

# DERECHO PUBLICO Y SALUD LABORAL: EL RÉGIMEN JURÍDICO SANCIONADOR

*María Emilia Casas Baamonde*  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad Complutense de Madrid

SUMARIO: I.- Introducción: el fundamento comunitario de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.- II.- El régimen de responsabilidades empresariales en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales: la centralidad de las responsabilidades administrativas.- III.- La ordenación de la potestad administrativa sancionadora por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: 1. Sujetos responsables. 2. La predeterminación legal autónoma de las conductas ilícitas; el fraccionamiento de la legislación social sancionadora. 3. La tipificación y calificación de las infracciones: a) Infracciones leves. b) Infracciones graves. c) Infracciones muy graves. 4. La determinación de las fuentes normativas que completan la definición de las obligaciones y de las infracciones: a) La "normativa sobre prevención de riesgos laborales" y el concurso o concurrencia de leyes tipificadoras. b) Las técnicas normativas tipificadoras de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; los excesos de tipificación y la tipificación indirecta. c) El destacado papel de los reglamentos; habilitaciones y remisiones normativas. c) Las funciones normativas de la negociación colectiva; y, de nuevo, la tipificación indirecta; conclusiones. 5. La predeterminación legal de las sanciones: a) La autonomía del régimen legal sancionador en materia de seguridad y salud laborales. b) La graduación legal de las sanciones y el principio de proporcionalidad de la actuación administrativa sancionadora. 6. La predeterminación legal de la habilitación para sancionar: a) Las competencias sancionadoras de las Administraciones laborales. b) La Ley de Prevención de Riesgos Laborales como "legislación laboral" y las competencias de las Administraciones laborales autonómicas. c) La Ley de Prevención de Riesgos Laborales como "ley administrativa"; normas básicas y competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales. La autonomía de las diferentes Administraciones territoriales. d) El mantenimiento de las excepciones a las competencias de las Administraciones laborales en ciertos trabajos (el empleo de la técnica minera y la utilización de explosivos y de energía nuclear como cláusulas de excepción).

## I.- INTRODUCCIÓN: EL FUNDAMENTO COMUNITARIO DE LA LEY 31/1995, / DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El artículo 4º de la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, o Directiva marco en la materia, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar "las disposiciones necesarias para garantizar que los empresarios, los trabajadores y los representantes de los trabajadores estén sujetos a las disposiciones jurídicas necesarias para la aplicación de la presente Directiva", añadiendo que los Estados miembros han de garantizar, en particular, "un control y una vigilancia adecuados". Los Estados miembros habían de cumplir estas obligaciones en las operaciones de ejecución o transposición a disposiciones internas ("legales, reglamentarias y administrativas") del contenido de la Directiva, lo que a su vez debían hacer "a más tardar el 31 de diciembre de 1992" (art. 18.1).

Por su parte, la Directiva 91/383/CEE, del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la seguridad y salud en el trabajo de trabajadores con una relación de duración determinada o de empresas de trabajo temporal, establece que las disposiciones de la Directiva marco y de las Directivas específicas adoptadas en su desarrollo serán de plena aplicación a los trabajadores temporales y de empresas de trabajo temporal, "sin perjuicio de las disposiciones más vinculantes y/o más específicas" de su propia regulación, que los Estados miembros habían de ejecutar igualmente "a más tardar el 31 de diciembre de 1992", poniendo para ello en vigor "las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias" (arts. 2º.3 y 10.1). Mas precisamente, el art. 12 de la Directiva 92/85/CEE, del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada,

que haya dado a luz o en período de lactancia<sup>1</sup>, ordena a los Estados miembros incorporar a sus ordenamientos internos "las medidas necesarias para que cualquier trabajadora que se estime perjudicada por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Directiva pueda hacer valer sus derechos por vía jurisdiccional y/o, de conformidad con las legislaciones y/o las prácticas nacionales, mediante el recurso a otras instancias competentes". Finalmente, la Directiva 94/33/CE, del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, impone también a los Estados miembros determinar "las medidas necesarias que deban aplicarse en caso de infracción de las disposiciones adoptadas en aplicación de la presente Directiva", medidas que han de tener "un carácter efectivo y proporcionado" (art. 14).

Corresponde, pues, en suma, a los Estados miembros asegurar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por las citadas Directivas y prever medidas frente a su eventual incumplimiento, en la operación de ejecución normativa o transposición a disposiciones internas (legales, reglamentarias y administrativas o acordadas por los interlocutores sociales) de su contenido. Lo reiteran, aunque no sólo a estos efectos sino también al de asegurar el "efecto útil" de las Directivas los arts. 14.1 de la Directiva 92/85/CEE y 17.a) de la Directiva 94/33/CE: "los Estados miembros deberán tomar todas las medidas necesarias para poder en cualquier momento garantizar los resultados que pretende la presente Directiva. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión".

Para ello, los Estados miembros, haciendo uso de la libertad que el art. 189 del Tratado CE les otorga "en cuanto a la forma y los medios" de ejecutar las Directivas, adoptarán los mecanismos de garantía que sean conformes a sus legislaciones o prácticas nacionales. Esto es lo que hace la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPR), que, en palabras de su Exposición de Motivos, "transpone al Derecho español la citada Directiva" 89/391/CEE e incorpora "al que será nuestro cuerpo básico en esta materia disposiciones de otras Directivas cuya materia exige o aconseja la transposición en una norma de rango legal, como son las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CE y 91/1383/CEE ..."<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Décima Directiva específica con arreglo al apdo. 1 del art. 16 de la Directiva 89/391/CEE.

<sup>2</sup> Para lo que los Estados miembros han de utilizar los medios de transposición más apropiados, según jurisprudencia constante del Tribunal de Justicia de las Comunidades: Sentencias de 8 de abril de 1974, 13 de noviembre de 1977, 8 de junio y 6 de julio de 1982, 30 de enero de 1985 o de 8 de junio de 1994.

<sup>3</sup> Exposición de Motivos, I.

En nuestro ordenamiento jurídico, la atribución de funciones de garantía o tutela del cumplimiento de los derechos laborales acostumbra a efectuarse por las leyes laborales y de Seguridad Social a un doble orden de instancias: las judiciales (el orden social de la jurisdicción) y las administrativas (las Administraciones laborales), sin perjuicio, claro es, de las responsabilidades de orden penal y civil derivada, cubiertas sustantiva y procesalmente, por sus propias normas y orden jurisdiccional.

A los Juzgados y Tribunales del orden social de la jurisdicción corresponde satisfacer "las pretensiones que se promuevan en la rama social del Derecho en conflictos tanto individuales como colectivos", "juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado" (arts. 9.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y 10 de la Ley de Procedimiento Laboral, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril). Sobre las Administraciones laborales y sus funciones inspectoras y sancionadoras descansa la eficacia de las normas laborales, su eficaz cumplimiento (Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social).

Este doble orden tutelar encuentra su fundamento en la Constitución, que regula las funciones de la Administración y del Poder Judicial (arts. 103 y 117), impone a los poderes públicos la obligación de hacer efectivo del Estado social y democrático de Derecho (arts. 9.2 y 3 Y 1.1), Y reconoce como derechos fundamentales y libertades públicas el de "todas las personas" a "obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos" (art. 24.1) y el de que "nadie" pueda ser "condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en cada momento" (art. 25.1).

Por lo demás, al disponer de órganos administrativos con competencias de vigilancia del cumplimiento y, en su caso, sanción del incumplimiento de las normas laborales, España cumple con la obligación derivada de la ratificación del Convenio núm. 150 de la OIT, de "garantizar, en forma adecuada a sus condiciones nacionales, la organización y el funcionamiento en su territorio de un sistema de Administración del trabajo". Por su parte, los Convenios, también de la OIT, núms. 81 y 129, imponen a los Estados que los ratifiquen, entre los que se encuentra España, la obligación de "mantener un sistema de Inspección de trabajo en los establecimientos" industriales, comerciales y en las empresas agrícolas que ocupen a asalariados.

Acogiendo los mecanismos de tutela tradicionales en nuestro ordenamiento jurídico de la "seguridad e

higiene" en el trabajo<sup>4</sup>, la LPR, en su Capítulo VII, "Responsabilidades y sanciones": a) dispensa protección administrativa, mediante la conversión en infracciones administrativas de los incumplimientos empresariales de las obligaciones que establece en materia de prevención de riesgos laborales; b) hace referencia a las eventuales responsabilidades penales resultantes; y c) igualmente alude a las responsabilidades "civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento" (art. 42.1).

Para la primera de las operaciones mencionadas se precisaba, en nuestro sistema constitucional, una norma con rango de ley, de forma que la pluralidad de instrumentos jurídicos que las Directivas contemplan como apropiados para su

transposición ("disposiciones legales, reglamentarias y administrativas" y "disposiciones" adoptadas por los interlocutores sociales "mediante convenios colectivos") se reducía, en nuestro caso y en este extremo, a las "disposiciones legales". Las medidas adecuadas que aquéllas demandan a los Estados miembros para asegurar su cumplimiento y evitar o sancionar su incumplimiento han de establecerse, en el nuestro, en una norma con rango de ley.

La garantía "formal" contenida en el art. 25.1 de la Constitución exige rango de ley a las normas que operen la "tipificación cierta y concreta" de las infracciones y sanciones correspondientes y de las responsabilidades consiguientes, operación tipificadora necesaria para satisfacer la garantía "material", "de alcance absoluto", contenida en el mismo precepto constitucional, según interpretación firme y reiterada del Tribunal Constitucional. Según esta interpretación, "el término "legislación vigente" contenido en dicho artículo 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora", que, sin embargo, admite la colaboración del reglamento en la definición de las figuras sancionadoras, siempre que en la ley "queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer". El principio de legalidad que encierra el citado precepto constitucional -entendido como exigencia de norma con rango de ley para dar cobertura al principio de tipicidad, derivado del mismo precepto- satisface

<sup>4</sup> Contenido básicamente en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por OM de 9 de marzo de 1971, cuyos Títulos I y III se derogan por la LPR. Su Título II se mantiene vigente "en lo que no se oponga a lo previsto en esta Ley, y hasta que se dicten los reglamentos a los que se hace referencia en el artículo 6..." (disp. derogatoria única. d)).

<sup>5</sup> Por todas, STC 42/1987, de 7 de abril; 3/1988, de 21 de enero; 116, 145 Y 305/1993, de 29 de marzo, 26 de abril y 25 de octubre, y 6, 45, 276 Y 310/1994, de 17 de enero, 15 de febrero, 17 de octubre y 21 de noviembre; 145 y 1847/1995, de 3 de octubre y 12 de diciembre.

también el principio de legalidad al que aluden los arts. 9.3 y 103.1 del propio texto constitucional, entendido ahora como habilitación legal del ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas. No puede, en consecuencia, la negociación colectiva regular el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones laborales ni disponer de la regulación que ordena la actividad procesal del orden social de la jurisdicción.

Desafortunadamente, nada dice la LPR de los procesos judiciales capaces de garantizar la ejecución efectiva de sus obligaciones, incluidas las adicionales responsabilidades civiles por los daños y perjuicios causados como consecuencia de su incumplimiento. Ante su silencio, no queda otro remedio que entender que la nueva Ley da por supuesta la garantía judicial de los derechos que reconoce (art. 24.1 CE) a través de la remisión implícita a la jurisdicción del orden social para el conocimiento de las cuestiones litigiosas promovidas "entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo" y "en procesos de conflictos colectivos" (arts. 1º Y 2º.a) y 1) de la Ley de Procedimiento Laboral; en adelante, LPL). No obstante, y dados los conflictos competenciales surgidos con la jurisdicción civil, cuya competencia para conocer de las acciones de responsabilidad contractual por daños y perjuicios ha venido siendo afirmada por la Sala la del Tribunal Supremo, hubiera sido preferible el pronunciamiento expreso de la LPR a este respecto.

Por lo que se refiere a la tipificación delictiva de determinados comportamientos conculcadores de los derechos y obligaciones establecidos, y su correspondiente condena penal y la responsabilidad civil derivada, es esta una tarea que, entre nosotros, corresponde tradicionalmente al Código Penal, aprobado, también por exigencias de nuestra Constitución sobre las fuentes de producción normativa (mas estrictas para la regulación de los tipos y sanciones penales que para la tipificación de las infracciones y sanciones administrativas, según la interpretación constitucional del art. 25.1 de la Constitución), por ley orgánica: por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. A sus tipos delictivos - art. 316, para el delito contra la seguridad y salud laboral "con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales", y arts. 147 y ss. y 621, para el delito y falta de lesiones- habrá de estarse, en consecuencia,

<sup>6</sup> STC 77/1983, de 3 de octubre.

<sup>7</sup> STC 210/1992, de 19 de noviembre.

sin que sea objeto de este trabajo adentrarse en su estudio.

Fijado el marco jurídico europeo en el que se inscribe la LPR, es necesario entrar en el análisis de los concretos mecanismos de tutela o garantía de su cumplimiento de naturaleza jurídico-pública, que son los que disfrutan de una regulación propia. Objeto de este trabajo serán únicamente las consecuencias de los incumplimientos consistentes en responsabilidades administrativas y, dentro de éstas, en sanciones.

No me ocuparé aquí, por tanto, de otras reacciones o mecanismos jurídico-públicas ante las infracciones empresariales del ordenamiento preventivo, que también la LPR se preocupa de determinar y que, siendo distintos técnicamente de las sanciones, las preceden o acompañan. Son varios: a) los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al comprobar la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, para lograr su cumplimiento (art. 43); b) la paralización de los trabajos o tareas en que la inobservancia de la normativa de prevención de riesgos laborales genere un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, ordenada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjudicar el pago de los salarios o de las indemnizaciones que procedan (art. 44); c) la suspensión o el cierre del centro de trabajo, acordada por el Gobierno u órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, concurriendo circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones, y, como en el caso anterior, sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan (art. 53); Y d) las limitaciones a la facultad de contratar con las Administraciones públicas por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 54).

## II.- EL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES EMPRESARIALES EN LA LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: LA CENTRALIDAD DE LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS

El cuadro de responsabilidades que, por incumplimiento de sus obligaciones de los empresarios en materia de prevención de riesgos laborales, resulta del art. 42.1 de la LPR contempla, como acaba de señalar-

<sup>8</sup> Vid., al respecto, T. SALA FRANCO Y F. ARNAU NAVARRO, *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, págs. 230 y ss.

se.; a) responsabilidades administrativas; b) responsabilidades penales; y c) responsabilidades civiles. Este cuadro, incompleto, precisa ser completado con las responsabilidades propiamente laborales de los empresarios, derivadas de la ejecución de sus obligaciones contractuales, y con las que operan en el ámbito normativo de la Seguridad Social sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y de recargo de las prestaciones económicas correspondientes por falta de medidas de seguridad. A estas últimas se refiere la propia LPR en su art. 42.3 y 5 Y en su disp. adicional la. Las laborales, en cambio, quedan absolutamente silenciadas a lo largo y ancho del cuerpo normativo de la LPR. Por lo demás, su art. 42 deja abierta, naturalmente, la cuestión de las responsabilidades concurrentes de terceros (directivos o gerentes, trabajadores o de "cualquier otra persona", en los términos del art. 14.4).

La impresión que a primera vista produce el citado art. 42 es que hace descansar las responsabilidades que regula sobre las de naturaleza pública, en detrimento de los mecanismos de responsabilidad contractual-laboral y de tutela judicial. Esa impresión se ve confirmada tras el análisis del resto del articulado del Capítulo VII de la LPR. Y ello por las siguientes razones:

1ª) Las responsabilidades administrativas se citan en lugar primero y principal en la estructura normativa del art. 42.1: "El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas ...".

2ª) Las "otras" responsabilidades, penales y civiles, son aleatorias y accesorias y, lógicamente, se remiten a sus específicos órdenes reguladores (los Códigos Penal y Civil). Sigue diciendo el precepto transcrito: "... así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento".

3ª) No se hace la menor referencia a las técnicas de tutela judicial que han de utilizarse para demandar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos a la seguridad y salud en el trabajo y, en su caso, las responsabilidades civiles por daños y perjuicios.

4ª) El resto de preceptos que componen el Capítulo VII de la LPR regulan el régimen sancionador y otros medios administrativos de reacción y corrección de los incumplimientos de las obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos laborales, sin volver para nada a responsabilidades de otra naturaleza.

En definitiva, el esquema de responsabilidades empresariales de la LPR sigue, en cierta medida, anclado en la concepción de corte tradicional que consideraba de carácter jurídico-público el deber empresarial de

seguridad e higiene en el trabajo y al empresario como deudor "público" de seguridad y, consecuentemente, su incumplimiento generador de sanciones administrativas. Y es que la LPR es una norma más innovadora en el plano formal (al cumplir la tarea, por decirlo con palabras de su Preámbulo, de "actualizar regulaciones ya desfasadas") que en el material, aunque, claro es, no deje de acometer la regulación de "situaciones nuevas no contempladas con anterioridad"<sup>9</sup>.

En el diseño de los instrumentos que pone a contribución de la realización de su objetivo básico, cual es el de la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo (art. 2.1, párrfo 1º), su parte jurídico-pública, integrada por las competencias administrativas o "actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas" (art. 2.1, párrfo 3º), es verdaderamente importante: comprende el diseño y ejecución de la política preventiva mediante el ejercicio de potestades reglamentarias, de fomento o promoción de la educación en materia preventiva y de la prevención misma, de asesoramiento técnico, de vigilancia y control del cumplimiento de las normativa de prevención de riesgos laborales y de sanción de su incumplimiento, de evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que realicen los servicios de prevención, de información, y de elaboración y divulgación de estudios, investigaciones y estadísticas sobre la salud de los trabajadores. E implica en su realización a las Administraciones educativa, laboral, sanitaria y de industria.

Sin embargo, la configuración jurídica de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores descansa, de manera absolutamente inequívoca en la LPR, sobre el derecho subjetivo de los trabajadores "a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo" y sobre el correlativo deber de protección de los empresarios y, a la postre, sobre el contrato de trabajo, en cuyo seno se constituye esa "relación obligatoria básica"<sup>11</sup>. El centro de su regulación "es el reconocimiento del derecho de los trabajadores a un adecuado nivel de protección y la imposición de deberes y responsabilidades correspondientes ... al empresario"<sup>12</sup>, radicando su "trascendental novedad" no tanto en la proclamación legislativa del derecho de los trabajadores

<sup>9</sup> Compárese el art. 42 de la LPR con el derogado art. 155 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo para comprobar sus similitudes. Vid., M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, Trabajo y medio ambiente, Relaciones Laborales, núm. 24, 1995, pág. 5.

<sup>10</sup> Exposición de Motivos, 2.

<sup>11</sup> M.C. PALOMEQUE LÓPEZ, El nuevo marco jurídico de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, Actualidad laboral, núm. 8, 1996, IX, pág. 206.

