y técnicas de asertividad).

En definitiva, cada organismo, en función de las actividades que realice y de los riesgos de violencia asociados a las mismas –que han debido ser puestos de relieve en el Diagnóstico previo–, deberá comenzar por realizar un inventario de las medidas de que ya dispone y completar éstas, en su caso, cuando ello sea necesario.

B) Actuaciones durante la situación de Riesgo: Medidas activas.

Detectada una situación de riesgo, el empleado público debe estar informado e instruido sobre una serie de medidas que pueda aplicar: lo que constituye el «Procedimiento de actuación ante situaciones de agresión»:

Mantener la calma y tratar de contener la situación: no responder a las agresiones o provocaciones verbales, intentando reconducir la situación y buscando posibles puntos de acuerdo. No llevar a cabo ningún tipo de actuación que pueda ser interpretado como amenaza a la persona que agrede.

Avisar inmediatamente al vigilante de seguridad. De no ser así se solicitará la presencia de un compañero o persona cercana que le ayude a acabar con la situación de violencia y que sirva de testigo de los hechos.

En caso de que la situación de violencia persista, avisar al inmediato superior jerárquico, y si se precisa, reclamar ayuda inmediata a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado o al servicio de emergencias a través del 112.

En la medida de lo posible, tener identificado al responsable de la agresión.

Este «Procedimiento...», debe estar adaptado a cada tipo y situación de trabajo y, aparte de estar disponible y ser conocido por todos los empleados con riesgo de agresión, debe ser objeto de sesiones prácticas periódicas, (por ejemplo, a través de la presentación y/o dramatización de casos) que refuercen y mantengan actualizadas las conductas correctas.

C) Actuaciones tras la situación de riesgo: Apoyo a las víctimas.

En caso de materializarse la agresión, deben llevarse a efecto las siguientes medidas, en función de la gravedad de la lesión:

c-1 Actuaciones de apoyo en relación con el empleado público agredido:

Solicitar ayuda externa, si se necesita, llamando al 112.

Acompañar a la persona agredida a los Servicios Sanitarios, cuando proceda. Dado que las agresiones sufridas por un empleado público en el desempeño de su trabajo, se consideran accidente de trabajo o accidente en acto de servicio, el empleado público agredido podrá acudir bien a la Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, si es del Régimen General de la Seguridad Social o a los Servicios Sanitarios que le corresponda, si pertenece a alguno de los regímenes administrativos (MUFACE, MUGEJU o ISFAS), solicitando un parte de lesiones, si las hubiera.

La atención médica deberá considerar e incluir, en su caso, la necesidad de algún tipo de rehabilitación de la persona agredida.

Así mismo, debe considerarse la posible necesidad de asegurar un apoyo psicológico, si el caso lo requiriese. En cuyo caso, este debe considerarse como parte de la atención médica necesaria a proporcionar por el sistema de aseguramiento del afectado.

Informar a la Subdirección General o Unidad responsable de personal del Ministerio u Organismo de que se trate, de los hechos acaecidos y presentar un informe lo más detallado posible sobre el incidente mediante la cumplimentación del Modelo de notificación de agresiones (anexo 4). Dicho informe deberá acompañarse o completarse con una breve descripción del hecho suscrita por el funcionario afectado y presentarse dentro de las 24 horas siguientes a lo ocurrido.

Ayudar a la víctima en cualquier trámite preciso, por parte del Departamento ministerial u Organismo público. Incluido el apoyo jurídico, si el afectado considera oportuno denunciar la agresión sufrida ante el juzgado o la autoridad policial competente y solicita expresamente dicho apoyo. La Administración podrá actuar, en cualquier caso, como denunciante.

En cuanto al apoyo jurídico, para que este sea efectivo, los Departamentos y Organismos de la AGE habrán de favorecer que el mismo, una vez solicitado, se produzca, por alguna de las siguientes vías:

Con carácter prioritario, a través del Servicio Jurídico del Estado o, cuando corresponda, a través del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social.

De no ser posible la intervención de los citados Servicios Jurídicos, podrá actuarse:

A través de la contratación, por parte del Departamento/Organismo, de seguros de garantía de reclamación ante terceros, por daños y perjuicios causados a la persona asegurada en el ámbito de su actividad como empleado público, por malos tratos físicos u ofensas verbales.

