

TRABAJO EFECTUADO POR:

JUAN CALVENTE MENÉNDEZ

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

Sumario:

- I. Introducción. Antecedentes.
- II. Los sujetos responsables y el ámbito de aplicación de la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo.
- III. Control administrativo laboral del cumplimiento de la normativa preventiva.
 - 1. La Autoridad Laboral competente.
 - 2. Los órganos técnicos de control.

IV. Las distintas responsabilidades exigibles y su compatibilidad.

1. Principios generales. Concurrencia de los órdenes penal y administrativo.
2. El recargo de prestaciones de Seguridad Social.
3. Supuestos especiales de responsabilidad.

V. Los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

VI. Paralización de trabajos.

VII. Las infracciones administrativas.

1. Concepto.
2. Peculiaridades en el ámbito de las Administraciones Públicas (art. 45.1, párrafos 3.º y 4.º LPRL).
3. Calificación de las infracciones en el ámbito laboral.
4. Graduación de las sanciones.
5. Cuantía de las sanciones en sus distintos grados y tipos. Competencias sancionadoras.

VIII. Otras medidas administrativas.

IX. Responsabilidades y sanciones penales.

I. INTRODUCCIÓN. ANTECEDENTES

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre (1), de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), tiene por objeto, según su Exposición de Motivos, «la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo».

Pretende ser, por tanto, el pilar fundamental de la política y de la normativa preventiva en un ámbito de aplicación cuyo núcleo será el originario ámbito de la relación laboral. Desde esta perspectiva incorpora en su texto las disposiciones relativas a las responsabilidades, infracciones y sanciones administrativas en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuya visión general constituirá el objeto de esta exposición.

Se considera oportuno, además, relacionar este régimen administrativo sancionador con la tipificación y régimen sancionador penal establecido respecto de ciertas acciones u omisiones.

La «seguridad e higiene y salud en el trabajo» forma parte de lo que en sentido amplio se denomina «Orden laboral» y se refiere a un aspecto fundamental de «las condiciones de trabajo». El «Derecho del Trabajo», la «legislación laboral» y su ejecución, incluyen este aspecto, que sin embargo presenta perfiles propios y especiales.

Partiendo de la Constitución (CE), que en su artículo 40 incluye entre diversos aspectos de este orden laboral, la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo («deber público» configurado como un «principio rector de la política social y económica» del sistema constitucional y del Estado), el Estatuto de los Trabajadores, como norma laboral central, establece en sus artículos 4.º y 19 los principios fundamentales en la materia.

La Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), continúa esa línea de engarce esencial entre el ámbito «laboral» y la seguridad e higiene en el trabajo, señalando en su artículo 5.º que «son infracciones laborales las acciones u omisiones de los empre-

(1) BOE del 10. En vigor a los tres meses de dicha publicación, según su disposición final 2.ª.

sarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral, de seguridad e higiene y salud laborales, tipificadas y sancionadas de conformidad a la presente Ley», para a continuación y dentro del mismo Capítulo II sobre «Infracciones Laborales», desarrolla primero las «infracciones en materia laboral» en sentido estricto (Sección 1.ª) y seguidamente, las «infracciones en materia de seguridad e higiene y salud laborales» (Sección 2.ª).

Finalmente, la disposición adicional 3.ª LPRL establece en su primer apartado que esta ley, así como sus normas reglamentarias de desarrollo, «constituyen legislación laboral».

En relación con ello, la Exposición de Motivos de la LISOS señalaba que, frente a una situación de dispersión de la normativa administrativa sancionadora correspondiente al «Derecho agrupado bajo la rúbrica genérica de lo Social», se planteaba la necesidad de promulgar una norma con rango de ley que desarrolle las infracciones y sanciones administrativas en este orden; así como la oportunidad y conveniencia de agrupar e integrar en un texto único, en una ley general, las diferentes conductas reprochables contrarias al orden social (en el área laboral, de Seguridad Social, de empleo y desempleo, migración y emigración, y trabajo de extranjeros).

Se concluía que «ciertamente, con ello se consigue un avance innegable de homogeneización en la normativa social y, concretamente, en el tratamiento unitario de su parte sancionadora, sin que pueda pretenderse una uniformidad total que, además, tampoco parece posible por la singularidad de las materias agrupadas».

Sin embargo, recientemente se ha iniciado un proceso orientado en sentido contrario al anterior que culminó en la LISOS. No parece que ya se considere adecuada la existencia de una ley general sobre infracciones y sanciones administrativas en el orden social, cuya regulación parece ahora querer diluirse en los textos básicos de la normativa sustantiva reguladora de las distintas áreas de «lo social». Así, lo que venía a constituir, por razones históricas, el núcleo esencial de la normativa administrativa sancionadora en este orden, ha dejado de formar parte de la Ley 8/1988.

Previamente, el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, incorporó en sus últimos artículos la tipificación de las infracciones «en materia laboral», sustituyendo y derogando los artículos 6.º, 7.º y 8.º de la LISOS.

Por su parte, la LPRL sustituye prácticamente toda la regulación que en materia de seguridad e higiene en el trabajo contenía la LISOS: desarrolla las cuestiones relativas a las responsabilidades e infracciones administrativas, tipificación de las infracciones en la materia leves, graves y muy graves, sanciones administrativas, competencias sancionadoras y adopción de otras medidas diversas en la materia. Con ello, deroga los artículos 9.º, 10 y 11 (tipificación de infracciones), 36 apartado 2 (criterios específicos de graduación de sanciones en las infracciones de seguridad e higiene), 39 (suspensión o cierre de centros) y 40 párrafo 2 (responsabilidad empresarial en contratos y subcontratos); sustituyendo, modificando y ampliando lo que en ellos se regulaba. La ley no deroga el artículo 41 LISOS sobre «normas jurídico-técnicas», que permanece en la LISOS.

Si bien en ambos casos, existe una remisión a la Ley 8/1988 en cuanto a los aspectos básicos del procedimiento sancionador (en el ET, también respecto de las sanciones), lo cierto es que se ha abierto el camino a la disgregación y diversificación de la normativa administrativa en este orden (2). Los aspectos más llamativos de esa nueva diversificación son la definición de un campo de aplicación que excede del ámbito laboral y el establecimiento de unas sanciones administrativas notablemente más elevadas que las previstas para las «infracciones laborales».

La mayor entidad del bien jurídico protegido de manera específica por la ley: la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y empleados justificarían esta primera diferenciación (3).

II. LOS SUJETOS RESPONSABLES Y EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

– La determinación del ámbito de aplicación efectivo de la normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo se encuentra necesariamente vinculada a la determinación de los posibles sujetos responsables por las infracciones derivadas de incumplimientos a dicha normativa (que serán los sujetos obligados a su cumplimiento). Tal normativa -actualmente la LPRL- incluye un elaborado régimen de responsabilidades administrativas (complementado por el régimen de responsabilidades penales a las que luego aludiremos, y por las responsabilidades civiles vía responsabilidad extracontractual, arts. 1.902 y 1.903 CC).

En este contexto, la íntima conexión entre el ámbito laboral y el ámbito de la seguridad e higiene ha planteado con frecuencia múltiples interrogantes, de especial interés desde la perspectiva del control sobre el cumplimiento de la normativa.

La originaria delimitación de los «sujetos responsables de la infracción» administrativa en materia de seguridad e higiene y salud laboral (art. 2.º 1 LISOS) al «empresario en la relación laboral» (4) implicaba exclusiones de responsabilidad administrativa por incumplimientos en la materia, y la imposibilidad de actuaciones de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en ciertos ámbitos en los que, sin embargo, existen riesgos derivados de una actividad profesional.

(2) Sin embargo, los caminos están condenados a entrecruzarse. Así, la disposición adicional 11.ª LPRL introduce una modificación en el artículo 37.3 f) del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores recién aprobado, añadiendo, como nuevo supuesto de permiso retribuido, «el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo».

(3) Según LEODEGARIO FERNÁNDEZ MARCOS, «La autonomía del derecho de seguridad e higiene», *AL*, 1995, núm. 39, págs. 679-688, con la nueva ley, «la seguridad e higiene emerge en el ordenamiento laboral, como una parte o bloque jurídico perfectamente diferenciado», como «un régimen jurídico peculiar... que se distancia, cada vez más, del régimen laboral general», siguiendo «un *iter* muy similar, al anteriormente seguido por la Seguridad Social».

(4) Sobre esta cuestión, véase J. APARICIO TOVAR, «Las obligaciones del empresario de garantizar la salud y seguridad en el trabajo», *REDT*, núm. 49, 1991, págs. 705-747.

Los principales sectores en los que tradicionalmente se ha mantenido esta exclusión, expresada sucintamente en el citado precepto de la LISOS, han venido siendo:

- Los trabajadores autónomos.
- Los funcionarios públicos y personal estatutario.

Como decimos, la razón de esta exclusión (5) deriva del carácter de *especificidad* que se ha dado tradicionalmente a la normativa de seguridad e higiene «en el trabajo» (por cuenta ajena) y consiguientemente a su régimen de control administrativo. La responsabilidad administrativa empresarial en la materia derivaría de la situación de subordinación y dependencia del trabajador respecto del empleador, que determina las «condiciones de trabajo» en que han de prestarse los servicios (6). Ello impediría aplicar igual régimen de responsabilidades al trabajador autónomo, responsable él mismo de sus condiciones de trabajo. Por su parte, las peculiaridades del régimen funcional y estatutario (derivadas de principios políticos más que de la naturaleza de los servicios prestados) explicarían esta tradicional exclusión.

– En la Unión Europea no existe un sistema armonizado de prevención y protección de riesgos laborales, y cada Estado miembro presenta sus peculiaridades (de origen histórico, socioeconómico o cultural). Sin embargo, la labor normativa de las Instituciones Comunitarias se ha orientado precisamente a establecer un «mínimo común denominador» en esta materia.

En este sentido, con la *Directiva Marco* 89/391/CEE, de 12 de junio de 1989, sobre aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, los Estados miembros adecuaron un ámbito de aplicación común de las disposiciones en esta materia (que ya aplicaban previamente algunos Estados, y compatible con el mantenimiento de peculiaridades, fundamentalmente relativas a una ampliación de ese ámbito armonizado).

El artículo 2.º de la Directiva establecía su aplicación «a todos los sectores de actividades, públicas o privadas», delimitando que no sería de aplicación «cuando se opongan a ello de manera concluyente las particularidades inherentes a determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las fuerzas armadas o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil».

En definitiva, se incluye en el ámbito de aplicación de la Directiva a los funcionarios públicos, salvo ciertas actividades públicas muy específicas.

(5) Exclusión concretada más bien en la regulación de los instrumentos de control sobre el cumplimiento de la normativa preventiva. Así, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971, comprende en su ámbito de aplicación a «las personas comprendidas en el sistema de la Seguridad Social» (art. 1.º).

(6) Véase B. PENDÁS DÍAZ, «Los cuatro deberes básicos del deber de seguridad e higiene en el trabajo», *AL*, núm. 26, 1986, págs. 1.321-1.336.

– El artículo 3.º LPRL, en transposición de la referida Directiva, incluye en su **ámbito de aplicación**:

- Las relaciones laborales reguladas por el ET, excluyendo expresamente la ley su aplicación a la relación especial al servicio del hogar familiar, sin perjuicio del deber del empleador de cuidar por unas «debidas condiciones de seguridad e higiene» (7).
- Las relaciones administrativas o estatutarias del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, con ciertas peculiaridades (que veremos) y excluyendo en todo caso al personal militar.
- La prestación de trabajo personal por los socios en sociedades cooperativas, «con las particularidades derivadas de su normativa específica».

Esta **delimitación** de su ámbito de aplicación se complementa con **dos matizaciones** y con **dos exclusiones**:

1. La delimitación se establece «sin perjuicio» de:

- a) «Los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos», y que no se contemplan específicamente en la ley.
- b) El «cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores», recogidas de modo genérico en el artículo 41 LPRL como obligaciones de aquellos respecto de los trabajadores y empresarios usuarios de sus productos, y que deben reconducirse básicamente a la normativa de mercado interior (transposición de las Directivas elaboradas en virtud del art. 100 A TCEE). El régimen de responsabilidades y sanciones por tales incumplimientos, sin embargo, se desarrolla al margen de esta ley, no constituyendo realmente las obligaciones específicas mencionadas parte integrante del ámbito estricto de «la prevención de riesgos laborales» de la ley.

2. Se excluyen de este ámbito, además de las actividades militares, las «actividades cuyas peculiaridades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas (civiles) de:

- a) Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- b) Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.»

(7) La regulación de las relaciones laborales especiales de artistas, representantes de comercio, minusválidos y estibadores portuarios se remitan en esta materia al ET. Respecto de la relación especial de altos directivos, su Decreto no regula nada al respecto ni se remite a la legislación laboral común, que no será aplicable salvo lo que se establezca en contrato. Respecto de los penados en Instituciones Penitenciarias (siendo conceptualmente discutible la naturaleza laboral -siquiera especial- de una actividad no exactamente voluntaria), su normativa específica se remite a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene.

