

denan las responsabilidades es señal de que los riesgos en el trabajo no se han conjurado debidamente, pero esto no supone contradicción entre la finalidad preventiva de riesgos que inspira esta Ley y el cuadro de responsabilidades que al tiempo contiene. Todos los ordenamientos nacionales, necesariamente, tienen que desencadenar responsabilidades frente a los incumplimientos de las obligaciones de seguridad; pero los tipos de las mismas pueden ser muy distintos de uno a otro, como está reconocido en el artículo 5.4 de la DIRECTIVA MARCO (Dir. 89/391 CEE, de 12 de junio) que deja una amplia libertad a los Estados para la organización de su cuadro de responsabilidades.

La panoplia de responsabilidades, que se ha dicho característica de nuestro sistema, está constituida por las administrativas, civiles, penales y de Seguridad Social, citadas en el artículo 42 LPRL, a las que hay que añadir las especiales de Seguridad Social que constituyen los recargos de prestaciones a que se alude en el número 3 de éste mismo artículo. Cada una de ellas tiene un régimen jurídico distinto y presiguen finales también distintas, lo que es importante destacar. Por lo mismo, presentan particularidades que responden a la inexistencia de una idea monista de responsabilidad, lo que quiere decir que cada uno de los campos jurídicos organiza la responsabilidad de que se trate de un modo distinto para conseguir primariamente difentes objetivos. La pluralidad de responsabilidades está basada, además, en la pluralidad de fuentes que dan forma a las obligaciones de seguridad, pues, con las plurales fuentes legales, constituidas por leyes en sentido formal y las reglamentarias, coexiste la fuente contractual, el contrato de trabajo, que genera un deber de protección para el empresario en relación con cada uno de sus singulares trabajadores, que se convierten así en acreedores de seguridad.

Todas las responsabilidades, sin embargo, tienen como punto de partida común esas obligaciones de prevención que pesan sobre el empresario. Confundir obligaciones con responsabilidades es un error bastante frecuente que produce no pocas perturbaciones. Resulta, hasta cierto punto, razonable que ésta Ley no haga una regulación específica de cada una de ellas, que queda deferida a la específica rama del ordenamiento. La excepción la constituye la responsabilidad administrativa lo que, como más adelante se insistirá, merece alguna crítica por romper la unidad que ofrecía la LISOS.

La regulación de la responsabilidad civil se contiene en los artículos 1.101 y ss. y 1.902 y ss. del Código Civil y artículos 109 a 122 del Código Penal de 1995, siendo de particular aplicación el artículo 120.4. La responsabilidad penal está regulada, en primer lugar, en los artículos 316 y 317 del citado Código Penal que acogen el delito doloso e imprudente de puesta en peligro grave de la vida, salud e integridad de los trabajadores por infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales. En segundo lugar, en el artículo 617.1 del mismo Código que regula las faltas de lesiones contra las

personas. Las responsabilidades en materia de Seguridad Social por incumplimientos de las obligaciones relativas a la paralización de trabajos, sobre enfermedades profesionales y reconocimientos médicos están regulados en los artículos 195, 196 y 197 LGSS. Los recargos de prestaciones se regulan por el artículo 123 de la misma LGSS.

Todas estas responsabilidades tienen, como se ha dicho, un punto de arranque común cual es «el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales», a partir del cual se separan inexorablemente. Pero lo común de ese punto es solamente una conducta del empresario, tanto de acción como de omisión, que es tratada de modo diferente por cada una de las ramas del ordenamiento para construir la responsabilidad que le es propia. Quiere esto decir que el ilícito en que incurre la conducta empresarial, siempre necesario para la exigencia de responsabilidad, adquiere rasgos diferentes en cada tipo de responsabilidad, no siendo correcta la contaminación ni la confusión entre los elementos con que se articulan las distintas responsabilidades.

Cada una de las ellas persigue inmediatamente finalidades no idénticas, y, así, el sentido de la responsabilidad administrativa está en la defensa del interés general de la colectividad que persigue la administración (art. 103.1 CE), ya que la convivencia pacífica se pondría en peligro sin el respeto a normas que quieren garantizar un medio de trabajo seguro y saludable. La responsabilidad penal tiene como bien jurídico protegido la vida, salud e integridad de los trabajadores, considerados relevantes para la colectividad y, por lo mismo, busca que la imposición de una pena a los infractores mueva a los individuos a su respeto. Son pues muy distintas, aunque ambas tengan en común que defienden bienes colectivos y miran hacia el futuro, ya que buscan disuadir de posibles incumplimientos venideros. La responsabilidad civil, por el contrario, mira hacia el sujeto individual y hacia el pasado, ya que trata de indemnizar los daños sufridos. La de Seguridad Social, encuadrándose en más amplios objetivos de política social, busca mejorar las prestaciones que garantizan unos niveles de renta a quienes no debieron sufrir un accidente o una enfermedad profesional, de haber cumplido adecuadamente el empresario sus obligaciones.

Nada se dice en esta Ley de la competencia jurisdiccional, por lo que seguirán siendo competentes la jurisdicción penal para la depuración de ese tipo de responsabilidad, la contencioso-administrativa para la administrativa y la social que conocerá de los recargos. La social debe conocer también de la responsabilidad civil porque tiene atribuido el conocimiento de las cuestiones litigiosas que se promuevan con ocasión del contrato de trabajo (art. 2 a) LPL), y aquí se está ante un incumplimiento empresarial de una obligación derivada de ese contrato, responsabilidad contractual por tanto, que no obsta para que puedan aplicarse, cuando sea necesario, las previsiones de los artículos 1.902 y ss. CC porque, en realidad, lo que sobre este tema se regula

en el Código Civil es un único ámbito de responsabilidad por daños. Sin embargo, tanto la jurisdicción civil como la social vienen afirmando su competencia, por lo que habría sido bueno que fuese el legislador quien hubiese resuelto esta discrepancia entre las jurisdicciones (veanse la STS, civil, de 16 de mayo de 1987, frente a la STS, social, de 15 de noviembre de 1990).