Si se recurre a un seguro colectivo, las condiciones de éste deberán ser adecuadas a la evaluación de los riesgos y al diagnóstico realizado, cubriendo a los empleados públicos cuyo riesgo haya sido considerado medio o alto.

Comprometiéndose a satisfacer, en su caso, los gastos correspondientes a la defensa jurídica del empleado público cuando se dieran los supuestos a los que este protocolo se refiere.

Si se utilizan fórmulas de abono o compensación del gasto de defensa jurídica en los casos en que se produzca, deberá hacerse la correspondiente provisión para atenderlo.

Cualquiera que fuese, en todo caso, la fórmula por la que se opte:

Deberá efectuarse con cargo a los créditos disponibles consignados en Presupuesto del Departamento/Organismo de que se trate, sin que del mismo se derive incremento del gasto público en materia de costes de personal.

Deberá comunicarse tanto internamente como a la Dirección General de la Función Pública.

c-2 Actuaciones de los distintos responsables afectados del Departamento u Organismo público:

Los responsables de las distintas Unidades afectadas del Departamento u Organismo público deben seguir el siguiente protocolo de actuación:

La persona que haya sido encargada de esta función –la de notificar los casos a la unidad responsable de Personal–, al adaptar este Protocolo a cada Departamento/Organismo o, en defecto de dicha designación, el responsable de la Unidad donde se haya producido la agresión, elaborará un informe urgente, dentro de las siguientes 24 horas, inmediatamente posteriores a la agresión, por escrito, recogiendo una descripción de los hechos junto a cualquier dato que pueda completar la información sobre los mismos: denuncia a la Policía, datos de posibles testigos, informe médico, si existiera, reincidencia de los hechos y cualquier otro extremo de interés. Dicho informe se realizará sobre el Modelo de notificación de agresiones (anexo 4), completándolo con la información o descripción aportada por el afectado.

Será importante que en este informe colaboren, tanto el empleado público agredido, cuando ello sea posible, como los testigos del caso. Si fuera necesario, dicho informe podrá ser ampliado o completado más adelante, incluyendo los resultados de la investigación.

El responsable de Personal/RR.HH. del Departamento ministerial u Organismo público, a la vista del informe recibido, propondrá las medidas que considere oportunas y, en su caso, adoptará las medidas que correspondan a su ámbito de competencia.

Desde la óptica de la prevención de riesgos laborales, las agresiones sufridas por un empleado público en el desempeño de su trabajo, se consideran accidente de trabajo o accidente en acto de servicio, según el sistema de Seguridad social a que se pertenezca. En consecuencia, deberán notificarse al Sistema Delt@ del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, según lo previsto en el Procedimiento de Prevención de Riesgos Laborales PPRL-1300 del Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales de la Administración General del Estado (SGPRL-AGE).

El Servicio de Prevención, al que deberá notificarse la agresión, debe investigar el accidente de trabajo o accidente en acto de servicio, en el ejercicio de sus funciones, así como todos los incidentes de esta naturaleza que le sean comunicados de acuerdo a lo previsto en el PPRL-1301 del SGPRLAGE.

En el caso de la investigación de agresiones y atendiendo a los tres momentos de actuación de la estrategia preventiva citados (antes, durante y después de la agresión) se recomienda el uso de métodos de investigación como la «Matriz de Haddon», que permite identificar las interacciones de riesgo que ocurren en cada fase y las estrategias de control que se pueden introducir para la prevención de sucesos futuros. (Se adjunta modelo en anexo 5).

Los incidentes violentos deben ser informados en los Comités de Seguridad y Salud ordinarios, debiéndose convocar dicho comité, con carácter extraordinario, en los casos de agresiones graves.

Así mismo, constituirá y mantendrá al día un Registro de Agresiones, que recoja toda la información recopilada, en particular, a través del citado «Modelo de notificación de Agresiones».

Anualmente, el responsable de Personal/RR.HH. del Departamento ministerial u Organismo público elaborará una estadística de todas las agresiones sufridas por empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, con los datos desagregados por sexo. Un resumen de dicha estadística se remitirá a la Dirección General de la Función Pública, en el contexto de la información solicitada para la elaboración de la Memoria de la Prevención de Riesgos Laborales de cada año.