<sup>12</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, op. cit., pág. 5.

a la protección eficaz de su seguridad y salud, cuanto en "en la determinación ...[de su] contenido"<sup>13</sup>, del que forma parte el complejo o conjunto de derechos regulado en la propia LPR: "de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud" (art. 14.1, párrfo 4º); conjunto de derechos que se corresponde con el de deberes y responsabilidades del empresario, que queda obligado a realizar "la prevención de los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias ... en materia de evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución" de servicios de prevención (art. 14.2, párrfo 1º). Por ello, los efectos de los incumplimientos empresariales de sus deberes contractuales no pueden ser sólo sancionadores.

Desde el momento en que la LPR integra el deber de protección del empresario para asegurar el derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo en el seno del contrato de trabajo, éste ha de prestar las técnicas e instrumentos para la protección judicial correspondiente. Los trabajadores, "en la relación de trabajo", tienen derecho "al ejercicio individual de las acciones derivadas de su contrato de trabajo", dice el art. 4.2.g) del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante, ET). Entre ellas, han de contarse las de reconocimiento de sus derechos en materia de seguridad y salud laborales y de condena por su incumplimiento, pretensiones de condena que no necesariamente han de revestir un contenido patrimonial -aunque, naturalmente, pueden conllevar la reparación del daño causado-, además de las resolutorias del contrato de trabajo por incumplimiento grave por el empresario de sus obligaciones contractuales (art. 50.1.c) del ET).

Por lo demás, y reconocidos, dentro del derecho de los trabajadores a la protección eficaz de su seguridad y salud, los de información, consulta y participación, que se ejercen a través de sus representantes, cuando éstos existan, y de la representación especializada que son los delegados de prevención, también estas actuaciones colectivas se dirigen a "la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo", a través, entre otros medios, de "acciones ante ... los órganos y tribunales competentes" (art. 34.2 de la LPR). La trascendencia de la acción colectiva en materia de prevención de riesgos laborales es enorme, como bien se sabe, constituyendo las acciones colectivas un instrumento decisivo para su éxito o eficacia.

<sup>13</sup> PALOMEQUE LÓPEZ, op. cit., pág. 208.

Ocurre, pues, que la "visión integrada" de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, a través de la prevención de los riesgos profesionales, que luce en el cuerpo sustantivo de la LPR (art. 2.1, párrafo 3º y Capítulo II, de un lado, y, de otro, Capítulos III, IV Y V», al englobar en su ámbito "intereses privados, colectivos y públicos"<sup>14</sup>, se descompensa en favor de éstos últimos en la regulación del art. 42, que analizamos, y, en general, a lo largo de su Capítulo VII.

Sentado esto, el planteamiento de partida habría de matizarse en los siguientes términos, conectando sistemáticamente el art. 42 de la LPR, y la articulación de las responsabilidades que en él aparecen, con la regulación legal del contrato de trabajo -contenida en el ET- y sus correspondientes garantías de orden procesal -de la LPL-:

1º) Las responsabilidades empresariales jurídico-públicas son, en efecto, principales en la regulación del art. 42.1 Y del entero Capítulo VII de la LPR, en el que destaca la nutrida presencia de las técnicas propias del Derecho administrativo sancionador en contraste con la escasa y diluida de las variantes de responsabilidades que operan en otros ámbitos. El empresario responsable del incumplimiento debe soportar las consecuencias de la infracción -administrativa o penal- y, en su caso, la reparación de sus consecuencias (responsabilidad civil por daños y perjuicios sobre la base del art. 1.101 del Código Civil, canalizada a través del proceso laboral, o responsabilidad civil derivada de delito o falta, conforme a los arts. 116 y ss. del Código Penal). El empresario es administrativamente, o en su caso penalmente, responsable del incumplimiento y civilmente de las consecuencias -daños y perjuicios- de ese incumplimiento. Siendo ello así, no significa, sin embargo, que las responsabilidades laborales, individuales o colectivas, no existan o sean baladías.

2º) La Ley de Procedimiento Laboral, y su regulación del proceso ordinario y del especial de conflicto colectivo, sirve para instrumentar la defensa procesal de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores, sin necesidad de que la LPR remita a ella expresamente, si bien dicha remisión explícita hubiera despejado de incógnitas la determinación de la jurisdicción competente y la elección del camino procesal correspondiente, en lo que hace, si al incumplimiento empresarial sigue luego una lesión, al resarcimiento de los daños causados sobre el modelo de la responsabilidad contractual del Código Civil<sup>15</sup>. Repárese asimismo en la

utilización -posible, aunque de utilidad dudosa por la tardanza que supone esperar a la firmeza de las resoluciones administrativas- del procedimiento iniciado de oficio por las resoluciones firmes de la Autoridad laboral que confirmen las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social "en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados" (art. 146. a) de la LPL).

3º) Es el principio de legalidad (art. 25.1 CE), una vez tomada por el legislador la decisión de diversificar el régimen sancionador en materia de salud laboral del común contenido en la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LIS), el que justifica la larga regulación infractora/sancionadora del Capítulo VII de la LPR.

4º) La difuminación e insuficiente enunciado de las responsabilidades laborales del empresario incumplidor se explica porque el legislador sigue considerando la mecánica pública sancionadora la más adecuada y eficaz para la protección de los derechos e intereses en juego a través del logro del cumplimiento de las normas. No es ajeno el legislador a una cierta desconfianza hacia la protección judicial de tales derechos, dadas las naturales limitaciones de las sentencias declarativas y las tradicionales dificultades de ejecución de las de condena a obligaciones de hacer. Se inserta aquí también, en último extremo, la temática de la naturaleza y eficacia de las sentencias de conflicto colectivo. Con tales limitaciones y dificultades, las técnicas de protección judicial podrían dejar el cumplimiento de las obligaciones empresariales desprovisto de contenido real y vacío de verdadera responsabilidad. La consecuencia lógica de tal desconfianza es la reducción de las responsabilidades distintas de las administrativas, o en su caso penales, a las indemnizatorias por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento.

La LPR se pronuncia también sobre la compatibilidad de las distintas responsabilidades empresariales. Las responsabilidades administrativas consistentes en sanciones y las civiles y las de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social -además de las que, sobre las propias prestaciones, se generan en el ámbito propio del sistema de Seguridad Social- pueden operar de forma independiente o acumulada. Esto es, y en los términos de su art. 42.3, son compatibles. Lo son las administrativas y las civiles y las administrativas y de recargo de prestaciones económicas, sin la menor duda: también, las civiles y las de recargo de prestaciones económicas, aunque aquí, y contra lo que hubiera sido deseable, la regulación legal sea menos clara<sup>16</sup>. Son igualmente compatibles las responsabilida-

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ-PIÑERO, op. cit., pág. 4.

<sup>15</sup> La misma queja formulan S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR, Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, Ed. Trotta, Madrid, 1995, pág.268; Y SALA FRANCO Y ARNAU NAVARRO, op. cit., págs. 238-239.

<sup>16</sup> En igual sentido, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, op. cit., pág. 7.

des penales con las de recargo de prestaciones económicas (no con las civiles indemnizatorias, si ya las penales las llevasen aparejadas conforme al Código Penal). Desde luego, las dichas son compatibles con las responsabilidades laborales del empresario incumplidor y con las que le sean exigibles de acuerdo con las normas de Seguridad Social.

En cambio, las responsabilidades administrativas y las de carácter penal son: a) alternativas, no pudiendo sancionarse administrativamente los hechos que ya lo hubieran sido penalmente "en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento" (art. 42.4 de la LPR); y b) subsidiarias las administrativas respecto de las penales. De ahí que, en los supuestos de concurrencia con el orden jurisdiccional penal y para garantizar su prevalencia, la LPR remita a lo dispuesto en el art. 3º de la LIS, que ordena a las Administraciones sancionadoras pasar el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal con la consiguiente paralización del procedimiento administrativo sancionador hasta tanto no se dicte por la autoridad judicial sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso penal. En caso de que la resolución penal no estimase la existencia de delito, la tramitación del procedimiento administrativo continuará "en base a los hechos que los Tribunales [penales] hayan considerado probados".

En aras del funcionamiento efectivo de esta regulación, la LPR impone a las Autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el deber de velar "por el cumplimiento de los deberes de colaboración e información con el Ministerio Fiscal" (art. 42.4, párrafo 2º). Pese a todo, la circunstancia de un riesgo inminente para la seguridad y salud de los trabajadores obliga a cumplir, "de modo inmediato", las "medidas administrativas" que se hayan adoptado para su salvaguarda (art. 3.3 de la LIS).

De la incompatibilidad señalada queda a salvo el pago del recargo de las prestaciones económicas que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional, responsabilidad "independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que pueda derivarse de la infracción" (art. 123.3 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, en adelante LGSS).

Para facilitar la prueba de la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, la LPR vincula al orden social de la jurisdicción, competente para imponer el recargo de la prestación económica de la Seguridad Social, a la declaración de hechos probados de la sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, competente para

conocer de la infracción/sanción administrativa (art. 42.5).

Por último, y en lo que se refiere al polémico tema de la naturaleza sancionadora o indemnizatoria del recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social, forzoso es reconocer que la LPR no ha dejado zanjado este punto. Se limita a incrustar ambiguamente, en el texto de su art. 42.3, el término "indemnizaciones", que, ciertamente, permite ser aplicado no sólo a las que correspondan por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, sino también al recargo de las prestaciones de Seguridad Social en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, así como a contemplar, en su art. 15.5, la posibilidad de que los empresarios concierten operaciones de seguro sobre sus responsabilidades civiles en materia de prevención de riesgos.<sup>17</sup> Aun admitiendo lo justificado de las interpretaciones doctrinal es que deducen de estos datos normativos la naturaleza indemnizatoria de los recargos,<sup>18</sup> no puede pasarse por alto el hecho de que la LPR no sólo no deroga expresamente el citado art. 123.2 de la LGSS (disp. derogatoria única), sino que, de manera expresa, mantiene la vigencia del "régimen jurídico establecido ... en la normativa de Seguridad Social" para las contingencias de accidente de trabajo, enfermedad profesional, accidente no laboral y enfermedad común. Ese régimen jurídico, por determinación de su disp. adicional la, continua "siendo de aplicación en los términos y con los efectos previstos en dicho ámbito normativo".

No cabe duda de que una operación de tan amplio calado, en la que el legislador decide modificar la naturaleza del recargo, convirtiendo en indemnizatorio lo que la jurisprudencia venía considerando sancionador y permitiendo su aseguramiento frente a la tajante prohibición del art. 123.2 de la LGSS, precisaba ser puesta de manifiesto, sin dar lugar a incertidumbres y oscilaciones interpretativas. No se trata, obviamente, de que la concepción del recargo económico como "responsabilidad extraordinaria y puramente sancionadora"<sup>19</sup> no

<sup>17</sup> Apartado añadido en la elaboración parlamentaria del proyecto de LPR en el Senado, como consecuencia de la enmienda núm. 97 del Grupo Parlamentario Socialista, cuya justificación aducía que "el hecho de que el riesgo sea asegurable retuerza la protección del trabajador, por lo que técnicamente es más correcto incluir este asunto en el artículo 15, añadiendo un párrafo 5º nuevo, en lugar de en el apartado 6 del artículo 42 del proyecto": *BOCG, Senado V Legislatura Serie no núm. 83 (b), de 12 de septiembre de 1995*, pág. 65.

<sup>18</sup> En tal sentido, S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR, op. cit., pág. 273.

<sup>19</sup> En términos de la STC 81/1995, de 5 de junio (con cita de la anterior STC 158/1985, de 26 de noviembre, y de los AATC 596/1989 y 355/1991), que, sin embargo, no entra "en la polémica

deba ser modificada, sino de que tal modificación mediante la afirmación de su naturaleza prestacional, y la posibilidad consiguiente de su aseguramiento, requiere una solución segura, que la LPR no proporciona. Así lo demanda el principio de seguridad jurídica. Pues bien, ante la ambigüedad del régimen establecido, no me parece pueda sostenerse convincentemente la derogación del citado precepto de la LGSS por la cláusula inicial de derogación implícita de la disp. derogatoria única de la LPR<sup>20</sup>.

Una vez precisada la singular relevancia que en nuestro ámbito tienen las responsabilidades administrativas, y su compatibilidad con las de cualquier otro orden, a excepción de las de carácter penal en los supuestos en que concurren las tres identidades exigidas por el art. 42.4 de la LPR a efectos del juego del principio non bis in idem -concurrencia nada fácil de darse por la diferente configuración e imputabilidad personal de la responsabilidad penal y de la administrativa, atendiendo a la naturaleza física o jurídica del sujeto empresarial infractor-, es momento de entrar en el análisis pormenorizado del régimen sancionador específico de la LPR.

---

doctrinal sobre la naturaleza jurídica de esta figura, esclareciendo si se trata de una genuina sanción administrativa" (f.j. 5).

<sup>20</sup> En igual sentido, SALA FRANCO Y ARNAU NAVARRO, op. cit., pág. 188. Por lo demás, éste era el convencimiento de los autores de la norma. La enmienda parlamentaria citada en la nota 17 justificaba también que el que en el art. 15.5 no se mantuviese expresamente la prohibición de aseguramiento del recargo -que, en cambio, figuraba en el apdo. 6 del art. 42 proyectado por la Comisión de Política Social y Empleo del Congreso de los Diputados: " ... En ningún caso podrá ser objeto de seguro alguno la responsabilidad del pago del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional, por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, previsto en la legislación vigente, siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla" (BOCG, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, núm. 99-10, de 2 de junio de 1995, pág. 165), texto que precisamente la enmienda suprime al trasvasar su contenido al nuevo apdo. 5 del art. 15- se debía a que semejante prohibición ya estaba debidamente recogida "en el artículo 123.2 del texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio" (BOCG, Senado, V Legislatura, Serie TI, núm. 83 (b), de 12 de septiembre de 1995, pág. 65, cit.).

En la misma línea de considerar la responsabilidad empresarial por el recargo como sancionadora se mueve el art. 38 del RD 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

### III.- LA ORDENACIÓN DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA POR LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

#### 1. Sujetos responsables

La ordenación por la LRP del régimen jurídico sancionador de sus incumplimiento se refleja la regla tradicional del Derecho social sancionador de que el sujeto comitente de las conductas ilícitas tipificadas como infracciones es el empresario. Así figura en la definición que su art. 45.1 proporciona de las infracciones administrativas, como "las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral sujetas a responsabilidades conforme a la presente Ley". La responsabilidad por ilícitos administrativos es únicamente empresarial.

El criterio subjetivo señalado se acomoda perfectamente a la materia regulada en la LPR, que, como se dijo, en esencia se construye sobre el deber contractual genérico del empresario de protección de sus trabajadores, en cuyo cumplimiento queda obligado a garantizar "la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo", deber correlativo al derecho de aquéllos "a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo" (art. 14.1 Y 2). Y ello, sin perjuicio de las obligaciones que a los trabajadores (así como a los delegados de prevención y a los servicios de prevención: arts. 37.3, 30.4, párrafo 3º, y 31) impone la propia LPR en su art. 29, que, como se cuida de señalar el art. 14.4, no eximen al empresario del cumplimiento de sus obligaciones, aunque pueda éste ejercitar las acciones que estime oportunas "contra cualquier ... persona". El art. 14.3 insiste en que "el empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales". Por su parte, el propio art. 29.3 otorga al incumplimiento por los trabajadores de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos la calificación de incumplimiento laboral sancionable por el empresario, conforme a lo dispuesto en el art. 58.1 del ET. Lo que, en términos negativos, significa, sin duda alguna, que ese incumplimiento no se sujeta al régimen administrativo sancionador y no constituye una infracción administrativa.

En resumidas cuentas: 1) Los trabajadores no son sujetos de responsabilidad administrativa. Tampoco los trabajadores autónomos, "dada su imposible califica-

ción como empresarios"<sup>21</sup>. 2) Los sujetos responsables no son otros, pues, que los empresarios que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracciones por la propia LPR; sean dichos empresarios personas físicas o jurídicas o entes sin personalidad y sean personas jurídico-privadas o jurídico-públicas (art. 1.2 del ET). Sobre la admisión de la responsabilidad directa por autoría o capacidad infractora de las personas jurídicas, sin supresión del principio de culpabilidad pero con aplicación "de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas", se ha pronunciado la STC 246/1991, de 19 de diciembre. Su argumentación vale igual para las comunidades de bienes u otros entes sin personalidad (art. 1.2 y 5 del ET). 3) Excepcionalmente, se establece la responsabilidad múltiple de los empresarios afectados por operaciones de descentralización productiva (contratas y subcontratas), cesiones ilícitas de mano de obra y transmisiones de empresas, a través de la figura de la responsabilidad solidaria. 4) Las responsabilidades plurales de los empresarios participantes en operaciones lícitas de cesión de trabajadores se establecen independientemente por infracciones diversas, y, por ende, sin relación alguna de solidaridad, mancomunidad o subsidiariedad. Y ello, sin perjuicio del deber de coordinación de actividades empresariales y colaboración en la aplicación de la normativa de prevención de riesgos que la LPR impone a los distintos empresarios cuyos trabajadores desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo (art. 24).

Ocurre, pues, que la responsabilidad administrativa puede imputarse a distintos sujetos empresariales. Examinemos los distintos supuestos de imputación de responsabilidad.

Para la LPR son empresarios responsables de infracciones administrativas<sup>22</sup>:

1) Las Administraciones, públicas para las que presta servicio el "personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario", personal que integra la noción legal de "trabajadores" (art. 3.1, párrafo 2º), sin perjuicio de las peculiaridades anunciadas ya el art. 3.1, párrafo 1º, Y contempladas en la propia LPR y en sus normas de desarrollo, y con las exclusiones, particularidades y adaptaciones previstas en los apdos. 2 y 3 del citado art. 3. Por si hubiera dudas al respecto, el art. 14.1, párrafo 3º, establece que el genérico deber de protección que, en el marco del contrato de trabajo, corresponde al empresario para satisfacer el correlativo

derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, "constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio", encajado en la correspondiente relación jurídico-funcionarial o estatutaria. Y, de igual modo que para el incumplimiento por los trabajadores de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos, el art. 29.3 recurre a calificar de falta disciplinaria de acuerdo con su normativa propia, y no de infracción administrativa, el incumplimiento de esas mismas obligaciones por los funcionarios públicos y personal estatutario equiparado.

La LPR se inscribe con toda claridad en la línea legislativa de equiparación de trato de las condiciones de trabajo de los trabajadores y los funcionarios públicos apuntada en la reforma legislativa laboral de 1994 y acogida en la Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modificó la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

2) Las sociedades cooperativas respecto de los socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, con las particularidades derivadas de su normativa específica (art. 3.1)<sup>23</sup>. Tampoco los incumplimientos de las obligaciones preventivas de riesgos por parte de estos socios constituyen ilícitos administrativos, debiendo sustanciarse en el ámbito propiamente cooperativo "con las precisiones que se establezcan en sus Reglamentos de Régimen Interno" (art. 29.3).

3) Las empresas principales, solidariamente con los contratistas o subcontratistas con los que hubiesen contratado o subcontratado la realización de obras o servicios correspondientes a su propia actividad, respecto de los trabajadores ocupados en sus centros de trabajo y respecto de las infracciones producidas en ellos durante el período de la contrata (art. 42.2, párrafo 1º)<sup>24</sup>. En estos casos de descentralización productiva, la responsabilidad solidaria de la empresa principal supone, en el esquema de la LPR, el correlativo incumplimiento de sus obligaciones de información e instrucción a los contratistas y subcontratistas de los riesgos y de las medidas de prevención, protección y emergencia existentes en su centro y de vigilancia del cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales. El empresario prin-

<sup>21</sup> S. GONZÁLEZ ORTEGA y J. APARICIO TOVAR, op. cit., pág. 282.

