

LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL MARCO DE LA LEY 31/1.995, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

POR CARLOS DOMÍNGUEZ PEREJÓN*

SUMARIO : I. Introducción. II. Alcance de la actuación de la Inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales. III. Los sujetos responsables. IV. Los requerimientos. V. Las órdenes de paralización de trabajos. VI. Las actas de infracción. VII. Otras medidas.

I. INTRODUCCIÓN

El presente estudio aborda el ejercicio de las diversas providencias inspectoras (requerimiento, orden de paralización de trabajos y acta de infracción con propuesta de sanción), partiendo de entrada del problema de aplicación jurídica, que desde una óptica sancionadora de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, plantea la delimitación del concepto mismo de la normativa sobre prevención de riesgos laborales recogido en el artículo 1 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en lo sucesivo LPRL), en relación con la descripción de funciones que se encomiendan al órgano inspector en la materia.

Definido el ámbito normativo sobre el que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social va a poder adoptar sus providencias, se desciende el análisis de las mismas, tanto desde el prisma de su operatividad y eficacia, como desde el de su legalidad.

Así, el requerimiento como providencia inspectora, suscita cuestiones como las de su compatibilidad con el acta de infracción simultánea o posterior y el respeto del principio non bis in idem de prohibición de la doble sanción por el mismo hecho.

La orden de paralización de trabajos por su parte, plantea su alcance y diferencias tanto con la regulación jurídica anterior como con las otras medidas de paralización previstas en la LPRL.

La función estrictamente sancionadora representada por la extensión de actas de infracción, se conecta con el análisis de la novedosa tipificación de la responsabilidad solidaria de la empresa principal y los problemas que puede generar en el ámbito técnico-sancionador desde las exigencias del principio de proporcionalidad, la culpabilidad, o el vínculo con el centro de trabajo.

* Inspector de Trabajo y Seguridad Social (Sevilla).

El examen de los tipos de infracciones que recoge la LPRL, comprende su análisis comparativo con los tipos de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en lo sucesivo LISOS), y el alcance de la tipología.

La tipificación de los criterios de graduación de las sanciones se trata partiendo de la identificación de los mismos y plantea su relación también con el principio de proporcionalidad.

La mayor represión de las conductas no preventivas con el incremento de las sanciones económicas y la tipificación de nuevas consecuencias, suscita finalmente que se repare una vez más en el respeto del aludido principio nos bis in idem.

II. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Artículo 1. Normativa sobre prevención de riesgos laborales.

La normativa sobre prevención de riesgos laborales 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.

La LPRL comienza pues ofreciendo un concepto omnicomprensivo de lo que entiende como normativa sobre prevención de riesgos laborales, en el sentido de que abarcará no solo las normas laborales en la materia, sino también las denominadas normas jurídico-técnicas (1), que resultan claramente aludidas en el precepto al referirse a otras normas susceptibles de producir efectos preventivos en el ámbito laboral.

La claridad con que comienza la LPRL al delimitar la normativa sobre prevención de riesgos laborales, desaparece sin embargo cuando la norma cita en su artículo 9.1 a) la función sancionadora que corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 9. Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

(1) Las normas jurídico-técnicas son normas elaboradas en ámbitos administrativos distintos a los del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. El artículo 41 de la LISOS se refiere expresamente a ellas al señalar «Las infracciones a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad e higiene y salud laborales, serán de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social».

En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de la normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VII de la presente Ley.

Efectivamente, del contenido del precepto transcrito parece inferirse que la Inspección de Trabajo se le encomienda la función de «vigilar» toda la normativa sobre prevención de riesgos laborales, en los términos omnicomprensivos de la definición dada por el artículo 1 de la Ley, esto es, comprensiva tanto de las normas laborales sobre prevención como de aquellas otras que no tengan la calificación directa de laborales, concretamente, las denominadas normas jurídico-técnicas, al referirse en términos añadidos a estas últimas.

Sin embargo, el párrafo termina mencionando la función «sancionadora» en otros términos, al recogerla, ahora en cambio, en exclusiva, con relación a las infracciones comprobadas a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, y además, de acuerdo con lo previsto en el capítulo que regula el régimen jurídico de las responsabilidades y sanciones.

Por su parte, el artículo 45 (ubicado en el capítulo antes aludido), al tipificar en su número 1 el concepto de las infracciones en la materia, señala:

Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales 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 de salud laboral sujetas a responsabilidades conformes a la presente Ley.

Tenor del que claramente se desprende que solo constituyen infracción a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, las transgresiones de las normas directamente laborales, a la vista de la referencia a las normas «en materia de seguridad y salud laboral», aunque también las normas jurídico-técnicas con efectos preventivos en el ámbito laboral cuando exista una remisión expresa a las mismas de la normativa laboral, en cuyo caso debe entenderse que tienen la calificación directa de laboral.

Así pues, únicamente los incumplimientos de normas laborales en la materia podrán justificar la adopción por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de una de las providencias (requerimiento, acta de infracción y orden de paralización de trabajos) contempladas en el capítulo.

Ello, finalmente, se ratifica por la LPRL ya que su disposición derogatoria única deja vigor el artículo 41 de los LISOS (2).

La existencia de este precepto, por lo demás, tampoco contradice tal conclusión, dado que el mismo no está posibilitando que la vulneración de las nor-

(2) El contenido del precepto se reproduce en la nota anterior.

mas jurídico-técnicas casos, sino que ha ido entendido en el sentido de que habilita a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tan solo a fundamentar la propuesta del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedad profesional (3).

Por otro lado, la definición del artículo 1 suscita la interrogante relativa a si solo las normas con rango de Ley y los convenios colectivos integran el concepto de normativa sobre prevención de riesgos laborales, dados los términos del precepto, que para nada alude a los reglamentos, o si, por el contrario, la expresión «legales», debe entenderse en términos genéricos comprensivos también de las disposiciones reglamentarias.

La cuestión, a los efectos que interesan a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en orden al ejercicio de sus funciones, parece definitivamente resuelta con el citado artículo 45.1 que identifica expresamente la comisión de las infracciones con los actos u omisiones contrarios a las normas legales, «reglamentarias» y cláusulas normativas de los convenios colectivos.

III. LOS SUJETOS RESPONSABLES

Artículo 42. Responsabilidades y su compatibilidad.

1. El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.

El precepto tipifica las diversas responsabilidades legales en que puede incurrir el empresario, entendido en los términos del artículo 2.1 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, esto es, como sujeto-titular de la relación jurídico-laboral, por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención, y es la consecuencia natural de la desatención del deber general de seguridad que proclama el artículo 14.2 de la LPRL.

2. La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas a que se refiere el apartado 3 del artículo 24 de esta Ley del cumplimiento, durante el período de la contrata, de las obligaciones impuestas por esta Ley en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los cen-

(3) Artículo 123 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social:

1. Todas las prestaciones económicas que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentarán, según la gravedad de la falta, de un 30 a un 50 por ciento, cuando la lesión se produzca por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador.

tros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal.

El número, introduce una de las novedades de la Ley más significativas en materia de responsabilidades, al tipificar la responsabilidad solidaria de la empresa principal.

Ello supone la vuelta a la responsabilidad que ya contemplaba el artículo 153 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (4), precepto que, por lo demás, se consideraba en vigor por la doctrina jurisprudencial (5), y se hace con el fin de evitar la elusión de responsabilidad del empresario principal a través del mecanismo de la interposición de empresas mediante la contratación y subcontratación de su actividad, que identifica a los terceros contratados como los únicos responsables del establecimiento de las condiciones de trabajo exigidas legalmente, aun cuando el principal se reserve el poder de control, de organización y de decisión necesarios para la ejecución de aquéllas, y se corresponde con el deber de coordinación de actividades empresariales que regula el artículo 24 de la Ley, deber de coordinación, que, por lo demás, ya venía contemplado por el artículo 17 del Convenio 155 de la OIT y el 6.4 de la Directiva Marco 89/391/CEE (6).