2. Las responsabilidades en los casos de contratatas y subcontratatas y en empresas de trabajo temporal

Las obligaciones empresariales cuyo incumplimiento genera la responsabilidad que se trata en el artículo 42.2 LPRL están contenidas en los artículos 24, que se refiere a las contratatas y subcontratatas, y en el artículo 28, ambos de la misma LPRL, dedicado a las relaciones de trabajo temporales y en empresas de trabajo temporal.

El párrafo primero del citado artículo 42.2 deroga el segundo del artículo 40 LISOS, cosa que expresamente declara la Disposición derogatoria por si hubiese alguna duda.

La responsabilidad solidaria que aquí se declara entre la empresa principal y la contratista o subcontratista no es novedosa en nuestro derecho, pues el artículo 153 de la OGSJ ya la establecía. Por otro lado hay que tener en cuenta las previsiones tanto del artículo 17 del Convenio 155 OIT, como del artículo 6.4 Directiva 89/391 que obligan a la cooperación entre los empresarios que desarrollen actividades en un mismo lugar de trabajo. De la redacción de éste apartado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1.^a El centro de trabajo tiene en esta materia una importancia notable, que determina las obligaciones concurrentes de los distintos empresarios, de tal manera que el titular de dicho centro sigue teniendo obligaciones en relación a todos los trabajadores que en el mismo prestan sus servicios, aunque lo hagan para otro empresario, además de las que cada empresario tiene sobre los suyos. Esto responde al sentido propio de las normas de seguridad e higiene, que no es otro que garantizar un medio de trabajo adecuado para el desarrollo de la prestación, por ello quien es titular del lugar de trabajo debe en él garantizar las condiciones que el ordenamiento exige.

2.^a Si el centro de trabajo es criterio de primer orden, la referencia a la propia actividad debe de ser entendida de modo amplio, hasta el punto que se podido pensar que todas las actividades que sean contratadas por la empresa principal son de su propia actividad, pues sino no las contrataría, lo que puede que sea excesivo. En cualquier caso, si se desarrollan en el propio centro de trabajo han de hacerse en condiciones adecuadas. Actividades típicamente complementarias como las de limpieza tienen como finalidad, precisamente, proteger la salud y la integridad de los trabajadores, por lo que hay

que ser muy cuidadosos en la exclusión de responsabilidad, a la vista que la de limpieza que es una obligación que pesa sobre el empresario (art. 32 OGSHT), cuyo incumplimiento da lugar a su consideración como infracción calificable de acuerdo con la severidad de la misma.

La solidaridad entre empresas alcanza a todo tipo de responsabilidad que no sea de tipo personal, como es la penal. Esta conclusión se deduce de la letra de la Ley que no hace distinción entre responsabilidades, y, además, utiliza la expresión *empresa* en lugar de empresario a la vista de los problemas que plantea la cuestión de la personalidad de la pena. Las responsabilidades civil, administrativa en forma de multa y los recargos de prestaciones, en definitiva, recaen sobre los patrimonios de las empresas que deben de responder, que son la principal y las contratistas y subcontratistas, pues a todas alcanza la obligación según se estableció en el artículo 24.3 de ésta Ley. Algunas infracciones administrativas, dependiendo de su tipificación, pueden generar responsabilidad exclusivamente sobre el empresario principal, como es el caso previsto en el número 14 del artículo 47 LPRL. En otros casos no es tanto que exista solidaridad en la responsabilidad como que existan varias sanciones, una para cada uno de los empresarios implicados, cual es el supuesto del número 13 del mismo artículo 47.

En las empresas de trabajo temporal la premisa de la que se parte es la contenida en el artículo 28.1 LPRL según el cual los trabajadores de estas empresas no pueden tener una protección más baja que el resto. La referencia que aquí se hace a este tipo de empresas no es muy afortunada porque se declara que la empresa usuaria «será responsable de la protección en materia de seguridad y salud», cuando debería decir que es la obligada a garantizar la salud y seguridad y, en función del posible incumplimiento declarada responsable. La confusión se completa cuando en el artículo 28.5 LPRL, dedicado en principio a las obligaciones de seguridad, se insiste en que la empresa usuaria es «responsable de las condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores». Sobre dicha empresa pesa, «además», la obligación de información sobre los riesgos a que el trabajador va a estar expuesto.

Con la alusión que se hace en el artículo 42.2 LPRL al artículo 16 de la Ley 14/1994, que insiste en la obligación de la empresa usuaria de información sobre los riesgos del trabajo y la declara responsable de los recargos de prestaciones por falta de medidas de seguridad, parece que se intenta hacer recaer el peso de las responsabilidades sobre esta empresa liberando de responsabilidad a la empresa de trabajo temporal. Pero tal interpretación no es muy aceptable. No lo es porque la empresa de trabajo temporal no puede quedar al margen del modo en que el trabajo se presta desde el momento en que los trabajadores, quierase o no, están vinculados con la empresa de trabajo temporal, la cual debe vigilar periódicamente su estado de salud (art. 28.3 LPRL) y proporcionarles formación adecuada a las características del

puesto de trabajo a cubrir (art. 28.2 LPRL), obligación ya contenida en el artículo 12.2 de la Ley 14/1994. Lo que quiere decir que, antes de la puesta a disposición de la empresa usuaria, debe la de trabajo temporal haber obtenido de ella la cooperación necesaria en forma de información sobre las características y riesgos del puesto de trabajo que la impiden desligarse de la suerte que puedan correr los trabajadores cedidos, hasta el punto que constituye una infracción muy grave formalizar contratos de puesta a disposición que impliquen peligrosidad para la salud y seguridad de los trabajadores [art. 19.3.b) Ley 14/1994]. La interpretación más plausible es que, dado lo triangular de la relación y vista la existencia de obligaciones que pesan sobre ambas partes, cabe pensar en una responsabilidad subsidiaria de la empresa de trabajo temporal en relación a la empresa usuaria. Al margen de que sea responsable única por los incumplimientos de las obligaciones que específicamente tiene asignadas en el artículo 28 LPRL.