No se excluyen todas las actividades realizadas en el desempeño de estas funciones, sino sólo aquellas «cuyas particularidades lo impidan», y se señala que «en los centros y establecimientos militares será de aplicación lo previsto en la presente ley, con las particularidades previstas en su normativa específica» (habrá que entender que en lo que afecta al personal civil, laboral o funcionario, al servicio de estos establecimientos militares).

En definitiva, con la entrada en vigor de la ley, se incluyen de modo pleno en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo (y en el ámbito competencial de actuación de los órganos administrativos de control) la generalidad de las actividades realizadas en el ámbito de la función pública, si bien con notables particularidades que desarrollaremos más adelante.

En este punto, quedan abiertas algunas cuestiones sobre la delimitación del objeto de la normativa preventiva, planteada también, con distintos matices y perspectivas, en otros Estados miembros de la Unión Europea:

- a) La aplicación de la normativa preventiva y la correlativa actividad de protección administrativa tiene que ver en general con las condiciones en que se desempeña una *actividad profesional*, pero en ocasiones se ha planteado la difícil separación de dicho régimen, respecto de la normativa general de seguridad. La protección del público en general (así, en locales de pública concurrencia, donde prestan servicios empleados y donde concurre público) mediante normas de seguridad, que en su sentido más amplio se concretan en normas de protección del medio ambiente y de la salud pública, puede plantear conflictos con la protección específica (y cualificada) de las actividades profesionales, existiendo diferentes órganos de control administrativo encargados de velar por uno y otro ámbito.
- b) La normativa preventiva *especial* presenta una doble dimensión, explicitada en la propia ley (art. 41), en los términos referidos anteriormente: la *seguridad en el trabajo* de modo estricto por una parte y la *seguridad industrial y en el producto* por la otra. Excede del objeto de esta exposición el desarrollo de las cuestiones que se derivan de la relación entre todas estas disposiciones. Baste por lo tanto apuntar la existencia de esa «convergente diversidad normativa», y la consiguiente diversidad de órganos administrativos de control.

III. CONTROL ADMINISTRATIVO LABORAL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA PREVENTIVA

1. La Autoridad Laboral competente.

Dentro del esquema del Derecho Administrativo sancionador en el orden social, la imposición de sanciones administrativas, así como la dirección o resolución sobre otras actuaciones administrativas en materia de prevención de riesgos laborales, corresponde a la «autoridad laboral», constituyendo todo ello un aspecto más de las diversas funciones de «ejecución de la legislación laboral». Pues bien, el artículo 149.1.7.^a CE establece que, siendo competencia exclusiva del Estado la «legislación laboral», «su ejecución» corresponde a los órganos de las Comunidades Autónomas.

En base a esta previsión constitucional, se ha llevado a cabo la transferencia de esta competencia a la práctica totalidad de las Administraciones Autonómicas (a 19-12-1995, sólo a falta de Baleares, Cantabria y Asturias).

Por lo tanto, la «Autoridad Laboral», a los efectos que aquí interesan, será la autoridad correspondiente de la Administración Autonómica. A ella corresponderá la imposición de las sanciones administrativas propuestas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la resolución de las órdenes de paralización de trabajo cursadas por ésta y que hubieran sido impugnadas (además de las facultades excepcionales previstas en el art. 53 LPRL).

2. Los órganos técnicos de control.

2.1. El control y vigilancia sobre el cumplimiento de la normativa preventiva en el ámbito laboral se ha venido desarrollando, y así continuará con la nueva ley, desde una **doble perspectiva**:

1. **Órganos internos de control en la empresa:** anteriormente, Vigilantes de Seguridad y Comités de Seguridad e Higiene, con la LPRL Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud. La nueva ley introduce como novedad de gran importancia los Servicios de Prevención en la empresa, que refuerzan este «control interno». Todo ello, sin perjuicio de las competencias que corresponden en esta materia a los representantes de los trabajadores, conforme al ET y a la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS).
2. **Órganos administrativos de control externo,** en concreto, dentro del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

2.2. La confluencia de ambos órganos en la consecución de iguales fines requiere la previsión de ciertas **relaciones y mecanismos de colaboración** (y puntualmente, incluso de cierta tutela administrativa), que pueden concretarse en dos supuestos contemplados expresamente por la ley:

1. Según el artículo 30.6 LPRL, «el empresario que no hubiere concertado el Servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una **auditoría o evaluación externa**, en los términos que reglamentariamente se determinen». Considerando las amplias funciones que la propia ley atribuye a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la materia (que veremos más adelante), parece natural que el previsto desarrollo reglamentario le atribuya funciones específicas sobre dicha «auditoría (novedoso término cuyo significado en este ámbito queda sin explicar) o evaluación» del sistema de prevención. A falta de otras indicaciones legales, entenderemos que ello puede equipararse a una *inspección integral*, con las peculiaridades que la norma reglamentaria establezca respecto de la orientación o resultados de tal inspección/auditoría.

2. Colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 40 LPRL): la nueva ley recoge novedades legislativas respecto de las relaciones de colaboración entre los trabajadores y sus representantes y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consagrando algunos procedimientos ya consolidados en parte por la práctica.

– Así, tras formular el principio general sobre la posibilidad de que los trabajadores y sus representantes recurran a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si aprecian deficiencias en materia de seguridad e higiene (lo que por lo demás ya está establecido legalmente respecto de la generalidad de las materias que son competencia de la Inspección, art. 9.º Ley 39/1962, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, LOIT); establece los siguientes deberes del Inspector de Trabajo cuando realice visitas a centros de trabajo cuyo objeto sea el control del cumplimiento de la normativa preventiva: comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada (principio general ya establecido con carácter general y flexible en la Ley 39/1962 y en el Convenio núm. 81 OIT), así como «al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas».

El Inspector podrá omitir tales comunicaciones si considera que pueden perjudicar el éxito de sus funciones, pero una vez formuladas éstas, parece que el funcionario carece de facultades para restringir las posibilidades de las partes de acompañarle en su visita y formularle observaciones.

– Además, «la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» (no necesariamente el Inspector actuante, sino los servicios de la Inspección Provincial, o en concreto, el Jefe de esa Inspección) debe informar a los Delegados de Prevención sobre los resultados de las visitas indicadas anteriormente, «así como al empresario mediante diligencia en el Libro de Visitas» (esto último, conforme a la aplicación de los precedentes legislativos, debemos entender que sí se realizará precisamente por el funcionario que complete la visita).

Sobre ello, la normativa preexistente a esta ley establecía que «del resultado de cada visita se extenderá y firmará... una sucinta diligencia en un Libro de Visitas» (art. 12.2 LOIT), si bien «no es necesario hacer constar en el Libro de Visitas... que se extiende acta de infracción» (art. 39.2 Decreto 1860/1975).

La alusión de la LPRL al contenido de la diligencia en el Libro de Visitas es confusa y puede dar lugar a problemas de interpretación, no pareciendo en principio que sea preciso detallar en dicha diligencia las medidas concretas a adoptar ante los hechos comprobados en la visita (más aun si las comprobaciones no se hubieran concluido), naturalmente salvo que se formalice un requerimiento o se curse una orden de paralización, como luego veremos. Finalmente, dicha diligencia no es preciso que se complete al concluir la visita, sino que puede realizarse una primera diligencia en el mismo momento de la visita, a completar posteriormente con una segunda diligencia, en fecha posterior (una vez analizadas todas las circunstancias concurrentes). En todo caso, la diligencia «sobre el resultado de la visita» que la nueva ley prevé, supera claramente el alcance y contenido de la «sucinta diligencia» que preveía la LOIT.

Para el caso no infrecuente de que el empresario no disponga del preceptivo Libro de Visitas en el centro visitado, no existe previsión legal concreta, pudiéndose entender que en este caso, la información al empresario podrá realizarse del mismo modo que a los representantes de los trabajadores.

– Finalmente, el artículo 40 LPRL establece que previamente a la elaboración de los planes de inspección en esta materia, especialmente los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores (sin estructuras representativas), existirá un trámite de consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Además, éstas serán informadas del resultado de dichos planes.

2.3. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. *Funciones generales reconocidas en la ley:* conforme al artículo 9.º LPRL, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el órgano técnico (8) al que «corresponde... la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales», ejerciendo las funciones de vigilancia y propuesta de sanción en su caso (o bien de requerimiento para corregir las deficiencias detectadas o de ordenar la paralización de trabajos); de asesoramiento e información; de elaboración de informes técnicos; de investigación y emisión del preceptivo informe de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y de control de los servicios de prevención (teniendo aquí cabida la referencia a su «auditoría» o «evaluación» prevista en el art. 30 LPRL y ya referida).

2. *Concurrencia con otros órganos administrativos de control:* la ley recoge determinados trabajos respecto de los cuales, «las funciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral» (incluyendo las funciones de inspección de la normativa preventiva), «continuarán siendo desarrolladas... por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora [de tales trabajos]». La **inspección** correspondería en estos supuestos, **no a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, sino a **otros órganos técnicos específicos**.

Estos trabajos a que se refiere la ley son:

- a) Los desarrollados «en minas y canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera».

Anteriormente, el Decreto 2122/1971, de 23 de julio, aprobatorio del Reglamento de la Inspección de Trabajo (RIT) excluía de su ámbito de actuación, «a efectos de seguridad en el trabajo», tan sólo «los trabajos en las minas y en canteras», sin mayor especificación y sin mención expresa respecto de los túneles.

Sin embargo, la delimitación competencial se fue estableciendo en relación con la aplicación a los trabajos de la técnica minera. El artículo 168 del Real Decreto 863/1985, de 2 de abril (BOE del 22), aprobatorio del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera añadió que la inspección administrativa en materia de seguridad e higie-

(8) La naturaleza técnica del órgano deriva de la naturaleza técnica de sus funciones y cometidos, no de que sea o no definido legalmente como tal.

ne en el trabajo en las explotaciones mineras y en cuantos trabajos regulados por la Ley de Minas exijan la aplicación de la técnica minera corresponde al Ministerio de Industria y Energía o al Órgano Autónomo correspondiente.

Por su parte, la Dirección General de Trabajo estableció, en Resolución de 1 de enero de 1984 (RPS, núm. 142, pág. 197), que de la aplicación integrada de la Ley y Reglamento de la Inspección de Trabajo y Ley y Reglamento de Minas se sigue que la competencia de los Ingenieros de Minas en materia de seguridad «se circunscribe a las explotaciones mineras en sentido estricto y a cualesquiera trabajos regulados por la Ley de Minas que exigen la aplicación de técnica minera». En consecuencia, los Inspectores de Trabajo, dentro de las empresas mineras, tendrán competencia en materia de seguridad respecto de aquellas actividades realizadas en tales empresas y que sean ajenas a la explotación en sentido estricto no hallándose reguladas por la Ley de Minas o no exigiendo la aplicación de técnica minera.

- b) «Los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear». La normativa específica reguladora en materia de explosivos y de energía nuclear (9) incluye normas específicas sobre infracciones y sanciones y sobre órganos de control competentes. Todo ello, sin perjuicio de la existencia de determinadas normas básicas, contenidas en las normas generales laborales de seguridad e higiene.

3. El proceso autonómico:

– La transferencia a las Administraciones Autónomas de la competencia de ejecución de la legislación laboral, que sin duda incluye la inspección sobre su cumplimiento, ha planteado el problema sobre la transferencia o no de los órganos competentes para ejercer tal función, y sobre la posibilidad y conveniencia de que las Administraciones Autónomas creasen sus propios órganos administrativos de Inspección.

Ello planteaba importantes problemas relacionados con las condiciones para una efectiva unidad del mercado en el Estado y con el principio de igualdad de todos los ciudadanos en los diferentes territorios del Estado (arts. 138 y 139 CE). La creación de órganos administrativos autonómicos de inspección de trabajo, o su configuración en base a un proceso de transferencias de los funcionarios de la Administración General del Estado, podría originar la extensión de lo que se ha denominado «*dumping* social». Las autoridades autonómicas podrían configurar sus órganos de inspección de modo diferente en cada Comunidad, con lo que las condiciones de seguridad e higiene exigibles realmente a las empresas serían diferentes en cada una de ellas. El interés en atraer y desarrollar localmente la actividad económica podría generar una presión competitiva hacia la disminución de los niveles de exigencia y control en este aspecto central de la actividad laboral.