La novedad además, viene acompañada, por la derogación expresa del artículo 40 párrafo segundo de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (7), precepto que, como señaló la Dirección General de la Inspección de

- (4) Artículo 153 párrafo segundo de la Orden Ministerial de 9 de marzo de 1971 (B.O.E. del 15 del 16): «La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas del cumplimiento de las obligaciones que impone esta Ordenanza respecto a los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal».
- (5) Así, la conocida STS, Sala de lo Social, dictada en casación para la unificación de doctrina, del 18 de abril de 1992, utilizada, entre otros, la responsabilidad solidaria que proclama el artículo 153 de la Ordenanza, en fundamento de la exigencia de responsabilidad solidaria de la empresa principal en el recargo de prestaciones económicas derivadas de un accidente de trabajo o enfermedad profesional acaecidos por falta de medidas de seguridad.
- (6) Artículo 17 del Convenio 155 de la OIT: «Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividad en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio». Artículo 6.4 de la Directiva 89/391/CEE: «Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes.»
- (7) Artículo 40 párrafo segundo de la LISOS: «Los empresarios que contraen o subcontratan la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad responden del incumplimiento de la...»

Trabajo y Seguridad Social en su circular 9/90, así como la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social en Resolución del 12 de abril de 1991, tipificada la responsabilidad directa del empresario principal, independiente y compatible con la del empresario de la relación laboral, si bien, fue tachado por determinado sector doctrinal, como huérfano de una regulación sustantiva que estableciera una previa obligación que impusiera para el empresario principal un deber directo y primero de protección sobre los trabajadores de las empresas contratadas o subcontratadas que prestaran servicios en el centro de trabajo de aquélla (8), aunque, a nuestro juicio, esa censura carecía de fundamento dado que el propio artículo 40 párrafo segundo, recogía además de una tipificación de responsabilidad, la regulación sustantiva o material del deber directo del empresario principal de salvaguardar la integridad de los empleados del contratista o subcontratista.

Pues bien, la sustitución de la responsabilidad directa de la empresa principal por la solidaria que recoge la LPRL, plantea a nuestro entender, más inconvenientes que ventajas como a continuación se expone.

Efectivamente, por un lado, la responsabilidad del artículo 42.2 de LPRL, no ofrece la operatividad que ofrecía el 40 párrafo segundo de la Ley 8/1988, el cual permitía la exigencia de responsabilidad bien al principal bien al empresario titular de la relación laboral afectada, bien a los dos, en función de la conducta seguida por los mismos en relación con la infracción constatada y de manera proporcionada a cada sujeto responsable, mientras que la nueva regulación, recoge un mecanismo automático de imputación de responsabilidad a la empresa principal, al tipificar la responsabilidad solidaria de la misma siempre que se produzca en su centro de trabajo una infracción por incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y en relación con los trabajadores de las contrata o subcontratas.

La automaticidad de la responsabilidad, que se infiere de la literalidad del precepto, dado el incondicional y genérico alcance de su contenido con las expresiones «responderá... del cumplimiento de las obligaciones... siempre que la infracción se haya producido...», la objetiva descaradamente, con lo que se imposibilita la exigencia de que la responsabilidad de la principal vaya precedida de un juicio previo de culpabilidad o de imputabilidad de la misma, suscitándose por ello la cuestión de si la literalidad del precepto ha de ser matizada con esa exigencia previa, siendo significativo recordar que en el informe del Anteproyecto de la Ley por el Consejo General del Poder Judicial, se concluía que la prevención normativa representada por la responsabilidad solidaria de la empresa principal, respetaba plenamente la conclusión alcanzada por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 18 de abril de 1992,

ridad e higiene durante el período de vigencia de la contrata, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo del empresario principal, aun cuando afecte a los trabajadores del contratista o subcontratista.»

(8) La crítica resulta aludida por Luis Díez García de la Borbolla en «Responsabilidad de la empresa principal en el caso de contratación o subcontratación de obras...», en *Actualidad Laboral* n° 30/24-30 de julio de 1995, pág. 522.

dictada en casación para la unificación de doctrina, sobre responsabilidad solidaria de la principal en caso de prestaciones económicas derivadas de accidente de trabajo o enfermedad profesional con falta de medidas de seguridad, sentencia que, en base, entre otros, al artículo 153 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, señalaba que la «existencia de esa responsabilidad ha de ir unida a una conducta negligente o inadecuada de aquél, o a la concurrencia de falta de cuidados precisos por parte del mismo o a la concurrencia de falta de medidas evitadoras del riesgo que sea imputable de alguna manera a ese empresario principal».

Con ello, nos adentramos en la polémica sobre la exigencia o no de la culpabilidad e imputabilidad en las responsabilidades administrativas, o si por el contrario estamos ante una responsabilidad objetiva, debate que no parece resuelto a nivel doctrinal y jurisprudencial.

Así, como señala Salvador del Rey Guanter (9), «En términos generales la culpabilidad no se ha considerado normalmente por la norma y la jurisprudencia como necesaria en el ámbito del ilícito administrativo a efectos sancionatorios», destacando la afirmación de Nieto de que, «podría afirmarse que la moderna jurisprudencia suele inclinarse por la tesis de la responsabilidad objetiva, aunque, eso sí, adornada con toda clase de matizaciones y cautelas». Así, señala, se ha declarado que «en la esfera del Derecho administrativo sancionador...no se requiere una conducta dolosa, sino simplemente irregular» (STS de 22 de abril de 1.985 RA 2220), que «la voluntariedad del resultado no es elemento constitutivo esencial de la infracción administrativa» (STS de 15 de julio de 1.985 RA 4220), y, en fin, que «a diferencia de la tipicidad del Orden penal, en la infracción sancionable de carácter administrativo no es factor constituyente la culpabilidad salvo los excepcionales supuestos que así lo establezca la norma tipificante o lo requiera la misma índole de los hechos sujetos, en principio, a responsabilidad objetiva» (STS de 20 de junio de 1.978 RA 2818, STS de 27 de julio de 1.988 RA 6045, 11 de abril de 1.988 RA 3313, 7 de abril de 1.988 RA 3005, 5 de abril de 1.988 RA 3552, 4 de abril de 1.988 RA 3245, 16 de marzo de 1.988 RA 2175, 22 de febrero de 1.988 RA 1443, 17 de febrero de 1.988 RA 1424, 15 de febrero de 1.988 RA 1415, 10 de febrero de 1988 RA 1402).

No obstante, sigue señalando Del Rey, «frente a esa tendencia mayoritaria...», se ha desarrollado una posición jurisprudencial que, con el apoyo de un cualificado sector doctrinal, estima necesario integrar aquel elemento en la conceptualización de tal tipo de infracciones, de forma que la presencia de culpa o dolo sea también relevante para la misma posibilidad de sancionar el ilícito administrativo -y no ya tan sólo a efectos de graduación de la sanción-. Así García de Enterría y Fernández han afirmado que «la imputabilidad y el dolo o culpa componen el elemento básico de la infracción administrativa», añadiendo

(9) Salvador del Rey Guanter, en *Potestad Sancionadora de la Administración y Jurisdicción Penal en el Orden Social*, 1.990 (Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), págs. 70 a 74

do Del Rey que «Jurisprudencialmente, sin embargo, esta exigencia o bien sólo ha sido exigida en determinadas materias o bien, cuando se le ha querido dotar de un carácter más general, ha sido objeto de pronunciamientos aún minoritarios.», concluyendo el indicado autor con el siguiente razonamiento (pág.246 y ss.) «...la identificación del sujeto responsable que realiza la LISOS, y más concretamente respecto al empresario, tiene un claro significado en relación al papel que corresponde al elemento subjetivo de culpabilidad en la configuración de la infracción en el Orden social. En tanto en cuanto que el sujeto del ilícito administrativo en este ámbito pueden ser personas jurídicas e incluso centros de imputación carentes de tal personalidad, no es posible que la culpabilidad forme parte sustancial de la conceptualización de dicha infracción. A estos efectos, consecuentemente, parece que estamos en un ámbito de responsabilidad objetiva siendo la jurisprudencia sobre seguridad e higiene la que más ha insistido al respecto», y continúa indicando que «Si analizamos los artículos correspondientes en cada ámbito de la LISOS en los que se clasifican las infracciones, veremos que los niveles de gravedad se establecen, en términos generales, en relación al bien jurídico lesionado o susceptible de lesión, con independencia de la culpabilidad existente en la comisión del ilícito...», y que la relevancia del elemento subjetivo de culpa o dolo «se manifiesta fundamentalmente en la graduación de las sanciones».