El capítulo V de la Ley 14/1994 está dedicado a las infracciones y sanciones rompiendo, una vez más, la unidad una vez conseguida por la LISOS. Se plantea la duda de si las infracciones en materia de seguridad e higiene tipificadas en el artículo 20.3.b) de la citada Ley 14/1994 deben remitirse para la sanción a la Ley que aquí se comenta, en lugar de a la LISOS. La primera opción es la más defendible por el criterio de ley especial que tiene la de Prevención de Riesgos Laborales.

La responsabilidad directa y principal de la empresa usuaria está justificada porque es la que directamente aprovecha la prestación de trabajo y porque es la que controla el medio en que se presta. Pero repase que también la empresa de trabajo temporal se lucra con la puesta a disposición y mantiene la vinculación con el trabajador, por lo que no está al margen de las condiciones en que el trabajo se presta y, por ello, cabe exigirle una responsabilidad subsidiaria, consecuencia de la relación existente entre ambas empresas a las que se les impone la cooperación de que entre ellas haya un flujo de información sobre las condiciones en que el trabajo se va a prestar.

3. La responsabilidad administrativa

La inexistencia de una idea monista de responsabilidad se pone de manifiesto incluso cuando se trata uno de los grandes bloques en que se dividen las responsabilidades, en concreto cuando se trata de la responsabilidad administrativa. En efecto, no existe una única forma de la misma ya que junto a la habitual depuración de responsabilidad mediante la imposición de sanciones en forma de multa, pueden encontrarse otras formas de responsabilidad que en algunos casos no revisten la forma de sanciones, por ello conviene separar, al igual que lo hace la LPRL, las distintas responsabilidades, como son básicamente la imposición coactiva de una conducta y las sanciones administrativas.

3.1. La paralización de trabajos

La paralización del trabajo es uno de lo tipos de responsabilidades administrativas que, con una escasa difusión en nuestro derecho, tiene grandes potencialidades preventivas en los ámbitos de la seguridad industrial (este tipo de medidas estan previstas en el artículo 10.2 Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria) y de la prevención de riesgos en el trabajo. El artículo 44 de la LPRL ha dado acogida a esta figura, que consiste en la imposición coactiva por la administración a un particular de una conducta claramente distinguible de las sanciones. Es un tipo de responsabilidad sumamente interesante y de particular utilidad en la materia que nos ocupa, que pone en tela de juicio la famosa incoercibilidad de las obligaciones de hacer, por lo menos en el ámbito en el que se dan relaciones de supremacía. La imposición coactiva de una conducta debe ser distinguida de las sanciones administrativas. No es una sanción. Hay que recordar que no existe en nuestro ordenamiento una idea monista de responsabilidad que valga para todas las manifestaciones de la misma, mas allá de la muy simple de que cada uno en derecho debe estar a las consecuencias de su conducta. Por esto mismo las responsabilidades administrativas no se limitan a las sanciones que recaen sobre las infracciones previamente tipificadas.

En cualquier caso, entre la sanción administrativa y la imposición coactiva de una conducta hay algunos puntos en común, como son, en primer lugar, que ambas parten de un incumplimiento previo de una obligación impuesta en una norma y, en segundo lugar, la clara vocación de futuro de evitar la repetición de la conducta incumplidora. Sin embargo, la imposición coactiva busca que el concreto incumplimiento cese de modo inmediato y se cumpla la obligación en sus exactos términos, para lo cual la administración utiliza sus poderes de supremacía. No hay actuación sancionadora alguna que castigue la desobediencia al ordenamiento. Repárese que con la sanción no se tiene ninguna seguridad de que el infractor vaya a corregir su conducta. Puede darse que continúe pertinazmente infringiendo, aún habiendo cumplido con la sanción (pagando la multa, por ejemplo).

Las coactivas no son medidas desconocidas en nuestro derecho ya que, por una parte, el artículo 19.5 ET preve la posibilidad de que la autoridad laboral, a instancia de representantes de los trabajadores o de otro modo pero con informes técnicos precisos, pueda decretar la paralización del trabajo. Por otra, el derogado 4.9 OGSHT y el artículo 188 LGSS de 1974, todavía vigente al haber quedado fuera de la refundición que llevó a cabo el RD Legislativo 1/1994, han venido reconociendo al Inspector de Trabajo una potestad para la paralización del trabajo.

La paralización de la actividad productiva que se regula en el citado artículo 44 LPRL es una decisión que se deja al prudente arbitrio del Inspector ante la valoración que él mismo realiza de la gravedad e inminencia de un

riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores. Hay que destacar que el artículo 188.1 LGSS de 1974 exige solamente que la inobservancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo «impliquen grave riesgo para los trabajadores... o para terceros», sin que sea precisa la inminencia. Lo más seguro es interpretar que el sentido de la paralización está en conjurar un peligro que puede concretarse en cualquier momento, de otro modo los requerimientos para subsanar el problema serían el instrumento adecuado. No hay contradicción entre ambas normas porque el concepto de grave utilizado por el artículo 188.1 citado es uno indeterminado en el que cabe perfectamente la idea del peligro inminente, tal y como es utilizado en el artículo 4.4.º de la LPRL.

El sentido de la paralización está en la incompatibilidad entre las condiciones en que el trabajo se presta y los niveles de protección de la salud y seguridad de los trabajadores exigidos, por ello la reanudación de la actividad productiva no se puede producir hasta tanto no se eliminen las causas que motivaron la paralización. Lo lógico es que para reanudarse la actividad se exigiera una comprobación de la subsanación de las causas que provocaron la paralización por la misma autoridad que la decretó, sin embargo, se permite que sea el propio empresario quien levante la paralización al estimar por sí mismo que con las mejoras que ha introducido se han eliminado las causas que movieron al Inspector a paralizar. Es decir se permite que un particular disponga de una decisión de alguien investido de autoridad como es el Inspector de Trabajo. En todo caso la intervención del Inspector sigue siendo necesaria, pues según el artículo 2.4 Decreto 1860/1975, de 10 de julio, ha de diligenciar en el Libro de Visitas que se han subsado las causas que motivaron la paralización de los trabajos.