(9) Las principales normas serían, en materia de explosivos, el Decreto 2114/1978, de 2 de marzo (BOE de 7 de septiembre) por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos, con modificaciones por Reales Decretos 829/1980, de 18 de abril (BOE de 6 de mayo), 2288/1981, de 24 de julio (BOE de 8 de octubre) y 540/1994, de 25 de marzo (BOE del 26); y en materia de energía nuclear, la Ley 25/1964, de 29 de abril (BOE de 4 de mayo) sobre Energía Nuclear, modificada por la Ley 40/1994, de 30 de diciembre (BOE del 31) sobre Ordenación del Sistema Eléctrico Nacional (concretamente en el régimen de infracciones y sanciones), así como el Real Decreto 53/1992, de 24 de enero (BOE de 12 de febrero) aprobatorio del Reglamento sobre Protección Sanitaria contra Radiaciones Ionizantes.

Por otra parte, la organización del control administrativo laboral se ha caracterizado en España hasta la fecha por su adecuación a un principio generalista, conforme al cual un mismo Cuerpo de Inspección tiene encomendados los cometidos de vigilar el cumplimiento de toda la normativa «social», que incluye materias «laborales» transferibles (incluyendo la seguridad e higiene en el trabajo) y materias de Seguridad Social, empleo y desempleo, emigración y extranjeros, de competencia exclusiva del Estado. Cualquier solución a las transferencias pendientes debería permitir, por tanto, una adecuada articulación del ejercicio de todas las funciones en los diversos ámbitos, evitando duplicidad de intervenciones administrativas con innecesario perjuicio para el administrado.

– En el contexto de la «reforma laboral» desarrollada a través de las Leyes 10 y 11/1994, se alcanza un pacto político para la articulación del ejercicio de las funciones de inspección en materia laboral a través del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Así, el artículo 25 de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, añade una disposición adicional 3.^a a la LISOS, señalando lo siguiente:

- a) «Se establece el carácter de **Cuerpo Nacional** para el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social», añadiéndose que ello es a los efectos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Con ello se pretende excluir la posibilidad de crear Cuerpos de Inspección de ámbito autonómico y establecer unas condiciones y principios mínimos para todos los funcionarios del Cuerpo.
- b) Los **aspectos esenciales** sobre el funcionamiento y actividad del Cuerpo, como los relativos a selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario, se regularán «**de acuerdo con las Comunidades Autónomas**».
- c) Se prevé que se proceda, «igualmente» mediante dichos «acuerdos», a una «adscripción orgánica y funcional de dichos funcionarios a las Administraciones Autonómicas, en el número que de común acuerdo se fije», añadiéndose que dicha adscripción no afectará a la posibilidad de que estos funcionarios puedan desarrollar la totalidad de cometidos que el Cuerpo tiene encomendados.

Hasta la fecha, no se han alcanzado acuerdos para el desarrollo de este precepto legal. Así, los Inspectores del Cuerpo Nacional, en virtud de los Convenios de Colaboración suscritos y aún vigentes, se incardinan en la estructura orgánica de la Administración General del Estado, si bien en el ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma prestan servicios directamente para la misma.

4. *El control de la normativa preventiva en la Administración Pública*: considerando la ampliación del ámbito de aplicación de la normativa preventiva y del correspondiente control administrativo a la función pública, la LPRL establece dos importantes prescripciones:

- 1.º El artículo 45.1 LPRL establece un procedimiento especial de exigencia de responsabilidades administrativas por infracciones a la normativa preventiva «en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas», seña-

lando que «en el ámbito de la Administración General del Estado» el procedimiento se iniciará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (a través del Cuerpo Superior Nacional).

- 2.º Según la disposición adicional 3.ª 2 b) LPRL, «en el ámbito de las Comunidades Autónomas y entidades locales, las funciones que la Ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes».

Del tenor literal de estos preceptos puede desprenderse que la «especialidad» (referida a la no imposición de sanciones administrativas pecuniarias y a ciertas limitaciones para la actuación inspectora) se predica respecto de todas las Administraciones y respecto de las infracciones que afecten a todo su «personal civil», sin distinguir si se refiere sólo al personal funcionario y estatutario o también al laboral.

Podría interpretarse que dicho «personal civil» será todo el personal no militar al servicio de las Administraciones, incluyendo el laboral. Pero por otra parte, cuando el artículo 3.º LPRL alude a este «personal civil», lo refiere a las relaciones administrativas o estatutarias, distinguiéndolo del personal regido por «relaciones laborales», entre el que se incluye el personal laboral de las Administraciones Públicas.

En este sentido, si bien tendrían justificación las peculiaridades en el control de la normativa preventiva para el ámbito estricto de las relaciones funcionariales y estatutarias -por su diferente y peculiar régimen jurídico-, no tendría sentido y podría contravenir el principio de igualdad la extensión de tales peculiaridades a todas las relaciones laborales en el ámbito de la Administración. Ello marcaría una especialidad infundada en esta relación laboral, actualmente sólo establecida de modo concreto respecto del personal laboral en establecimientos militares (10) (donde fácilmente podrá comprenderse la concurrencia de circunstancias especiales que no cabe apreciar de modo indiscriminado en el resto de las Administraciones Públicas). Finalmente, carecería de sentido esta exclusión de la actuación inspectora respecto de las relaciones laborales en la Administración (limitada a los aspectos de seguridad e higiene), mientras se mantienen las posibilidades de actuación inspectora en los demás aspectos del orden social que les pueden afectar.

La definición precisa de lo que se entienda como personal civil a los efectos comentados tiene especial importancia si consideramos que el artículo 45 LPRL sólo prevé la intervención de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de las infracciones (que afecten a este personal) en el ámbito de la Administración General del Estado, y que la citada disposición adicional 3.ª 2 b) LPRL, prevé, para la Administración Autonómica y Local, la «posible» atribución a otros órganos de «las funciones que la Ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» (11).

(10) Según Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio (BOE de 18 de octubre). Sobre la limitación de competencias de la Inspección de Trabajo en materia de seguridad e higiene en este ámbito, Consulta de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 8 de mayo de 1989 (Exptes. 417/1989 y 444/1989, «Información y Documentación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social» núm. 1/89, pág. 311).

(11) No debe excluirse la posibilidad de acuerdos de colaboración de las Administraciones Autonómicas y Locales para que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social asuma el ejercicio de las funciones establecidas en la ley.

Debemos interpretar que la ley sólo «atribuye» funciones respecto del personal administrativo y estatutario, pues las funciones inspectoras en materia de seguridad e higiene (obviamente también en las demás materias del orden social) respecto del personal laboral en las Administraciones Públicas ya estaban atribuidas por la legislación anterior (12), no resultando por tanto afectadas por la nueva ley.

IV. LAS DISTINTAS RESPONSABILIDADES EXIGIBLES Y SU COMPATIBILIDAD

1. Principios generales. Concurrencia de los órdenes penal y administrativo.

– Según el artículo 42.1 LPRL, el incumplimiento por parte del empresario de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales da lugar a las responsabilidades administrativas que la propia ley regula, y en su caso y conforme a la correspondiente normativa de aplicación, puede dar lugar a responsabilidades penales (que se desarrollan más adelante) y a responsabilidades civiles, por los daños y perjuicios que pueden derivarse de tal incumplimiento (conforme a los arts. 1.902 y 1.903 CC, sobre responsabilidad extracontractual). Las responsabilidades civiles son compatibles con las exigibles en vía administrativa o penal.

– Las responsabilidades exigibles por la apreciación de infracciones administrativas derivan del «mero incumplimiento de las disposiciones, lo que confiere **naturaleza objetiva** a la responsabilidad administrativa» (STS 31-10-1983, Sala de lo Contencioso-Administrativo [RJA. 5309]) (13). Además, a diferencia del orden civil o penal, las responsabilidades administrativas en materia de seguridad e higiene, vinculadas a ese «mero incumplimiento», son independientes de las consecuencias que de él puedan derivarse (STS 28-10-1981, Sala de lo Contencioso-Administrativo [RJA. 3783]).

Ambos aspectos, culpabilidad y perjuicios causados, no son elementos constitutivos de la infracción administrativa, sino circunstancias agravantes a efectos de graduación de la sanción (la generación de una situación de riesgo de mayor o menor gravedad sí constituye un elemento constitutivo del tipo, pero no tiene necesariamente que concretarse en ninguna consecuencia dañosa).

La posible exigencia de responsabilidades por los incumplimientos en la materia desde distintos órdenes, y las diferentes perspectivas con que desde cada uno de ellos se contempla y enjuicia el incumplimiento plantea la cuestión de la concurrencia y compatibilidad de las distintas responsabilidades exigibles. Ello se plantea con especial intensidad en materia de seguridad e higiene

(12) Salvo que consideremos que la anterior mención al «personal civil» incluye al laboral, en cuyo caso se produciría una restricción sustancial del ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

(13) Sin embargo, según LUIS PÉREZ CAPITÁN, «El *non bis in idem* ...», *op. cit.*, pág. 18, «la tradicional diferencia entre el orden penal y el sancionador administrativo basada en la exigencia para la imputación de responsabilidad en la existencia de "dolo" o culpa en el primero de los órdenes y mera responsabilidad objetiva en el segundo difícilmente puede sostenerse».

en el trabajo, entre los ordenamientos penal y administrativo, debido a la amplia formulación de los delitos sobre la materia y a la utilización, también en la nueva ley, de cláusulas de tipificación genéricas (se ha aludido en la doctrina a «cláusulas abiertas») (14).

– El artículo 42.4 LPRL establece los criterios aplicables para los supuestos de **conurrencia de responsabilidades penales y administrativas**, de modo complementario a lo ya establecido en el artículo 3.º LISOS. El principio general de *non bis in ídem* (15) queda así formulado: cuando «se aprecie **identidad de sujeto, hecho y fundamento**», no cabe sancionar los mismos hechos en vía penal y administrativa (16).

La unidad del *ius puniendi* estatal, con dos vertientes, administrativa y penal, estrechamente ligadas, explican la vigencia tanto de este principio como de la aplicabilidad -«con matices» (17)- de los principios penales al ámbito administrativo sancionador. La relevancia del principio comentado se evidencia por su consideración por el Tribunal Constitucional como derecho fundamental a efectos de recurso ante dicho órgano.

La acotación que se ha apuntado de este principio se realiza, como hemos visto, respecto de los supuestos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento. Existiendo una amplia coincidencia en los hechos sancionados y en los fundamentos y bienes jurídicos protegidos en vía penal y administrativa, sí existen importantes divergencias en lo que respecta a los sujetos, y que matiza de modo importante el alcance de este principio. Según SALVADOR DEL REY GUANTER (18), «la identidad subjetiva exigida por tal principio entre la vía administrativa y la vía penal sólo va a darse en los supuestos del empresario persona física, cuando éste sea, solo o en concurrencia con personal encargado, también condenado en la vía penal». Así, será compatible, por ejemplo, la sanción administrativa impuesta a una empresa persona jurídica (o física), por infracción de la normativa preventiva, con la condena penal impuesta al ingeniero y al encargado de la empresa en la obra donde se concretó tal infracción (STS de 24-2-1992, Sala de lo Penal [RJA. 1373]).

Cuando proceda, la aplicación de este principio se lleva a cabo del siguiente modo: en los supuestos en los que las infracciones administrativas puedan ser constitutivas de delito a juicio del funcionario que aprecie en su actuación el ilícito administrativo, la autoridad laboral cursará al

(14) Respecto de la tipificación en la Ley 8/1988, de 7 de abril, véase GARCÍA BLASCO, J., *Infracciones y sanciones en materia laboral. Un comentario a la Ley 8/1988, de 7 de abril*, Ed. Civitas, Madrid, 1989.

(15) Sobre esta materia, LUIS PÉREZ CAPITÁN, «El *non bis in ídem* en el derecho sancionador laboral. La jurisprudencia de la última década», *Aranzadi Social*, 1994, núm. 14.

(16) En igual sentido, según artículo 133 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en el Título IX, «De la potestad sancionadora»; Capítulo I, «Principios de la potestad sancionadora»), «no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento».

(17) Así, STC 76/1990, de 26 abril (BOE de 30 de mayo), subrayando el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa y la posible apreciación en este ámbito de responsabilidades solidarias. Recordemos también la aplicación flexible del principio de tipicidad en este orden.

(18) *Potestad sancionadora de la Administración y Jurisdicción penal en el Orden social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.

Ministerio Fiscal la correspondiente comunicación de esos hechos que realice la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (acompañando copia del acta de infracción que se hubiera extendido, y en su caso, el informe que se emita). Si bien el acta de infracción es notificada y el sujeto podrá interponer en plazo el correspondiente escrito de descargos, la Autoridad Laboral «se abstendrá de seguir el procedimiento», no dictando resolución administrativa que confirme, modifique o anule el acta de infracción hasta que la autoridad judicial dicte sentencia firme o dicte resolución que ponga fin al procedimiento (19).

Si se aprecia la existencia de responsabilidad penal, no procederá imponer sanción administrativa por los mismos hechos. Si no se estima la existencia de delito, «la Administración continúa el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados» (art. 3.º 2 LISOS). La vinculación, por lo tanto, es únicamente respecto de los hechos declarados probados, no respecto de las valoraciones o calificaciones jurídicas realizadas por los Tribunales, y que en su caso pudieran tener incidencia en el expediente administrativo.