<sup>22</sup> Véase, asimismo, la determinación de los "supuestos específicos de responsabilidad empresarial" que efectúa el art. 3.3 del RD 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en el orden social.

<sup>23</sup> Ni que decir tiene que las cooperativas son empresarios de los trabajadores a su servicio. Pero este no es el caso que aquí se contempla.

<sup>24</sup> Sobre la constitucionalidad de la responsabilidad administrativa solidaria, STC 76/1990, de 26 de abril. Vid., también, el supuesto judicial de base y la argumentación de la citada STC 81/1995, de 5 de junio.

principal, sobre el que pesa ese deber de vigilancia (empresario vigilante o garante del cumplimiento debido), resulta responsable solidario en caso de que la infracción tenga lugar en su centro de trabajo. Busca así la LPR -mediante la remisión que su citado art. 42.2, párrafo 1º, efectúa al art. 24.3- no transgredir la prohibición constitucional de hacer responder, en el ámbito punitivo, de los hechos de otro sin colaborar de algún modo en su producción. Se mueve esta construcción legal en el marco establecido por la jurisprudencia constitucional que, en la citada STC 76/1990, admite la responsabilidad por hechos ajenos en el ámbito de las infracciones administrativas, con el límite de no llegar a convertirse en una responsabilidad objetiva, libre de dolo o culpa, "aunque sea leve"<sup>25</sup>.

Queda sin determinar con claridad la responsabilidad de la empresa principal "en los supuestos en que los trabajadores de la empresa contratista o subcontratista no presten servicios en los centros de trabajo de la empresa principal", pero "deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias primas o útiles proporcionados" por aquélla (art. 24.4). En tales supuestos, si la empresa principal hubiese incumplido su obligación de proporcionar a los contratistas y subcontratistas la información necesaria para que la utilización y manipulación de esa maquinaria, equipos, productos o útiles se produzca sin riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores (art. 41.1, párrafo 5º), su responsabilidad será principal. Si, por el contrario, la empresa principal hubiese cumplido su obligación de información y, con ella, su deber de cuidado o diligencia en la evitación de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores participantes en las operaciones contratadas, el rigor del art. 42.2 y la prohibición de analogía in malam partem impide reconducir las infracciones cometidas fuera del centro de trabajo del empresario principal al régimen de responsabilidad solidaria de éste establecido en aquel precepto.

4) En operaciones de cesión de mano de obra, las empresas usuarias respecto de los trabajadores puestos a su disposición por empresas de trabajo temporal (art. 42.2, párrafo 2º), ya que son dichas empresas las responsables de las condiciones de ejecución del trabajo de los trabajadores cedidos durante la vigencia del contrato de puesta a disposición y por las infracciones habidas en sus centros de trabajo, quedando obligadas a informar a dichos trabajadores, con carácter previo al inicio de su actividad, de los riesgos derivados de su puesto de trabajo y de las medidas de prevención y protección contra los mismos. Las empresas usuarias son, además, responsables subsidiarias de las obligaciones de Seguridad Social -no, naturalmente, del re-

cargo de prestaciones económicas, del que responderán directamente- contraídas con el trabajador durante la vigencia del contrato de puesta a disposición (art. 16.1, 2 Y 3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal, en adelante LETT)<sup>26</sup>. Corresponde, en fin, a las empresas usuarias informar a los representantes de sus trabajadores, a los trabajadores designados para ocuparse de las actividades de protección y prevención, o, en su caso, al servicio de prevención, de la incorporación de los trabajadores puestos a disposición por la empresa de trabajo temporal (arts. 24.2 y 28.5 de la LPR).

5) La responsabilidad de las empresas de trabajo temporal, respecto de los trabajadores cedidos, entra en juego por el incumplimiento de sus obligaciones de formación y vigilancia periódica del estado de salud de dichos trabajadores. Deben también estas empresas transmitir a los trabajadores afectados, antes de su adscripción a la empresa usuaria, la información -que, a su vez, han debido recibir de la empresa usuaria- sobre las características de los puestos a desempeñar y de las cualificaciones requeridas (art. 28.5, párrafo 2º de la LPR).

6) En supuestos de cesión ilícita de trabajadores, los empresarios, cedente y cesionario, responden solidariamente de las obligaciones contraídas con los trabajadores y con la Seguridad Social (art. 40 de la LIS en relación con el art. 43.2 del ET).

7) En los casos de transmisión de empresa por actos inter vivos, los empresarios cedente y cesionario responden solidariamente durante tres años de las obligaciones laborales nacidas con anterioridad a la transmisión y que no hubiesen sido satisfechas, así como de las nacidas con posterioridad, si la cesión fuese declarada delito (arts. 40 de la LIS y 44.1 Y 2 del ET).

A lo hasta aquí dicho, se han de añadir una serie de precisiones negativas para acabar de delimitar las responsabilidades empresariales en la regulación de la LPR. Las tres siguientes:

1) En lo que se refiere a los grupos de empresas, no ha querido dicha Ley imputar responsabilidades a las empresas matrices por las infracciones cometidas por sus empresas filiales, pese a la indicación del Consejo Económico y Social (CES) acerca de la conveniencia de haber incorporado una norma que fijase "reglas especiales de responsabilidad patrimonial compartida entre las empresas del grupo en materia de infracción

<sup>25</sup> F.j.4.B).

<sup>26</sup> Repárese en que "los términos" con que el art. 16 de la LETT describe las obligaciones en materia de seguridad y salud de la empresa usuaria no son idénticos a los que utiliza el art. 28.2 y 5 de la LPR.

de sus obligaciones en materia de salud y seguridad en el trabajo"<sup>27</sup>.

2) Los fabricantes, importadores y suministradores, sujetos a las obligaciones impuestas en el art. 41 de la LPR, no depuran las eventuales responsabilidades administrativas surgidas de su incumplimiento a través del régimen sancionador previsto en esta Ley, que las circunscribe o limita a "los empresarios" (arts. 42.1 y 45.1, párrafo 1º). Dejando a un lado la cuestión de que sea la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria, la que ofrezca el cauce adecuado para sancionar las infracciones de los fabricantes, importadores y suministradores por los incumplimientos de las obligaciones de seguridad previstas en la LPR, su comisión tendrá repercusión en la situación jurídica de "los empresarios" como responsables de las infracciones administrativas tipificadas en la LPR y causadas por la utilización de maquinaria, productos y útiles de trabajo asegurados por quienes se los hayan suministrado, importado o fabricado. Las infracciones de los fabricantes, importadores y suministradores excluyen la culpabilidad de "los empresarios" y, en consecuencia, su responsabilidad administrativa, siempre que esa maquinaria, productos y útiles de trabajo "sean instalados y utilizados [por éstos] en las condiciones, forma y para los fines recomendados" por aquéllos (art. 41.1, párrafo 1º). "Los empresarios", en cambio, son responsables de facilitar a sus trabajadores, "en términos que resulten comprensibles para los mismos", las informaciones que deben recabar de los fabricantes, importadores y suministradores, y éstos suministrarles (art. 41.1, párrafo 5º). Su incumplimiento generará responsabilidad administrativa.

3) La responsabilidad administrativa se imputa a los empresarios, si son personas jurídicas por hechos realizados por personas físicas. Esa responsabilidad excluye la de los autores materiales de la infracción, y ello tanto si el empresario es persona jurídica, o física, o ente sin personalidad, y sin perjuicio de las acciones de responsabilidad civil que éste pueda ejercitar por los hechos dolosos o culposos de aquéllos, realizados al margen o frente a sus instrucciones. Así lo ha querido la LPR al derogar el art. 154 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y rechazar la responsabilidad acumulada de "las personas que trabajen a su servicio [de la empresa] en funciones directivas, técnicas, ejecutivas o subalternas, siempre que a cualquiera de ellas pueda serle imputada, por acción u

<sup>27</sup> CES, Dictámenes 1994, Dictamen 8/94, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aprobado en Sesión de su Pleno de 19 de octubre de 1994, pág. 127.

omisión, la infracción cometida", que aquella norma reglamentaria contemplaba<sup>28</sup>.

Las responsabilidades administrativas se contraen frente a la Administración; los posibles sujetos pasivos de las infracciones o perjudicados por las mismas - además de los intereses generales a los que la Administración sirve- son, atendiendo a la obligación u obligaciones cuya transgresión genera efectos sancionadores: los trabajadores, los funcionarios públicos y el personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas y los socios trabajadores de las cooperativas; los representantes de los trabajadores, los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud; los trabajadores ocupados en actividades de prevención y los servicios de prevención; los trabajadores de otros empresarios (en casos de contrata y subcontrata y de cesión de trabajadores) y los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en el centro de trabajo del empresario responsable; y esos otros empresarios.

La responsabilidad de que se trata opera por la infracción, entendida como la omisión o comisión de la conducta antijurídica tipificada, que no precisa ir acompañada de un resultado lesivo o dañoso. Este, de producirse, repercutirá sobre la sanción, agravándola, como así lo reconoce expresamente el art. 49.1.c) de la LPR, y sobre su resarcimiento o reparación civil. Pero, en el Derecho administrativo sancionador, la responsabilidad<sup>29</sup>, sin ser objetiva pues requiere, al menos, negligencia, lo es por el incumplimiento mismo, que el legislador trata de prevenir en evitación de un riesgo, y no por daño. Las infracciones administrativas no son, por lo general, infracciones de resultado, sino de conducta. Ni que decir tiene que tal concepción de la responsabilidad por riesgo se acomoda con toda facilidad a una política normativa que se dirige, precisamente, a la prevención de los riesgos derivados del trabajo. El bien

<sup>28</sup> Lo que motivó la observación del CES de que esa "compatibilidad de responsabilidades, institucional-objetiva de la empresa como deudor de seguridad, que repercute sobre su patrimonio fundamentalmente, y la puramente individual, derivada de la acción del personal de la misma, parece oportuno mantenerla e incorporarla a la nueva Ley": Dictamen 8/94, sobre el Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cit., pág. 127.

<sup>29</sup> En sentido contrario, califican esta responsabilidad como objetiva, S. GONZÁLEZ ORTEGA Y J. APARICIO TOVAR, op. cit., pág. 283; SALA FRANCO Y ARNAU NAVARRO, op. cit., págs. 216217. A partir de la jurisprudencia constitucional, y, en concreto de las citadas STC 76/1990 y 246/1991, es difícil mantener tal calificación, que tampoco comparte la moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo ni la doctrina administrativista, sin bien ambas se cuidan de señalar las peculiaridades de la culpabilidad en el Derecho administrativo sancionador. Por supuesto, la exigencia de culpabilidad para imputar responsabilidad administrativa es perfectamente compatible con la regulación comunitaria, que la LPR transpone: véase, en este sentido, el art. 5.4 de la Directiva 89/391.

jurídico protegido es, naturalmente, la seguridad y la salud en el trabajo de quienes lo prestan.

En general y de manera aproximada, puede decirse que las responsabilidades administrativas surgen, en la LPR, como consecuencia del incumplimiento del deber genérico del empresario de proteger eficazmente la seguridad y salud de los trabajadores (art. 14.1, párrafo 2º), que se traduce en un correlativo deber, también genérico, de prevenir los riesgos laborales, deber genérico que se descompone en una serie de deberes específicos (art. 14.2).

## 2. La predeterminación legal autónoma de las conductas ilícitas; el fraccionamiento de la legislación social sancionadora

La LPR procede a tipificar y calificar las infracciones de las obligaciones que establece para cumplir con las exigencias del principio de legalidad en su vertiente de lex previa y de tipicidad (o "garantía material") derivado del art. 25.1 de la Constitución e íntimamente vinculado al de seguridad jurídica recogido en su art. 9.3. Según ha dejado establecido el Tribunal Constitucional, la Ley debe describir "ex ante" el supuesto de hecho al que anuda la sanción, definiendo con la mayor precisión la acción prohibida y la punición correlativa, que sólo puede consistir en la prevista legalmente<sup>30</sup>.

En el plano de la técnica legislativa, se abría ante esta Ley la alternativa de: a) reformar la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LIS), incorporando las nuevas infracciones a su texto (Sección 2ª del Capítulo 11, arts. 9 a 11); o b) establecer un cuadro de infracciones al margen de dicha Ley, esto es, disponer de un contenido sancionador propio. Es obvio que, en uno y otro caso, y en cualquiera de las variedades que admite la tipificación legal, la LPR debía acomodar el Derecho social sancionador a las nuevas realidades jurídicas nacidas de su regulación, bien alterando el cuadro infractor existente, o bien creando uno nuevo.

Como es sabido, la LPR se ha inclinado por la segunda opción técnica reseñada, que especializa las infracciones en razón del bien jurídico protegido, a mi juicio la más adecuada y respetuosa hacia el tratamiento unitario de los derechos de seguridad y salud de los trabajadores<sup>31</sup>. Por lo demás, los precedentes legislativos

de este tratamiento diversificador, formalmente desgajado del tronco de la LIS, se encuentran ya en el Título IV, "Infracciones laborales", del nuevo *texto refundido del ET*, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (arts. 93-97), regulación refundida que, a su vez, proviene de la citada LIS, y en la Ley 14/1994, de 1 de junio, de Empresas de Trabajo Temporal. La LPR continúa, así, la política legislativa iniciada en las Leyes de delegación de la refundición estatutaria (disposición final 6ª de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, y disposición final 7ª de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre) de integrar unitariamente en cada ley laboral sustantiva su correspondiente Derecho sancionador.

La LPR desarrolla su tarea en un triple frente:

a) definiendo las conductas (acciones u omisiones) merecedoras de sanción y su respectiva calificación "en atención", como dice el art. 1º.3 de la LIS y reitera su art. 45.2, "a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado".

b) identificando, como elemento de definición de los tipos, las fuentes normativas que complementan la delimitación de las obligaciones cuyo incumplimiento se sanciona y/o la descripción de las infracciones;

y c) determinando las sanciones correspondientes a las infracciones tipificadas.

Sólo cumpliendo con este triple orden de exigencias el legislador satisface correctamente el mandato constitucional de tipificación legal. Ocurre que el cumplimiento de tal mandato pueda adoptar numerosas variantes técnicas.

Veamos uno por uno los elementos del régimen sancionador.

## 3. La tipificación y calificación de las infracciones

La LPR se ocupa de verter en tipos sancionadores las obligaciones que previamente se ha ocupado de establecer, no sin recurrir a una cierta reiteración o reproducción, de los mandatos y prohibiciones que imponen esas obligaciones.

En efecto, fijadas las obligaciones y sus respectivos sujetos empresariales responsables, la ordenación y sistematización de su incumplimiento en tipos infractor

<sup>30</sup> Baste la cita, por todas, de la STC 196/1991, de 17 de octubre, f.j. 3.

<sup>31</sup> Críticos con esta opción se muestran, en cambio, GONZÁLEZ ORTEGA y AP ARICIO TOVAR, op. cit., pág. 282, para quienes "se ha roto así una encomiable tendencia a unificar el derecho social

sancionador administrativo, lo que provocará que la homogeneidad de criterios con que actúan en las distintas parcelas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ahora estará mucho más amenazada".

res resultaba innecesaria<sup>32</sup>, bastando, al cumplimiento de las exigencias constitucionales, con la calificación de dicho incumplimiento y la atribución y graduación de la sanción correspondiente. Sin embargo, la LPR, siguiendo la tónica de la legislación social sancionadora, procede a verter en listas de tipos infractores las conductas contrarias a los deberes establecidos en su regulación sustantiva.

Teniendo en cuenta que la protección de la salud de los trabajadores se desarrolla -y así lo declara explícitamente la Exposición de Motivos de la LPR- "mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo", que constituye el objeto del genérico deber de protección que pesa sobre el empresario (art. 14. 1 Y 2), la calificación de los riesgos que han de prevenirse, desde el punto de vista de su gravedad, se proyecta necesariamente sobre la calificación de la gravedad de las infracciones por cuanto esos riesgos son parte esencial del deber infringido y del correlativo derecho afectado. La noción de riesgo laboral y la calificación de su gravedad (art. 4.2º) no es, así, indiferente a la del deber no cumplido, antes bien es un factor esencial del mismo. Dicho en otros términos, los riesgos que generan la omisión o la comisión prohibida no es que sean sólo un índice muy significativo de su trascendencia; se integran de ordinario en los tipos, puesto que las obligaciones se establecen para prevenidos. Además de ello, la gravedad, o la gravedad e inminencia, de los riesgos es el límite cualitativo que divide los cuadros infractores.

#### *a) Infracciones leves*

Las infracciones leves, atendiendo a los parámetros señalados, se tipifican en el art. 46, unas de manera precisa, quedando el tipo perfectamente descrito pese al natural margen de apreciación de sus aplicadores, y otras recurriendo a una descripción de los tipos punibles por remisión genérica a las obligaciones establecidas, cuya transgresión se sanciona.

Son infracciones leves tipificadas positiva y directamente: la falta de limpieza del centro de trabajo, de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores (art. 46.1); la falta de comunicación a la Autoridad laboral competente de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales leves, "conforme a las disposiciones vigentes" (art. 46.2); y la falta de comunicación a la Autoridad laboral de la apertura o reapertura del centro de trabajo o la consignación inexacta de los datos que se deban declarar o

cumplimentar, "siempre que no se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva, por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen" (art. 46.3). A éstos, se añaden otros dos tipos genéricos para recoger, residualmente, los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales que no tengan otro carácter, bien porque carezcan de trascendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores (art. 46.4), bien porque afecten a obligaciones de carácter formal o documental que no estén tipificados como graves o muy graves (art. 46.5).

Los criterios a los que acude la norma tipificadora son los relativos a la escasa entidad de las obligaciones empresariales infringidas, de carácter instrumental todas ellas (informativas o documentales), y, correlativamente, de los derechos de los trabajadores afectados, y, en consecuencia, a la levedad de los riesgos que tales incumplimientos ocasionan en la seguridad y salud de los trabajadores.

La formulación nueva de estos tipos ilícitos apenas si se separa de la anterior, que se contenía en el derogado art. 9 de la LIS. La generalización de la infracción tipificada en el núm. 3 del art. 46 a todo tipo de empresas, con independencia de la dimensión cuantitativa de su plantilla (antes sólo se aplicaba a las empresas infractoras de hasta veinticinco trabajadores), y la inclusión de los incumplimientos de obligaciones de carácter formal o documental en un tipo específico (que, en la regulación anterior, quedaban comprendidas en la infracción genérica hoy contenida en el núm. 4 del art. 46), constituyen las únicas diferencias constatables.