Ese mismo autor, en fin, ha recordado con posterioridad, que la culpa administrativa ha de entenderse limitada a la voluntariedad en la acción (no en el resultado), en el sentido de que sea mínimamente previsible; que la sentencia del Tribunal Constitucional 246/91 exige la capacidad de infringir, dada la existencia de un mínimo deber de diligencia (en el mismo sentido, la STS, Sala de Revisión, de 20 de mayo de 1.992); o que como ha indicado la STCo 150/90, no existe un concepto de culpa en la Constitución Española.

Pues bien, de conformidad con esa sólida argumentación, entendemos la automaticidad de la responsabilidad solidaria del empresario principal en los términos del artículo 42.2 de la LPRL, de modo que responderá de todas las infracciones a la normativa de prevención cometidas en su centro de trabajo (de modo directo cuando afecten a sus propios empleados, y vía responsabilidad solidaria cuando afecte a los de las contratadas o subcontratadas), dado que la LPRL mantiene el planteamiento tipificador de la LISOS, de excluir la culpabilidad de los tipos de las conductas que considera infracciones sancionables (artículos 46 a 48) y tipificarla como circunstancia agravante ponderadora de la sanción en el artículo 49.1 h).

Además ha matizarse lo que significan las infracciones cometidas en su centro de trabajo, que parece, dada la literalidad del precepto, que deben incluir sólo las que material y físicamente se produzcan en el propio centro (los incumplimientos no graves de las normativa de prevención, art. 46.4; la adscripción de trabajadores a puestos inadecuados, art. 47.7; falta de formación e información a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto, art. 47.8; la sobreexposición a los agentes nocivos, art. 47.9; no adoptar medidas de coordinación,

relacionados en el art. 47.16; no observar las normas de protección durante los períodos de embarazo y lactancia, art. 48.1; no observar las normas de protección de los menores, art. 48.2; no paralizar o suspender de forma inmediata a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social los trabajos que, sin observar la normativa sobre prevención, impliquen un riesgo grave e inminente, o reanudarlos sin haber subsanado las deficiencias, art. 48.3; la adscripción de trabajadores a puestos de trabajo incompatibles con sus características..., cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para los trabajadores, art. 48.4; superar lo límites de exposición a los agentes nocivos, con riesgo grave e inminente, art. 48.6; impedir el derecho de paralización de los trabajadores en caso de riesgo grave e inminente, art. 48.7; el incumplimiento de la normativa de prevención con riesgo grave e inminente, art. 48.8), quedando excluidos los incumplimientos de las obligaciones que, o bien, se imponen materialmente en exclusiva a la empresa principal (la falta de limpieza del centro de trabajo sin riesgo, art.46.1; la no comunicación de la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos tras alteraciones o ampliaciones de importancia, no siendo industria peligrosa, insalubre o nociva, art. 46.3; la no comunicación de la apertura o continuación de industria peligrosa, insalubre o nociva, art. 47.5; no elaborar plan de seguridad e higiene en los proyectos de edificación y obras públicas, art. 47.6; no adoptar las medidas de emergencia, art. 47.10; no informar a las contratadas y subcontratadas en el centro de los riesgos y medidas preventivas, art. 47.14), o bien, se imponen en términos generales a cada empresa (la falta de notificación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales calificados como leves, art. 46.2; la falta de evaluación, control o de las actividades de prevención de las condiciones de trabajo, art. 47.1; la falta de reconocimientos médicos y de las pruebas de vigilancia periódica de la salud de los trabajadores, o no comunicar el resultado de las mismas a los afectados, art. 47.2; la falta de notificación de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales calificados como graves, art. 47.3; no registrar y archivar los datos de las evaluaciones, controles, reconocimientos, investigaciones e informes, art. 47.4; el incumplimiento de las obligaciones de información y formación de los trabajadores cuando no se trate de infracción muy grave, art. 47.8; el incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, art.47.11; no proporcionar la formación y los medios adecuados a los trabajadores designados para la prevención y a los Delegados de Prevención, art. 47.12; no designar a trabajadores que se ocupen de la prevención, o no organizar ni concertar servicio de prevención, art.47.15; no informar a los trabajadores encargados de la prevención, o al servicio de prevención, de la incorporación de trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada o proporcionados por empresas de trabajo temporal, art. 47.17; no facilitar la información y documentación obligada al servicio de prevención, art. 47.18; no someter el sistema de prevención a una auditoría o evaluación externa, art. 47.19; e incumplir el deber de confidencialidad en el uso de los datos sobre la salud de los trabajadores. art. 48.5).

Un importante problema de técnica sancionadora que genera la responsabilidad solidaria tipificada en el artículo 42.2 de la Ley, es el de que imposibilita en todo caso la aplicación de la circunstancia agravante tipificada en el artículo 49.1 h) relativa a «La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos», dado que al suponer la misma sanción económica para la empresa principal y para la contrata y subcontrata, no permite un juicio previo de la conducta de cada empresa responsable, pues al apreciarse tal conducta en uno de los responsables se agravaría la responsabilidad del otro responsable que no haya incurrido en tal conducta, o lo haya hecho de distinto modo, con lo que se estará afectando al principio de proporcionalidad que ha de informar todo poder punitivo del Estado (10).

Finalmente, el precepto suscita la duda de si está residenciando la responsabilidad solidaria a las infracciones a la normativa de prevención producidas en el «centro de trabajo» de la principal, como indica expresamente, entendido en los términos del artículo 1.5 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores como unidad productiva con organización específica dada de alta ante la Autoridad Laboral, o si la referencia al centro de trabajo ha de entenderse en el sentido de «lugar de trabajo», tal como resulta referido en el artículo 17 del Convenio 155 de la OIT y en el artículo 6.4 de la Directiva Marco 89/391/CEE (11), debiendo concluirse que ésta ha debido de ser la intención del legislador, al ser éstas las fuentes internacionales de las que ha bebido la Ley.

En las relaciones de trabajo de las empresas de trabajo temporal, la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo en los términos del artículo 16 de la Ley 14/1994, de 1 de julio, por

- (10) El artículo 131 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala en su nº 3: «En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada...». Es un principio esencial en la ordenación del Derecho sancionador, que tiene su fundamento en el control de la facultad discrecional ajustando su actuación a las circunstancias del caso, aunque éstas no estén contenidas en la norma, según la STS de 4 de febrero de 1.988 RA 1255. La STCo 108/1.984, por su parte, aludió al principio al indicar que «de acuerdo con el principio de proporcionalidad, basado en un juicio de razonabilidad entre la finalidad perseguida y el medio utilizado».
- (11) Artículo 17 del Convenio 155 de la OIT: «Siempre que dos o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tendrán el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el presente Convenio». Artículo 6.4 de la Directiva 89/391/CEE: «Sin perjuicio de las demás disposiciones de la presente Directiva, cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deberán cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vista a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes».

la que se regulan las empresas de trabajo temporal (responsabilidad que se tipifica de conformidad con los términos de la regulación material existente de aquellas relaciones de trabajo).

3. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema (con ello parece señalarse por el legislador la naturaleza resarcitoria o indemnizatoria, no sancionadora, del recargo de prestaciones).

4. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

Es una consecuencia del principio non bis in idem, principio que si bien no aparece consagrado de modo expreso en la Constitución Española, ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones, recogidos en el artículo 25.1 de la norma fundamental (12).

Asimismo, el principio se recoge expresamente en el artículo 133 de la Ley 30/1.992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (13).

En los casos de concurrencia con el orden jurisdiccional penal será de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 8/1988, de 7 de abril (14), para cuya efectividad la autoridad laboral y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social velarán por el cumplimiento de los deberes de colaboración e información con el Ministerio Fiscal.

Supone la subordinación de la actuación sancionadora de la Administración a la de los Tribunales de Justicia, tal como señaló el Tribunal Constitucional en su sentencia de 3 de octubre de 1983 (15).

- (12) En la STCo. de 26 de enero de 1.981, se trató por primera vez el principio, estableciendo las bases en que se apoyaría su doctrina posterior sobre el mismo.
- (13) Artículo 133 de la Ley 30/1.992: «No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento».
- (14) Artículo 3 de la Ley 8/1.988, de 7 de abril: 1. «En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutiva de delito, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga final procedimiento». 2. «De no haberse estimado la existencia de delito la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados». 3. «En todo caso deberán cumplirse de modo inmediato las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la seguridad e higiene de riesgo inminente».
- (15) STCo. de 3 de octubre de 1.983: «...los límites que la potestad sancionadora de la Administración encuentra en el artículo 25.1 de la Constitución son: a) la legali-

5. La declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social.

Significativo párrafo que proclama la supremacía de los hechos probados en lo contencioso-administrativo que no podrán discutirse en la jurisdicción social, evitándose así pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios en relación con unos mismos hechos.

IV. LOS REQUERIMIENTOS

Artículo 43. Requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

1. Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comprobare la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, requerirá al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización prevista en el artículo 44. Todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso.

2. El requerimiento formulado por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social se hará saber por escrito al empresario presuntamente responsable señalando las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación. Dicho requerimiento se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención.

Si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

El precepto introduce una importante novedad, al imponer el requerimiento como providencia inspectora obligada, obligación inexistente hasta ahora (16) ya que se configuraba el requerimiento como una providencia facultativa del Inspector actuante.

dad...b) la interdicción de las penas de privación de libertad...c) el respeto a los derechos de defensa...y d) finalmente, la subordinación a la autoridad judicial...»

(16) El artículo 13.2º d) de la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo señala que «En el ejercicio de su función y acreditando si es preciso su función y acreditando si es preciso su identidad, los Inspectores de Trabajo estarán autorizados : »...«Para requerir a la Empresa a fin de que en un plazo determinado lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones para que se garantice el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores». El artículo 22 del Decreto 2.122/1971, de 23 de julio, que aprueba el Reglamento del Servicio de la Inspección de Trabajo, alude a que el requerimiento es una facultad, al indicar que

La obligación del requerimiento se recoge siempre que se compruebe la comisión de una infracción, previéndose el levantamiento simultáneo (nº 1) «Todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso») o posterior una vez transcurrido el plazo dado con el requerimiento tras comprobarse el incumplimiento del mismo (nº 2).

La novedad, que persigue sin duda involucrar a las empresas en la política de prevención que informa la Ley, dándoles la oportunidad de que subsanen las deficiencias observadas, limita sin embargo a nuestro juicio la independencia técnica de la actuación de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social proclamada en el artículo 17.3 de la Ley 39/1.962, de 21 de julio, sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo (17), al privarles de la posibilidad de elegir de inicio la providencia a adoptar, ya que, como se verá, el contenido del precepto está trazado para que en primer lugar se practique el requerimiento, y solo cuando se compruebe el incumplimiento del mismo transcurrido el plazo dado, se extienda el acta de infracción. Efectivamente, resulta claro que la extensión simultánea del requerimiento y del acta de infracción con propuesta de sanción inutiliza el propio requerimiento, dado que si se comprueba la no subsanación de las deficiencias requeridas en el plazo concedido, no se podrá practicar un acta de infracción por exigencias del principio non bis in idem que prohíbe la doble sanción por el mismo hecho (recogido en el nº 4 del artículo 42 de la LPRL), al haberse practicado ya otra por el mismo hecho (la deficiencia cuya subsanación se requiere) en el mismo momento de adoptarse el requerimiento quedando así en evidencia la actuación inspectora.

Ello va imponer en la práctica que el acta se extienda en la mayoría de las ocasiones a posteriori, aunque tal modus operandi no resultará fácil en aquellas

«En el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Trabajo están autorizados a...» (c) Para efectuar requerimientos...», y el artículo 23 señala «Los Inspectores de Trabajo están autorizados: a) Para requerir a la Empresa con objeto de que, en un plazo, determinado, lleve a efecto las modificaciones precisas en las instalaciones a fin de garantizar la salud y seguridad de los trabajadores». El artículo 7º del Decreto 1.860/1975, de 10 de julio, que regula el Procedimiento administrativo de las leyes sociales y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social, recoge a como el requerimiento como una providencia potestativa del Inspector, así como el artículo siguiente con relación a las actas de advertencias. Finalmente, el artículo 48 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, hace referencia a las actuaciones de advertencia y recomendación en los mismos términos potestativos y alternativos a la sanción. En otro orden, los Convenios 81 (art. 13) y 129 (art. 18) de la O.I.T. facultan a los Inspectores de Trabajo para tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en los centros de trabajo que constituyan razonablemente un riesgo para la salud o seguridad de los trabajadores mediante la exigencia del cumplimiento de una norma preexistente o la de prescribir medidas que, aun no recogidas en la norma, garanticen la integridad física de los trabajadores.

(17) Artículo 17.3 de la Ley 39/1962, de 21 de julio: «los Inspectores de Trabajo tendrán el carácter de autoridad pública en el desempeño de sus funciones propias gozarán de plena independencia en su ejercicio».

centros de trabajo por naturaleza peligrosos y donde existan condiciones de trabajo muy coyunturales, como en el sector de la construcción, salvo que los plazos concedidos por el requerimiento sean extremadamente perentorios (incluso horas) en evitación de la desaparición de las condiciones de trabajo con deficiencias por la transformación creada por el propio proceso productivo antes del transcurso del tiempo concedido para la subsanación.

Por otro lado, la posibilidad de adoptar un requerimiento y simultánea o posteriormente un acta de infracción por el mismo hecho, plantea un problema que nos parece más teórico que real, que es el relativo a si con esa posibilidad se está abriendo en la norma una vía que chocará con el señalado principio del non bis in idem. Ello se incardina en la cuestión sobre la naturaleza jurídica de los requerimientos, pues en función de como se entienda la providencia, bien como sanción, bien como un acto administrativo sin naturaleza sancionadora, resultará o no afectada por las exigencias de aquel principio informador de todo poder punitivo del Estado.

A nuestro juicio, no puede concebirse que el requerimiento tenga naturaleza sancionadora porque no genera por sí mismo efectos en un tercero, pudiendo concepcuarse como un acto administrativo de trámite previo al de inicio del procedimiento sancionador, que no es en sí impugnabile (18), debiendo esperarse a la resolución final del procedimiento para, a través de su impugnación, poder el recurrente plantear todas las discrepancias en torno a su curso y a la legalidad de todos y cada uno de los actos de trámite (19), momento impugnatorio que, por lo demás, aparece recogido en el párrafo segundo del n° 1 del artículo 107 de la Ley 30/1.992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común para los actos de trámite que no produzcan indefensión.