Por otra parte, si en la actuación inspectora se observan situaciones que pudieran ser constitutivas de delito, sin que puedan ser apreciadas como infracciones administrativas sancionables, el funcionario actuante lo pondrá inmediatamente en conocimiento del Ministerio Fiscal, a través de la autoridad laboral, conforme al artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECr).

2. El recargo de prestaciones de Seguridad Social.

– Su regulación legal sustantiva se limita al actual artículo 123 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), resultando los siguientes elementos:

- a) Producida una lesión por deficiencias en los dispositivos de seguridad o por inobservancia de «las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo», las prestaciones económicas causadas por el accidente o enfermedad se incrementan entre un 30 y un 50 por 100 (según la gravedad de la falta).
- b) La responsabilidad en el pago del recargo recae directa y exclusivamente en el empresario infractor, no siendo posible su aseguramiento.
- c) Esta responsabilidad es independiente y compatible con las demás que puedan establecerse, incluidas las penales.

– El recargo puede ser solicitado por el trabajador afectado o sus causahabientes o bien propuesto por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la resolución sobre el mismo corresponde a la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social. Corresponde a la jurisdicción social el conocimiento de los litigios que se deriven de tales resoluciones.

(19) El principio *non bis in idem* se vulneraría con la existencia de una resolución administrativa sancionadora firme.

– **El recargo en las prestaciones de Seguridad Social por falta de medidas de seguridad** es una medida peculiar que presenta rasgos de sanción y de prestación. En la doctrina científica se ha considerado su naturaleza jurídica *especial* (20). Así, se subraya la existencia de un doble interés tutelado y de una doble función:

- a) Un interés colectivo de prevención amparado mediante la función punitiva o sancionadora del recargo imputable sólo al sujeto infractor.
- b) Un interés individual del trabajador accidentado amparado mediante la recepción como parte de su prestación del recargo del que responde el empresario infractor, como compensación especial por los daños sufridos.

Esa pluralidad de fines (o «fundamento») que confiere al recargo una naturaleza de «sanción especial», según la misma doctrina, permite no aplicar el principio de *non bis in ídem*, compatibilizándola con sanciones penales o administrativas (21).

– Si bien esta institución se recoge en el Capítulo de la LGSS referido a la acción protectora (Sección 2.^a, Régimen general de las prestaciones), no se trata estrictamente de una prestación de Seguridad Social, aunque opere como un incremento porcentual de la prestación a que se tenga derecho. Así, según Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Social (UD), de 8 de marzo de 1993 (RJA. 1714) y 23 de marzo de 1994 (RJA. 2627), entre otras, el recargo es una responsabilidad particular y exclusiva del empresario infractor, de modo que al no poderse calificar como una prestación de Seguridad Social en sentido estricto, en caso de insolvencia del empresario tal recargo no es asumible por la Entidad Gestora.

Pero por otra parte, como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de enero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJA. 169) -partiendo precisamente de la peculiar ubicación de la regulación legal del recargo- éste debe diferenciarse de la sanción administrativa, que se impone respecto de una conducta jurídicamente reprochable con independencia de que se produzca o no un perjuicio concreto en un trabajador.

– Anudado a lo anterior, la jurisprudencia es unánime al aceptar la constitucionalidad de la independencia y compatibilidad de este recargo con la sanción administrativa, de lo cual se derivan a su vez los siguientes efectos:

1. Para su imposición no es necesario que hubiera adquirido firmeza en vía administrativa el acta de la Inspección de Trabajo (22).

(20) Así, J.L. PÉREZ MONEREO, *El recargo de prestaciones por incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo*, Ed. Civitas, Madrid, 1992.

(21) En igual sentido, entre otras, STC 158/1985, de 26 de noviembre.

(22) STCT de 15 de abril de 1988 (RTCT 1988, 3126).

2. La anulación del acta de la Inspección de Trabajo por la jurisdicción contencioso-administrativa no es causa de revisión de sentencia en la jurisdicción laboral por recargo por falta de medidas de seguridad (23).
3. El recargo es independiente del resultado del proceso en la jurisdicción penal (la inexistencia de responsabilidad criminal no supone la inexistencia de responsabilidades pecuniarias y específicas en el orden laboral) (24).

La jurisprudencia también ha aceptado de modo pacífico la compatibilidad del recargo con la responsabilidad civil derivada de una infracción penal o de culpa extracontractual (25).

– **El recargo de prestaciones y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales:** el apartado 3 del artículo 42 de la ley establece que las sanciones administrativas son compatibles «con las **indemnizaciones** por los daños y perjuicios causados y **de recargo** de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social», y el apartado 5 del mismo precepto añade que los hechos declarados probados en sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sobre infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vincula al orden social de la jurisdicción en lo que se refiere al recargo de prestaciones.

Del nuevo texto legal parece desprenderse una calificación del recargo como un *tipo especial de indemnización* establecido por la ley; añadiéndose unas normas concretas mínimas sobre coordinación entre los dos procedimientos que pueden originarse en el siniestro laboral, derivados de la extensión de un acta de infracción con propuesta de sanción administrativa (cuya resolución será impugnabile en vía jurisdiccional en el orden contencioso-administrativo) y de la propuesta de recargo de prestaciones. Al derivar el recargo de una infracción a la normativa preventiva, controlable administrativamente mediante actos de los que conoce el orden contencioso-administrativo, la jurisdicción social deberá partir de los hechos que allí se declaren probados; pues no es admisible que por diferentes órdenes se declaren probados hechos diferentes respecto de un mismo siniestro.

– Finalmente, debemos señalar que la propuesta de recargo de prestaciones, cuando se realice por el Inspector que investigue las circunstancias del siniestro, dependerá de su apreciación sobre la existencia de una **relación de causalidad** directa entre la inobservancia de la normativa preventiva (en los términos del art. 123 LGSS) y el acaecimiento del siniestro y la producción de la lesión. Aquí se plantean a su vez diversas cuestiones:

(23) STS de 14 de mayo de 1980, Sala de lo Social (RJAr. 2166).

(24) STS de 6 de abril de 1974, Sala de lo Social (RJAr. 1306) y STCT de 8 de noviembre de 1984 (RTCT 1984, 8524).

(25) SSTS, Sala de lo Civil, de 7 de mayo de 1984 (RJAr. 2392); 8 de octubre de 1984 (RJAr. 4762); 2 de enero de 1991 (RJAr. 102), STSJ de Cataluña de 22 de diciembre de 1992 (AS 1992, 6399) y STSJ de Castilla y León/Valladolid de 2 de junio de 1992 (AS 1992, 3156).

1. Para que pueda imponerse el recargo es preciso que exista infracción de normas concretas de seguridad preestablecidas (26). Así, contenidos en el acta de infracción los hechos comprobados constitutivos de infracción sancionable así como los preceptos concretos vulnerados, todo ello deberá coincidir con la fundamentación fáctica y jurídica de la resolución que reconozca el correspondiente recargo (así, es práctica habitual que la propuesta que en su caso formule el Inspector actuante incluya, como elemento básico, el relato de los hechos y la infracción apreciada en el acta de infracción, reproduciendo el contenido de ésta o adjuntando copia de la misma).
2. Conforme al artículo 41 LISOS, no derogado por la LPRL, de modo más bien confuso se establece que «las infracciones a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad y salud laborales [esto es, infracciones no sancionables administrativamente por la Autoridad Laboral], serán consideradas como transgresión a esta normativa a los efectos de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social» (podemos entender que se trata de la posibilidad de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social proponga en estos casos recargo en las prestaciones de Seguridad Social sin extender acta de infracción por los mismos hechos).
3. Existiendo tales infracciones, es indiferente que en la producción del accidente intervenga también casualmente la imprudencia del trabajador (que debe ser tenida en cuenta a la hora de fijar el concreto porcentaje de recargo) (27), si bien la conducta del trabajador puede ser un elemento fundamental en tanto que la misma pueda o no alterar la relación de causalidad entre la producción del accidente y la posible falta de medidas de seguridad (28). Pero también la concurrencia de la imprudencia profesional podrá ser una condición con causa del fatal percance que no destruya dicho nexo causal (así, falta de barandillas) (29).

(26) STCT de 23 de febrero de 1984 (RTCT 1984, 1695). En este sentido, según SSTCT de 17 de mayo de 1983 (RTCT 1983, 4409) y 16 de octubre de 1984 (RTCT 1984, 7717), entre otras, el artículo 7.º OGSHT es precepto que por su generalidad solo puede tener valor de recomendación a los empresarios y por sí sólo no es idóneo para declarar la procedencia del recargo. Por contra, según STCT de 5 de abril de 1983 (RTCT 1983, 2770), la norma del artículo 93 LGSS (actual art. 123 de la LGSS de 1994) hace referencia tanto a las medidas de seguridad concretas como a las de carácter general que deban adoptarse según un criterio de normalidad, atendidas las circunstancias de tiempo y lugar, y siempre de manera que estando ello dentro de las lógicas posibilidades, se eliminen los riesgos que comporta la ejecución del trabajo, de donde se deduce que la norma del artículo 93 OGSHT (máquinas averiadas) deviene pertinente en base al artículo 7.º de la misma (el trabajador estaba limpiando -no reparando- una máquina, por lo que la empresa recurrente estimaba que, conforme al art. 92 OGSHT, no existía infracción).

(27) STSJ del País Vasco de 18 de octubre de 1993 (AS 1993, 4294).

(28) STS de 28 de abril de 1992, Sala de lo Social (UD) (RJA. 2675).

(29) STS de 17 de marzo de 1975, Sala de lo Social (RJA. 1306).

3. Supuestos especiales de responsabilidad.

3.1. Las relaciones entre empresa principal y empresas contratistas y subcontratistas.

– Según el artículo 42.2 LPRL, «**la empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas** a que se refiere el apartado 3 del artículo 24 de esta ley del cumplimiento, durante el período de la contrata, de las obligaciones impuestas por esta ley en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal».

El establecimiento de este régimen de responsabilidad solidaria se complementa con el **principio de coordinación de actividades empresariales** establecido en el artículo 24 LPRL, para los supuestos en los que en un mismo centro de trabajo realizan su actividad trabajadores de diversas empresas, que deberán cooperar en la aplicación de la normativa preventiva estableciendo los «medios de coordinación» adecuados, con deberes de información sobre los riesgos existentes atribuidos específicamente a la empresa titular del centro de trabajo. De modo particular, dicho principio se traduce en que cuando las empresas contraten o subcontraten obras o servicios correspondientes a su misma actividad y a desarrollar en su mismo centro de trabajo (30), aquéllas [empresa «principal»] deben vigilar el cumplimiento de la normativa preventiva por parte de los contratistas y subcontratistas.

– Sin ese desarrollo legal sobre los deberes de coordinación, el artículo 40, párrafo 2 LISOS (derogado y sustituido por el art. 42 LPRL) establecía que la empresa principal «respondía» (sin más, directamente) de las infracciones producidas en su centro de trabajo, aunque afectasen a trabajadores del contratista o subcontratista (con las mismas condiciones sobre la identidad de la actividad contratada y la duración referida a la vigencia de la contrata).

Tal esquema de exigencia de responsabilidades planteó algunos problemas de interpretación y aplicación de la norma. Como aspecto incuestionado, se estableció una responsabilidad directa, por previsión legal expresa, en virtud de la concurrencia de los elementos descritos en el artículo 40 LISOS. En función de ello, en las inspecciones realizadas a grandes obras, con gran número de contratistas y subcontratistas y una mínima presencia de la gran empresa principal (si bien, en general tal presencia es especialmente cualificada, con categorías tales como «encargado general», etc.), cabía exigir directamente las responsabilidades pertinentes a esta última, incluso de modo exclusivo, con formulación de requerimientos o extensión de actas de infracción.

Alternativamente, cada una de las empresas contratistas y subcontratistas podían quedar sujetas a su propio expediente sancionador, en virtud de su responsabilidad en tanto que empresarios, con propuestas de sanción específicas respecto de las infracciones que afectasen a sus trabajadores, en virtud del principio general de responsabilidad empresarial establecido en el artículo 2.º LISOS.

(30) La Directiva Marco 89/391, en su artículo 6.º 4, formula los deberes de cooperación y coordinación respecto de los supuestos en los que «en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas». El concepto más amplio de «lugar de trabajo», también referido por el artículo 17 del Convenio 155 OIT, es por otra parte el realmente considerado por la jurisprudencia, al interpretar ampliamente el concepto legal de «centro de trabajo». Así, STS de 18 de abril de 1992, Sala de lo Social (RJA. 4849), respecto de un tendido eléctrico en el campo.