#### *b) Infracciones graves*

El repertorio de las infracciones graves, que en número de hasta diecinueve recoge el art. 47 de la LPR, completándola con una cláusula general -en la norma de su núm. 16-, que define como infracciones de tal categoría o calificación todos los incumplimientos que ocasionen riesgos graves para la integridad física o la salud de los trabajadores, opera sobre el incumplimiento del grueso de las obligaciones empresariales establecidas en la ordenación sustantiva de sus Capítulos nI, IV y V a través de un cúmulo de mandatos y prohibiciones y, en concreto, de las siguientes:

a) evaluación de los riesgos a efectos de su prevención e investigación de la suficiencia de las medidas preventivas adoptadas y daños producidos: la correspondencia entre el art. 16 ("evaluación de los riesgos") y el núm. 1 del art. 47 (que califica de infracción grave "no llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y, en su caso, los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores que proce-

---

<sup>32</sup> En tal sentido, S. DEL REY GUANTER, *Potestad sancionadora de la Administración y Jurisdicción penal en el orden social*, MTSS, Madrid, 1990, pág. 181.

dan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones") es evidente, correspondencia que también se establece entre la obligación empresarial prevista en el núm. 3 del citado art. 16 y la infracción tipificada en el inciso final del núm. 3 de este art. 47 ("no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tener indicios de que las medidas preventivas son insuficientes");

b) vigilancia de la salud de los trabajadores: la norma de tipificación contenida en el núm. 2 del art. 47 ("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") se basa en los mandatos del art. 22 ("vigilancia de la salud);

c) información (a la Autoridad laboral, a los trabajadores, a los servicios de prevención y a otros empresarios que realicen actividades en el centro de trabajo) y documentación: las infracciones descritas en los núms. 2, in fine, 3, 4, 5, 8, 14, 16.a), 17 y 18 se relacionan con las obligaciones que al empresario imponen los arts. 22.3, 23.3" 16, 22 Y 23 -a los que expresamente se remite el núm. 4 del art. 47-, 18, 24.2, 28.4 y 18.1 y 23.1 -éstos dos últimos citados explícitamente por la norma del núm. 18 del art. 47-, respectivamente;

d) elaboración de un plan específico de seguridad e higiene en el trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas: el incumplimiento de esta obligación, prevista en el RD 555/1986, de 21 de febrero, sobre seguridad e higiene en la construcción, integra una infracción administrativa grave, por determinación expresa del núm. 6 del art. 47;

e) adecuación de los puestos de trabajo y tareas encomendadas a los trabajadores a sus características personales, estados o situaciones transitorias y capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo: el núm. 7 del art. 47 saca las consecuencias del incumplimiento de los mandatos de los arts. 15.1.d) y 2 Y 25.1, que ordenan al empresario adaptar el trabajo y, en particular, los puestos de trabajo a la persona y tomar en consideración las capacidades profesionales del trabajador sobre seguridad y salud al encomendarle las tareas;

f) formación de los trabajadores en materia preventiva:

el art. 19, que impone al empresario, en cumplimiento de su deber de protección, la obligación de

garantizar a cada trabajador una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, en el momento de su contratación y en el del acaecimiento de modificaciones funcionales y tecnológicas, encuentra su régimen sancionador propio en el núm. 8 del art. 47;

g) sujeción a límites y prohibiciones en la utilización o exposición de los trabajadores a agentes nocivos y a agentes físicos, químicos y biológicos: la superación de tales límites y prohibiciones, normalmente de fijación reglamentaria, determina infracciones administrativas sancionables a tenor de lo dispuesto en los núms. 9 y 16. c) y d) del art. 47;

h) adopción de medidas de emergencia: la infracción del art. 20 da lugar a la tipificación específica del núm. 10 del art. 47, que expresamente cita aquel precepto al construir el tipo;

i) información, consulta y participación de los trabajadores: las normas materiales del art. 18 y del Capítulo V de la LPR fundamentan la tipificación del núm. 11 del art. 47;

j) sobre servicios de prevención: los preceptos de los núms. 12, 15, 17, IS Y 19 del art. 47 establecen los efectos administrativos del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Capítulo IV y en los arts. 18.1, 23.1 Y 37.2;

k) en materia de coordinación de actividades empresariales: constituyen infracciones administrativas, a tenor de los núms. 13 y 14 del art. 47, el incumplimiento por los empresarios que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo de su obligación, ex art. 24.1, de adopción de las medidas de coordinación necesarias para la protección y prevención de los riesgos profesionales, y por el empresario principal, titular del centro de trabajo, de su obligación, conforme ahora al núm. 2 del propio art. 14, de informar a los otros empresarios que desarrollen actividades en el mismo de los riesgos y de las medidas de protección, prevención y emergencia.

El listado de conductas infractoras graves se cierra, no topográficamente, pero sí en la construcción lógica del art. 47 de la LPR, con la cláusula de remisión general de su núm. 16, según el que constituyen infracciones administrativas graves "las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales ... que cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados..."; entre otras, en materia de: comunicación a la Autoridad laboral de sustancias, agentes físicos, químicos o biológicos o procesos utilizados en las empresas; diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equi-

pos; prohibiciones o limitaciones de operaciones, procesos y uso de agentes físicos, químicos y biológicos en los lugares de trabajo; limitaciones del número de trabajadores expuestos a esos agentes físicos, químicos y biológicos; utilización de modalidades de muestreo, medición y evaluación de resultados; medidas de protección colectiva o individual; señalización de seguridad y etiquetado y envasado de sustancias peligrosas manipuladas o empleadas en el proceso productivo; servicios o medidas de higiene personal; y registro de los niveles de exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, listas de trabajadores expuestos y expedientes médicos.

La calificación de esta larga serie de infracciones en el grado de gravedad -la más larga y prolija de los tres repertorios de infracciones de los arts. 46, 47 y 4S, que absorbe la mayor parte de las obligaciones establecidas- se basa, además de en la naturaleza misma del deber infringido (núms. 1, 2, 3,4,5,6,7, S, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 19), en las resultas de las conductas infractoras para la seguridad y salud de los trabajadores. La producción de riesgos de daños graves para la seguridad y salud de los trabajadores es la circunstancia concurrente que determina esa calificación (núms. 9 y 16). Limitan estas infracciones, de un lado, con las calificadas de leves -el paralelismo de las tipificaciones de los núms. 2, 3, 4 y 5 del art. 46 con las de los núms. 3, 5 y 16 del art. 47 es manifiesto- y, de otro, con las que merecen la consideración de muy graves. Respecto de estas últimas, son infracciones graves las descritas en los núms. 7, 8 y 9 del art. 47, "salvo que se trate de infracción muy grave ...". Como en el caso de la definición residual de las infracciones leves por relación a las graves, la elevación de la gravedad de la calificación de los incumplimientos empresariales es consecuencia de la trascendencia de sus efectos en términos de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores; *esto* es, de la trascendencia del deber infringido.

A la vista de la regulación anterior, contenida en el art. 10 de la LIS, puede señalarse que en el art. 47 de la LPR aumentan los tipos respecto del Derecho derogado: nueve eran los supuestos infractores que aquél calificaba de graves, frente a diecinueve en la regulación vigente. Su alcance, sin embargo, no es mucho mayor, pues, sin perjuicio de las novedades de la regulación sustantiva de la LPR, la tipificación genérica o por remisión del núm. 9 del art. 10 de la LIS, podía sancionar todos los incumplimientos en general, caracterizados por la gravedad de los riesgos resultantes. Las equiparaciones pueden establecerse entre los nueve números del derogado art. 10 de la LIS y los núms. 2, 5, 15 (y, en cierta medida, 12, 17, 18 y 19), 3, 7, 11, 6, S y 16 del art. 47 de la LPR.

### c) Infracciones muy graves

Merecen la calificación de máxima gravedad las infracciones empresariales consistentes en:

a) la violación de las "normas específicas" de protección de la seguridad y salud de trabajadores "especialmente sensibles a determinados riesgos": las trabajadoras en estado de embarazo y lactancia (núm. 1 del art. 4S de la LPR) y los menores (núm. 2 del citado art. 4S). Tales "normas específicas" se encuentran en los arts. 26 y 27 de la LPR;

b) el incumplimiento del deber de confidencialidad "en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores", "en los términos", dice el núm. 5 del art. 4S de la LPR no sin crear ciertos problemas interpretativos, "previstos en el apartado 4 del artículo 22 de esta Ley". Según tales términos, el deber empresarial de confidencialidad se rompe por el uso de los datos sobre la salud de los trabajadores con fines discriminatorios o en su perjuicio;

c) el desconocimiento de la orden de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de paralización o suspensión inmediata de los trabajos realizados sin observar la normativa de prevención de riesgos laborales o su reanudación sin la previa subsanación de las causas de la paralización (art. 4S.3). El requerimiento de paralización, regulado en el art. 44 de la LPR, presupone la apreciación por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social de la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, derivado de la inobservancia de la normativa preventiva, elemento que se reitera, innecesariamente, en la descripción de la figura infractora;

d) las acciones u omisiones impeditivas del ejercicio del derecho de los trabajadores y de sus representantes legales y delegados de prevención a interrumpir y paralizar su actividad en casos de riesgo grave e inminente, "en los términos previstos en el artículo 21 de esta ley" (art. 48.7);

e) las vulneraciones de obligaciones preventivas que causen riesgos graves e inminentes para la seguridad y salud de los trabajadores producidas como consecuencia de:

- la adscripción de los trabajadores a puestos de trabajo incompatibles con sus características personales conocidas o con estados o situaciones transitorias en que se encuentren y su dedicación a tareas inadecuadas a sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 48.4);

- la superación de los límites de exposición a agentes nocivos sin la adopción de las medidas preventivas adecuadas (art. 48.6); y

- la falta de adopción de "cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales" (art. 48.8).

La tipificación de este núm. 8 del art. 48 es una cláusula de remisión general, similar a la del núm. 16 del art. 47 para las infracciones graves y a las de los núms. 4 y 5 del art. 46 para las infracciones leves. Las infracciones delimitadas en los núms. 4 y 6 del art. 48 encuentran su correspondencia, en un grado de gravedad menor, en los núms. 7 y 9 del art. 47. En cambio, la infracción de las obligaciones empresariales de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores sobre los riesgos de sus puestos de trabajo susceptibles de causar daños a su seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, calificada de grave por el art. 47.8, "salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente", no encuentra después, en el art. 48, un acogimiento expreso. Tal circunstancia, sin embargo, no puede impedir la elevación de la gravedad de la infracción tipificada en el citado art. 47.8 con el auxilio de la cláusula general del art. 48.8. En suma, es la inminencia de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, además de su severidad, la que modifica el grado de gravedad de ciertas infracciones (núms. 4, 6 y 8 del art. 48), convirtiéndolas en muy graves.

Esa misma gravedad e inminencia de los riesgos integra, en todo caso, los supuestos de base de las ordenaciones sustantivas e infractoras de la paralización del trabajo por acuerdo mayoritario de los representantes de los trabajadores y, en su defecto, de los delegados de prevención, por decisión del trabajador individual y a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (arts. 22, 43 Y 44 Y 48.3 Y 7). En fin, la transgresión de las normas de protección de la maternidad y de los menores y de la intimidad de los trabajadores en lo relativo a su estado de salud, junto con el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 c.E.), base del derecho a la salud y de la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (arts. 43.1 y 40.2 C.E.)<sup>33</sup>, merece la reacción más dura del ordenamiento sancionador, que considera esas violaciones las más graves de entre todos los comportamientos prohibidos. Esta valoración del legislador es coherente con el diseño constitucional.

Como es sabido, el derogado art. 11 de la LIS incorporaba cuatro tipos de infracciones muy graves; la mitad, justamente, de los que hoy recoge el art. 47 de la LPR y de los que son nuevos los contenidos en sus

núms. 4, 5, 6 y 7 -absolutamente nuevos los relativos al incumplimiento del deber de confidencialidad y al impedimento del ejercicio del derecho de los trabajadores a la paralización de su trabajo en caso de riesgo grave e inminente-. Sin embargo, y como en el caso de las infracciones leves y graves, la presencia en aquella regulación de una norma sancionadora de cualquier incumplimiento generador de "un riesgo grave e inminente para la integridad física o salud de los trabajadores afectados" (art. 11.4 LIS) permitía hacer recaer la reacción punitiva del ordenamiento sobre los diferentes ilícitos administrativos que cuentan hoy con formulaciones tipificadoras propias. No tendría sentido, sin embargo, que habiendo optado el legislador de la LPR por reproducir parte de la regulación sustantiva en la sancionadora y por aumentar los tipos de infracciones, respecto del Derecho sancionador derogado, en los listados correspondientes a las leves y graves, no lo hiciera también en el caso de las muy graves. Aunque, como ha quedado reiteradamente dicho, ese alargamiento de las listas tipificantes en ningún caso ha evitado a la nueva regulación el recurso a la cláusula general de remisión para completarlas.

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 (art. 51)<sup>34</sup>.

#### 4. La determinación de las fuentes normativas que completan la definición de las obligaciones y de las infracciones

Para que la labor de tipificación sea correcta, es necesario que la ley incluya todos los elementos definidores de las infracciones sancionables, sea esa tipificación directa o indirecta; esto es, no sólo los elementos tipificadores descriptivos, sino también los normativos. El legislador debe determinar las fuentes normativas creadoras de las obligaciones cuya transgresión se tipifica como conducta antijurídica o incluso de los propios tipos infractores. En el caso que nos ocupa, esa determinación resulta obligada habida cuenta de la pluralidad de fuentes que dan vida a las citadas obligaciones: 1º) normas legales; 2º) normas reglamentarias, instrumentos imprescindibles de la política de prevención de riesgos laborales para proteger la seguridad y salud de los trabajadores, en la medida en que la LPR se configura, al igual que la Directiva 89/391 que ejecuta, como una ley marco, general o de principios, que establece "el marco general en el que habrán de desarrollarse las distintas acciones preventivas", marco que habrá de ser

<sup>33</sup> Los derechos fundamentales consagrados en el art. 15 CE constituyen el soporte básico sobre el que se asientan los posteriores mandatos constitucionales contenidos en los arts. 40.2 Y 43.1 CE.

<sup>34</sup> Esta regulación específica excepciona la general o común que, sobre la prescripción de las infracciones empresariales laborales, se contiene en los arts. 60.1 del ET y 4 de la LIS.

completado, desarrollado y aplicado por esas normas reglamentarias, que, al tiempo, satisfarán la necesidad de "permanente actualización" de esta normativa y de "adaptación<sup>35</sup> a las profundas transformaciones experimentadas"; y 3º) normas convencionales colectivas o "cláusulas normativas de los convenios colectivos", acomodados, por tanto, al Título III del ET, por cuanto la LPR fomenta la posibilidad de que los derechos de seguridad y salud de los trabajadores que reconoce, y las correlativas obligaciones que establece, se complementen o suplementen a través de mecanismos convencionales o negociales.

La señalada pluralidad de fuentes normativas concurrentes hace que la LPR recurra, normalmente, no sólo a un sistema de tipificación indirecta en la medida en que ésta se obtiene de la conjunción de normas sustantivas y tipificadoras, sino, dentro de tal sistema, a la utilización de tipos abiertos, formados con infracciones de otras normas complementarias, englobadas en la ambigua expresión legal "normativa sobre prevención de riesgos laborales".

Algunas indicaciones sobre tal expresión legal son necesarias.

*a) La "normativa sobre prevención de riesgos laborales" y el concurso o concurrencia de leyes tipificadoras*

1º) En primer término, dicha "normativa sobre prevención de riesgos laborales" es la normativa laboral, entendido aquí el adjetivo laboral en sentido amplio, comprensivo de la prestación de trabajo no sólo de los trabajadores por cuenta ajena, sino también del personal funcionario y estatutario y de los socios de trabajo de las sociedades cooperativas. La LPR, nos dice su Exposición de Motivos, tiene "vocación de universalidad oo. en cuanto dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste"<sup>36</sup>.

En la definición del art. 1º de la LPR, dicha normativa "está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirse en dicho ámbito". A su vez, en la definición de su art. 4º, se entiende por prevención "el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las

fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo".

2º) Sin embargo la normativa laboral sobre prevención de riesgos laborales no se agota en la regulación de la LPR. Hay normas en el ordenamiento del trabajo y de la Seguridad Social (en el ET, en la LGSS o en la LETT) que, o contienen medidas preventivas de riesgos laborales, o son susceptibles de producirse. El deslizamiento material es realmente fácil y sus muestras son evidentes.

La disp. adicional 11ª de la LPR modifica el texto refundido del ET, añadiendo una letra f) al apdo. 3 de su art. 37 para insertar en el contrato de trabajo el derecho de la trabajadora embarazada a disfrutar de un permiso retribuido, previo aviso y justificación, "por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al part. que deban de realizarse dentro de la jornada de trabajo". La transgresión empresarial de tal derecho, ¿integra un ilícito laboral (infracción grave o muy grave conforme al art. 95.4 o, en su caso, al art. 96.12 del ET) o sobre seguridad y salud laboral (de acuerdo ahora con la tipificación como infracción muy grave del art. 48.1 en relación con el art. 26 de la LPR)? Lo mismo sucede con el trabajo de los menores: ¿qué parte de su regulación jurídica es materia de seguridad y salud y qué parte son condiciones de trabajo? Obsérvese que el art. 27.2 de la LPR, sobre protección de la seguridad y salud laboral de los menores, contiene una habilitación al Gobierno para reglamentar las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos muy próxima a la que figura en el art. 6.2 del ET<sup>37</sup>, y por el momento rellenas ambas habilitaciones por el Decreto de 26 de julio de 1957, que la LPR deja expresamente en vigor hasta tanto se dicten las nuevas disposiciones reglamentarias. Y que, para el ET, es infracción laboral muy grave la transgresión de las normas sobre trabajo de menores "contempladas en la presente Ley" (y, lógicamente, en sus normas reglamentarias de desarrollo), al tiempo que, también para la LPR, constituye una infracción muy grave "no observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores (art. 48.2); es decir, las normas de su art. 27, completadas por su desarrollo reglamentario.

La regulación del ET tiene una amplísima capacidad de incidencia en el ámbito laboral preventivo. No

<sup>35</sup> Exposición de Motivos, 1 y 2.

<sup>36</sup> Exposición de Motivos, 3.

<sup>37</sup> "Los trabajadores menores de dieciocho años no podrán realizar trabajos nocturnos ni aquellas actividades o puestos de trabajo que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, declare insalubres, penosos, nocivos o peligrosos, tanto para su salud como para su formación profesional y humana" (art. 6.2 del ET).

sólo su art. 19, en vigor salvo su último apdo. 5 -que hay que estimar derogado por la LPR-, además de la proclamación genérica de derechos y obligaciones de los trabajadores de sus arts. 4.2.d) y 5.b), sino su entera ordenación sobre el tiempo de trabajo tiene una repercusión evidente en las condiciones de seguridad en su prestación y de salud de los trabajadores. En esta concepción finalista de las condiciones de trabajo, orientada a la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, y en concreto de las relativas al medio ambiente de trabajo, influye, de manera decisiva, el ordenamiento jurídico comunitario, que ha prestado una atención preferente a la seguridad y salud de los trabajadores en el medio de trabajo hasta el punto de convertir esta materia en uno de los elementos básicos o señas de identidad de la política social comunitaria, reforzada tras la aprobación del Acta Única de 1986, que reformó el art. 118 A del Tratado CE, reformado también procedimentalmente por el TUE. Conocidos son los problemas de interpretación surgidos a propósito del alcance de su ámbito material -sin que sea éste momento adecuado ni siquiera para plantearlos-, cuando el citado precepto comunitario declara en su apdo. 1 que "los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito".