La orden de paralización genera, no solo la obligación de cumplir las prescripciones contenidas en las normas violadas que ya existía antes de la orden de paralización, sino otras nuevas cuyo incumplimiento genera, a su vez nuevas y distintas infracciones. Las nuevas obligaciones son, ante todo, cumplir con la orden de paralización de forma *inmediata*, lo que quiere decir en el instante en que se tiene conocimiento por escrito de la decisión del Inspector. En segundo lugar, pero al mismo tiempo, debe el empresario poner en conocimiento de los trabajadores afectados y de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad. Esta comunicación debe hacerse al tiempo que se da cumplimiento a la orden mediante el traslado de la propia comunicación de paralización. De otro modo los trabajadores podrían no tener conocimiento exacto de las causas que motivan la paralización. Este extremo es importante porque, habida cuenta de que el empresario puede impugnar ante la Autoridad laboral la decisión del Inspector y de que aquella puede en su resolución levantar la paralización, los trabajadores pueden recurrir contra esta decisión, pues no hay otra forma de entender que la resolución sea ejecutiva «sin perjuicio del recurso que proceda». Lo que ocurre es

que si los representantes de los trabajadores, tras la información que han obtenido con la comunicación de la orden de paralización del Inspector, siguen pensando que el peligro grave e inminente persiste, pueden recurrir a la vía del artículo 21 de decretar ellos la paralización, que a su vez será recurrida, probablemente con éxito por el empresario, con lo que al final se acaba llevando la discrepancia a la lejana vía judicial, en la que se pueden intentar medidas cautelares.

Si hay desobediencia a la orden de paralización y se produjera algún accidente de trabajo los artículos 195 LGSS de 1995 y 188.4 LGSS de 1974 equiparan ese accidente a la falta de «formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados, con independencia de cualquier otra responsabilidad o sanción a que diera lugar». Esto quiere decir que el empresario sería declarado responsable de las resultas de esos accidentes, además de los posibles recargos. Los trabajadores afectados, sin embargo, no sufrirían las consecuencias de una posible insolvencia porque opera el principio de la automaticidad de la prestación, siendo la Mutua de Accidentes de Trabajo quien tendría que adelantar las prestaciones, pero conservando el derecho de repetir contra el empresario y, caso de ser insolvente, podría reclamar contra el INSS como responsable subsidiario de las prestaciones (STS, sala social, de 27 de noviembre de 1994).

La paralización de trabajos aquí regulada no es una suspensión del contrato de trabajo por causa no imputable al trabajador, es una situación de imposibilidad de cumplimiento de la prestación de las reguladas en el artículo 30 ET. El trabajador conserva por ello su derecho al salario durante todo el tiempo que dure la situación, sin que posteriormente se pueda «hacerse el compensar el que perdió con otro trabajo realizado en otro tiempo» (art. 30 ET).

Las facultades de paralizar que tiene el Inspector de Trabajo corresponden a los órganos administrativos específicos para los trabajos «en minas, canteras y túneles que exijan aplicación de técnica minera, ... los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o empleo de energía nuclear», según el artículo 7.2 LPRL.

3.2. Las infracciones administrativas

El uso del *ius puniendi* del Estado que se expresa en la imposición de las sanciones administrativas está sometido a las exigencias de legalidad y tipicidad impuestas por el artículo 25.1 CE, como muy tempranamente el Tribunal Constitucional declaró (STC 18/1981, de 8 de junio). Esas exigencias son las que trata de satisfacer el artículo 45 LPRL. La de legalidad es claro que se cumple pues la LPRL es una norma con el rango jerárquico suficiente que viene a sustituir a la LISOS, dictada, entre otras razones, para cumplir las

exigencias constitucionales de legalidad y de tipicidad. Hay que recordar que el principio de legalidad de las sanciones, no solo exige la descripción de la sanción en una norma escrita, sino que, además, ésta ha de tener rango de ley formal. Lo que ocurre es que en las infracciones administrativas, como luego se señalará, está admitida la colaboración de la ley con el reglamento para la tipificación de las conductas infractoras.

Cabe preguntarse la utilidad que tiene traer a la LPRL toda la materia relativa a las infracciones y sanciones administrativas, fragmentando la unidad de la regulación del derecho social sancionador que hacía la LISOS, la cual, por cierto, ha quedado reducida a una insignificante expresión en virtud de los efectos derogatorios producidos principalmente (aunque no solo) con la promulgación del RD Legislativo 1/1995, en base a la habilitación de la Ley 11/1994. Se ha roto así una encomiable tendencia a unificar el derecho social sancionador administrativo, lo que provocará que la homogeneidad de criterios con que actuar en las distintas parcelas del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ahora estará mucho más amenazada.

Hecha esta opción por el legislador, ahora como antes, los problemas más relevantes se plantean en relación con el sujeto activo de la infracción y con la tipificación de las infracciones.

En relación con el primero de ellos hay que destacar que la declaración como responsable del empresario significa que tanto puede serlo el empresario persona física, si la empresa no ha adoptado forma jurídica alguna de sociedad, como el empresario persona jurídica, lo que es tanto como decir que será al patrimonio de la empresa al que se le pondrá al cargo de la correspondiente sanción. No el patrimonio personal de los directivos, que, sin embargo, pueden llegar a ser responsables penales. No obstante, de acuerdo con el artículo 133.1 del RD Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre, texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, los administradores pueden ser responsables frente a la sociedad y frente a los accionistas del daño que causen por actos contrarios a la ley o sin la diligencia con la que deben desempeñar el cargo.