Sin embargo, se plantearon algunas dudas sobre la posibilidad de sancionar no alternativa-mente, sino conjuntamente a la empresa principal y a las empresas contratistas, por las mismas infracciones. Se trataría de sanciones independientes, en procedimientos diferentes, fundados cada uno en distintos tipos de responsabilidad (la general del art. 2.º LISOS en la empresa contratista, y la legalmente establecida como especial en el art. 40 LISOS). Aunque se discutió la posible aplicabilidad del principio *non bis in idem*, no existía identidad de sujetos ni de fundamento sancionador (en nuestra opinión). En la doctrina administrativa se impuso la aceptación de una responsabilidad directa, compatible e independiente, de los distintos sujetos.

Así, según se declaró en Consulta de la DGITSS de 24 de julio de 1989 (Escrito, salida 26-7-1989, núm. 3816) y Circular de la DGITSS 9/90, de 19 de diciembre de 1990 (ID, núm. 2/1990, pág. 303), **el artículo 40.2 LISOS supera el principio de responsabilidad solidaria y establece el de responsabilidad directa**, pudiéndose con el mismo fundamento fáctico practicar tantas actas de infracción como sujetos responsables (sin vulnerarse el principio *non bis in idem*, pues no existe identidad de sujetos), proponiendo sanciones independientes para cada uno de esos sujetos (que pueden ser de distinta cuantía según el grado de responsabilidad concurrente en cada caso).

Sin embargo, los mayores problemas que presentó la cuestión de la aplicabilidad del precepto en relación con el recargo en las prestaciones de Seguridad Social determinó finalmente la adopción de una nueva perspectiva en esta cuestión. Así, según Consulta (DGITSS) de 18 de febrero de 1994 (Expte. 1468/92), la posición jurisprudencial y doctrinal finalmente imperante es la que defiende la **responsabilidad solidaria de empresa principal y contratista o subcontratista** por el recargo de prestaciones del artículo 93 de la LGSS (art. 123 LGSS 1994), cuando la falta de medidas de seguridad productoras del accidente sea de alguna manera imputable al empresario principal, se trate de contratistas y subcontratistas «correspondientes a la propia actividad de la empresa principal» y de accidentes sufridos en el centro de trabajo de la principal (31).

Así, ya en Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de abril de 1992, Sala de lo Social (UD) (RJA. 4849) se estableció la **responsabilidad solidaria de empresa principal y contratista** [art. 42.2 ET] cuando la no adopción de medidas evitadoras del riesgo sea imputable de alguna manera a la empresa principal y se trate de actividades que se lleven a cabo en su centro de trabajo y estén comprendidas en el área de actividad de la misma; denegándose el amparo formulado ante esta sentencia en la Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1995, de 5 de junio (BOE de 8 de julio) afirmandose que cabe una interpretación teleológica de la expresión «**empresario infractor**» [art. 93.2 LGSS 1974, art. 123.2 LGSS 1994] en la hipótesis en que el trabajador accidentado está involucrado en procesos de descentralización productiva, en absoluto extravagante con el régimen jurídico del deber de seguridad e higiene en el trabajo.

(31) Los criterios sostenidos con anterioridad por esta Dirección General se basaban en la supresión de la responsabilidad solidaria del empresario principal que establecía el proyecto del Gobierno, del artículo 40 LISOS en materia de seguridad e higiene, por la Comisión de Trabajo del Senado de 29 de febrero de 1988, supresión que se entendió en el sentido de que dicha responsabilidad solidaria no era la querida por el legislador, sino la responsabilidad directa que consagra en su dicción literal el artículo 40 LISOS.

Finalmente, el artículo 42.2 LPRL formula legalmente el principio de responsabilidad solidaria en los supuestos contemplados, modificando el anterior régimen legal del artículo 40 LISOS de responsabilidades directas concurrentes (32).

3.2. Las relaciones de trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

La peculiar relación de trabajo «triangular» de los trabajadores de empresas de trabajo temporal en empresas usuarias, recientemente legalizada en España (finalmente con elementos de mayor flexibilidad y laxitud que en otros países europeos), exige una precisa articulación de los derechos y obligaciones de las partes, señaladamente entre empresa de trabajo temporal y empresa usuaria. En materia de seguridad e higiene, deben solaparse de modo preciso y efectivo el cumplimiento de distintas obligaciones empresariales.

Así, la Directiva 91/383/CEE, de 25 de junio de 1991 (publicada en el DOCE de 29 de julio, y con fecha límite para su transposición, de nuevo incumplida, de 31-12-1992), estableció una serie de medidas «tendientes a promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de los trabajadores con una relación laboral determinada o de empresas de trabajo temporal», bajo el presupuesto de que la posición de tales trabajadores en el mercado de trabajo les hacía particularmente vulnerables a los riesgos profesionales.

Los artículos 28 y 42.2 LPRL vienen a trasponer, de manera escueta y tardía, la mencionada Directiva, complementando lo previsto en el artículo 16 de la Ley 14/1994, de 1 de julio, (33). Conforme a este marco legal, las empresas usuarias serán responsables de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo que se realice en sus centros de trabajo (también por los trabajadores «prestados» por la empresa de trabajo temporal) y deben cumplir de modo específico las obligaciones de información respecto de los trabajadores procedentes de la empresa de trabajo temporal; correspondiendo sin embargo a esta empresa el cumplimiento de las obligaciones relativas a la formación y vigilancia de la salud de los trabajadores (formación general en materia de seguridad e higiene, reconocimientos médicos previos y periódicos). La formulación legal significa que, respecto de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, las empresas de trabajo temporal sólo tienen, respecto de los trabajadores «puestos a disposición», las obligaciones que acabamos de indicar, respondiendo en todos los demás aspectos las empresas usuarias. Su evaluación general de los riesgos (art. 16 LPRL) y su «sistema de gestión de la prevención» deberá contemplar, por lo tanto, la peculiar posición en su seno de los trabajadores puestos a su disposición.

(32) Una visión crítica del nuevo texto legal se expone por L. DÍEZ GARCÍA DE LA BORBOLLA, en «Responsabilidad de la empresa principal en el caso de contratación o subcontratación de obras o servicios en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Consideraciones sobre el proyecto de ley de prevención de riesgos laborales», *Actualidad Laboral*, 1995, núm. 30, págs. 517-534.

(33) Establece el deber de información sobre los riesgos y las medidas preventivas y de protección, así como la responsabilidad general en la materia, y de modo específico, respecto del recargo en las prestaciones de Seguridad Social por accidentes producidos en su centro de trabajo que afecten a trabajadores puestos a su disposición.

Sin embargo, pese a todo este marco protector, de nuevo la mayor dureza del nuevo régimen jurídico de flexibilización del mercado de trabajo se encuentra en las omisiones u olvidos, que matizan la eficacia de aquél: así, no ha sido atendida la previsión contenida en el artículo 8.º b) de la Ley 14/1994, de que se determinasen reglamentariamente «las actividades y trabajos que, por su especial peligrosidad para la seguridad y la salud» no pudieran ser realizadas mediante estos contratos de puesta a disposición. Así pues, y salvo las prohibiciones establecidas en los convenios colectivos, no existe norma laboral alguna que excluya de este tipo de contratos a algún tipo de actividad, por especialmente peligrosa que pueda considerarse. Consideramos que se trata de una situación insólita, dentro del contexto de los países que regulan la actividad de este tipo de empresas.

V. LOS REQUERIMIENTOS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

– La LPRL presenta novedades relevantes respecto de la regulación de los «requerimientos» que puede formular la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Según el artículo 48 LISOS sobre «Actuaciones de advertencia y recomendación», en línea con el artículo 17.2 del Convenio 81 OIT, «la Inspección de Trabajo y Seguridad Social..., cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrá advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador; en estos puestos dará cuenta de sus actuaciones a la Autoridad laboral competente».

Por su parte, la Ley 39/1962, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo (art. 13), establece de modo alternativo, como facultades de la Inspección, las de extender actas de advertencia o de infracción, o la de «requerir a la empresa a fin de que en un plazo determinado lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones para que se garantice el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud y seguridad de los trabajadores».

Por su parte, el artículo 8.º del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, establece, respecto de las actas de advertencia, que «en el supuesto de que la infracción consista en simple inobservancia de exigencias o requisitos fácilmente subsanables de los que no puedan derivar daños ni perjuicios inmediatos para los trabajadores ni para terceros, la Inspección de Trabajo podrá extender acta de advertencia, en la que consignará las faltas o defectos comprobados, así como las medidas que por el presunto culpable de la infracción habrán de adoptarse para que se subsanen dentro del plazo que a tal efecto se le señale, bajo apercibimiento de que si no se corrigieren dentro del mismo se procederá a extender la correspondiente acta de infracción», concretándose que «el acta de advertencia, bajo tal denominación, se formalizará mediante diligencia en el Libro de Visitas».

En definitiva, ante la constatación de una infracción en materia de seguridad e higiene, el Inspector actuante realizaría una valoración de las circunstancias concurrentes, y decidiría en consecuencia, o bien la formulación de un requerimiento o de un acta de advertencia (que viene a ser un requerimiento con una especial formalización) para la corrección de la deficiencia, o bien la extensión de un acta de infracción, con propuesta de sanción. En este segundo caso, parece obvio que simultáneamente deberá realizarse una indicación a la empresa en relación con la corrección efecti-

va de la deficiencia constatada, lo cual podría calificarse como *requerimiento*, aunque en la práctica inspectora ello no se haya conceptualizado así. De esta manera, se ha configurado una graduación de las medidas posibles que se manejaban como alternativas ante deficiencias constatadas atendiendo a su gravedad, desde los requerimientos, en su caso más formalizados mediante actas de advertencia, hasta la extensión de actas de infracción, en caso extremo acompañadas de órdenes de paralización (a las que luego aludiremos).

– El artículo 43 LPRL establece con claridad que, siempre que se constate la existencia de una infracción a la normativa preventiva laboral, debe formularse un requerimiento al empresario para la subsanación de la deficiencia observada; y que si la deficiencia genera una situación de riesgo grave e inminente, procederá cursar orden de paralización de trabajos. Todo ello se establece sin perjuicio de que, además, el Inspector pueda proponer sanción extendiendo acta de infracción.

La ley añade unos requisitos formales para la formulación del requerimiento, actualmente inexistentes (salvo la regulación mencionada de las «actas de advertencia», ahora predicable sin más respecto de los requerimientos), indicando que se comunicará por escrito al empresario señalando las deficiencias apreciadas y el plazo concreto para su subsanación. Además, el requerimiento se pondrá en conocimiento de los Delegados de Prevención. Aunque nada se diga, parece lógico que la comunicación al empresario pueda realizarse mediante diligencia en el Libro de Visitas (según art. 8.º del Decreto 1860/1975), no aclarándose cómo y quién «pondrá en conocimiento» de los Delegados de Prevención tal requerimiento (¿o su contenido?), a diferencia de la más detallada regulación de las paralizaciones de trabajos (art. 44).

En caso de incumplimiento del requerimiento, ante la persistencia de los hechos constitutivos de infracción, no procede sancionar el incumplimiento del requerimiento en sí, sino que se extenderá acta por dicha infracción, «de no haberlo efectuado inicialmente». En este caso, el incumplimiento del requerimiento opera como circunstancia agravante a efectos de graduar la sanción a proponer.

– En el trámite parlamentario, el Senado suprimió un último apartado que preveía, de un modo técnicamente incorrecto, un procedimiento administrativo, con un plazo para que el empresario pudiera impugnar el requerimiento y con posterior resolución irrecurrible de la Autoridad Laboral.

La impugnabilidad de los requerimientos es precisamente una cuestión que ha dado lugar a alguna controversia, evidenciada en este vaivén legislativo. Su planteamiento está estrechamente relacionado con la concepción sobre la naturaleza jurídica de estos requerimientos. Como acertadamente ha señalado MANUEL GÁMEZ OREA (34), las actas de advertencia del Decreto 1860/1975 y en general los «requerimientos oficiales» (OTTO MAYER) no crean una situación subjetiva de derecho o deber, se trata de actuaciones administrativas de trámite, de actos no ejecutivos ni limitativos de derechos, en los que meramente «se recuerda o invita a cumplir una ley, y es la misma ley la que limita la esfera de actuación del administrado», de modo que «los efectos se producen por mandato legal, independientemente de la voluntad del actor (Inspector)». Por ello, al incumplirse lo establecido en el requerimiento, no se incumple realmente éste, sino la norma cuya observancia se exigía. Por ello, como señala el artículo 43 LPRL ya comentado, el incumplimiento del requerimiento no es sancionable como tal, sino que lo es la infracción a la norma sustantiva que el requerimiento contemplaba.

(34) «Actas de advertencia-requerimientos y órdenes de la Inspección de Trabajo», *AL*, núm. 43, 1993, págs. 787-792.