Las conexiones entre la LPR y la LETT son igualmente patentes. El art. 16.1 Y 2 de esta última hace responsable a la empresa usuaria de la protección del trabajador puesto a su disposición "en materia de seguridad e higiene en el trabajo", imponiéndole el deber de informarle sobre los riesgos de su puesto de trabajo y de las medidas de prevención y protección contra los mismos. La LPR, por su parte, reitera y desarrolla tales determinaciones, remitiéndose expresamente a la LETT, y establece obligaciones de formación y vigilancia de la salud a cargo de la empresa de trabajo temporal (arts. 28.5 y 42.2, párrf. 2º). Sin embargo, no obstante este entrecruzamiento de ordenaciones sustantivas, la tipificación de las conductas sancionables opera aquí por separado. Según la LETT, es infracción muy grave, tanto de la empresa de trabajo temporal como de la empresa usuaria, la celebración de contratos de puesta a disposición "para la realización de actividades y trabajos que por su especial peligrosidad para la seguridad o la salud se determinen reglamentariamente" (arts. 19.3.b) y 20.3.b)). A través de las normas sancionadoras de la LPR se canalizan, en cambio, los incumplimientos de las obligaciones impuestas a uno y otro empresario por su propia regulación, que, de

este modo, recoge y absorbe las básicas que en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores impone el citado al 16 de la LETT a las empresas usuarias (cualesquiera conductas contrarias a los deberes establecidos y tipificadas en los arts. 46, 47 y 48 y, específicamente, en los núms. 14 y 17 del art. 47).

Por lo que hace al Derecho específico de la Seguridad Social, la interconexión es aún más manifiesta y sus muestras más abundantes, si se tiene en cuenta que, históricamente, las medidas preventivas nacieron ligadas a la eliminación de los accidentes de trabajo. En la regulación vigente, la Sección 2a del Capítulo X del Título II de la LGSS lleva por rúbrica "Disposiciones sobre seguridad e higiene en el trabajo en el Régimen General" y contiene tres preceptos -los arts. 195, 196 Y 197- destinados a regular los efectos de los incumplimientos por parte de las empresas de determinadas obligaciones para proteger la seguridad y salud de sus trabajadores en el ámbito de la responsabilidad empresarial por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales .

Ahora bien, a diferencia de lo hasta aquí expuesto y sin perjuicio de la superposición o coincidencia parcial de parte de esta regulación con la nueva de la LPR sobre reconocimientos médicos de los trabajadores que hayan de cubrir puestos de trabajo con riesgo de enfermedades profesionales , la solución que ofrece el Derecho de la Seguridad Social es la de especializar la responsabilidad empresarial derivada del incumplimiento en su propio ámbito normativo y con arreglo a las técnicas del aseguramiento y no, en cambio, con las propias del Derecho administrativo sancionador. Así, el incumplimiento empresarial de las decisiones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de la Autoridad laboral competente de paralizar los trabajos que no cumplan las normas preventivas determinará que los accidentes de trabajo que en tales casos se produzcan se consideren faltos "de formalización de la protección por dicha contingencia .oo, con independencia de cualquier otra responsabilidad o sanción a que hubiera lugar" (art. 195 LGSS). Igualmente, el incumplimiento empresarial de la obligación de efectuar los reconocimientos médicos previos o periódicos "la constituirá en responsable directa de todas las prestaciones que puedan derivarse, en tales casos, de enfermedad profesional..." (art. 197.2 LGSS). Manda aquí, pues, el Derecho sustantivo de la Seguridad Social, sin perjudicar las sanciones que puedan resultar de la LPR. De modo que si se consultan los

<sup>38</sup> Vid. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, op., cit., pág. 3.

<sup>39</sup> La disp. derogatoria de la LGSS declara expresamente en vigor los arts. 191 y 192 de la LGSS de 1974, de igual contenido que sus arts. 196 y 197.

<sup>40</sup> Compárese el citado art. 196 de la LGSS con los arts. 22 y 25 de la LPR.

listados de infracciones empresariales leves, graves y muy graves en materia de Seguridad Social, contenidos en los arts. 13, 14 Y 15 de la LIS (a la que se remite el art. 96 de la LGSS), se comprobará que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en los arts. 195 y 196 de la LGSS no se encuentra recogido en tipos infractores específicos y que, en este caso, tampoco acuden los preceptos citados de la LIS a la tipificación indirecta o por remisión. Precisamente, esta diferenciación de técnicas es lo que explica la genérica compatibilidad de responsabilidades -en las materias de Seguridad Social y de prevención de riesgos laborales- sin que sufra el principio de non bis in idem. Recuérdese, no obstante, que, por decisión del legislador, la responsabilidad empresarial por recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional por incumplimiento de las medidas preventivas "es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción" (art. 123.3 LGSS y art. 42.3 LPR).

La solución que ofrece la LPR para resolver los supuestos de concurrencia de infracciones -más precisamente, de leyes que describen tipos coincidentes total o parcialmente-, es la poco útil y habitual de exigir que las infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales han de estar "tipificadas conforme a la presente Ley" (art. 45.1, párrf. 2º, LPR) para generar las responsabilidades administrativas previstas en la misma. Ocurre que, como ya hemos visto e insistiré en ello inmediatamente, esa tipificación opera, en ciertas ocasiones, con cláusulas de remisión general o por referencia, que consideran infracciones "las que supongan incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales" (arts. 46.4, 47.16 Y 48.8). Con lo que volvemos al punto de partida: que es preciso conocer qué sea "la normativa en materia de prevención de riesgos laborales" y su alcance para conocer las infracciones de la misma, porque el concepto de infracción es, en tales casos, secundario y surge por referencia a una norma sustantiva previa, que es la que se vulnera<sup>41</sup>.

Tal como se está viendo, parece conveniente (o, mejor, inevitable) dejar en manos de las autoridades administrativas inspectoras y sancionadoras la decisión relativa a la calificación material de la normativa infringida, para posteriormente proceder en consecuencia, con el control ulterior, naturalmente, de los Tribunales contencioso-administrativos. El concurso o conflicto de leyes tipificadoras debe resolverse, en primer término,

<sup>41</sup> Así, A. NIETO, Derecho administrativo sancionador, Ed. Tecnos, 2ª ed., Madrid, 1994, pág. 333.

con el criterio de "la voluntad de la Administración"<sup>42</sup> para hacer efectiva la prohibición del bis in idem.

3º) En fin, las normas jurídico-técnicas que, pese a incidir en las condiciones de trabajo, no tengan "la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad e higiene", no forman parte de la normativa preventiva a estos efectos, por lo que sus infracciones no se sustanciarán de acuerdo con el sistema sancionador de la LPR, sin perjuicio de que generen responsabilidades en materia de accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y seguridad social y, en concreto, en materia de recargo de las prestaciones económicas derivadas de los citados riesgos profesionales (art. 41 LIS). La conservación de la vigencia del mencionado precepto de la LIS por la LPR (disposición derogatoria única a), a sensu contrario, no deja otra alternativa a la interpretación<sup>43</sup>, más allá de las críticas que, desde una perspectiva de política legislativa, puedan dirigirse a la decisión de mantener dos únicas normas sobre seguridad y salud laborales en el cuerpo normativo de la LIS, en lugar de haber producido su trasvase completo y sistemático al de la LPR<sup>44</sup>. Las infracciones administrativas de esa normativa preventiva, reguladas por la LPR, se producen "en el ámbito laboral", ámbito en el que se califican en leves, graves y muy graves, conforme a los criterios o pautas que ya nos son conocidos, y "de conformidad con lo establecido en los artículos siguientes de la presente Ley" (art. 45.2).

Por lo demás, esta misma es la conclusión a la que se llega aunque hay que reconocer que con mayores dificultades-, partiendo del análisis de las funciones que la LPR encomienda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la prevención de riesgos laborales. Entre tales funciones, se encuentra la de vigilancia del cumplimiento de la normativa preventiva, "así como -dice el art. 9.1.a)- de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral". Pero, inmediatamente, separa el precepto legal citado esta función del instrumento de su ejercicio en que consiste la propuesta a la Autoridad laboral sancionadora de la imposición de una sanción, una vez comprobada la existencia de una infracción en esa labor de vigilancia, instrumento sólo disponible por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de las infracciones "a la normativa sobre prevención de

<sup>42</sup> NIETO, op., cit., pág. 444.

<sup>43</sup> Así también, T. SALA FRANCO Y F. ARNAU NAVARRO, op. cit., págs 203-204.

<sup>44</sup> Tales críticas se formulan en el dictamen del CES: Dictamen 8/94, cit., pág. 127.

riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo VII de la presente Ley". Respecto de esas mismas infracciones ejercen las Administraciones laborales competentes la potestad sancionadora (art. 7.1.c) de la LPR).

El hecho cierto es que la LPR "otorga carta de naturaleza legal, dentro de un orden jurídico global y unitario relativo a la prevención de riesgos laborales, a la distinción entre normas laborales y normas técnicas en la materia"<sup>45</sup>. En ello, tampoco se separa del Derecho comunitario, que conoce esa distinción, reservando diferentes preceptos en el Tratado CE -el art. 100 A Y no el art. 118 A- para su desarrollo, y cuyo ámbito material se restringe a las normas técnicas sobre seguridad de los bienes y productos, las máquinas y los materiales de uso y protección en el trabajo, y no a las reglas jurídicas directamente dirigidas a proteger la seguridad y salud de los trabajadores en el medio de trabajo<sup>46</sup>.

*b) Las técnicas normativas tipificadoras de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales; los excesos de tipificación y la tipificación indirecta*

La utilización de las técnicas de la tipificación indirecta es dominante en los listados de los arts. 46, 47 Y 48<sup>47</sup>. Los distintos tipos infractores resultan de la regulación sustantiva, por la propia LPR y sus normas complementarias de desarrollo y mejora, de deberes y obligaciones, mandatos y prohibiciones, cuyo incumplimiento produce la infracción. Esa regulación sustantiva constituye el "pre-tipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción"<sup>48</sup>. La remisión al pre-tipo por el tipo es, en algunos casos, expresa (así en el de los núms. 4, 10 Y 18 del art. 47 Y en el de los núms. 5 y 7 del art. 48); en otros, más numerosos, la descripción de las infracciones reposa sobre una reiteración de los mandatos o prohibiciones de la regulación sustantiva, completada con una operación de remisión implícita (núms. 2 y 3 del art. 46, núms. 1,2,3,5,6,7,8,11,12 a 15,17 Y 19 del art. 47, y 1, 2, 3 Y 4 del art. 48); en otros, en fin, las normas infractoras, absolutamente genéricas, construyen el tipo sobre cualesquiera incumplimientos de "la normativa de prevención de riesgos laborales" (núms. 4 y 5 del art. 46, núms. 9 y 16 del art. 47, Y núms. 6 y 8 del art. 48). Esta última es, como bien ha dicho NIETO, no sólo "la única forma de no

dejar sin tipificar infracción alguna", sino la más "encomiable en aras de la sobriedad"<sup>49</sup>.

En suma, la tipificación llevada a cabo por la LPR es más que suficiente, sin que a ello obste, naturalmente, la utilización por las normas tipificadoras de conceptos jurídicos indeterminados, "siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia que permitan prever, con suficiente seguridad, la conducta regulada" para cumplir con la exigencia constitucional de lex certa<sup>50</sup>. La infracción tipificada en el núm. 8 del art. 47, que actúa sobre las obligaciones empresariales de proporcionar a los trabajadores una formación e información "suficiente y adecuada" sobre los riesgos de sus puestos de trabajo y sobre las medidas preventivas aplicables, es un buen ejemplo de esa utilización, que concede un margen de apreciación a las Administraciones aplicadoras a la hora de determinar su existencia. También lo es el recurso sistemático al concepto de "riesgo laboral" y a la calificación de su gravedad, a la carencia de la misma o a su acompañamiento por la de inminencia.

Tal concepto y su calificación se delimitan o definen en el art. 4 de la LPR "a efectos de la presente Ley y de las normas que la desarrollen". Según estas definiciones, se entenderá como "riesgo laboral" "la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo", calificándose su gravedad en función de la valoración conjunta de la probabilidad de su producción y de su severidad (art. 4.2), Y siendo "daños derivados del trabajo" "las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo" (art. 4.3). Es "riesgo laboral grave e inminente" aquel que, en términos de probabilidad razonable, pueda producirse "en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores" y, aunque los daños no se manifiesten de forma inmediata, la exposición a agentes susceptibles de causar daños graves (art. 4.4).

*c) El destacado papel de los reglamentos; habilitaciones y remisiones normativas*

Ya se ha señalado que la complementación reglamentaria de la LPR es particularmente importante, por lo que la colaboración de los reglamentos en la formación de los tipos -práctica admitida por el Tribunal

<sup>45</sup> PALOMEQUE, op., cit., pago 203.

<sup>46</sup> Vid., al respecto, I. VACARIE y A. SUPIOT, Santé. sécurité et libre circulation des marchandises (regles juridiques et normes techniques). Droit Social, núm. 1, 1993, págs. 18 y ss..

<sup>47</sup> Es, por lo demás, la técnica habitual de tipificación administrativa: A. NIETO, op. cit., cit., págs. 298 y ss.; S. DEL REY GUANTER, op.cit., pág. 179 y ss.

<sup>48</sup> A. NIETO, op., cit., pág. 298.

<sup>49</sup> Op. cit., págs. 304 y 333.

<sup>50</sup> Según jurisprudencia constitucional reiterada: STC 122 y 133/1987, de 14 y 21 de julio; 69 y 219/1989, de 20 de abril y 21 de diciembre; 149/1991, de 4 de julio; 116 y 305/1993, de 29 de marzo y 25 de octubre; y 184/1995, de 12 de diciembre.

Constitucional, con los límites que ya quedaron vistos - es, en ocasiones, indispensable.

La LPR busca operar como la Directiva 89/391, que previó la aprobación sucesiva por el Consejo, a propuesta de la Comisión, de Directivas específicas, "relativas, entre otras cosas, a los ámbitos que se mencionan en el Anexo"<sup>52</sup>, ámbitos a los que las disposiciones de la Directiva marco "se aplicarán plenamente ..., sin perjuicio de las disposiciones más rigurosas y/o específicas contenidas en dichas Directivas específicas" (art. 16). Y, así, tras proclamar su art. 2.1, párrf. 2º, que "esta Ley establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud ...", añadiendo que para el cumplimiento de sus fines la Ley "regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas" (art. 2.2) a través, entre otros medios, "de las normas reglamentarias" (art. 5.1, párrf. 2º), su art. 6 delega en el Gobierno la regulación, a través de esas normas reglamentarias y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de la importante serie de materias que relaciona:

a) Requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

b) Limitaciones o prohibiciones de operaciones, procesos y exposiciones a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, recurriendo a técnicas de control administrativo o directamente prohibitivas de su empleo.

c) Condiciones o requisitos aplicables a esos mismos supuestos, como exigencia de un adiestramiento o formación previa o elaboración de un plan que contenga las medidas preventivas a adoptar.

d) Procedimientos de evaluación de los riesgos, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva.

e) Modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, atendiendo a las particularidades de las pequeñas empresas, a las capacidades y aptitudes de tales servicios y a los trabajadores designados para desarrollar la acción preventiva.

f) Condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos.

g) Procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales y de información y comunicación a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo.

Sin perjuicio de reiteraciones (art. 23.3 y art. 6.1.g), Y referencias varias al reglamento regulador de los servicios de prevención a lo largo del Capítulo IV, regulador de tales servicios, hay, en el cuerpo normativo de la LPR, otras remisiones a normas reglamentarias (arts. 21.1.b), 22.5, 34.3, párrf. 2º, ...). Y está, además, el que el Tribunal Constitucional llama "el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ... [las] materias" no reservadas a la ley<sup>53</sup>, esto es, su carácter de potestad original del Gobierno, atribuida directamente por la Constitución (art. 103), que, en las materias no reservadas, no precisa de remisión o invitación formal por parte del legislador, pues repárese en que, a diferencia de lo que suele ser usual en las leyes, la LPR carece de una cláusula de autorización o habilitación genérica al Gobierno para el dictado de las disposiciones necesarias para su desarrollo<sup>54</sup>. Pero volviendo al capital art. 6º, donde se encuentra, sin duda, el más importante aparato reglamentario de complementación y aplicación de la Ley, su apdo. 2 sujeta dichas normas reglamentarias a la necesidad de ajustarse, en todo caso, a los principios de política preventiva establecidos en la Ley, al mantenimiento de la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial, y a su evaluación y revisión periódica, de acuerdo con la experiencia en su aplicación y el progreso de la técnica.

En este mismo orden de consideraciones, la Exposición de Motivos de la LPR declara que, al insertarse ésta en el ámbito de las relaciones laborales, "se configura como una referencia legal mínima en un doble sentido: el primero, como Ley que establece un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas; y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica"<sup>55</sup>. Aspectos más técnicos no suponen, en este contexto, que las normas reglamentarias que los contengan pertenezcan a la categoría, que acabamos de analizar, de "normas jurídico-técnicas", no laborales, sobre seguridad y salud laborales, pues la propia LPR, a renglón seguido, califica estas normas reglamentarias de "legislación laboral,

<sup>51</sup> Vid. la jurisprudencia constitucional citada en la nota 5.

<sup>52</sup> Lugares de trabajo, equipos de trabajo, equipos de trabajo individual, trabajos con equipos provistos de pantallas de visualización, manipulación de cargas pesadas que entrañen riesgos lumbares, obras temporales y móviles, pesca y agricultura.

<sup>53</sup> STC 42/1987, de 7 de abril, y 3/1988, de 21 de enero.

<sup>54</sup> Probablemente porque su art. 6.1 cumpla las funciones de esa inexistente cláusula genérica.

<sup>55</sup> Exposición de Motivos, 3.

conforme al art. 149.1.7" de la Constitución"<sup>56</sup>, calificación que posteriormente recoge en su disp. adicional 3".1 (y que no es del todo precisa, ya que no impide que, "en lo que corresponda", esas "normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de los establecido en el artículo 6" tengan también carácter básico para su aplicación al personal civil funcionario o estatutario al servicio de las Administraciones públicas: disp. adicional 3".2, in fine); tampoco significan, necesariamente, aspectos más favorables, pese a configurarse la LPR como "referencia legal mínima", entendida la expresión, en su relación con el reglamento, como "núcleo esencial de regulación"; pero sí pueden significar aspectos más rigurosos -terminología comunitaria-, limitativos, prohibitivos o especiales, destinados a establecer la protección adecuada ante condiciones, operaciones, procesos, agentes o trabajos especialmente peligrosos.