Cuando se habla de empresarios hay que traer a colación las particularidades de cada uno de sus tipos. En concreto, conviene señalar ahora que los trabajadores autónomos, dada su imposible calificación como empresarios, no pueden ser sujetos de responsabilidad administrativa en los términos de contenidos en la LPRL. Para que pudiera deducirseles alguna responsabilidad en éste mismo artículo se tendrían que haber arbitrado los modos específicos de exigirla, de modo parecido a lo que se ha hecho con la función pública, pero tal cosa no se ha hecho.

La conducta sancionable tanto puede ser una acción como una omisión, pero la declaración general contenida en éste artículo sirve de muy poco si esa acción u omisión no puede ser subsumida en alguno de los tipos que se especifican en los artículos 46, 47 y 48 LPRL que, necesariamente, deben su-

poner violación de una obligación contenida en el bloque normativo que conforma la seguridad e higiene en el trabajo compuesto por normas legales, reglamentarias y convenios colectivos de eficacia general o estatutarios al que se remiten. Quiere esto decir, en primer lugar, que la mera violación de alguna obligación de seguridad e higiene contenida en el citado bloque normativo no es susceptible por sí misma de generar la infracción administrativa sancionable, por la sencilla razón de que la conducta infractora sancionable es solamente la que está descrita en los artículos 46, 47 y 48 LPRL recién citados. En segundo lugar, que la tipificación no está hecha de modo completo en aquellos artículos referidos a la infracciones leves, graves y muy graves, sino que se remiten para la precisa descripción de dicha conducta a las normas a las que se ha aludido. En definitiva, y dicho de otro modo, la tipicidad exige que la infracción de cualquier norma de las que conforman el bloque normativo de la seguridad e higiene en el trabajo sea reconducible a alguno de los tipos de infracciones leves, graves o muy graves de los artículos 46, 47 y 48 LPRL, aunque, como se verá, los tipos son abiertos al dar acogida a conceptos jurídicos indeterminados en su formulación, cosa que probablemente no sería posible en caso de infracciones penales.

Lo que se sanciona administrativamente no es tanto el incumplimiento de la obligación de seguridad como la violación de una norma jurídica que contiene, eso sí, esa obligación, de tal modo que no es preciso que se produzcan daños a los trabajadores, ni siquiera que se produzca accidente o enfermedad alguna, para que la infracción administrativa exista, cosa que se evidencia cuando el artículo 49.1.c) LPRL toma como criterio para la gradación de las sanciones «la gravedad de los daños...que hubieran podido producirse». La existencia de la violación de la norma es suficiente para apreciar la infracción, lo que quiere decir que se trata de un tipo de responsabilidad objetiva. La apreciación de los aspectos culpabilísticos de la conducta del empresario infractor no se tienen en cuenta para calificar la infracción, sino para graduar la imposición de la sanción, como se deduce del artículo 49.1.h) LPRL.

De lo que antecede puede deducirse que el incumplimiento de la obligación general de seguridad, que no hay que olvidar está reconocida tanto en el artículo 15.1 LPRL, como en el artículo 19.1 ET, es inhábil para generar una infracción administrativa porque la amplitud de su formulación no contiene una descripción suficiente clara de la conducta incumplidora que pueda ser subsumida en uno de los tipos descritos como infracciones sancionables. La función del tipo es exactamente esa, la descripción suficientemente precisa, aunque no sea exhaustiva, de la conducta merecedora de sanción que impida un margen amplio de apreciación sobre si hay infracción sancionable o no a la autoridad administrativa que aplica la norma. Caso contrario el administrado no sabría a que atenerse y se violaría así el principio de legalidad, entendido como ley escrita y ley anterior a la existencia de la infracción. Preci-

samente cuando se describe una obligación a través de estándares que precisan para su aplicación tener en cuenta las circunstancias tanto personales, como de tiempo y lugar, no parece que se estén satisfaciendo las exigencias constitucionales de tipicidad.

Lo que se acaba de exponer no quiere decir que no exista responsabilidad por violación de la obligación general de seguridad, que según se ha dicho implica que el empresario debe de aplicar el mejor medio posible, por encima, incluso, de lo reglamentado si los conocimientos de la ciencia y de la técnica lo permiten. La responsabilidad en que incurre en estos casos el empresario incumplidor es, sin discusión, civil, pues es una obligación que se deriva del propio contrato de trabajo, correlato del poder de dirección, siempre y cuando se hayan producido daños a los trabajadores, y, además, casi con toda seguridad, por recargos de prestaciones de Seguridad Social, pues no es necesario para su imposición la tipificación de las conductas, exigible solo cuando se trata de aplicar el *ius puniendi* del Estado, cosa que no ocurre al imponer dichos recargos.

Para la imposición de la sanción se precisa la instrucción de expediente sancionador, cuyo procedimiento se encuentra regulado en el capítulo VIII de la LISOS, siendo de destacar que el acta de infracción de la Inspección de Trabajo normalmente será el medio que dará inicio a dicho expediente, pero no quiere decir que sea el único medio de hacerlo, pues tanto el artículo 68 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de aplicación subsidiaria, como el artículo 51.1.a) LISOS permiten que se inicie a instancia de la persona interesada. En cualquier caso la intervención de la Inspección es necesaria pues es quien eleva a la autoridad laboral la propuesta de sanción.

En el artículo 3 LPRL se incluye en el ámbito de aplicación de la misma a «las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas», pero allí mismo se añadía que tal inclusión se hace «con las peculiaridades que... se contemplan en la presente ley o en sus normas de desarrollo». Una de esas peculiaridades, y no la menor ciertamente, es el modo como se exige la responsabilidad administrativa y el procedimiento para su depuración cuyos criterios esenciales se regulan en éste artículo.

Ante todo hay que destacar que con discutible criterio el legislador ha optado por eliminar la posibilidad de imposición de las sanciones contempladas en la LPRL a la Administración Pública, ya que en caso de existencia de infracciones, que hay que pensar son las mismas que se tipifican en los artículos 46, 47 y 48, lo que cabe es «la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos». Se rompe así la correlación que de modo general existe entre infracción y sanción.