V. LAS ÓRDENES DE PARALIZACIÓN DE TRABAJOS

Artículo 9.

1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

(18) El artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala «1. Contra las resoluciones que no pongan fin a la vía administrativa y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión podrán interponerse por los interesados el recurso ordinario a que se refiere la sección 2ª de este capítulo.

La oposición a los restantes actos de trámite deberán alegarse por los interesados, para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento, y para la impugnación de tales actos en el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra la misma.

(19) En ese sentido Juan C. Bandera Gallego, en «La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», comunicación presentada en Jornadas sobre la Ley (Málaga, diciembre de 1995), que cita a Gámez Orea en «Actas de advertencia, requerimientos y órdenes de la Inspección de Trabajo», publicado en *Actualidad Laboral*, n.º 12, p. 62.

En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

f) Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del Inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la integridad o salud de los trabajadores.

Artículo 44. Paralización de trabajos.

1. Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe que inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o trabajos. Dicha medida será comunicada a la empresa responsable, que la pondrá en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, del Comité de Seguridad y Salud, del Delegado de Prevención o, en su ausencia, de los representantes del personal. La empresa responsable dará cuenta al Inspector de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento de esta notificación.

El Inspector de Trabajo y Seguridad Social dará traslado de su decisión de forma inmediata a la autoridad laboral. La empresa, sin perjuicio del cumplimiento inmediato de la decisión, podrá impugnarla ante la autoridad laboral en el plazo de tres días hábiles, debiendo resolverse tal impugnación en el máximo de veinticuatro horas. Tal resolución será ejecutiva, sin perjuicio de que procedan los recursos que procedan.

La paralización de los trabajos se levantará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera decretado, o por el empresario tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. Los supuestos de paralización regulados en este artículo, así como los que se contemplan en la normativa reguladora de las actividades previstas en el apartado 2 del artículo 7 de la presente Ley, se entenderán, en todo caso, sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

Por su parte, el artículo 4 en su párrafo 4º señala que:

Se entenderá como «riesgo laboral grave e inminente» aquel que es probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y que supone un daño grave para la salud de los trabajadores.

La ley dedica además un precepto específico al riesgo grave e inminente concretamente el artículo 21, en el cual se regula como gran novedad el derecho a interrumpir la actividad y a abandonar el lugar de trabajo de todo trabajador, cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente. Así mismo, recoge el derecho de paralización de los representantes de los trabajadores, que ya recogía el artículo 19.5 del Estatuto de los Trabajadores, aunque con ciertas diferencias, pues además de modificar las condiciones de procedimiento atenuándose las exigencias en cuanto a las mayorías para la adopción del acuerdo (potenciándose así la rapidez en la ejecución de la paralización), reconoce expresamente la facultad a la nueva figura de los Delegados de Prevención.

La orden de paralización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, como hemos señalados, ya se contemplaba en normas anteriores, ahora se regula en unos términos que difieren en algunos matices de sus antecedentes normativos.

Así, el artículo 13.1 2º e) de la Ley 39/1.962, de 21 de julio (B.O.E. del 23), contemplaba como presupuesto para la medida inspectora ...«la existencia de peligros graves e inminentes para la vida o salud de los trabajadores, o por clara infracción de normas restrictivas de trabajo», con lo que parecía, al menos desde una interpretación literal, recoger una doble y alternativa causalidad dada la utilización de la conjunción disyuntiva, bien el peligro, bien la infracción, aunque no era ese el fundamento pretendido por la norma, que erróneamente no utilizó la copulativa.

El artículo 23 b) del Decreto 2122/1.971, de 23 de julio (B.O.E. del 21 de septiembre) en cambio no adolece de ese defecto de redacción, y ya exige además del incumplimiento de las normas... «grave riesgo para los trabajadores que los ejecuten o para tercero», con lo que se olvida de la inminencia del riesgo y además introduce otro elemento de confusión al extender el bien jurídico protegido por la medida a la salvaguarda de la integridad de terceros que no sean trabajadores, en un alarde de voluntad reguladora del reglamento, mas allá de la ley.

El artículo 4º Uno del Decreto 1.860/1.975, de 10 de julio (B.O.E. del 12 de agosto), que exige que el incumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo implique grave riesgos para los trabajadores, vuelve a centrar correctamente el presupuesto en el ámbito laboral, aunque continúa omitiendo la referencia a la inminencia del riesgo.

El precepto exigía que la medida adoptada se comunicara formalmente a la empresa, dando traslado a su vez de la misma a la autoridad laboral, previniéndose la posibilidad de la impugnación (con independencia de la ejecutividad de la orden) en el plazo de tres días hábiles, impugnación que habría de resolverse en otros cinco días hábiles.

Finalmente, el artículo 11.3 de la Ley 8/1.988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, tipificaba como infracción muy grave ...«No paralizar o suspender, a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de forma inmediata, los trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo aplicables, y que, a juicio de la Inspección, implique probabilidad seria y grave de accidente para los trabajadores.», con lo que el legislador definió lo que debe entenderse por inminencia en el riesgo, clarificando así las circunstancias fundamentadoras de la medida. Sin embargo, ello no resultaba suficiente, al tratarse de un norma sancionadora que exigía la preexistencia de una norma sustantiva que regulara la orden de paralización en los mismos términos tipificados como falta administrativa.

Tal exigencia, resulta definitivamente superada por la LPRL al regular materialmente la orden inspectora de paralización, en la misma línea iniciada por la Ley 8/1.988, esto es, circunstanciando la orden de paralización a la inob-

servancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales que implique un riesgo grave e inminente, definiéndose éste como el que resulte probable en un futuro inmediato y con consecuencias de grave daño para los trabajadores.

Por otro lado, se advierte que se acorta acertadamente (dado el alcance extraordinario por sus efectos de la medida) el procedimiento de impugnación de la orden de paralización a la mitad, al pasar de ocho días a cuatro los plazos para impugnar y resolver la impugnación.

Otra novedad del artículo 44 de la LPRL es la relativa a que recoge la posibilidad del levantamiento de la orden tanto por la Inspección (habrá de entenderse, por el Inspector actuante) como «por el empresario tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», novedad que de nuevo nos parece acertada, considerando el alcance de la medida y con el fin de evitar la prolongación innecesaria de la misma.

Finalmente, el precepto se cuida, para que no haya lugar a dudas, de proclamar el derecho al salario, a las indemnizaciones que procedan, o a las medidas de garantía.

Asimismo, y en correspondencia con la regulación material, la Ley, también norma sancionadora, regula como infracción la desatención empresarial de la orden de paralización.

VI. LAS ACTAS DE INFRACCIÓN

Artículo 45. Infracciones administrativas.

1. Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales 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 de salud laboral sujetas a responsabilidades conforme a la presente Ley.

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, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que puedan concurrir.

No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades, a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal

b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.

c) En caso de discrepancias entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final.

2. Las infracciones en el ámbito laboral se califican en leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado, de conformidad con lo establecido en los artículos siguientes de la Ley.

El precepto tipifica el concepto de infracción a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, y sustituye al artículo 5 de la LISOS que tipificaba el concepto de infracción en materia de seguridad e higiene y salud laborales.

Se delimita la infracción no con relación a toda la normativa en materia de prevención (con el alcance omnicompreensivo del artículo 1), sino referido en exclusiva a las normas «en materia de seguridad y de salud laboral», esto es, a las normas que ostenten la calificación directa de laborales.