Las normas reglamentarias en este ámbito material pueden, así, además de transponer otras Directivas comunitarias de carácter más técnico y específico sin que sea preciso para ello recurrir al instrumento legal, establecer diferencias normativas, sectorializar o producir apartamientos, por sectores o tipos y condiciones de trabajo, de la regulación legal standard. Independientemente de ello, y fijado el marco legal general, las normas reglamentarias se revelan el instrumento más eficaz para su permanente actualización -"por su más fácil elaboración y modificación"-, toda vez que "la evolución cada vez más rápida de las nuevas técnicas utilizadas en los procesos productivos" genera "riesgos de nueva naturaleza" que "imponen la necesidad de fijar nuevos criterios preventivos"<sup>57</sup>.

En consecuencia, estas normas reglamentarias, a las que remite la LPR, se sujetan estrictamente al principio de jerarquía normativa, en el decir del art. 3.2 del ET, respetando en tal sentido la referencia legal mínima o general en que consiste la Ley 31/95 (apdos. a), b) c) y f) del art. 6.1), ocupando los espacios de normación libres que ésta les deja (apdos. d), e) y g) del citado precepto legal) y, pese a lo que dice el ET que otorga tal posibilidad sólo a los titulares de la autonomía colectiva, fijando condiciones de trabajo distintas a las establecidas en la Ley a desarrollar por su carácter específico, que las hará variar en los distintos ámbitos de ordenación materiales (apdos. a), b), c) y f). Actúan con subordinación a la LPR, pero no, necesariamente, como mero complemento de ella.

El parangón de las competencias de las normas reglamentarias específicas con los tipos infractores recogidos en los repertorios de los arts. 46, 47 y 48 es fácil de establecer: la normación reglamentaria prevista en los apdos. b) y c) del art. 6.1 ("limitaciones o prohibiciones que afectarán a las operaciones, los procesos y las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores ...") rellena los tipos de infracciones graves y muy graves definidos por los arts. 47.9 y 48.6 ("la superación de los límites de exposición a los agentes nocivos que... origine riesgos de daños graves para la seguridad y la salud de los trabajadores, sin adoptar las medidas preventivas adecuadas ...") y de infracciones graves del art. 47.6 y 16. a), c), d) e i); la regulación reglamentaria de los procedimientos de evaluación de los riesgos (art. 6.1.d) completa la delimitación del tipo sancionable como infracción grave del art. 47.1; el reglamento de los servicios de prevención acabará de concretar las infracciones graves reguladas en el art. 47.15, 17 Y 19; las normas reglamentarias que anuncia el apdo. f) del art. 6 sobre condiciones de trabajo y medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos vienen a integrar las infracciones graves y muy graves descritas en los arts. 47.2 y 16.b), f) o g) Y 48.1 Y 2; en fin, la regulación reglamentaria del procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales y de los requisitos y procedimientos para la información y comunicación a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo (art. 6.1.g) integra los ilícitos, leve y grave, de los arts. 46.2 y 47.3. Fuera del art. 6, también la habilitación reglamentaria contenida en el art. 22.5 (sobre determinación de la prolongación de la vigilancia del estado de salud de los trabajadores más allá de la finalización de la relación laboral "en los supuestos en que la naturaleza de los riesgos inherentes al trabajo la haga necesaria") se corresponde con la remisión que a la normativa sobre prevención de riesgos laborales efectúa el art. 47.2 para describir la conducta que califica de infracción grave, etc...

Colocándonos ahora en la distinta perspectiva que ofrecen las tipificaciones de los arts. 46, 47 y 48, puede señalarse que con frecuencia -en dieciséis ocasiones, exactamente-, las normas legales tipificadoras se remiten explícitamente a "las disposiciones vigentes", a "las normas específicas", o a "la normativa sobre prevención de riesgos laborales" para que esta normativa, constituida por las "disposiciones de desarrollo o complementarias" de la LPR, de naturaleza reglamentaria y convencional, complete la descripción de los tipos (art. 46.2, 4 Y 5; art. 47.1, 2, 3,9,11 Y 16; art. 48.1, 2, 3, 6 y 8). En un caso -el del art. 47.19-, la tipificación legal, incompleta, encomienda a "los términos reglamentariamente establecidos" la tarea de completar la descripción de la conducta infractora. La remisión del art. 48.7

<sup>56</sup> En el pasaje citado de su Exposición de Motivos.

<sup>57</sup> Memoria explicativa del proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1994, págs. 10 y 13.

a "los términos previstos en el artículo 21 de esta Ley" para delimitar las acciones u omisiones impositivas del ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente, comprende la "excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente" prevista en el apdo. 1.b) del citado precepto legal, etc ...

Si repasamos las líneas de correspondencia establecidas, podemos comprobar, con facilidad, que las habilitaciones para reglamentar obligaciones y prohibiciones en materia de prevención de riesgos laborales (contenidas en los siete enunciados materiales del art. 6.1, aunque no sólo, como ya quedó establecido) en general vienen a coincidir con las remisiones normativas que efectúan las normas legales tipificadoras (de los incumplimientos de esas previas obligaciones o prohibiciones). Ello denota el cuidado del legislador a la hora de acometer la tarea de tipificación. Sin embargo, esa coincidencia no es exacta. Hay -o puede haber, dado que el dictado del bloque normativo reglamentario contemplado en el art. 6.1 de la LPR está aún pendiente- regulaciones reglamentarias que no se ven reflejadas en el marco de remisiones que ofrece el conjunto de los arts. 46, 47 y 48 de la LPR y, por el contrario, hay remisiones, en las citadas disposiciones tipificantes, carentes de la previa habilitación reglamentaria. La primera de las disociaciones planteadas surge también a propósito de las normas creadas por la negociación colectiva, por lo que será tratada conjuntamente con ésta. La última puede dejarse resuelta aquí por su extrema facilidad, dado que, normalmente, la remisión normativa supone la correspondiente habilitación reglamentaria implícita. Así, cuando el art. 47.11 califica de infracción grave "el incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales", está habilitando a las normas reglamentarias a regular tales derechos y a integrar o completar la infracción legal, aunque esa regulación reglamentaria no esté contemplada en el art. 6.1 (ni, con carácter general, en ningún otro precepto de la LPR, a excepción de la consistente en la "adaptación" que el Gobierno podrá llevar a cabo de la regulación del Capítulo V de la Ley, sobre derechos de consulta y participación de los trabajadores, a las peculiaridades de las Administraciones públicas, en concreto en el ámbito de la Administración General del Estado, de acuerdo con los criterios que se fijan en el art. 34.3, párrf. 2°)<sup>58</sup>.

<sup>58</sup> En lugar de dicha adaptación reglamentaria del Gobierno, ha sido la anómala Instrucción de 26 de febrero de 1986, de la Secretaría de Estado para la Administración pública, la que, con la limitada fuerza de su rango normativo, ha procedido a aplicar la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, a la Administración

Convendrá recordar que un requisito imprescindible del principio de legalidad, en su exigencia de lex previa, es que la integración reglamentaria de los ilícitos administrativos tenga lugar antes de la comisión de los hechos, estando constitucionalmente vedada la aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras desfavorables (art. 9.3 CE). El papel de los reglamentos posteriores en la ordenación de la seguridad y salud laborales es, por ello, destacado no sólo en el desarrollo o complementación, diversificación y actualización de la regulación legal, sino también en su aplicación efectiva. Hasta tanto se dicten esos reglamentos, las remisiones normativas de los arts. 46, 47 y 48 de la LPR habrán de entenderse referidas a los reglamentos ya existentes, en lo que no se opongan a lo previsto en la nueva regulación legal. La propia ley se encarga de declararlo de manera expresa y formal: "En lo que no se oponga a lo previsto en esta Ley, y hasta que se dicten los Reglamentos a los que se hace referencia en el artículo 6, continuará siendo de aplicación la regulación de las materias comprendidas en dicho artículo que se contienen en el Título 11 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo o en otras normas que contengan previsiones específicas sobre tales materias, así como la Orden del Ministerio de Trabajo de 16 de diciembre de 1987, que establece los modelos para la notificación de los accidentes de trabajo. Igualmente, continuarán vigentes las disposiciones reguladoras de los servicios médicos de empresa hasta tanto se desarrollen reglamentariamente las previsiones de esta ley sobre servicios de prevención" (disp. derogatoria única, párrf. 2°).

c) *La funciones normativas de la negociación colectiva; y, de nuevo, la tipificación indirecta; conclusiones*

Por lo que hace al papel de la negociación colectiva, las disposiciones laborales de la LPR y de sus normas reglamentarias de desarrollo tienen, "en todo caso", la condición de normas de Derecho necesario mínimo indisponible, "pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos" (art. 2.3)<sup>59</sup>. No deja de ser curioso comprobar cómo ese carácter mínimo, predicado sólo de la regulación laboral de la LPR y de

del Estado. Vid. J. MERCADER, Ley de Prevención de Riesgos Laborales y Administraciones públicas, Relaciones Laborales, núm. 11, 1996, págs. 44 Y ss.

<sup>59</sup> Sobre este carácter mínimo de la regulación de la LPR, la Memoria que acompañó al proyecto de Ley, elaborada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cit., no deja lugar a dudas. Dice así: "El terreno de la seguridad y salud en el trabajo, en el que el bien jurídico protegido no puede quedar condicionado por el resultado final del equilibrio de contraprestaciones fruto de la negociación, es uno de los que con mayor legitimidad reclaman una intervención estatal que asegure un régimen jurídico básico o de Derecho necesario mínimo indisponible" (pág. 6).

sus normas reglamentarias de desarrollo, se aplica también, y no sólo en la regulación de alcance intertemporal de la disp. transitoria 1ª de la LPR, "a los acuerdos concluidos en el ámbito de la función pública al amparo de lo dispuesto en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos".

Además de prestar una regulación "de Derecho necesario mínimo indisponible" a la seguridad y salud en el trabajo, sirviendo de soporte a ulteriores desarrollos y regulaciones más favorables de la negociación colectiva, la LPR reconoce expresamente la capacidad de esta fuente de ordenación autónoma "para articular de manera diferente los instrumentos de participación de los trabajadores, incluso desde el establecimiento de ámbitos de actuación distintos a los propios del centro de trabajo, recogiendo con ello diferentes experiencias positivas de regulación convencional cuya vigencia ... [es] plenamente compatible con los objetivos de la Ley ..."<sup>60</sup>. La regulación propia de esta singular capacidad de disposición de la negociación colectiva se halla después en la disp. transitoria 1ª y, en el cuerpo dispositivo de la LPR, en su art. 35.4, que autoriza a los convenios colectivos y a los acuerdos interprofesionales sobre materias concretas del art. 83.3 del ET a: a) establecer otros sistemas de designación de los delegados de prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación es de los trabajadores o de sus representantes; b) atribuir las competencias de los delegados de prevención a órganos específicos diferentes, de creación convencional; y c) otorgar a esos órganos convencionales "competencias generales respecto del conjunto de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo" en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales".

La distinción entre las funciones de la negociación colectiva en los ámbitos privado y público, a partir del diferente carácter de la LPR como ley laboral y funcional, vuelve a confundirse, ya que "igualmente, en el ámbito de las Administraciones públicas", permite la LPR el establecimiento, "en los términos señalados en la ley 7/1990, de 19 de julio...", de: a) otros sistemas de designación de los delegados de prevención; y b) la atribución de las competencias de dichos delegados a órganos específicos (art. 35.4, párrf. 3º). Sólo la atribución de competencias generales a dichos órganos específicos de prevención, distintos de los delegados de prevención, quedaría, en una interpretación rigurosa y literal -por omisión- del dictado legal, fuera de los límites operativos de la negociación colectiva de los

funcionarios públicos. Pero podría entenderse también que no se agotan aquí las facultades de regulación diferente de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, ya que las "adaptaciones" del ejercicio de los derechos de participación de los trabajadores "al ámbito de las Administraciones públicas" ("en atención a la diversidad de las actividades que desarrollan y las diferentes condiciones en que éstas se realizan, la complejidad y dispersión de su estructura organizativa y sus peculiaridades en materia de representación colectiva"), pueden instrumentarse -como dice el art. 34.3, párrf. 1º, con un estilo, en verdad, poco afortunado- "en los términos de la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva... de los empleados públicos, pudiéndose establecer ámbitos sectoriales y descentralizados en función del número de efectivos y centros". En tal hipótesis interpretativa, la potestad reglamentaria del Gobierno para proceder a esa adaptación, en el ámbito concreto de la Administración del Estado (art. 34.3, párrf. 2º), no sería exclusiva.

Con todo, las diferencias entre la negociación colectiva pública (de funcionarios públicos) y privada (de trabajadores), en lo que aquí importa, se desenvuelven, más que en el juego de sus respectivas funciones -no obstante, las matizaciones inevitables-, en los distintos medios o técnicas legales -y en su distinto fundamento constitucional- que aseguran eficacia normativa a los productos de la una (acuerdos colectivos) y otra (convenios colectivos) y, sobre todo, como veremos más adelante, en la distinta naturaleza de la regulación de la LPR como ley básica -al amparo del art. 149.1.18ª CE y el peculiar comportamiento del régimen sancionador propiamente dicho en el ámbito de las Administraciones públicas (y no sólo de los funcionarios públicos). Las divergencias son notables y serán analizadas como una de las "peculiaridades" más señaladas que entraña la aplicación de la LPR al personal civil al servicio de las Administraciones públicas.

Ciñéndonos, por el momento, a la negociación colectiva laboral y, resumiendo lo hasta aquí señalado, es claro que, en el plano normativo, ésta puede desarrollar la regulación mínima legal, suplementaria, o alterarla en los extremos referidos, diversificándola según diferentes ámbitos territoriales, funcionales o de empresa, además de constituir, en el plano ejecutivo, un instrumento imprescindible para su aplicación. Pero es al cumplir aquellas tareas normativas cuando acude, con la ley, a formular obligaciones (complementarias, suplementarias o distintas de las legales), cuya transgresión supone la infracción.

La sancionabilidad de los incumplimientos de las regulaciones convencionales colectivas en materia "laboral" y "de seguridad, higiene y salud laborales" es una opción política consagrada en la LIS (art. 5), refun-

<sup>60</sup> Exposición de Motivos, 6.

didada después en el ET para las "infracciones laborales" (aunque algunas de ellas desborden esta materia, en su consideración estricta), y recogida ahora, en la LPR, para la materia de seguridad y salud laboral. No es momento ahora de indagar sobre las verdaderas causas y la corrección de esta opción, sino sólo de proceder a su explicación técnica. Lo que la LPR -como la LIS- exige para que el incumplimiento empresarial de las obligaciones convencionales se convierta en ilícito administrativo y desencadene la potestad punitiva de las Administraciones es, precisamente, que la negociación colectiva cumpla su tarea o función normativa. Tal exigencia se condensa en la expresión "cláusulas normativas de los convenios colectivos" (art. 45.1, párrf. 1º, LPR), significando el legislador que es en esas "cláusulas normativas" de los convenios colectivos donde han de quedar establecidos los mandatos y prohibiciones, cuya vulneración apareja consecuencias punitivas; exigencia que, a su vez, se descompone en la doble, bien conocida, de que: 1) los convenios colectivos en que se contenga tal regulación han de haberse negociado y celebrado con los requisitos del Título ID del ET, únicos convenios colectivos de los que -según la interpretación doctrinal y jurisprudencial mayoritarias- es predicable eficacia jurídica normativa; y 2) esa regulación ha de contenerse, además, en la parte o cláusulas normativas de esos convenios colectivos con vinculabilidad o eficacia normativa, y no en su parte obligacional, circunstancia nada difícil de cumplimentar, por cierto, además de por la naturaleza misma de la materia regulada, por la interpretación expansiva que la jurisprudencia viene haciendo de la extensión y alcance materiales de esas cláusulas normativas.

La cuestión de saber si la transgresión empresarial de las obligaciones establecidas en las normas reglamentarias o convencionales en los casos en que la tipificación legal es aparentemente cerrada o autosuficiente y no cuenta con remisiones expresas a las disposiciones o normativa sobre prevención de riesgos laborales constituye o no infracción administrativa, tampoco plantea mayores problemas, desde el momento en que la LPR, como ya no es conocido, se ha provisto de cláusulas de tipificación indirecta o por remisión genérica o referencia a las obligaciones empresariales establecidas en "la normativa sobre prevención de riesgos laborales" en todos y cada uno de los tipos de infracciones que contempla: si, según sus arts. 46.4, 47.16 y 48.8, son infracciones administrativas "las que supongan incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales", estribando su levedad, gravedad o mayor gravedad en la falta de trascendencia grave, en la gravedad o en la gravedad e inminencia de los riesgos generados por esos incumplimientos para la seguridad y salud de los trabajadores, es obvio que cualesquiera incumplimientos de las normas reglamentarias o con-

vencionales integrantes de esa normativa, que encajen en la descrita delimitación legal de los tipos infractores, generarán responsabilidad administrativa. De poco vale, por poner un sólo ejemplo, que el art. 47.10 delimite la infracción, que califica de grave, a la no adopción de "las medidas previstas en el artículo 20 de esta Ley en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores", si la no adopción de otras medidas complementarias o adicionales a las previstas en el mencionado precepto legal, y posiblemente diversas según sectores y trabajo, contenidas en un reglamento o en un convenio colectivo, crease un riesgo grave para la integridad física y la salud de los trabajadores. Sin necesidad de contar con cláusulas de remisión expresadas en la ley (en dicho apdo. o núm. 10 del art. 47, que cierra la tipificación sobre los límites materiales del art. 20), tal comportamiento resultará sancionable conforme a los elementos esenciales del ilícito tipificado por remisión indirecta o genérica en el núm. 16 del propio art. 47.

En definitiva, no sólo el articulado de la ley, sino también las normas reglamentarias y convencionales colectivas sobre prevención de riesgos laborales, generales y sectoriales, contribuyen, con aquél, a establecer las conductas infractoras recogidas en los catálogos de los arts. 46,47 y 48 de la LPR. De este modo, las Administraciones sancionadoras quedan vinculadas a la normativa sobre prevención de riesgos laborales en la determinación de los tipos; no en la calificación de los desvalores y en la atribución y escalado de la sanción correspondiente, fijadas sólo en la ley. O en otros términos: la pluralidad de fuentes normativas sobre la que se viene discutiendo concurre a definir las obligaciones; la LPR es la que establece los efectos de su incumplimiento. Con absoluta corrección -excesiva, como dije- a la hora de cumplir las exigencias del principio de tipificación legal.

El empleo de la técnica de la tipificación indirecta por la LPR y la concepción de la normativa sobre prevención de riesgos laborales como un bloque normativo heterogéneo en cuanto a sus fuentes de producción, en el que los reglamentos juegan un papel absolutamente destacado en el desarrollo, complementación y adaptación de las previsiones legales, conducen a este resultado. Y es cabalmente la función de las normas reglamentarias de adaptación y actualización de la regulación legal la que permitirá revisar -no formalmente, pero sí materialmente- los tipos de infracciones administrativas, sin que, por ello -y pese al rigor del lenguaje empleado para sentar doctrina por alguna decisión constitucional<sup>61</sup> - falte la necesaria cobertura legal.

<sup>61</sup> Vid. las STC 305/1993 y 145/1995, que, obviamente, no contemplan el supuesto a que se alude en el texto.