Se ha dicho que el criterio es discutible pues la existencia de distintas Administraciones Públicas con personalidad jurídica propia (aunque existan técnicas de reducción a una personalidad única), como son la Administra-

ción General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público «con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas» (art. 2.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre) permitiría la búsqueda de alguna técnica de sanción, cuanto menos en aquellas administraciones sometidas a una tutela mayor o menor de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas. Tampoco sería imposible encontrar algún medio para la limitación de la capacidad de gasto de un determinado Departamento de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, pues a la postre eso es lo que significaría la imposición de sanciones dentro dentro de la Administración, habida cuenta que la cuantía de la sanción iría a parar a la misma Caja de la que procedieron los recursos con que hacerla frente. La limitación del gasto colocaría al responsable de ese Departamento incumplidor en una mala posición ante sus electores, esto es, al final la responsabilidad administrativa se resolvería en una responsabilidad política, lo que es perfectamente acorde con el principio democrático.

El procedimiento para imponer la realización de las medidas correctoras de los incumplimientos será distinto según se trate de la Administración General del Estado o las demás, luego parece que habrá varios procedimientos que seran, a su vez, distintos del ya especial regulado en el capítulo VIII LISOS. La regulación de esos procedimientos está deferida al desarrollo reglamentario, pero solamente se dan en ésta ley los criterios a los que se tiene que sujetar la regulación del referido a la Administración General del Estado, lo que plantea dudas sobre la constitucionalidad de la auténtica deslegalización que parece se hace con el resto de ellos.

La iniciación del procedimiento tanto puede hacerse «por el órgano competente de la Inspección de Trabajo» (expresión oscura que puede entenderse como el Inspector al que se le atribuya competencia para actuar en ese ámbito, según criterios que no aparecen en esta ley), por propia iniciativa, «por orden superior», que hay que pensar que es del superior jerárquico del propio Inspector, o «a petición de los representantes del personal». Parecería que no puede iniciarse el procedimiento a iniciativa del o funcionarios afectados por la infracción, pero esa conclusión no es aceptable porque no puede privarse de legitimación para iniciar el procedimiento a aquellos que tienen un interés más directo, aparte que al no estar expresamente prohibida esta posibilidad, cabe la aplicación subsidiaria el artículo 68 de la Ley 30/1992.

Parece que el requerimiento del Inspector para que se subsanen las deficiencias que, de acuerdo a su prudente arbitrio, ha observado es distinto de la resolución «de la autoridad competente» (que hay que suponer es la laboral según el ámbito de la unidad administrativa escrutada) que ordena la puesta en práctica de las medidas correctoras. No hay otro modo de enten-

der que tras el requerimiento pueda la unidad administrativa inspeccionada formular alegaciones. Se supone que esas alegaciones se dirigirán a la autoridad laboral competente que dictará la resolución aludida. La discrepancia que ha de resolver el Consejo de Ministros surge entonces sobre la orden contenida en dicha resolución. Nada obsta, sin embargo, que pueda deducirse responsabilidad disciplinaria si la deficiencia fuese consecuencia de una conducta ilegítima de un funcionario que estuviese al cargo de la aplicación correcta de esta normativa.

La calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves es necesaria tanto para una adecuada tipificación, como para la imposición de la sanción adecuada. No se utilizan, como se verá, exclusivamente los criterios del deber infringido y la entidad del derecho afectado como criterios de la anterior calificación, sino que también se tendrá en cuenta en algunas ocasiones el resultado efectivo o posible de la conducta infractora. Las definiciones contenidas en el artículo 4 LPRL son de utilidad también en éste punto, muy en concreto la previsión contenida en su número 2 que obliga a tener en cuenta en esa valoración «la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo», lo que es un criterio importante para determinar conceptos tan indeterminados como los de grave o leve.

3.3. La calificación de las infracciones

Para la calificación de estas infracciones como leves se recurre en el artículo 46 LPRL, que sustituye al derogado artículo 9 LISOS, a diversos criterios como son en algunos casos la poca entidad de los deberes incumplidos o de los derechos violados, según se puede deducir directamente de la norma, como es el caso de los números 1, 2, 3 y 5. En el caso del número 4, sin embargo, la conducta empresarial, si está calificada como de infracción leve, es porque el resultado de la misma no produciría un riesgo grave para la salud y seguridad de los trabajadores, conclusión a la que se llegaría mediante la utilización, a su vez, de los criterios contenidos en el artículo 4.2 LPRL, esto es, porque la probabilidad de que se produzca el daño sea escasa y la severidad de los mismos, caso de producirse, pequeña, pero siempre, tangase en cuenta, razonando en términos hipotéticos, porque para la existencia de la infracción administrativa no es necesario que exista daño alguno, ni siquiera accidente, basta con la infracción de la norma que impone una obligación.

La infracción contenida en el número 1 no precisa de remisión alguna a otra norma, legal o convencional, porque la tipificación que aquí se hace es suficientemente precisa. Es decir, en éste mismo artículo se está imponiendo la obligación de mantener limpio el centro de trabajo. Lo que como infracción está expresado en negativo puede leerse en positivo como obligación. En cualquier caso esta obligación también está contenida en el artículo 32 de

la OGSHT, por el momento vigente hasta tanto no se promulgue el reglamento que la sustituirá. No es el caso de las demás que precisan remitirse a otra norma para describir la conducta infractora.

La infracción contenida en el número 4 es una cláusula general de cierre que no hace referencia a obligación concreta impuesta por norma determinada, sino en general a cualquier obligación que esté contenida en el enorme bloque normativo que constituye la regulación de la seguridad e higiene en el trabajo, en el que están incluidos, hay que insistir, los reglamentos y las cláusulas normativas de los convenios colectivos de eficacia general. Lo que ocurre es que es preciso que la conducta infractora esté descrita en términos tales que no dejen márgenes amplios de interpretación al órgano administrativo depurador de la responsabilidad que coloquen al administrado en una posición de no saber si su conducta es o no merecedora de sanción. No quiere decir que este excluido el uso de conceptos jurídicos indeterminados, pero su utilización debe hacerse de tal modo que el proceso de determinación no implique una auténtica construcción del tipo por la autoridad administrativa que aplica la norma.