ANEXO 2

Hoja de trabajo para la identificación de peligros

Departamento/ Organismo: Dependencia: Fecha:					
Puesto/ tarea	Ubicación	Peligros	Nº personas afectadas	Frecuencia	Observaciones

ANEXO 3

Factores de riesgo relacionados con la violencia

(Tomado de la NTP n.º 489 del INSHT)

Factores del entorno y del lugar de trabajo:

- Localización geográfica del centro de trabajo o del lugar de prestación del servicio (zona urbana, rural, extrarradio, características socioeconómicas del entorno, etc.).
- Diseño del lugar de trabajo.
- Iluminación (interior, exterior, parking, ..)
- Visibilidad (del exterior del local al interior y viceversa)
- Accesos (entradas y salidas, puertas, lugares donde esconderse,...)
- Mobiliario (altura de mostradores, mesas, acristalamientos,...)
- Medidas de seguridad (sistemas de seguridad, sistemas de alarma,...)

Procedimientos de Trabajo:

- Horarios de apertura, cierre, ..
- Gestión de acceso al público.
- Gestión de dinero.
- Gestión de esperas y colas.
- Gestión de quejas y reclamaciones.
- Sistemas de entregas, repartos, recogidas, ...
- Calidad de los servicios
- Trabajo en solitario o en lugares remotos.
- Trabajo con personas problemáticas.
- Preparación de los trabajadores para hacer frente a los conflictos.
- Cantidad y ritmo de trabajo.
- Disponibilidad de procedimientos de emergencia.

ANEXO 4

Modelo de notificación de agresiones

1.- DATOS DE LA PERSONA AGREDIDA

Apellidos y Nombre:.....

Sexo H M Fecha de nacimiento: Día:.....Mes:.....Año:.....

DNI/NRP:

Personal funcionario Personal laboral

Puesto de trabajo: (Indicar código, si lo hay).....

Centro de trabajo:

Dirección del centro de trabajo:

Localidad: _____ C.P.: _____ Provincia: _____

Teléfono: _____

2.- PERSONA QUE NOTIFICA EL INCIDENTE:

3.- DESCRIPCIÓN DEL INCIDENTE:

Fecha: Hora Día Mes Año

Lugar: _____

Motivos que originaron el incidente violento:

Descripción lo más precisa del incidente:
(Se adjunta informe / escrito denuncia)

Concretar las circunstancias del lugar:

Forma en que se materializa la agresión:

Lesiones en la víctima:

Daños materiales:

Consecuencias del incidente

Personas que intervienen:

- Personal del centro:
- Testigos:
- Usuarios:

¿Han intervenido fuerzas de seguridad? Si No

En su caso:

Guardia Civil Si No

Policía Local Si No

Policía Nacional Si No

¿Ha intervenido la Empresa de seguridad? Si No
(En caso afirmativo, adjuntar informe)

¿El hecho ha motivado denuncia? Si No

En su caso, ¿se están tramitando Diligencias Previas? Si No

Juzgado N °

Diligencias Previas N°:

¿Existe parte de lesiones? Si No
(Adjuntar parte de lesiones, en su caso)

¿Ha recibido asistencia en un centro sanitario? Si No

¿Se ha tramitado I.T. por accidente laboral? Si No

4.- PROPUESTA DE MEDIDAS DE CORRECCIÓN o MEJORA (para evitar la repetición del caso):

5.- OBSERVACIONES:

Firma del Jefe de Unidad _____, _____ de _____ de 20__

*) Los datos son de carácter personal y serán tratados con máxima confidencialidad conforme a lo dispuesto en la L.O. 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, usted puede ejercitar los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición a estos datos.

ANEXO 5

Ejemplo de “Matriz de Haddon”

(Tomado de la NTP n.º 489 del INSHT)

Fases	Factor humano	Factor vehículo/agente	Factor ergonómico	Factor entorno sociocultural
Preincidente	Ausencia de formación en manejo de conflictos. Persona confiada	Cliente que llevaba 2 horas esperando a presentar una reclamación	Ausencia de sala de espera confortable	Extrarradio urbano.
Incidente	Resistencia de la víctima a las demandas	Brazos y piernas del agresor. Uso de un cenicero para uso del público	Mostrador de muy baja altura. Mobiliario de oficina obstaculiza huida de la víctima	Lenguaje como barrera entre víctima y agresor.
Post-incidente	Múltiples contusiones. Pérdida de conocimiento	Agresor identificado	Huida rápida. Ausencia de vigilancia de seguridad	Retraso asistencia sanitaria por lejanía centro asistencial.