## 5. La predeterminación legal de las sanciones

El principio de tipicidad exige que la ley determine previamente las sanciones que deban corresponderse con las infracciones realizadas (STC 220/1990, de 13 de diciembre), siendo la atribución de las sanciones parte esencial del mandato legal de tipificación; la parte más esencial y propia de la tipificación de las infracciones administrativas<sup>62</sup>.

*a) La autonomía del régimen legal sancionador en materia de seguridad y salud laborales*

Nuevamente, la LPR podía haber realizado una elección entre dos modos de operar contrapuestos: o incorporar previsiones sancionadoras propias o reenviar esa regulación a la que ya se contiene en la LIS, que, descargada progresivamente de su contenido infractor, permanece -o puede permanecer- como texto sancionador común en el orden material dicho.

No es difícil encontrar ejemplos de esta segunda solución en la evolución más reciente del Derecho social sancionador. El nuevo texto refundido del ET que, como ya se dijo, incorpora, en su Título IV sobre "Infracciones laborales", la regulación hasta entonces contenida en los arts. 6, 7 Y 8 de la LIS<sup>63</sup>, respeta el sistema sancionador preestablecido en esta última disposición legal, al que el art. 97 de aquella, bajo la discutible rúbrica de "Derecho supletorio", remite: "Las sanciones y los criterios de su graduación, así como la autoridad competente para imponerlas y el procedimiento sancionador, se regirán por lo establecido en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social". Otro tanto hace la LETT. Su art. 21.1 reenvía la regulación de la sanción de las infracciones, que autónomamente tipifica y califica, a "lo establecido en la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social" (art. 21.1), sin perjuicio de dotarse de una regulación particular de "la reincidencia de la empresa de trabajo temporal en la comisión de infracciones tipificadas como muy graves en esta Ley, ... [que] podrá dar lugar a la suspensión de actividades durante un año", regulación particular que, por lo demás, no perjudica la general o común del art. 38 de la LIS (art. 21.2). Finalmente, la LGSS ordena por dos veces, una en las normas generales del Sistema de la Seguridad Social y otra en la regulación de la protección de desempleo, estar "a lo dispuesto en la presente Ley y en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones de orden social" (arts. 96 y 232).

En cambio, la LPR contiene una regulación propia y extensa de las sanciones, la reincidencia, la prescripción de las infracciones, las competencias sancionadoras, y la actualización de las sanciones (arts. 49 a 52 y disp. final la), que deroga y sustituye a parte de la contenida en la Ley 8/1988 (disp. derogatoria única a)), agravando notablemente las sanciones. Este agravamiento del monto o valor pecuniario de las sanciones es, sin duda, su característica más notable. Sólo respecto del procedimiento sancionador llama a la regulación de la LIS: "Las infracciones tipificadas conforme a la presente Ley serán objeto de sanción tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el procedimiento administrativo especial establecido en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social..." (art. 45.1, párrf. 2º)<sup>64</sup>.

Ciertamente, este régimen sancionador específico no impide que la LPR remita también a la aplicación de la LIS en algún otro punto concreto, bien que de alcance absolutamente general: el principio non bis in idem y la prevalencia del orden jurisdiccional penal en supuestos de concurrencia (art. 42.4). Pero dicha Ley "sectorial", dentro del sector genérico del "orden social" ha optado por establecer un régimen sancionador singular, acomodado a los valores e intereses protegidos por su ordenación sustantiva -la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo- y al deseo, en aras de dispensarles la tutela adecuada, de castigar más severamente los ilícitos cometidos y, así, separado del común de la LIS. Esta autonomía del régimen sancionador o de las consecuencias punitivas de las infracciones produce relevantes efectos prácticos.

En efecto, el art. 49.4 de la LPR, incorporando el principio de proporcionalidad o de debida adecuación entre las clases de las infracciones y de sanciones, gradúa las multas, en que consisten las sanciones, como sigue:

a) Infracciones leves: grado mínimo: hasta 50.000 pts.; grado medio: de 50.001 a 100.000 pts.; grado máximo: de 100.001 a 250.000 pts.

b) Infracciones graves: grado mínimo: de 250.001 a 1.000.000 pts.; grado medio: de 1.000.001 a 2.500.000 pts.; grado máximo: de 2.500.001 a 5.000.000 pts.

b) Infracciones muy graves: grado mínimo: de 5.000.001 a 20.000.000 pts.; grado medio: de

<sup>62</sup> Así también, NIETO, .op. cit., págs. 310 y ss.

<sup>63</sup> Que deroga por sustitución: arts. 94, 95 y 96 y disp. derogatoria única d).

<sup>64</sup> Dicho procedimiento administrativo para la imposición de sanciones por infracciones de orden social -y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social- se regula por el ya citado Reglamento aprobado por RD 396/1996, de 1 de marzo.

20.000.001 a 50.000.000 pts.; grado máximo: de 50.000.001 a 100.000.000 pts.

Si se tiene en cuenta que, conforme a la ordenación común de las sanciones del art. 37 de la LIS, las multas correspondientes a las faltas leves, graves y muy graves alcanzan, en su grado máximo, 50.000, 500.000 Y 15.000.000 pts., frente a 250.000, 5.000.000 Y 100.000.000 pts. según el escalonamiento de las sanciones que para las infracciones de igual calificación y grado efectúa la LPR, la conclusión a establecer, a través de una sencilla operación matemática, es que el valor de esas multas se ha quintuplicado, decuplicado y más que sextuplicado en este último texto legal. Todos los comentaristas del nuevo texto legal, sin excepción, destacan el considerable incremento de la cuantía de las sanciones económicas, exigido por "la importancia de los valores en juego: la vida, salud e integridad de los trabajadores"<sup>65</sup>.

La LPR parece haber seguido la admonición de la Ley 30/1992 -en términos de política de prevención y represión de infracciones-, que advierte de la necesidad de que "el establecimiento de sanciones pecuniarias" por el legislador se haga de modo que "la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas" (art. 131.2). Por lo demás, procura ampliar la eficacia disuasoria de sus sanciones, anunciando que las impuestas por faltas muy graves, "una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente" (art. 49.5 de la LPR). La intención del precepto legal de reprobar de manera patente y notoria para toda la conducta infractora, en las infracciones más sobresalientes, es inequívoca y no precisa, por ello, de mayores comentarios.

El legislador de la LPR, como el de la LIS, recurre a la técnica deslegalizadora para permitir actualizar periódicamente -habilitando al efecto al Gobierno, a propuesta del hoy Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales<sup>66</sup>- la cuantía de las sanciones, deslegalización que, en lógica correspondencia, alcanza a la determinación de los órganos administrativos sancionadores (disp. final 1ª)<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> GONZÁLEZ ORTEGA y APARICIO TOVAR, op. cit., pág. 302; SALA FRANCO Y ARNAU NAVARRO, op. cit., págs. 207-208; L. FERNÁNDEZ MARCOS, Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (Salud laboral), Dykinson, Madrid, 1996, pág. 240.

<sup>66</sup> Según RD 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales.

<sup>67</sup> Sobre la lógica de esta figura para garantizar la eficacia punitiva de las sanciones y su constitucionalidad "no dudosa", NIETO, op. cit., pág.277.

Las consecuencias del tratamiento legislativo separado del régimen sancionador son las siguientes: las infracciones tipificadas en la LPR y sancionadas conforme a la misma acarrear sanciones más elevadas que las tipificadas en otras leyes sociales y sancionadas según el régimen sancionador común de la LIS. Pero, al mismo tiempo, es obligado señalar que sólo a las infracciones tipificadas en la LPR corresponden las sanciones previstas en la misma. "Las sanciones por las infracciones tipificadas en los artículos anteriores ...", dice, sin dejar lugar a dudas, el art. 49.1 de la LPR.

*b) La graduación legal de las sanciones y el principio de proporcionalidad de la actuación administrativa sancionadora*

Corresponde a las Administraciones laborales sancionadoras, ejerciendo una imprescindible capacidad de apreciación discrecional no incompatible con el principio constitucional de tipicidad, valorar la comisión de las infracciones y su calificación, determinar la correlación entre aquéllas y las sanciones y, a la vista de las circunstancias de cada caso, atribuir o imponer una concreta de las legalmente previstas. Su imposición en uno de los tres grados -mínimo, medio y máximo- que contempla la LPR ha de hacerse con arreglo a los siguientes criterios legales (art. 49.1)<sup>68</sup>: a) la peligrosidad de las actividades realizadas en la empresa; b) el carácter permanente o transitorio de los riesgos; c) la gravedad de los daños potenciales o causados por la ausencia o deficiencia de medidas preventivas; d) el número de trabajadores afectados; e) las medidas de protección individual o colectiva adoptadas y las instrucciones dadas por el empresario para la prevención de los riesgos; f) el incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; g) la inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el Comité de Seguridad y Salud para la corrección de las deficiencias existentes; y h) la conducta general seguida por el empresario en la "estricta observancia" de las normas de prevención de riesgos laborales.

La Autoridad laboral que atribuye la sanción tiene, pues, facultades para determinar su grado dentro del abanico de criterios legales señalados, cuya función es la de atenuar o agravar los grados de las sanciones. La LPR exige que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el acta que inicia el expediente sancionador, y la Administración sancionadora, en la resolución que lo concluye, expliciten cuál o cuáles de esos criterios han sido tenidos en cuenta para la graduación de la

---

<sup>68</sup> Sustituye esta regulación a la derogada que se contenía en el art. 36.2 de la LIS (dips. derogatoria única a) de la LPR).

sanción. Y sujeta su margen de discrecionalidad a dos tipos de límites:

a) por un lado, si la Administración no considera relevante ninguno de los criterios atenuantes o agravantes enumerados, ha de imponer la sanción "en el grado mínimo en su tramo inferior" (art. 49.3), concepto este - el de tramo- que no viene definido en la Ley y que, si se entiende referido "al nivel más bajo del grado mínimo", daría como resultado, en las infracciones leves, que su "cuantía sería de una peseta", lo que -decían bien GONZÁLEZ ORTEGA y APARICIO TOVAR, "no parece muy sensato"<sup>69</sup>. Para resolver este sin sentido, el Reglamento de procedimiento sancionador, aprobado por RD 396/1996, de 1 de marzo, ha procedido a fijar "la cuantía mínima de la sanción correspondiente al grado mínimo de las infracciones leves" de la LPR en 5.000 pts., añadiendo que tal determinación es "de conformidad con lo establecido en el artículo 37.2" de la LIS para las faltas leves<sup>70</sup> ;

b) y, por otro, esos criterios no podrán ser utilizados para "atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora" (art. 49.2).

Huelga decir, sin embargo, que el cumplimiento de este último mandato legal deviene, en sus términos, rigurosamente imposible, ya que está mal formulado. Los criterios legales de graduación no pueden, como la norma dice, "atenuar o agravar la calificación de la infracción" por la sencilla razón de que no operan en ese terreno: la clasificación de los distintos tipos de infracciones -en las tres clases de leves, graves y muy graves- la hace el legislador, y no la Administración, a la que corresponde sólo subsumir los hechos en alguna de las infracciones tipificadas y clasificadas en la triple categoría señalada. Los elementos modales que ahora consideramos lo son de graduación de las sanciones correspondientes a cada grupo de infracciones -así lo señala, inequívocamente el art. 49.1 de la LPR-, y no de las infracciones mismas -aunque el apdo. 2 de este art. 49 posteriormente lo enrede-. En tal sentido ha de ser entendido y aplicado el mandato legal, aunque, incluso con esta corrección esencial, no deje de generar disfunciones.

La finalidad de este tipo de normas es evitar el efecto duplicador de determinadas circunstancias, que no sólo gradúan la sanción, sino también, previamente, la infracción. Seguramente, el logro de tal finalidad es,

<sup>69</sup> Op. cit., pág. 303.

<sup>70</sup> Sin embargo, no parece que este precepto de la LIS, que se limita a fijar la cuantía de las sanciones que operan dentro de su regulación, tenga que ver con la tipificación y escalado de las sanciones y atribución de su respectiva cuantía, realizada autónomamente por la LPR.

en el Derecho sancionador general, encomiable. No lo es tanto, sin embargo, en un sistema normativo sancionador específicamente dirigido a prevenir los riesgos laborales, en el que la peligrosidad y la gravedad de los mismos, mucho más su actualización en siniestros con producción de daños para los intereses jurídicos protegidos -la seguridad y salud de los trabajadores-, constituye la base de todo el sistema. Los riesgos que se quieren evitar forman parte integrante, como ya se dijo, del deber/derecho transgredido y son el elemento de medición central, que, por lo mismo, debe servir tanto para clasificar la infracción como para graduar la sanción. Y así, aún coincidiendo el criterio de graduación de la sanción con los elementos descriptores del tipo infractor, aquél debería tener virtualidad para escalonar la sanción correspondiente a la infracción tipificada y calificada.

En efecto, el aditamento que supone la peligrosidad de las actividades o la gravedad de los daños potenciales o reales provocados por la falta de las medidas preventivas necesarias (criterios de graduación recogidos en los apdos. a), b) y c) del art. 49.1) no tendría que impedir, necesariamente, la imposición de la sanción correspondiente a la infracción de que se trate en un grado superior, aunque tales circunstancias concurrieren ya en la previa descripción del comportamiento infractor. Por ejemplo, la superación de los límites de exposición a agentes nocivos que origine riesgos de daños graves por falta de las medidas preventivas adecuadas infracción grave, según el núm. 9 del art. 47, a reserva de que proceda su calificación como muy grave por la inminencia de los riesgos- admitiría una modulación de la gravedad de esos daños -de acuerdo con el criterio de graduación de las sanciones del art. 49.1 c)-, que debería tener correspondencia con los tres grados de las sanciones económicas reservadas a las infracciones graves, cuyo valor oscila de 250.001 a 500.000.000 de pesetas. De proceder su calificación como infracción muy grave, el escalado de las sanciones se mueve desde 5.000.001 a nada menos que 100.000.000 de pesetas. Siguiendo con ejemplos menos manifiestos, aunque igualmente significativos, la desobediencia a la orden de paralización de trabajos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social -descrita como infracción muy grave en el art. 48.3- ha podido venir precedida del desconocimiento de otras advertencias y requerimientos de la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social -criterio del art. 49 .1.f)-<sup>71</sup>, lo que merecería elevar el grado de la sanción. En tales supuestos, al estar legalmente impedida la Administración para graduar la sanción dentro del escalón atribuido a la infracción (art. 49.2) y de no apreciarse por ésta como relevante ningun-

<sup>71</sup> Y juego de los arts. 43 y 44 de la LPR.

na otra de las indicaciones que el legislador le proporciona (art. 49.3, párrf. 2º), la sanción a imponer será la correspondiente al "grado mínimo en su tramo inferior", con independencia de la gravedad de los riesgos o de los daños o de la contumacia en el menosprecio de las advertencias y requerimientos de la Inspección de Trabajo.

Debería haberse dejado, en definitiva, un más amplio margen a la actuación administrativa en la imposición de sanciones, actuación vinculada -como la judicial revisora contencioso-administrativa y más aún que la legislativa- por el principio de proporcionalidad, por exigencia de la Constitución.

La reincidencia, en cambio, no opera como criterio de graduación de las sanciones, condición que, en cambio, ostenta en el art. 131.3 de la Ley 30/1992. En la LPR, como en la LIS, la reincidencia incrementa la cuantía de la sanción, atribuida ya en un grado determinado. Se define como reincidencia la comisión de una infracción del mismo tipo y calificación que otra anterior, sancionada mediante resolución administrativa firme, en el plazo de un año desde la comisión de aquélla; fecha de comisión que, claro es, ha de figurar en la propia resolución sancionadora que ha ganado firmeza<sup>72</sup>. Apreciada la reincidencia, la Administración sancionadora podrá incrementar la cuantía de la sanción "hasta el duplo del grado de la oo. correspondiente a la infracción cometida, sin exceder, en ningún caso, del tope máximo previsto para las infracciones muy graves" (art. 50).

## 6. La predeterminación legal de la habilitación para sancionar

El principio de legalidad implica también el apoderamiento por la ley de facultades sancionadoras a la Administración. La LPR procede a efectuar esa atribución de competencias sancionadoras a la Administración laboral del Estado, sin afectar "al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a otras Administraciones por razón de las competencias que tengan atribuidas" (art. 52.3). Es ya sabido que en el complejo orden material que estamos analizando se entrecruzan competencias de las Administraciones sanitarias y de industria, que la LPR busca coordinar, a través de la Administración competente en materia laboral, "para una más eficaz protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores" (art. 11).

### *a) Las competencias sancionadoras de las Administraciones laborales*

La distribución de las competencias sancionadoras entre los distintos órganos de la Administración laboral del Estado se efectúa, como en la LIS, en razón únicamente de la cuantía económica de las sanciones. Es "autoridad laboral competente" para sancionar las infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales: la que lo sea "a nivel provincial" -los Directores provinciales- para la imposición de sanciones de hasta 5.000.000 de pts.<sup>73</sup>; el Director General de Trabajo y Migraciones<sup>74</sup> respecto de las sanciones cuyo valor pecuniario supere la cantidad anterior y alcance hasta 15.000.000 de pts.; y el Ministro para las sanciones de hasta 50.000.000 de pts. El Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo y Asuntos Sociales, impone las sanciones de hasta 100.000.000 de pts.

Proyectado este reparto competencial sobre las clasificaciones de los distintos tipos de infracciones y la graduación de las sanciones, tenemos que:

1) Las Autoridades laborales provinciales imponen las sanciones correspondientes a las categorías de infracciones leves y graves, en los tres grados que contempla la graduación de aquéllas. Son, en consecuencia, las Direcciones provinciales las que detentan el grueso de las competencias sancionadoras.

2) Al Director General compete la imposición de parte de las sanciones atribuidas, en su grado mínimo, a las infracciones muy graves, pero no todas esas sanciones. En efecto, en ese grado primero o mínimo de las sanciones por infracciones muy graves se cuentan las que poseen un monto de 5.000.001 a 20.000.000 de pts. Pues bien, el límite cuantitativo de la competencia sancionadora del Director General está situado -sin que se alcance a comprender bien la razón de ello, por cuanto rompe la correlación que, en el resto de los casos se establece, entre órgano sancionador competente/sanción/infracción- en 15.000.000 de pts.

3) La competencia sancionadora del Ministro actúa en el grado medio de las sanciones por infracciones muy graves y en el último tramo (7) del grado mínimo de esa misma clase de sanciones. Así, insisto, el renglón ocupado por el grado mínimo de las sanciones por infracciones muy graves -de 5.000.001 a 20.000.000 de pts- queda compartido por las competencias sancionadoras del Director General -de 5.000.001 a 15.000.000

<sup>72</sup> En el art. 38 de la LIS, el plazo de un año, para apreciar la circunstancia de reincidencia, corre desde la notificación de la primera sanción, que, igualmente, ha de haber adquirido firmeza.

<sup>73</sup> Véase el art. 4.1 del Reglamento de procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social, aprobado por RD 396/1996, de 1 de marzo.