Las infracciones de los números 2, 3 y 5 se refieren al incumplimiento de obligaciones instrumentales del empresario, todas ellas ligadas de un modo u otro a deberes de información, regulados en el artículo 18 de esta Ley.

El artículo 47 LPRL a sustituir al derogado artículo 10 LISOS frente al cual se distingue por el aumento no pequeño del número de infracciones graves que contiene. Ese aumento, sin embargo, es más aparente que real. En efecto, la cláusula general de cierre del número 9 del citado artículo 10 LISOS, que en términos parecidos está hoy recogida en el número 16 de éste artículo, posibilitaba considerar infracción grave a cualquier infracción de la normativa de seguridad e higiene que crease riesgo grave para los trabajadores, calificación a la que se llega utilizando los criterios contenidos en el artículo 4.2 LPRL. Ello permite afirmar que no hay hoy más conductas calificables como infracciones graves de las que había antes de la promulgación de ésta ley. Lo que se ha producido es simplemente un aumento de la enumeración descriptiva de aquellas conductas infractoras, lo que no es otra cosa que una mayor tipificación de las infracciones, que hay que saludar como un beneficio para la seguridad jurídica. Algunas de las aparentemente nuevas infracciones no son más que calificación como infracción del incumplimiento de alguna obligación regulada en los capítulos III, IV o V de ésta ley. Hay que volver a insistir aquí que para la existencia de infracción no es necesaria la producción de daño alguno a los trabajadores, ni siquiera accidente. La infracción consiste simplemente en la violación de una norma que contiene una obligación, conducta que está en ocasiones descrita de modo completo en éste artículo, que así está imponiendo él mismo la obligación y, en la mayoría de los casos, se remite para hacerla a otras normas.

Desde el punto de vista de la materia de las obligaciones incumplidas

pueden agruparse las infracciones, en primer lugar, entre las que violan la obligación de incluir la seguridad en el plan de la empresa, cuales son la contenida en el número 1, cuya tipificación se realiza de un modo completo, aunque es clara la remisión no explícita al artículo 16.1 y 2 LPRL y la contenida en el número 6, que se remite para la descripción de la conducta sancionable, hay que entender, al RD 555/1986, de 21 de febrero, sobre seguridad e higiene en la construcción. También puede incluirse en este grupo la omisión de investigar sobre las causas de los accidentes y daños sufridos por los trabajadores o sospechas de la insuficiencia de las medidas adoptadas, que se regula en el número 3. Se hace aquí una tipificación completa que no precisaría de remisión a norma alguna, aunque es claramente conectable con las previsiones de los artículos 14.2, y 16.3 de la misma LPRL.

En segundo lugar las que suponen incumplimiento de las obligaciones instrumentales de información, documentación y formación. Entre estas están las contenidas en el número 3, que se remite a la obligación contenida en el artículo 23.3 LPRL, el cual, a su vez hace una remisión al desarrollo reglamentario. La contenida en el número 4 que hace la remisión expresa a los artículos 16, 22 y 23 siempre de la misma LPRL. En el número 5 se contiene la infracción de la obligación de comunicación de apertura del centro de trabajo regulada en el artículo 6 del RD-Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras y laborales, desarrollado por OM de 6 de mayo de 1988, la tipificación de la infracción como grave se completa con la previsión aquí contenida de que se trate de una industria nociva, insalubre o peligrosa, porque caso contrario la infracción tendría que ser reconducida al número 3 del artículo 46 LPRL. La infracción regulada en el número 8 debe de ser conectada con las obligaciones contenidas en los artículos 18 y 19 LPRL. Repárese que la utilización de los conceptos jurídicos indeterminados *suficiente* y *adecuada*, relativos a la información y formación de los trabajadores, no supone un atentado contra las exigencias de tipicidad, porque con la remisión a los bloques normativos de referencia la autoridad administrativa que aplica esta norma no tiene poderes interpretativos que supongan a una reconstrucción del tipo. El incumplimiento de los deberes de información y consulta, regulados sustancialmente en el capítulo V de esta ley, es también una infracción grave según se establece en el número 11. Aunque parece que el tipo es muy genérico, en realidad no lo es tanto porque en las normas a las que se remite puede encontrarse un alto grado de precisión de la conducta exigible al empresario. En el número 17 se contiene la infracción sobre la infracción de obligaciones de información regulada también en el artículo 28.4 de la misma LPRL cuando el empresario utilice trabajadores con contratos temporales o procedentes de empresas de trabajo temporal. En este artículo, por cierto, también se recurre a conceptos jurídicos indeterminados, sin que ello suponga mayor problema. Por último, en el número 18 se hace de nuevo una remisión expresa, ahora a los artículos 18.1

y 23.1 LPRL ley, con lo que la tipificación es muy completa cuando se infringen los derechos de los representantes de los trabajadores de información y acceso a la documentación necesaria al servicio de prevención.

En tercer lugar hay que destacar una infracción relativa a la violación de la obligación de adecuación entre condiciones personales del trabajador y exigencias del puesto de trabajo, cual es la contenida en el número 7. Es necesario tener en cuenta que dicha obligación está contenida en el artículo 15.2 LPRL y en el artículo 123 de la LGSS de 1994. Para categorías especiales de trabajadores, esto es, aquellos que padezcan enfermedades o dolencias que puedan afectar al modo de realizar el trabajo existen prescripciones a ellos referidas en el art. 189 LGSS de 1974, en vigor. Se trata de una obligación particularmente bien descrita en el artículo 123 LGSS citado que se refiere a todos los trabajadores cualquiera que sea el tipo de trabajo que vayan a desarrollar, porque la obligación de seguridad vincula al empresario con cada uno de los singulares trabajadores a su servicio, además de otras obligaciones que tienen una dimensión colectiva.