Por otro lado, aclara que la alusión a las normas «legales» del señalado artículo 1, al definir la normativa sobre prevención de riesgos laborales, debe entenderse en sentido genérico comprensivo tanto de las normas con rango legal como las de rango reglamentario.

La principal novedad, reside en el procedimiento de fiscalización de las infracciones en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, donde se diseña un procedimiento especial diferenciado del común existente para las infracciones en el ámbito de la relación laboral, en el que no se contempla la posibilidad de la extensión de las actas de infracción con propuesta de sanción económica, y que consistirá en la adopción de las medidas correctoras, previo requerimiento de la Inspección, por el órgano administrativo competente.

Con ello parece obviarse el artificio de que la Administraciones públicas sean sancionadas por los propios órganos del Estado, al no poder ser exacionadas las sanciones económicas en vía ejecutiva, dado que, de conformidad con los artículos 44 de la Ley General Presupuestaria y 18 de la Ley de Patrimonio del Estado, no pueden despacharse mandamientos de ejecución contra la Administración, aunque, como ya se ha indicado (20), las deudas contraídas a consecuencia de un procedimiento sancionador, podían ser objeto de compensación entre las Administraciones acreedoras y deudora, de conformidad con el artículo 65 del Real Decreto 1.684/1.990, de 20 de diciembre, que aprobó el Reglamento General de Recaudación, lo que representaba un verdadero perjuicio económico, con efectos compulsivos, para la Administración infractora.

La primera cuestión a precisar es la relativa al ámbito concreto al que va referido ese procedimiento de adopción de medidas correctoras, y que a nues-

tro juicio se refiere, a las relaciones del personal civil de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, ámbito que resulta aludido en esos términos en la disposición adicional tercera 2. b) de la Ley, con lo que quedaría excluida del mismo la relación laboral mantenida con la Administración.

Ello, va a distorsionar la unidad de acto en la acción inspectora, dado que ante una misma infracción que afecte a todos los empleados de un mismo centro, la Inspección tendrá que requerir a la Administración con relación al personal funcionario y/o estatutario iniciando el procedimiento especial diseñado en el precitado artículo 45, y tendrá que requerir a la Administración con relación al personal laboral con la posibilidad de proponer el inicio del procedimiento sancionador con el levantamiento de un acta de infracción.

Por lo demás, ha de destacarse que, hasta que aparezca el correspondiente desarrollo reglamentario, no podrá desempeñarse la función inspectora de fiscalización de la normativa de prevención en ese ámbito por inexistencia de procedimiento, lo cual, de modo transitorio, va a situar a los empleados públicos afectados en una situación de indefensión de su derecho a la prevención proclamado en la Ley.

Finalmente, como acertadamente ha apuntado Juan C. Bandera Gallego (21): «En este régimen de relaciones, ha de entenderse que las Administraciones públicas incurren en infracción a normas de prevención de riesgos laborales cuando vulneren las recogidas en disposiciones legales, reglamentarias o en los pactos o acuerdos específicos en la materia entre la Administración pública de que se trate y los representantes del personal funcionario, cuando no exista acuerdo o pacto entre las partes, las disposiciones adoptadas por la Administración para fijar las condiciones de trabajo de sus funcionarios, así como la normativa específica que pudiese emitir la Administración de que se trate, que será aplicable en detrimento de los preceptos de la LPRL que no tengan la consideración de normas básicas del régimen de funcionarios (disposición adicional tercera 2. c) de la Ley). Por el contrario, no serán exigibles aquellos preceptos de la LPRL que, no teniendo el carácter de normas básicas del régimen de funcionarios (en los términos que cita el art. 149.1.18 de la CE), resulten inaplicables por su naturaleza jurídico-laboral», con lo que (continúa señalando), se coloca a la Inspección en la difícil tarea «de seleccionar y determinar, en cada caso concreto, la disposición que haya de controlar en su cumplimiento por la Administración objeto de actuación.»

Artículo 46. Infracciones leves.

Tipifica las conductas empresariales sobre incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales de las que no se van a derivar riesgos laborales por su improbabilidad o de las que, en todo caso, se van a derivar riesgos intrascendentes por su escasa severidad (artículo 4. 2º), que representan incumplimientos de deberes o afectan a derechos de escasa entidad, debiendo destacarse que no es necesario que exista un resultado lesivo ni el hecho del

(20) Juan C. Bandera Gallego, véase cita anterior.

(21) Comunicación ya aludida.

accidente de trabajo o la enfermedad profesional para la comisión de la infracción administrativa, que existirá por el mero incumplimiento de una norma que imponga una obligación material al empresario (22).

Sustituye al artículo 9 de la LISOS, con la siguiente identidad y diferencias y alcance en los tipos.

Los tipos de los números 1 a 3, son repetición literal de los recogidos en los mismos números del artículo 9 de la LISOS:

La infracción tipificada en el número 4, ofrece la misma redacción que el mismo número del precepto precedente, si bien con la diferencia de que refiere los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, en lugar de la referencia a las prescripciones legales, reglamentarias o convencionales.

El número 5, representa una cláusula abierta relativa a los incumplimientos de obligaciones formales o documentales no tipificadas como graves ni muy graves.

Artículo 47. Infracciones graves.

Tipifica las conductas empresariales de incumplimiento de las obligaciones de prevención y protección en general, de los deberes sobre información y documentación, de los de coordinación e información entre empresas de un mismo centro de trabajo, de los de formación e información y de los de consulta y respeto del derecho a la participación de los trabajadores. De nuevo se significa que el resultado dañoso no es un elemento constitutivo de los tipos de las infracciones (23).

Sustituye al artículo 10 de la LISOS.

De conformidad con el número 2 del artículo anterior, la Ley tipifica como leves las acciones u omisiones empresariales de las que no se derivan riesgos laborales por improbables o los que se derivan resultan intrascendentes en sus consecuencias (artículo 4. 2º), conductas que implican incumplimientos de deberes poco relevantes e intrascendentes o que afectan a derechos de escasa entidad, aunque no es necesario que exista daño alguno ni tampoco del accidente de trabajo o la enfermedad profesional para que se cometa la infracción administrativa, para la cual basta con que exista un incumplimiento de una norma que imponga una obligación material (24).

1. (Nuevo tipo) 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 procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones (regulación material en el artículo 16 de la Ley).

(22) En ese sentido Santiago González Ortega en «Gestión de la Prevención en las Empresas, Vol. II, Derechos, Obligaciones y Responsabilidades», Edición Especial Cinco Días, pág. 67.

(23) Santiago González Ortega en publicación citada, págs. 68 y 69.

(24) Santiago González Ortega, *ibid.*, pág. 67.

2. Repite el número 1 del artículo de la LISOS y se refiere al incumplimiento de la obligación material regulada en el artículo 22 de la Ley, aun con otra redacción, al añadirse, tras la lógica referencia a la fuente de la obligación (la normativa sobre prevención), o no comunicar a los trabajadores afectados el resultado de los mismos (obligación material recogida en el artículo 22.3 de la Ley).

3. Repite el nº 4 del artículo de la LISOS, aunque con otra redacción y amplía con la referencia a 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 (incumplimiento del deber material contemplado en el artículo 16.3 de la Ley).

4. (Nuevo tipo) No registrar y archivar los datos obtenidos en las evaluaciones, controles, reconocimientos, investigaciones o informes a que se refieren los artículos 16, 22 y 23 de la Ley (preceptos que regulan los deberes empresariales cuyo incumplimiento constituyen las conductas tipificadas). El tipo del 10.8 de la LISOS se refería al incumplimiento de las obligaciones en materia de información (además de en materia de formación), aunque se exigía que creara un riesgo grave, a diferencia del tipo de la LPRL que hace abstracción del riesgo.