<sup>74</sup> Por RD 839/1996, de 10 de mayo, se estableció la estructura orgánica básica de distintos Ministerios, entre ellos del de Trabajo y Asuntos Sociales.

de pts.- y del Ministro -de 15.000.001 a 20.000.000 de pts.-

4) La imposición, en su grado máximo, de las sanciones correspondientes a los ilícitos muy graves está reservada al Consejo de Ministros.

En supuestos de pluralidad o acumulación de infracciones en un único expediente sancionador, la competencia para sancionar "por la totalidad de dichas infracciones" se ejerce por el órgano "que lo sea para imponer la de mayor cuantía" (art. 52.2).

El ejercicio de la potestad sancionadora es indelegable, por determinación del art. 127.2 de la Ley 30/1992, de aplicación supletoria (disp. adicional 7ª de la Ley 30/1992).

Las infracciones se sancionan, reitera el art. 52.1., "a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". En efecto, los arts. 9.1.a) y 45.1, párrf. 2º, de la LPR, reposando sobre el diseño de la LIS -ya contenido en normas anteriores-, recogen la función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y vinculan el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones laborales, en tal ámbito material, a la previa actuación de aquélla: a la Inspección corresponde proponer a la Autoridad laboral competente "la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales" (art. 9.1.a); las sanciones se atribuyen "tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el procedimiento administrativo especial establecido" en la LIS (art. 54.1, párrf. 2º)<sup>75</sup>.

b) *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales como "legislación laboral" y las competencias de las Administraciones laborales autonómicas*

La expuesta regulación legal, atributiva de competencias sancionadoras e inspectoras, contempla una serie de excepciones de distinta naturaleza y alcance. Se refiere la primera de ellas a la LPR como "legislación laboral" (disp. adicional 3ª.1 de la LPR) y su finalidad no es otra que la obligada, en términos constitucionales, de asegurar las competencias ejecutivas de esa legislación de las que son titulares las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7a CE). La segunda, de mayor alcance, es consecuencia de la condición, que también ostenta la LPR atendiendo a su ámbito de aplicación (art. 3 y disp. adicional 3a.2), de ley "administrativa" o

integrante de las "bases" del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios públicos civiles (y personal equiparado al servicio de las Administraciones públicas), de acuerdo ahora con el art. 149.1.18a CE. La tercera, finalmente, tiene en cuenta el tradicional tratamiento que, en nuestro ordenamiento, confía a otros órganos administrativos y cuerpos funcionariales distintos a los laborales la realización de funciones de prevención, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva y de seguridad e higiene en el trabajo.

Conforme a la primera de ellas, es obvio -y así lo sería, aunque la LPR no lo dijera- que las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución de la legislación laboral, por tanto de la LPR, ejercen la potestad sancionadora, comprendida en la esfera de sus atribuciones ejecutivas<sup>76</sup>, "de acuerdo con su regulación propia", y "en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación" (art. 52.4). Siendo la materia preventiva de riesgos laborales "legislación laboral" (y no de Seguridad Social, pese a las relaciones de cercanía o vecindad que con ésta mantiene), la generalización de tales competencias ejecutivas a todas las Comunidades Autónomas y el principio de territorialidad en la comisión de las infracciones -principio tradicional del Derecho sancionador general, que desencadena el ejercicio de la potestad sancionadora por las Administraciones territorialmente competentes- permite concluir en el carácter residual o supletorio de la norma atributiva de competencias sancionadoras "en el ámbito ... del Estado", que se contiene en el art. 52.1 de la LPR y se desarrolla en el art. 4.1 del RD 386/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento sancionador en el orden social. Recuérdese, sin embargo, que, según la disp. adicional 3ª de la LIS, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que tiene atribuido el carácter de Cuerpo Nacional<sup>77</sup>, puede desarrollar "la totalidad de ... [sus] cometidos", con independencia de la adscripción orgánica y funcional de sus funcionarios a la Administración del Estado o a las Administraciones autonómicas.

Dicho en otros términos, las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas desplazan -o lo harán en fechas próximas- las sancionadoras de la Administración laboral del Estado, pero no las previas inspectoras y de iniciación del procedimiento sancionador de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: el

<sup>76</sup> Por todas, STC 102/1985, de 4 de octubre, y STC 185/1991, de 3 de octubre.

<sup>77</sup> "... a los efectos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico": disp. adicional 3ª, párrf. 1º, de la LIS.

<sup>75</sup> Mandatos legales que se reiteran en los arts. 1.2, 4.1 Y 20, párrf. 10, del Reglamento de procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social.

ejercicio de la potestad sancionadora de las Comunidades Autónomas, dice el art. 4.7 del Reglamento de procedimiento sancionador, "se ejercitará a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de acuerdo con su regulación propia, en los términos y con los límites previstos en los respectivos estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación, ajustándose, en todo caso, al procedimiento regulado en el presente Reglamento".

*c) La Ley de Prevención de Riesgos Laborales como "ley administrativa"; normas básicas y competencias de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales. La autonomía de las diferentes Administraciones territoriales*

La excepción "administrativa" o las peculiaridades que al régimen sancionador impone el hecho de la proyección del ámbito de aplicación de la LPR al personal civil, administrativo y estatutario, al servicio de las Administraciones públicas y a éstas como empresarios, y su condición de norma básica de acuerdo con la distribución competencial de la regla 18ª del art. 149.1 C.E., completada con las determinaciones de las reglas la y 2a del art. 148.1 CE, posee efectos más intensos.

Comenzando por los de mayor entidad, que son los que afectan a las responsabilidades administrativas mismas, los mecanismos de garantía frente a los incumplimientos de las obligaciones preventivas de las Administraciones públicas, como empresarios, no consisten en la imposición de sanciones económicas, sino en "la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos". La razón de esta peculiaridad no es difícil de imaginar: se trata de superar la doble dificultad, técnica y presupuestaria, que envuelve la imposición de sanciones públicas por una Autoridad administrativa a otra, pertenecientes a una misma Administración pública -que, como se sabe, actúa con personalidad jurídica única (art. 3.4 de las Ley 30/1992)- o a diferentes Administraciones, con la dificultad añadida de que tales sanciones consisten en multas. Pues, si bien en el caso de pluralidad de Administraciones, esto es, de que la Administración sancionadora y sancionada fueran diferentes el riesgo -el absurdo técnico- de la autosanción desaparecería, quedaría entonces decisivamente afectada la autonomía de las Administraciones autonómicas y locales, constitucionalmente garantizada (arts. 137, 140, 141 y 143 y ss. CE). Se hacía, por ello, preciso idear un mecanismo que permitiera tratar adecuadamente la autonomía organizativa de las distintas Administraciones públicas y sus potestades anejas, a diferencia de épocas pasadas en que la Administración del Estado se relacionaba con las restantes Administraciones -locales- desde una posición de superioridad jerárquica, concibiendo a las Administraciones territoriales, en esos vínculos relacionales,

como si de particulares se tratase. El eclipse de las facultades administrativas sancionadoras se fundamenta, pues, básicamente en el hecho de que sea una Administración pública quien cometa el ilícito administrativo. O, por decirlo con los términos de NIETO, "el fraccionamiento subjetivo de la potestad sancionadora [aquí, correctora] es una simple -y necesaria- consecuencia de la correlativa pluralidad de las Administraciones"<sup>78</sup>. Es claro, sin embargo, que las responsabilidades civiles operan en estos casos. Las Administraciones públicas no han de pagar las multas, pero sí deben, en su caso, resarcir el daño causado a su personal.

Peculiar es también el procedimiento para la imposición de esas medidas correctoras, cuya regulación, dentro de la básica estatal, corresponde establecer a las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de ordenación de sus propias Administraciones y de las Administraciones locales de sus territorios y de desarrollo de la básica del Estado, determinando "la autoridad competente" (art. 45.1, párrf. 3º), que, en su propio ámbito y en el de los Entes locales, no tiene que ser la Autoridad laboral (disp. adicional 3a.2.b). Tampoco las funciones inspectoras de los posibles incumplimientos en orden a su corrección han de ejercerse, de nuevo en el ámbito de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pudiendo atribuirse a otros órganos (disp. adicional 3a.2.b). La legislación autonómica ha de respetar, a su vez, la autonomía constitucionalmente garantizada a las Entidades locales y sus potestades reglamentarias, de organización y sancionadora (arts. 2 y 4.1.a) y f) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local).

El régimen sancionador, laboral/funcionaria!, o, con mayor precisión como podrá comprobarse de inmediato, privado/público, se desdobra o disocia como acaba de verse: la sanción y el procedimiento que desemboca en su atribución se sustituyen por procedimientos de imposición de medidas correctoras, fijados por el Gobierno, para la Administración General del Estado, y por las Comunidades Autónomas para sus propias Administraciones y, dentro de los límites que marca su autonomía, para las Administraciones locales; queda a la libre disponibilidad autonómica y, en su caso, local decidir quiénes son los titulares de dicha potestad de imposición, y de la previa competencia de inspección, que no tienen que ser necesariamente las autoridades laborales, aunque, desde luego, puedan serlo, si tal es la decisión que se adopta. Caben, pues, diferentes combinaciones u opciones organizativas, que arrojen una diversidad orgánica. Todo lo cual se traduce

<sup>78</sup> Op. cit., pág. 129.

ce en una diferenciación del régimen sancionador querida por la LPR.

Contemplada desde esta perspectiva, la LPR se limita a contener dos únicas normas básicas a lo largo de su Capítulo VII sobre "Responsabilidades y sanciones": la que hace derivar del incumplimiento de las obligaciones empresariales en materia de prevención de riesgos laborales el nacimiento de responsabilidades administrativas, penales y civiles por daños y perjuicios (art. 42.1), y la que peculiariza el procedimiento habitual u ordinario de exigencia de esas responsabilidades administrativas, prohibiendo el recurso a la técnica sancionadora para castigar los incumplimientos de las Administraciones públicas e imponiendo, en su lugar, la realización de medidas correctoras por las Administraciones incumplidoras a través del oportuno procedimiento administrativo (art. 45.1, párrf. 3º).

Importa precisar, sin embargo, y sin juzgar ahora si el alcance real y la efectividad de las medidas correctoras será en la práctica todo lo deseable que debiera: 1º, que virtualmente toda la regulación de las obligaciones que a los empresarios, y a las Administraciones públicas en la posición de aquellos respecto de su personal funcional y estatutario, imponen los Capítulos IV, V Y VI de la LPR, son normas básicas (así resulta, inequívocamente, de la disp. adicional 3a.2.a), ocupando esa regulación de las obligaciones empresariales, central en la LPR, la mayor parte de sus normas básicas<sup>79</sup>), por lo que, cuando menos, sus incumplimientos constituirán las "infracciones" que "serán objeto de responsabilidades" a través de la imposición de la realización de medidas correctoras (art. 45.1, párrf. 3º); y, 2º, que, a mayor abundamiento, los restantes preceptos, no básicos, entre los que se encuentran los listados o repertorios de las infracciones administrativas, son "de aplicación general en defecto de normativa específica dictada por las Administraciones públicas, a excepción de lo que resulte inaplicable por su propia naturaleza jurídico-laboral" (disp. adicional 3a.2.c). Parece evidente que esa aplicación supletoria del Derecho estatal no puede llegar a imponer a las Administraciones comunitarias y locales medidas organizativas concretas, como las adoptadas en el marco de la regulación de las competencias inspectoras y correctoras que para la Administración General del Estado se contiene en el párrf. 4º del apdo. 1 del art. 45 y que vamos a examinar inmediatamente, so pena de incurrir en extralimitaciones de los títulos competenciales que al Estado proporcionan las "bases" del art. 149.1.18º CE y la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE.

Como ley básica funcional o "administrativa", la LPR no actúa, en consecuencia, ni como ley tipificante de infracciones y sanciones, ni como ley atributiva de competencias correctoras y ordenadora -por remisión- del correspondiente procedimiento corrector. Y ello, no tanto porque el legislador estatal desee la ruptura de la unidad de la regulación básica o esencial de las conductas ilícitas -a la postre, lo infringido a través del incumplimiento de las obligaciones empresariales son las bases, con lo que las disposiciones que sobre infracciones dicten las Comunidades Autónomas no variarán excesivamente la regulación estatal<sup>80</sup> -, sino porque, al prescindir del esquema sancionatorio, no necesita de la regulación normativa de la tipificación de las infracciones, claramente subordinada al funcionamiento de aquél.

En el ámbito de la Administración General del Estado, avanza la LPR (art. 45.1, párrf. 4º) la regulación del procedimiento corrector de los incumplimientos administrativos, que corresponde efectuar al Gobierno, ajustándose a los siguientes principios:

- La iniciación del procedimiento se hará "por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", por orden superior, a iniciativa propia o a petición de los representantes del personal.

- La terminación de la actuación inspectora se reflejará en un requerimiento de subsanación de los incumplimientos, con determinación de las medidas a adoptar y plazo de ejecución, del que se dará traslado a la unidad inspeccionada para que formule alegaciones.

- La Autoridad laboral -tal ha de ser la competente en el ámbito de la Administración General del Estado- impondrá las medidas correctoras que la unidad administrativa deberá adoptar.

- En caso de discrepancia entre los Ministros competentes, el Consejo de Ministros tomará la decisión final.

En el ámbito de la Administración general del Estado, y si se me permite la expresión, la LPR es una "ley laboralizante", al residenciar en la Administración laboral las competencias de inspección y de imposición de medidas correctoras, opción organizativa, por lo demás, de notable acierto.

Este peculiar régimen de responsabilidades administrativas plantea problemas diferentes en su aplicación a los trabajadores al servicio de las Administraciones

<sup>79</sup> Nada menos que veintitrés de los treinta y dos artículos y disposiciones de carácter básico (en tomo al 72 por 100 de esa regulación básica).

<sup>80</sup> Además de los límites que al ejercicio de la competencia sancionadora, normativa y ejecutiva, de las Comunidades Autónomas marcan los arts. 25.1 y la regla del art. 149.1.1º CE, según la interpretación del Tribunal Constitucional: por todas, STC 87/1985, de 16 de julio, y 109/1993, de 25 de marzo.

nes públicas. Baste reparar en que el art. 45.1, párrf. 3º, que es el que separa el régimen de responsabilidades administrativas de las Administraciones públicas del común empresarial, lo hace para "el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas", expresión que comprende no sólo al personal con relación de carácter administrativo o estatutario ("personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario" es la expresión que utiliza el art. 3.1 para definir, a sus propios efectos normativos, el concepto de "trabajadores"), sino también al personal con relación de carácter contractual laboral. Pero es que, además, la interpretación contraria impediría el juego de la "peculiaridad" consistente en la evitación de la autosanción y de su contenido económico, peculiaridad más propia del régimen jurídico de las Administraciones públicas (esto es, de la regulación de la organización de las Administraciones públicas) que del regulador de la relación de servicio o régimen estatutario de sus funcionarios y personal equiparado.

Pues bien, respecto de los trabajadores al servicio de las Administraciones públicas, toda la regulación de la LPR es, por lo pronto, "legislación laboral", y no legislación básica de régimen estatutario de los funcionarios públicos y de organización de las Administraciones públicas. Por lo que, aún alcanzados por el tratamiento diverso del régimen sancionador propiamente dicho, la LPR actúa, respecto de los trabajadores, como ley tipificante de las infracciones. Si bien, y como se dijo, con la enorme debilidad -o máxima prescindibilidad- que supone la exclusión de la técnica de imposición de sanciones.

Gobierno de las normas de los capítulos III y V de la LPR "a las exigencias de la defensa nacional, a las peculiaridades orgánicas y al régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares", en este ámbito continúan "vigentes las disposiciones sobre organización y competencia de la autoridad laboral y de la Inspección de Trabajo ... contenidas en el RD 2205/1980, de 13 de junio, dictado en desarrollo de la disposición final séptima del Estatuto de los Trabajadores" de 1980 (disp. adicional 9".2 de la LPR).

*d) El mantenimiento de las excepciones a las competencias de las Administraciones laborales en ciertos trabajos (el empleo de la técnica minera y la utilización de explosivos y de energía nuclear como cláusulas de excepción)*

El art. 7.2, párrf. 1º, de la LPR limita el ámbito material de las funciones de las Administraciones laborales de promoción de la prevención de riesgos laborales, de vigilancia y control de su normativa reguladora y de sanción de su incumplimiento, dejando fuera de su alcance los trabajos en minas, canteras y túneles que

exijan la aplicación de la técnica minera, los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o los que exijan el empleo de energía nuclear. Tales excepciones preservan las competencias de las Administraciones de Industria -y, en su caso de Interior- y las potestades de inspección confiadas al Cuerpo de Ingenieros de Minas "en lo relativo a la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como a la exacta observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo", con la apoyatura de la Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas, y del RD 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba<sup>81</sup> el Reglamento general para el régimen de la minería, que la disp. derogatoria única, párrf. 3º, de la LPR deja en vigor. Tampoco afecta la LPR a la vigencia de "las disposiciones especiales sobre prevención de riesgos profesionales en las explotaciones mineras" contenidas en el Capítulo IV del RD 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, y en sus disposiciones de desarrollo, así como en el RD 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y en sus disposiciones complementarias. Estas disposiciones especiales son perfectamente compatibles con las generales contenidas en el LPR Y en otras normas reglamentarias que en el futuro se dicten para su aplicación y desarrollo.

Por lo que se refiere a los trabajos con explosivos y energía nuclear, las normas a tener en cuenta son el RD 2114/1978, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Explosivos, y la Ley 25/1964, de 29 de abril, reguladora de la Energía Nuclear.

La solución legal expuesta suscita, entre otros problemas que deja al descubierto (la delimitación de los ámbitos laborales que deja acotados y del consiguiente alcance de las reglas excepcionantes), la duda de si la pervivencia de esta postura, tradicional en nuestro ordenamiento, se encuentra hoy justificada. Sin perjuicio de las competencias establecidas en la legislación específica sobre productos e instalaciones industriales, que la LPR salva (art. 7.2, párrf. 2º), como salva las propias de las Administraciones sanitarias (art. 10) y, en general según ya vimos, "el ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a otras Administraciones por razón de las competencias que tengan atribuidas" (art. 52.3), y que pueden confluir sobre unos mismos o distintos hechos, en todo caso originando infracciones distintas, tipificadas con intención de proteger bienes jurídicos distintos -sin lesionar, por ello, la regla del ne bis in idem-, no tiene sentido que, en relación con la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, se excepcionen las competencias

<sup>81</sup> Arts. 117 Y 143, respectivamente.

inspectoras de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las sancionadoras de las Administraciones laborales. Esta opción no se compagina bien con la aceptación contundente de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, ejercidas sobre trabajos tan técnicos o más -dado el enorme desarrollo experimentado por la técnica y las tecnologías en cualquier trabajo- que los que exigen el empleo de la técnica minera, la utilización de explosivos o el empleo de la energía nuclear.

La LPR impone un deber de coordinación administrativa que hace recaer sobre la Administración competente en materia laboral, a la que corresponde velar por que la información obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones "sea puesta en conocimiento de la autoridad sanitaria competente .oo, así como de la Administración competente en materia de industria ..." (art. 11, párrf. 2º).

En definitiva, en este punto la LPR ha dejado pasar una excelente ocasión para modificar aquella trasnochada regulación.