De igual manera, no resultaba concebible una posible vía de impugnación del requerimiento: si el empresario considera que el requerimiento no es ajustado a Derecho, podrá no atenderlo, y de ello no se derivarán consecuencias jurídicas (todas ellas se derivarán, en su caso, de la existencia de una infracción empresarial a normas sustantivas). Si el Inspector lo entiende adecuado, podrá extender acta de infracción por el mismo motivo que formuló el requerimiento, y el empresario, al impugnarla, podrá plantear todas sus discrepancias sobre todo el procedimiento, incluido el requerimiento anterior.

VI. PARALIZACIÓN DE TRABAJOS

– Las facultades de la Inspección de Trabajo para ordenar la inmediata paralización de trabajos concretos, ante deficiencias de especial gravedad, venía ya establecida en el artículo 13.2 e) de la Ley 39/1962, de 21 de julio (ante «peligros graves e inminentes»), el vigente artículo 188 LGSS según Decreto 2065/1974 (35) (ante situaciones que «impliquen grave riesgo para los trabajadores»), y el artículo 4.º del Decreto 1860/1975, de 10 de julio, que además establecía el procedimiento administrativo que dicha orden inicia.

Según este último precepto, «la Inspección de Trabajo, cuando compruebe que se realizan trabajos o tareas sin observar las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo que, a su juicio, impliquen grave riesgo para los trabajadores, además de cualesquiera otras actuaciones que procedan [así, extensión de acta de infracción], podrá ordenar la paralización o suspensión inmediata de tales trabajos o tareas, comunicando la medida adoptada a la empresa presunta responsable, mediante notificación formal o diligencia en el Libro de Visitas, dando traslado a su vez de tal medida a la autoridad laboral»; dado que «las empresas, sin perjuicio del cumplimiento inmediato a tales decisiones, podrán impugnarlas [ante esa autoridad laboral] en el plazo de tres días hábiles». Previamente a las diligencias mínimas oportunas, la autoridad laboral debía resolver de modo irrecurrible (e inmediatamente ejecutivo) en el plazo de cinco días hábiles. Se concluía que «la paralización... cesará tan pronto como se subsanen las causas que las motivaron, para lo cual se formalizará la correspondiente diligencia en el Libro de Visitas».

– El artículo 44 LPRL establece que cuando el Inspector actuante comprobare «que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un **riesgo grave e inminente** para la seguridad y la salud de los trabajadores podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas».

Por primera vez, se contiene una definición, más o menos precisa, del tipo de riesgo que puede fundamentar la orden suspensiva. Según el artículo 4.º 3 LPRL, es «riesgo laboral grave e inminente» aquel «que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores». Además, tal concepto es el que remite a las infracciones administrativas calificables como muy graves (art. 48.8 LPRL).

(35) Sin embargo, según M. ALONSO OLEA, *Derecho del Trabajo*, 11.ª edición, «es dudosa la vigencia del artículo 188 citado tras el ET» (pág. 208).

Además, consideramos importante subrayar que el precepto es predicable respecto de todos los riesgos que la Inspección de Trabajo pueda apreciar en el ámbito de aplicación de la ley. Esto es, también respecto de los riesgos que afecten al **personal funcionario y estatutario**. Las peculiaridades del procedimiento de inspección de este «sector especial», recogidas en el artículo siguiente y a las que luego aludiremos, lo son sin perjuicio de la ordinaria aplicabilidad al mismo de esta medida excepcional.

El **procedimiento** establecido en la ley es el siguiente:

1. La medida se comunica a la empresa responsable, que la debe a su vez poner en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, de los Delegados de Prevención, del Comité de Seguridad y Salud, o en su ausencia, de los «representantes del personal» (36); debiendo la empresa dar cuenta al Inspector actuante de que esta **comunicación** se ha llevado a efecto. Entendemos como perfectamente válida la comunicación al empresario mediante diligencia en el Libro de Visitas, como preveía la anterior normativa. En su defecto, procederá cursar la orden mediante escrito (del cual el Inspector conservará copia, para unirla al expediente y remitirla a la Autoridad Laboral). Aunque nada se establece expresamente al respecto en la ley, entendemos que el contenido de la comunicación será en todos los casos el siguiente: se describirán con precisión los trabajos que de modo concreto se paralizan y las deficiencias también concretas que determinan la situación de riesgo grave e inminente justificativa de la medida, y se hará constar el fundamento legal de la orden, el plazo y órgano para su impugnación, así como su inmediata ejecutividad y las consecuencias legales por su eventual incumplimiento.

2. El Inspector actuante dará traslado de su decisión, de forma inmediata, a la Autoridad Laboral.

3. La empresa debe **cumplir de modo inmediato** la orden cursada, pero puede impugnarla en el plazo de tres días hábiles ante la Autoridad Laboral (igual que en el art. 4.º Decreto 1860/1975).

4. La Autoridad Laboral resolverá la **impugnación** en el plazo de 24 horas (antes, cinco días hábiles), resolución que será ejecutiva, «sin perjuicio de los recursos que procedan» (en general, la tramitación de un recurso administrativo ordinario no encajará, sin embargo, con la satisfactoria resolución de la perentoria situación generada/generadora por/de la orden).

5. La orden de paralización de los trabajos concretos en los que concurren las circunstancias indicadas sólo se puede levantar «por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera decretado» (no necesariamente por el mismo Inspector que cursó la medida, pero parece que debe levantarse por la Inspección Provincial a la que aquél pertenezca); o bien por el propio empresario «tan pronto como se subsanen las causas que lo motivaron», comunicándolo inmediatamente «a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

(36) Representantes legales de los trabajadores según ET, representantes sindicales de los trabajadores, o bien representantes en el seno de la Administración Pública, conforme a su legislación específica.

Es novedosa -y arriesgada para todos- la posibilidad de que el propio empresario, constituido en definidor del alcance de sus propias obligaciones, decida levantar él mismo la orden, si entiende que ha subsanado la deficiencia que la motivó, con la lógica comunicación a «la Inspección». Pero, ¿qué ocurre si el Inspector actuante discrepa de la percepción del empresario y entiende subsistente la situación de riesgo grave e inminente?, ¿el empresario habrá vulnerado entonces la orden de paralización? Por otra parte, ¿qué ocurre si antes de la comprobación inspectora se produce un accidente de trabajo relacionado con la causa de la suspensión o en el lugar de trabajo afectado? Finalmente, ¿por qué no se contempla en un supuesto tan extremo ninguna intervención, previa o simultánea, de codecisión o consulta, de ningún órgano o servicio de prevención o representación del personal, que sin embargo sí debieron conocer de la orden?

Parece más prudente la práctica consolidada actualmente, conforme a la cual, el empresario comunicaba al Inspector actuante la subsanación de las deficiencias, éste lo comprobaba inmediatamente en el lugar de trabajo afectado, y procedía a levantar en su caso la orden de paralización. La necesidad de una máxima agilidad en este peculiar procedimiento puede así quedar satisfecha, sin requerir necesariamente la inclusión de nuevas vías que pueden dar más problemas que soluciones (además de fundarse tal vez en una infundada y lamentable desconfianza respecto de la celeridad de las actuaciones inspectoras de seguimiento de la orden, que son realmente impecables en estos supuestos).

6. La paralización de actividades será sin perjuicio del pago de salarios «o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse en su garantía». En definitiva, no existe ningún efecto suspensivo ni extintivo de la relación laboral.

– En caso de **incumplimiento de la orden** de paralización, no paralizando los trabajos o reanudándolos sin la previa subsanación de las deficiencias que motivasen la orden:

- a) Ello constituirá infracción administrativa calificada como muy grave, conforme al artículo 48.3 LPRL (igualmente en el anterior art. 11 LISOS). Puede plantear problemas la apreciación de la infracción consistente en «reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización». Al introducirse la posibilidad, ya comentada, de que el propio empresario valore si ha subsanado su deficiencia y en su caso levante él mismo la orden de paralización, parece que el Inspector al que inmediatamente se comunicó esta decisión podría en todo caso apreciar infracción muy grave si entendiese realmente subsistentes las causas motivadoras de la orden, pues en principio será el órgano administrativo de control quien defina el grado de cumplimiento de la normativa preventiva sometida a su vigilancia (sin perjuicio de las vías administrativas de impugnación y recurso y del control jurisdiccional).
- b) Respecto de los accidentes que en su caso se produjeran, tal situación se equipara a la falta de formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados (respondiendo directamente el empresario del pago de las prestaciones que procedan), según el artículo 188.4 del Decreto 2065/1974.
- c) En función de las circunstancias del caso, si se estimase la posible concurrencia de una conducta delictiva, podrá ser comunicado al Ministerio Fiscal, por los cauces establecidos, a los efectos oportunos.

– Finalmente, no debe olvidarse que, como se ha señalado, entre otras, por Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de octubre de 1982, Sala de lo Contencioso-Administrativo (RJA. 5728), la paralización de actividades no sólo procede en casos extremos de riesgo «grave» de accidente, sino también en los supuestos contemplados en el artículo 13.3 LOIT, en el que se autoriza a la Inspección de Trabajo a proponer y tomar medidas, en general, a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, en el montaje o en los métodos de trabajo «que a su entender, constituyan razonablemente un peligro [sin más] para la salud o seguridad de los trabajadores». Ello deriva de lo establecido, con similar tenor, en el artículo 13.1 del Convenio 81 OIT, que refiere esta posibilidad tanto respecto de la imposición del cumplimiento de una medida prevista en la norma, como respecto de la facultad de la Inspección de cursar «órdenes» para adoptar medidas no previstas (sobre lo que luego volveremos). Si bien el Convenio Internacional y la ley mencionada contemplan esta posibilidad diferenciándola de las «medidas inmediatas» en caso de «peligro inminente», podríamos considerar que las medidas a adoptar incluyeran eventualmente una paralización de la actividad.

VII. LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

1. Concepto.

– El artículo 45.1 LPRL conceptúa específicamente las infracciones «a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales», como «las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos (37) en materia de seguridad y de salud laboral sujetas a las responsabilidades conforme a la presente Ley».

– El mismo precepto establece que, con carácter automático, **las infracciones** tipificadas en la ley «**serán objeto de sanción** tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», de acuerdo con el procedimiento administrativo especial (según Ley 8/1988).

Anteriormente, el artículo 7.º del Decreto 1860/1975 establecía con carácter general que, constatada una infracción, el Inspector actuante «*podrá* extender el acta o actas que estime procedentes o formular el requerimiento o requerimientos que considere oportunos», y en la misma línea el artículo 48 LISOS preveía actuaciones de advertencia (ante infracciones de menor trascendencia). Incluso el artículo 43.1 LPRL parece mantener este margen valorativo al aludir a la «propuesta de sanción correspondiente, en su caso», al constatar la existencia de infracción.

En conclusión, pese a la aparente rotundidad de la expresión legal, no parece que deba considerarse impuesta una obligación inexcusable de proponer sanción en relación con cada infracción apreciada: las infracciones «serán objeto de sanción» «en su caso» (cuando lo considere adecuado el Inspector actuante, en función de las circunstancias del caso). Así se desprende también de la graduación y cuantificación de las sanciones que la ley realiza, como veremos.

(37) No son sancionables administrativamente los incumplimientos a las cláusulas de los convenios colectivos extraestatutarios, adoptados al margen de los requisitos establecidos en el ET y que no tienen eficacia general, sino una naturaleza obligacional, respecto de los trabajadores representados por los firmantes del convenio.

– Respecto de la **prescripción** de las infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales, el artículo 51 LPRL establece una modulación de los plazos de prescripción, a diferencia del anterior plazo único establecido en la LISOS (en vigor respecto de las demás infracciones laborales). Si en el artículo 4.º LISOS se establecía un plazo de prescripción de tres años para las infracciones laborales, la nueva ley establece que las infracciones leves prescriben al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años, contados desde la fecha de la infracción.

2. Peculiaridades en el ámbito de las Administraciones Públicas (art. 45.1, párrafos 3.º y 4.º LPRL).

– Curiosamente, el artículo 45, titulado genéricamente «Infracciones administrativas», tras enunciar brevemente las cuestiones generales que acabamos de exponer, se ocupa de desarrollar los aspectos básicos de las peculiaridades que, «no obstante lo anterior», deben considerarse «en el ámbito de las relaciones del **personal civil al servicio de las Administraciones públicas**», en virtud de las cuales, en caso de constatación de una infracción, no procede la propuesta e imposición de una sanción económica, sino que «las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca». Aunque la primera especialidad consista en la exclusión de las multas como instrumento de represión/disuasión de las infracciones en este ámbito, no es menos importante la previsión de normas especiales en el procedimiento de actuación, debiendo además relacionar lo aquí expuesto con lo ya indicado al comentar (anterior apartado III.2.3, 4) los límites competenciales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

– Centrándonos en «el ámbito de la **Administración General del Estado**» de que se ocupa el precepto, el **procedimiento** a regular por «el Gobierno» (es decir, reglamentariamente y mediante Real Decreto) se ajustará a los siguientes **principios establecidos en la ley**:

- a) El procedimiento se inicia «por el órgano competente de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social**», que por tanto no será necesariamente la Inspección Provincial del lugar donde se produzca la infracción, siendo posible la creación de una Unidad Especializada de carácter centralizado y ámbito nacional.