5. Recoge el mismo tipo que el nº 2 del artículo 10 de la LISOS, si bien desaparece (acertadamente) la exigencia de que el centro de trabajo ocupado por más de veinticinco trabajadores, conectándose la tipificación de la infracción en exclusiva con la naturaleza peligrosa, insalubre o nociva de la actividad.

6. Repite el nº 7 del artículo de la LISOS, si bien añade así como el incumplimiento de dicha obligación mediante alteraciones en el volumen de la obra en el número de trabajadores en fraude de ley, con lo que se comprenden todas aquellas maniobras que tratan de adular la aplicación de la obligación simulando un presupuesto de obra y/o un nivel de empleo máximo en la obra inferiores a los cien millones de ptas. y a cincuenta trabajadores, respectivamente (Disposición Transitoria del Real Decreto 555/1.986, d 21 de febrero).

7. Sustituye al nº 5 del precepto de las graves de la LISOS, con nueva y diferente redacción en los siguientes términos: La adscripción de trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales o de quienes se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente (supone el incumplimiento de la obligación material contemplada en el artículo 25.1 de la Ley).

8. Sustituye al nº 8 del precepto de la LISOS, con nueva y distinta redacción en los términos: El incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad

ción muy grave conforme al artículo siguiente (supone el incumplimiento de las obligaciones de los artículos 18 y 19 de la Ley).

9. (Nuevo tipo) La superación de los límites de exposición a los agentes nocivos que conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales origine riesgo de daños graves para la seguridad y salud de los trabajadores, sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente (el 10.9 de la LISOS tipificaba conductas subsumibles en este tipo de la LPRL).

10. (Nuevo) No adoptar las medidas previstas en el artículo 20 (fuente de la obligación material) de esta Ley en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.

11. (Nuevo) El incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales. En este tipo podrían subsumirse las conductas empresariales que impidan la constitución y el funcionamiento del Comité de Seguridad y Salud (como las negativas a participar en la constitución y/o en las reuniones del mismo), al no existir un tipo específico referido a las irregularidades en la constitución y en el funcionamiento de tal órgano, posiblemente por su carácter paritario. Este tipo, por otro lado, puede presentar dificultades de diferenciación con el nº 8 (supone la transgresión de los derechos regulados en el capítulo V, artículos 33 a 40).

12. (Nuevo) No proporcionar la formación o los medios adecuados para el desarrollo de las funciones a los trabajadores designados para las actividades de prevención y a los Delegados de Prevención (incumplimiento de los artículos 30.2 y 37.2).

13. (Nuevo) No adoptar los empresarios que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo las medidas de coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales (supone el incumplimiento del nº 1 del artículo 24 de la Ley).

14. (Nuevo) No informar el empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia (supone el incumplimiento del nº 2 del artículo 24).

15. (Nuevo) No designar a uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades de protección y prevención en la empresa o no organizar o concertar un servicio de prevención cuando ello sea preceptivo (supone el incumplimiento del nº 1 del artículo 30).

16. Es una cláusula abierta sobre diversos incumplimientos materiales y sustituye al 10.9 de la LISOS, salvo los apartados del listado que hacían referencia a límites de exposición a agentes nocivos y a la vigilancia de la salud de los trabajadores, que no se incluyen al estar ya recogidos en los tipos del nº 9 y del nº 2, respectivamente. Por otra parte, el apartado i) repite el último del 10.9 de la LISOS, si bien ahora se precisa que los niveles de exposición se refieren «a agentes físicos, químicos y biológicos».

17. (Nuevo) El incumplimiento del deber de información a los trabajadores designados para ocuparse de las actividades de prevención o, en su caso, al servicio de prevención de la incorporación a la empresa de trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada o proporcionados por empresas de trabajo temporal (supone la transgresión del nº 4 del artículo 28).

18. (Nuevo) No facilitar al servicio de prevención el acceso a la información y documentación señaladas en el apartado 1 del artículo 18 y en el apartado 1 del artículo 23 de la presente Ley (parece que la fuente material de la obligación empresarial cuyo incumplimiento se tipifica es el nº 3 del artículo 30, el cual señala que «Para la realización de la actividad de prevención, el empresario deberá facilitar a los trabajadores designados el acceso a la información y documentación a que se refieren los artículos 18 y 23 de la presente Ley», precepto cuya infracción puede plantear problemas de subsunción en el tipo, dado que se refiere a los derechos de los trabajadores designados por el empresario para ocuparse de la prevención y no directamente a los derechos de los servicios de prevención, por lo que habría que relacionar ese precepto sustantivo con el nº 3 del artículo 31 de la LPRL).

19. (Nuevo) No someter, en los términos reglamentariamente establecidos, el sistema de prevención de la empresa al control de una auditoría o evaluación externa cuando no se hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa (supone el incumplimiento del nº 6 del artículo 30).

Artículo 48. Infracciones muy graves.

Tipifica las conductas de los empresarios que atentan muy seriamente a los derechos de los trabajadores al generar riesgos graves e inminentes, esto es, que sea probable que se materialicen en un futuro inmediato y que pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores (artículo 4. 4º), los incumplimientos que, con independencia de su gravedad, afecten a colectivos especialmente sensibles como las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia, o los menores, las que atentan a derechos fundamentales como la intimidad representada por la omisión del deber de confidencialidad en el uso de los datos sobre la vigilancia de la salud, así como las que impiden el ejercicio del medio de autodefensa de los trabajadores consistente en la decisión de paralizar la actividad. De nuevo llamar la atención reparándose en que las infracciones se cometen por el simple incumplimiento de la obligación material regulada (25).

Sustituye al artículo 11 de la LISOS.

1. Presenta una redacción similar al nº 1 del artículo anterior, sin que represente novedad alguna en el tipo.

2. Repite el nº 2 del precepto sancionador anterior, cuyo tipo reproduce con una redacción similar.

3. Sustituye al nº 3 del artículo 11 citado, con una redacción nueva en correspondencia con la facultad inspectora prevista en el artículo 9.1 f) de la Ley y regulada en el artículo 44 de la misma, modificándose (en relación con el tipo anterior) la circunstancia configuradora de la conducta tipificada, que pasa a ser el riesgo grave e inminente en lugar de la probabilidad seria y grave de accidente como recogía la Ley de Infracciones y Sanciones. Además, ahora se incluye la reanudación de la actividad por iniciativa de la empresa sin la subsanación de las deficiencias con incumplimiento del párrafo tercero del nº 1 del artículo 44 de la Ley, vía de reanudación que, de modo novedoso introduce la LPRL.

4. (Nuevo tipo) La adscripción de los trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales conocidas o que se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

Es un tipo análogo al que recogía el artículo 47.7 de la Ley, residiendo la diferencia en el riesgo, que para la calificación de la falta como muy grave requiere que sea grave e inminente.

5. (Nuevo) Incumplir el deber de confidencialidad en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 22 de esta Ley (precepto material que regula el deber).

6. (Nuevo) Superar los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, originen riesgos de daños para la salud de los trabajadores sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, cuando se trate de riesgos graves e inminentes.

Tipo análogo al del 47.9 de la Ley, con la diferencia del riesgo.

7. (Nuevo) Las acciones u omisiones que impidan el ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente, en los términos previstos en el artículo 21 de esta Ley (supone la transgresión de los números 2 y 3 del artículo 21).

8. (Nuevo) No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores (sustituye al 11.4 de la LISOS).

Artículo 49. Sanciones.

1. Tipifica los criterios de graduación de las sanciones.

a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.

Se trata de una aportación novedosa de la LPRL, si bien, podría asimilarse al criterio de graduación que recogía el nº 2 del artículo 36 de la LISOS al refe-

rir a «las condiciones, formas y modalidades que se aprecien en la ejecución de las actividades desarrolladas en el centro de trabajo».

b) Venía ya contemplado en el artículo 36.2 de la Ley de Infracciones en los mismos términos y hace referencia al carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a las actividades desarrolladas.

c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.