Aunque el «procedimiento» a que alude el párrafo anterior del precepto se refiere a la imposición de *medidas* una vez constatada la existencia de una infracción (como subespecialidad del procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones), parece que los principios que luego se desarrollan se refieren al «procedimiento de actuación» de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para vigilar, en general, el cumplimiento de la normativa preventiva en este ámbito. La diferencia es importante.

- b) Así, se establece escueta pero rotundamente que el origen del «procedimiento» -parece aludir al origen de la actuación inspectora sin más- sólo podrá ser «por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal». Pese a su correspondiente porción de confusión, el precepto puede interpretarse, en su tenor literal, en el sentido de que «el procedimiento» sólo se inicia «por orden superior» (38). Esa orden derivará, en función del carácter autónomo de la Inspección (art. 30 RIT), del Jefe de Inspección

(38) El artículo 7.º RIT establece que la Inspección puede realizar sus funciones «por propia iniciativa», y además, por orden superior, denuncia, petición de empresas y trabajadores o acuerdos de juzgados o entidades diversas.

correspondiente (no de la Autoridad Laboral, que si bien puede encomendar servicios a la Inspección, debe cursarlos, conforme al precepto citado, por conducto del referido Jefe de Inspección). Es esa orden superior la que parece que puede tener dos posibles orígenes, pudiendo decretarse «bien por propia iniciativa» (sería «iniciativa» de quien decreta la orden, por tanto no del Inspector actuante) o «a petición de los representantes del personal» (entendemos que se alude a los «órganos de representación» contemplados en la normativa específica), que deben canalizar todas las peticiones que al efecto puedan formular sus representados. En todo caso, no se admite la posibilidad de instar el inicio «del procedimiento» por denuncias de otras personas que no sean estos representantes del personal, incluso aunque se trate de los empleados afectados directamente por las posibles irregularidades, y que pueden carecer de la representación referida en la ley (salvo que por orden superior, o iniciativa de quien la decreta, se decida iniciar actuaciones sobre las circunstancias así comunicadas, y sin perjuicio de la ya referida aplicabilidad en este ámbito del art. 44 LPRL sobre paralización de trabajos).

- c) La actuación inspectora concluye con la realización de un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución, que se comunicará a la unidad administrativa inspeccionada para que formule alegaciones.
- d) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes en relación con el requerimiento cursado (debe entenderse, entre el Ministro de Trabajo y Seguridad Social y el Ministro de la dependencia inspeccionada), se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final (las actuaciones quedan así caracterizadas con un importante componente político).

Si consideramos la índole de muchas deficiencias apreciables en las dependencias públicas (no son infrecuentes las que se refieren a aspectos estructurales de los locales) y la necesaria traducción en coste económico de las reformas que exija la adecuación a toda la normativa preventiva, parece que las limitaciones presupuestarias serán una cuestión fundamental en el desarrollo de este procedimiento.

3. Calificación de las infracciones en el ámbito laboral.

– Al igual que en la Ley 8/1988 (39), las infracciones se califican como **leves, graves o muy graves**, «en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado» (art. 45.2 LPRL). La estructura es básicamente la de la ley anterior, si bien hay un mayor y más pormenorizado desarrollo de la anterior tipificación, incluyendo además los incumplimientos a las nuevas obligaciones derivadas de la nueva ley.

El desarrollo legal es el adecuado al **principio constitucional de tipicidad** (art. 25 CE) predicable de las infracciones administrativas, con los matices que expresamente ha aceptado para este orden el Tribunal Constitucional, admitiendo cierta flexibilidad, en el sentido de que aunque los preceptos que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible las conductas sancionables, no se excluye que tales supuestos puedan regularse mediante conceptos jurídicos inde-

(39) También de acuerdo con lo establecido en el artículo 129.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

terminados, si su concreción es razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever con suficiente seguridad la naturaleza y características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada.

Ello no debe confundirse con la existencia de cláusulas abiertas o en blanco ni con el reconocimiento de una potestad discrecional de la Administración en este ámbito (y el sometimiento a la jurisdicción de la actividad administrativa garantiza un mesurado alcance de estas matizaciones, impidiendo situaciones de inseguridad jurídica, arbitrariedad o indefensión); pero permite considerar perfectamente adecuadas las tipificaciones contenidas ahora en la combinación de los artículos 46.4 y 5, 47.16 y 48.8 LPRL, que en todo caso ha ganado en precisión respecto de su precedente legislativo (anteriores arts. 9.º 4, 10.9 y 11.4 LISOS).

– Las **infracciones leves** (art. 46 LPRL) son en general las que carecen de trascendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores, o «las de carácter formal o documental» no calificadas como graves o muy graves (art. 46.5).

– Las **infracciones graves** (art. 47 LPRL) incluyen los incumplimientos a las nuevas obligaciones establecidas en la ley (salvo las que sin estar concretamente tipificadas, sean de carácter formal o documental o no originen grave riesgo), y en última instancia se refieren en general a las que «creen un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores».

Se recogen también, en general con mayor precisión y detalle, las infracciones graves del artículo 10 LISOS. En algún caso, sin embargo, apreciamos algún retroceso, probablemente no insuperable. Así, a título de ejemplo indicativo, si el anterior artículo 10.1 LISOS tipificaba escueta pero claramente la infracción grave consistente en «no realizar los preceptivos reconocimientos médicos, *iniciales* y *periódicos*, a los trabajadores», el nuevo artículo 47.2 LPRL tipifica como infracción el «no realizar los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia *periódica* del estado de salud de los trabajadores que procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, o no comunicar a los trabajadores afectados el resultado de los mismos». Por una parte, el nuevo tipo es más completo, recogiendo nuevos supuestos (así, relativos a la comunicación de los resultados a los trabajadores), por otra, olvida los reconocimientos médicos previos o iniciales, que en el contexto de la nueva ley deben tener una importancia prioritaria. Podemos interpretar, no obstante, que la no realización de estos reconocimientos se encuadra también en el tipo, al ser reconocimientos «precedentes» conforme a la normativa preventiva, y que calificaremos (qué remedio...) como de periódicos en la medida en que inician la secuencia periódica de reconocimientos.

Por lo demás, podemos resaltar la más completa tipificación de las infracciones relativas a:

- a) Los incumplimientos en la elaboración de planes de seguridad (apartado 6, anterior art. 10.7 LISOS) -incluyendo las «alteraciones en el volumen de la obra o en el número de trabajadores en fraude de ley»-.
- b) La adscripción de trabajadores a puestos incompatibles (apartado 7, anterior art.10.5 LISOS) -que incluye la no consideración de las «capacidades profesionales» en la materia-.
- c) El incumplimiento de obligaciones en materia de formación e información (más rotundamente tipificado en el apartado 8, en relación con el anterior art.10.8 LISOS).

- d) La superación de los límites de exposición -infracción ahora tipificada específicamente (apartado 9) y antes encuadrada en el genérico apartado 9 del artículo 10 LISOS-.
- e) Los incumplimientos relativos a las facultades y derechos de los órganos representativos (40) (específicos o generales) de los trabajadores o de estos mismos (antes escuetamente referidos en el art. 10.6 LISOS); etc.

Finalmente, la cláusula general del anterior artículo 10.9 LISOS se mantiene de modo similar en el nuevo artículo 47.16 LPRL.

– Las **infracciones muy graves** (art. 48 LPRL) son aquellas de las que «se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores», además de las señaladas en la ley relativas a los aspectos de mayor entidad desde la perspectiva preventiva (así, protección de menores y de mujeres embarazadas o lactantes) o al incumplimiento de órdenes de paralización de trabajos cursadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, añadiéndose también de modo novedoso el impedir el ejercicio de las facultades de los propios trabajadores de paralizar las actividades en los supuestos del artículo 21 LPRL. Se añaden también específicamente como infracciones muy graves los supuestos de adscripción de trabajadores a puestos incompatibles o de superación de límites de exposición, en los términos reflejados en el artículo 47.7 y 9 LPRL, pero siempre que de ello se derive un «riesgo grave e inminente».

Cierra el cuadro, al igual que en la LISOS, la cláusula general del apartado 8.

Es importante la novedad contenida en el artículo 49.5 LPRL, conforme al cual, las sanciones por estas infracciones «se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente».

4. Graduación de las sanciones.

– El artículo 36 LISOS establecía los criterios generales para la graduación de las sanciones (agravándola o atenuándola en sus grados mínimo, medio y máximo), y en su apartado 2.º añadía determinadas circunstancias a valorar específicamente en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Sin embargo, no se establecían de modo expreso el modo concreto de aplicar tales criterios. En el artículo 49 LPRL se desarrollan y concretan a la vez los criterios de graduación, añadiéndose los siguientes requisitos para su aplicación:

- a) No podrán apreciarse, para agravar o atenuar la calificación de la infracción, criterios que «estén contenidos en la descripción de la conducta infractora».
- b) La apreciación de tales criterios en el acta y la resolución deberá realizarse con explícita referencia a los mismos, de entre los señalados taxativamente en la ley (41).

(40) La no constitución de los órganos internos competentes en materia de seguridad e higiene, ahora Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud, no se tipifica como infracción empresarial, en la medida en que estos órganos ya no son sólo y estrictamente órganos internos de la empresa, sino órganos que derivan directamente de una representación de los trabajadores.

(41) Podemos añadir que no debería bastar una referencia a la correspondiente expresión legal, sino que deberían explicarse de modo más concreto las circunstancias que se han apreciado, de las subsumibles en las que la ley señala.

- c) Cuando no se considere relevante ninguna de las circunstancias enumeradas en el precepto, procede imponer la sanción en el grado mínimo en su tramo inferior.

Como veremos, en las infracciones leves sin circunstancias agravantes, ello conduciría a sancionar con multas de 0'1 pesetas (¿o 0'01...?). Tal vez el espíritu de la norma sea de no sancionar estos supuestos.

– Los criterios establecidos taxativamente en el artículo 49.1 LPRL para la graduación dentro de la calificación de las infracciones se remiten en general a conceptos jurídicos indeterminados ya establecidos en el anterior artículo 36.2 LISOS, y cuya apreciación en cada caso concreto debe ser mínimamente explicada por el Inspector actuante:

- a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas.
- b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a la actividad.
- c) La gravedad de los daños producidos o que pudieran producirse (antes, incluido en el criterio general sobre «el perjuicio causado»).
- d) El número de trabajadores afectados (también establecido anteriormente con carácter general en el apartado 1 del art. 36 LISOS).
- e) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos (debiéndose recordar que dicha circunstancia no debe referirse al propio hecho constitutivo de la infracción).
- f) El incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (también establecido anteriormente con carácter general en el apartado 1 del art. 36 LISOS).
- g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, Delegados de Prevención o el Comité de Seguridad y Salud para la corrección de *deficiencias legales* (expresión que suponemos debe interpretarse en sentido amplio de infracción a la normativa preventiva). Aquí reside realmente la única novedad de las circunstancias agravantes, pues anteriormente no se preveía tal conceptualización para la no atención por el empresario a las indicaciones que al respecto realizasen los órganos internos competentes en materia de seguridad e higiene.
- h) La conducta general del empresario en orden a la estricta observancia de la normativa preventiva.

5. Cuantía de las sanciones en sus distintos grados y tipos. Competencias sancionadoras.

Se adjuntan cuadros comparativos de la anterior y actual regulación, llamando la atención de los muy elevados importes de las actuales sanciones.

**IMPORTE DE LAS SANCIONES POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS
EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO**

	LEY 8/1988, DE 7 DE ABRIL	LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
INFRACCIONES LEVES		
Grado mínimo	5.000 a 10.000	Hasta 50.000 ptas.
Grado medio	10.001 a 25.000	50.001 a 100.000
Grado máximo	25.001 a 50.000	100.001 a 250.000
INFRACCIONES GRAVES		
Grado mínimo	50.001 a 100.000	250.001 a 1.000.000
Grado medio	100.001 a 250.000	1.000.001 a 2.500.000
Grado máximo	250.001 a 500.000	2.500.001 a 5.000.000
INFRACCIONES MUY GRAVES		
Grado mínimo	500.001 a 2.000.000	5.000.001 a 20.000.000
Grado medio	2.000.001 a 8.000.000	20.000.001 a 50.000.000
Grado máximo	8.000.001 a 15.000.000	50.000.001 a 100.000.000

COMPETENCIAS SANCIONADORAS

	IMPORTE SANCIÓN PROPUESTA	AUTORIDAD LABORAL COMPETENTE
Ley 8/1988, de 7 de abril.	Hasta 1.000.000 ptas.	Director Provincial del M.º TSS (o Autoridad Laboral competente en la provincia de la CA).
	1.000.001 a 5.000.000 ptas.	Director General competente por razón de la materia.
	5.000.001 a 10.000.000 ptas.	Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
	10.000.001 a 15.000.000 ptas.	Consejo de Ministros.
Ley de Prevención de Riesgos Laborales («en el ámbito de las competencias del Estado»).	Hasta 5.000.000 ptas.	Autoridad Laboral competente en la provincia.
	5.000.001 a 15.000.000 ptas.	Directora General de Trabajo.
	15.000.001 a 50.000.000 ptas.	Ministro de Trabajo y Seguridad Social.
	50.000.001 a 100.000.000 ptas.	Consejo de Ministros.