Se podría asimilar al criterio del perjuicio causado contemplado en el número 1 del artículo 36 de la LISOS.

d) Criterio ya contemplado en el precitado artículo 36.1, relativo al número de trabajadores afectados por la infracción.

e) Repite al 36.2 en lo referente a las medidas de protección adoptadas y a las instrucciones impartidas en materia preventiva.

f) Igualmente repite al anterior precepto de graduación en su número 1 al referir el incumplimiento de advertencias o requerimientos inspectores.

g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los Delegados de Prevención o el Comité de Seguridad y Salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.

Esta nueva circunstancia agravante es una consecuencia del desempeño de las funciones y competencias previstas en los artículos 31.2, 36.1 c) y 39.1 b) de la Ley.

h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

Puede asimilarse a la circunstancia agravante contemplada en el 36.1 de la LISOS relativa a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor.

Del conjunto de circunstancias de ponderación de la graduación tipificadas en la Ley, llama la atención que se omita la de «la cifra de negocios de la empresa», que parece la única de las recogidas en los dos números del artículo 36 de la LISOS que claramente no se contempla en el artículo 49 de la LPRL (salvo aquellas otras específicas de otros ámbitos del orden social, como el fraude, la connivencia y la cantidad defraudada), sin que quepa la invocación de tal circunstancia con el argumento de que la LPRL tan solo deroga el número 2 del artículo 36 de la Ley de Infracciones (como no podía ser de otro modo, por ser el único precepto sancionador anterior regulador del mecanismo de ponderación de la sanción con circunstancias específicas de seguridad e higiene laborales, dado que el número 1 contempla circunstancias para todo el ámbito social), pues en materia de infracciones a la normativa sobre prevención, de conformidad con el número 1 del artículo 49 de la Ley, la graduación solo podrá llevarse a cabo atendiendo a los criterios que se relaciona en el mismo.

Con ello, a nuestro juicio, se comete una grave omisión que, además, carece de justificación, al desaparecer una circunstancia que permitía sancionar de modo desigual a los desiguales, en adecuada correspondencia con el principio de proporcionalidad que, de nuevo queda afectado, dándose de ese modo un paso más hacia la objetivización de la responsabilidad por la infracción a la normativa sobre prevención, en línea con la tipificación de la responsabilidad soli-

daria que recoge el artículo 42.2 y creándose, en consecuencia otro problema de técnica sancionadora.

Por otro lado, se produce una quiebra en el tratamiento sancionador con respecto al resto del orden social, en el que subsiste aquella circunstancia entre las tipificadas para la graduación de las infracciones.

2. Los criterios de graduación recogidos en el número anterior no podrán atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora.

Acertado párrafo que imposibilita la invocación como circunstancias de graduación de todas aquéllas que formen parte ya del tipo de la infracción.

3. El acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que da inicio al expediente sancionador y la resolución administrativa que recaiga, deberán explicitar los criterios tenidos en cuenta, de entre los señalados en el apartado 1 de este artículo, para la graduación de la sanción.

Cuando no se considere relevante a estos efectos ninguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 1 de este artículo, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior.

Con ello se evita la arbitrariedad en la actuación sancionadora, al exigirse que se fundamente toda sanción superior a la mínima del grado mínimo de la calificación que se trate, reglándose la discrecionalidad de la actuación administrativa en la ponderación de la responsabilidad empresarial.

4. Las sanciones se graduarán como sigue:

a) Infracciones leves:

Grado mínimo: hasta 50.000 pesetas.

Grado medio: de 50.001 a 100.000 pesetas.

Grado máximo: de 100.001 a 250.000 pesetas.

LISOS

Grado mínimo: de 5.000 a 10.000 pesetas.

Grado medio: de 10.001 a 25.000 pesetas.

Grado máximo: de 25.001 a 50.000 pesetas.

b) Infracciones graves:

Grado mínimo: de 250.000 a 1.000.000 pesetas.

Grado medio: de 1.000.001 a 2.500.000 pesetas.

Grado máximo: de 2.500.001 a 5.000.000 pesetas.

LISOS

Grado mínimo: de 50.001 a 100.000 pesetas.

Grado medio: de 100.001 a 250.000 pesetas.

Grado máximo: de 250.001 a 500.000 pesetas.

c) Infracciones muy graves:

Grado mínimo: de 5.000.001 a 20.000.000 pesetas.

Grado medio: de 20.000.001 a 50.000.000 pesetas.

LISOS

Grado mínimo: de 500.001 a 2.000.000 pesetas.

Grado medio: de 2.000.001 a 8.000.000 pesetas.

Grado máximo: de 80.000.001 a 15.000.000 pesetas.

Se produce por consiguiente un considerable aumento de las cuantías sancionadoras en relación con las hasta ahora existentes, que afectan a todas las calificaciones y a todos los grados.

Por lo demás, destacar que el nuevo cuadro de sanciones no fija límite mínimo para el grado mínimo de las infracciones leves, lo cual (de conformidad con el número 3 de este precepto) impondrá que en todo caso se expliciten los criterios de agravación tenidos en cuenta para la sanción.

Artículo 50. Reincidencia.

Existe reincidencia cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el término de un año desde la comisión de ésta; en tal supuesto se requerirá que la resolución sancionadora hubiere adquirido firmeza.

Si se apreciase reincidencia, la cuantía de las sanciones consignadas en el artículo anterior podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida, sin exceder en ningún caso del tope máximo previsto para las infracciones muy graves en el artículo 49 de esta Ley.

Básicamente recoge el mismo tenor del artículo 38 de la LISOS, aunque presenta una diferencia que afecta de lleno al concepto de reincidencia, al conectarla con el momento de la «comisión» de la infracción y no con el de la notificación de la sanción, con lo que de nuevo se produce otra quiebra en el tratamiento sancionador con respecto al resto del orden social, aunque la modificación es acertada al perfeccionar el concepto.

Artículo 51. Prescripción de las infracciones.

Las infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales prescriben: las leves al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años, contados desde la fecha de la infracción.

Se introduce una regulación especial de la prescripción en materia de prevención distinta de la general existente en el ordenamiento laboral en el artículo 60 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, fijándose acertadamente plazos de prescripción distintos en función de la calificación de la infracción.

VII. OTRAS MEDIDAS

Artículo 49.

5. Las sanciones impuestas por infracciones...

Importante novedad de la Ley que persigue el descrédito del empresario por su conducta infractora, que suscita la cuestión de si estamos ante una medida sancionadora por sus posibles efectos perjudiciales sobre la clientela de la empresa, en cuyo caso podría apreciarse vulnerado el principio *non bis in idem*, aunque hay quien como Santiago González Ortega (26), considera que la medida de la publicidad no tiene propiamente naturaleza sancionadora ya que persigue otro objetivo al de la sanción (represión en forma de compulsión económica), concretamente, el de una mayor incentivación al cumplimiento de las obligaciones empresariales frente al miedo a una mala fama.

Artículo 54. Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración.

Las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, se regirán por lo establecido en la Ley 13/1.995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Suscita igualmente el dilema de si se trata o no de una auténtica sanción dadas sus consecuencias en las expectativas de mercado de las empresas, aunque se ha sugerido la posibilidad de calificarla como una sanción accesoria en analogía con las penas accesorias del Derecho Penal, o como una medida complementaria y se ha planteado si esa sanción accesoria es compatible con la principal (27).

(26) Op. citada, pág. 75.

(27) J. Jesús de Val Arnal, en «Las sanciones en la Ley de Prevención de Riesgos: La segunda ruptura del marco general sancionador en el Orden Social y la vulneración de los principios de proporcionalidad y *non bis in idem*».