PLURALIDAD DE INFRACCIONES EN UN ACTA: la competencia para resolver se determina por la infracción de mayor cuantía (art. 52.2 LPRL).

LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS AUTORIDADES LABORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS se efectúa conforme a su regulación propia.

En caso de reincidencia, la ley reitera básicamente y con menor precisión lo establecido por el artículo 38 LISOS. Así, el período respecto del cual puede apreciarse la reincidencia, es «el término de un año desde la comisión de ésta», no quedando claro si se trata de la comisión de la infracción (en el art. 38 LISOS se alude a un plazo de 365 días tras la notificación de la sanción), si bien en otro caso el precepto se referiría a la «comisión de la sanción», pese a que las sanciones no se «cometen», sino que se imponen y se notifican.

VIII. OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

– Las «órdenes administrativas»:

No contempladas específicamente en la nueva ley, encuentran su fundamento en el artículo 13.2 b) del Convenio 81 OIT, y en su virtud, en el artículo 13.3 LOIT, que no sólo implicaba la posibilidad de dictar órdenes de paralización, sino concretamente de adoptar medidas no previstas específicamente en la normativa. En alguna normativa sectorial nos encontramos supuestos concretos de esta facultad, como en el artículo 253 de la antigua Ordenanza Laboral de la Construcción (ahora parte integrante del Convenio General del sector), que faculta a la Inspección de Trabajo para «establecer en cada caso y con carácter de interpretación ampliatoria las medidas y precauciones que deban observar las empresas, según las características especiales que se adviertan» en los trabajos de excavación.

Las órdenes concretas que en este sentido se dictasen podrían crear así obligaciones nuevas en base a la previsión legal de integración normativa (como señala MANUEL GÁMEZ OREA en el trabajo ya mencionado), configurándose como auténticos «actos administrativos negociales» de gravamen (en este sentido, deberían ser motivados e impugnables, aunque inmediatamente ejecutivos, conforme a la norma que en su caso debiera desarrollarlos).

– Suspensión o cierre del centro de trabajo:

El artículo 53 LPRL reproduce el anterior artículo 39 LISOS, estableciendo que «el Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia [referencia que es la única novedad del precepto], cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrán acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía».

– Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración:

El proyecto de ley aprobado por el Congreso incluía en el artículo 54 un régimen específico de limitaciones para contratar con «la Administración» para los supuestos de condena firme por delitos contra la seguridad y salud en el trabajo (exclusión de la posibilidad de contratar); y

para los supuestos de sanción administrativa firme por infracción muy grave a la normativa de prevención que además ocasionase daños a la salud de los trabajadores (suspensión de la clasificación por tiempo máximo de cinco años). El precepto concluía remitiéndose a la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones Públicas en cuanto a la aplicación de las medidas señaladas.

El texto finalmente aprobado en el Senado, prácticamente ratificado en el último trámite en el Congreso, suprimió estas especialidades, limitándose a establecer que «las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo (sin más requisitos sobre daños producidos) se regirán por lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas».

IX. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES PENALES

Consideramos oportuna una breve y genérica referencia al marco jurídico penal que, junto con la normativa administrativa que hemos comentado, completa el panorama de los instrumentos públicos de prevención, disuasión y represión de los incumplimientos a la normativa preventiva. Respecto de la posible concurrencia de responsabilidades y sanciones penales con la apreciación de infracciones administrativas, procede remitirse a lo ya comentado en el apartado correspondiente.

1. El anterior Código Penal, tras la reforma por Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio (BOE del 22), establecía los siguientes delitos contra la seguridad y salud en el trabajo:

– El «delito de riesgo»: el artículo 348 bis a) recogía el «delito contra la seguridad en el trabajo», con los siguientes elementos:

- a) El núcleo esencial del tipo consiste en no facilitar o exigir los medios o no procurar las condiciones para que los trabajadores desempeñen su actividad con los medios de seguridad e higiene exigibles.
- b) Tal omisión debe implicar una infracción grave de las «normas reglamentarias» (se excluyen las normas establecidas en convenios colectivos o reglamentos de régimen interior o similares, y la calificación de la infracción como grave no tiene necesariamente que coincidir con la calificación administrativa).
- c) Ello debe poner en peligro la vida o integridad física de los trabajadores (el peligro se entiende como la probabilidad de que se produzca una lesión a consecuencia de esa omisión-infracción).

- d) El sujeto activo del delito es «quien estando legalmente obligado» a adoptar las medidas de seguridad correspondientes. Se trata del empresario o de las personas que por su delegación ejerzan funciones de mando sobre los trabajadores, pudiendo adoptar de modo autónomo decisiones relacionadas con la adopción de esas medidas (los que efectivamente desarrollen las funciones típicas de «encargado»).
- e) La pena a imponer es de arresto mayor (de un mes y un día a seis meses) o multa de 100.000 a 500.000 pesetas.

Se trata de un delito por incumplimiento del «deber general de seguridad», que en principio puede cometerse por dolo o negligencia (en este último caso, a través de la aplicación del art. 565).

En cuanto al concepto penal de «dolo», se exige que el sujeto activo tenga conciencia de la comisión de una infracción y de la situación de peligro que con ello crea; pese a lo cual decide no evitar el peligro (no adoptando las medidas de seguridad a su alcance que lo hubieran neutralizado). En el «dolo eventual», el sujeto se representa como «probable» la presencia de una situación de peligro y la existencia de una norma de seguridad incumplida que lo neutralizaría, pese a lo cual mantiene su decisión de no adoptar tal medida (aceptando con ello el riesgo concebido).

– El delito de lesiones se estableció en el artículo 427 (Ley Orgánica 3/1989), caracterizado por los siguientes elementos:

- a) Infracción grave de leyes o reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo.
- b) Ocasionar con tal infracción un «quebranto apreciable» en la salud o integridad física de los trabajadores.

Se trata de un delito cualificado por el resultado dañoso que produce un incumplimiento doloso de la normativa preventiva, y que por los requisitos con los que se construyó, ha sido prácticamente inaplicable por los Tribunales.

En general, las responsabilidades penales en esta materia han sido exigidas en general, curiosamente, a través de una figura no específicamente prevista para la protección de la salud e integridad de los trabajadores: la figura de la imprudencia punible (art. 565), bien como imprudencia temeraria o bien como imprudencia simple con infracción de reglamentos (art. 586 bis).

Así, a partir de un siniestro acaecido en el cual haya concurrido una infracción de normas preventivas (en general, con infracción calificada como muy grave), la responsabilidad penal avanzará sobre la administrativa en base a la valoración de concurrencia de un «plus» consistente en la concurrencia de una actitud negligente (simple o temeraria) en el sujeto infractor. Ello lleva a distinguir las sanciones penales de las administrativas en base a la objetividad de éstas [con discusiones doctrinales sobre la constitucionalidad de esta tesis de la responsabilidad objetiva, si bien son dominantes las posiciones que aceptan tal tipo de responsabilidad en el orden administrativo (42)].

(42) Incluyendo la doctrina del Tribunal Constitucional, en STC 76/1990, de 26 abril, sobre infracciones tributarias.

2. El nuevo Código Penal aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre (BOE del 24, con entrada en vigor a los seis meses de su publicación), recoge en el Libro II, Título XV, los delitos contra los derechos de los trabajadores, incorporando en el artículo 316 la nueva versión del anterior «delito de riesgo».

Tal precepto establece que «los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses (43)».

A continuación, el artículo 317 completa que cuando el anterior delito se cometiere por imprudencia grave, será castigado con la pena inferior en grado (44).

Finalmente, el artículo 318 establece que si estos hechos son atribuibles a personas jurídicas, se impondrá la pena a «los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello (45)».

El nuevo Código suprime el anterior delito de «lesiones laborales», quedando por tanto el ámbito de la responsabilidad penal en esta materia a los dos preceptos mencionados, que recogen la comisión dolosa o culposa de una infracción a normas preventivas, con «peligro grave» para los trabajadores.

Se trata de un «delito de riesgo», al que se anuda expresamente su posible realización culposa, en forma de «imprudencia grave» (concepto novedoso en el nuevo Código, del cual desaparece la anterior «imprudencia temeraria»).

Además, podrán aplicarse los delitos de imprudencia grave en la causación de lesiones (según el art. 152 CP, con diversas penas según la gravedad de la lesión), o en su caso, la falta de imprudencia leve (según art. 621.2 CP).

Según la jurisprudencia basada en la anterior regulación (46):

(43) En el nuevo sistema de «días-multa» del nuevo Código, hay una cuota diaria, de entre 200 y 50.000 pesetas, que fija el Tribunal en cada caso, en función de las circunstancias personales y medios del reo.

(44) Según el artículo 70 del nuevo Código, tal pena se forma partiendo de la cifra mínima prevista para el delito de que se trate y deduciendo de ésta la mitad de su cuantía, lo que constituirá su límite mínimo.

(45) El ordenamiento penal no delimita la responsabilidad penal por criterios de inserción o no en el círculo rector de la empresa, de modo que permite atribuir responsabilidades en la materia a trabajadores por cuenta ajena de la empresa, ya sea directivos, encargados, técnicos o mandos intermedios, que pese a su subordinación, incluso en relación laboral común, ocupan en este ámbito la posición empresarial por las responsabilidades específicamente conferidas en el mismo.

(46) SSTS, Sala de lo Penal, de 17 de diciembre de 1979 (RJAr. 4611); 4 de febrero de 1980, 20 de marzo de 1980 y 22 de abril de 1980 (RJAr. 436, 1166 y 1465); 18 de enero de 1982 y 13 de marzo de 1982 (RJAr. 103 y 1612), y 2 de octubre de 1984 (RJAr. 4784).

1. **La imprudencia temeraria** supone la eliminación de la atención más absoluta, la inadopción de los cuidados más elementales o rudimentarios exigidos por la vida de relación, infringiendo deberes fundamentales, y conlleva la omisión de todas las precauciones o, al menos, de las más elementales.

Según Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de mayo de 1981, Sala de lo Penal (RJA. 2291), el factor más relevante para calificar la imprudencia como temeraria radica en la llamada **culpa consciente o con previsión**, a lo que se une la contemplación de una conducta desplegada con subestimación y menosprecio; es decir, cuando el agente se comporta de forma irreflexiva, egoísta, con injustificada desidia, torpeza o impericia profesional.

2. **La imprudencia simple** sólo presupone el desatendimiento de reglas de previsión de más estrecho radio, liviana conculcación del deber de cuidado.

3. **La imprudencia simple con infracción de reglamentos** surge cuando a aquella leve negligencia viene a adicionarse la inobservancia de un precepto de tal índole que normativiza pormenorizadamente la conducta humana en determinado sector de actividad (así, STS 8-11-1985 [RJA. 5425]).

De modo concluyente, según Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de mayo de 1985, Sala de lo Penal (RJA. 2488), la estructura del **delito culposo** se encuentra en el reproche efectuado a un sujeto por haber realizado voluntariamente un hecho que supone la infracción de una norma objetiva de cuidado, destinada a proteger un bien jurídico que en definitiva resultó lesionado, por lo que sus elementos constitutivos pueden resumirse en dos vertientes:

- a) Una subjetiva constituida por la voluntad de realizar una conducta material no delictiva pero no el resultado dañoso que se produce involuntariamente por falta de atención, previsión y consciencia del sujeto y que era perfectamente previsible; y
- b) Otra vertiente objetiva representada por la vulneración material por acción y omisión de la citada norma objetiva de cuidado y la producción del resultado dañoso que ha de hallarse en relación de causalidad con la violación de la citada norma dirigida precisamente a prevenir los eventos dañosos involuntarios a terceros.

– Como reflexión final, cabe comentar que la mayoría de las infracciones administrativas al menos calificadas como graves podrían encontrarse tipificadas en el Código Penal, al menos en su forma de comisión culposa. Sin embargo, la mayor diligencia y eficacia de los órganos administrativos, su especialización en estas áreas y su proximidad (inmediatez incluso) a la realidad social en la que estas situaciones se producen, parecen hacer pensar que el panorama no cambiará próximamente. Es decir, que las condenas penales serán una excepción, concentrándose la represión de estas conductas ilícitas en la vía administrativa, por lo demás con sanciones muy elevadas (y en consecuencia, previsiblemente de suficiente efecto disuasor) y combinables con otras medidas administrativas, tales como los requerimientos y las órdenes de paralización (u otras).