En cuarto lugar es distinguible una infracción relativa a la violación de las obligaciones sobre limitaciones, o incluso prohibiciones, en el uso de determinados agentes que se contiene en el número 9. La remisión a la normativa reglamentaria, generalmente de alto contenido técnico, es obligada porque de otro modo no es comprensible esta norma. Esta normativa es abundantísima y siempre susceptible de estar sometida a gran movilidad. A modo de ejemplo pueden citarse la OM de 9 de abril de 1986, sobre el plomo metálico; las OOMM de 31 de octubre de 1984 y 7 de enero de 1987, sobre el uso del amianto; el RD 1753/1987, de 5 de noviembre, sobre radiaciones ionizantes. Normalmente estas normas están redactadas de tal manera que no dejan apenas margen para la interpretación, sin referencia alguna a circunstancias de tiempo o lugar, por lo que las exigencias de tipicidad están más que satisfechas.

En quinto lugar pueden agruparse una serie de infracciones relativas al incumplimiento de obligaciones que atañen a las actividades de prevención. Estas son la contenida en el número 10 que hace una expresa referencia al artículo 20 de esta ley, dedicado a las medidas de emergencia. La expresada en el número 12, que debe relacionarse con las obligaciones de los artículos 30.2 y 37.2 LPRL, sobre medios y formación de los trabajadores dedicados a las tareas de prevención. De nuevo, para determinar si ha habido infracción es necesario interpretar los conceptos indeterminados de *necesario* y *adecuados* referidos a esos medios y formación suministrada, pero tampoco esto merece una tacha porque del contexto de la ley se puede deducir con suficiente claridad lo que es adecuado a estos efectos. En el número 15 se tipifica una infracción con la ayuda del artículo 30 LPRL, que obliga al empresario a designar a varios trabajadores para ocuparse de las tareas de prevención, constituir un servicio de este tipo o concertarlo con una entidad

externa a la empresa. Las obligaciones son claras, pero se preve un desarrollo reglamentario. Por último en el número 19 se encuentra una infracción que, en tanto que no se dicte la norma reglamentaria anunciada en el artículo 30.6 LPRL, no puede ser operativa por una carencia insubsable en la propia ley u otras norma de la mínima tipificación exigible.

En sexto lugar hay que situar las infracciones relativas a los incumplimientos de las obligaciones de los empresarios que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, como son las contenidas en los números 13 y 14. Esas infracciones son por incumplimiento de las obligaciones de coordinación (núm. 13), para cuya descripción es necesario remitirse al artículo 24.1 LPRL, y afecta a todos los empresarios implicados. No es el supuesto del número 14 que se refiere a la perfectamente tipificada infracción del empresario principal por incumplimiento de su obligación de información al resto de los empresarios. Aunque la tipificación es completa, la referencia al artículo 24.2 LPRL es obligada.

En séptimo lugar hay que referirse a la infracción de la obligación de realizar reconociminetos médicos de vigilancia de la salud regulados en el artículo 22 de ésta ley, que plantea no pocos problemas. La obligatoriedad de realizar reconocimientos médicos para el empresario y las consecuencias en el ámbito de la Seguridad Social sobre su incumplimiento, siguen estando reguladas en los artículos 196 y 197 LGSS. El incumplimiento de esa obligación generará para el empresario ser declarado responsable directo de las prestaciones derivadas de la enfermedad profesional que pueda a producirse. Los trabajadores afectados, sin embargo, no sufrirían las consecuencias de una posible insolvencia porque opera el principio de la automaticidad de la prestación, siendo la Mutua de Accidentes de Trabajo quien tendría que adelantar las prestaciones, pero conservando el derecho de repetir contra el empresario y, caso de ser insolvente, podría reclamar contra el INSS como responsable subsidiario de las prestaciones (STS, sala social, de 27 de noviembre de 1994). La Mutua también incurre en responsabilidad si incumple las obligaciones que tiene asignadas.

Finalmente hay que destacar que el número 16 contiene una clausula general de cierre muy semejante a la que contenía el artículo 10.9 LISOS. En este caso la descripción de la conducta infractora está deferida en su totalidad a la muy vasta normativa sobre prevención de riesgos en el trabajo. Para que se cumpla la exigencia de tipicidad es preciso que en la norma que se considere infrigida esté descrita con suficiente precisión una obligación empresarial. La calificación como grave de estas infracciones se hace de acuerdo a los criterios contenidos en el artículo LPRL. Una clausula de este tipo hace muy difícil que queden fuera del catalogo de infracciones violaciones de obligaciones empresariales que esten recogidas en cualquier norma con un mínimo de descripción. La lista de materias que se contiene en este número es meramente ejemplificativa, por tanto caben otras muchas.

El artículo 48 LPRL sustituye al derogado artículo 11 LISOS dedicado a las infracciones muy graves, frente al que dobla la enumeración de este tipo de infracciones. Pero, al igual de lo que ocurre con el artículo anterior, ese aumento no es tanto de conductas reales infractoras calificables como muy graves, cuanto de mera enumeración. De nuevo hay que recordar que la cláusula general del artículo 11.4 LISOS daba a las infracciones muy graves una amplitud muy semejante a la que hoy tienen con esta ley. Se dijo en los comentarios a los artículos anteriores, y se repite aquí, que para la existencia de la infracción, aún muy grave, no es necesario que se produzcan daños para los trabajadores, ni siquiera accidente. La infracción consiste en la violación de una norma que establece una obligación.

El artículo 48 LPRL, sin embargo, presenta la importante diferencia sobre el anterior de efectuar una real adición de una nueva infracción, cual es la efectuada en el número 5. En efecto, los criterios utilizados tanto por la LISOS como por la LPRL para la calificación como muy grave de una determinada infracción son la severidad y la inminencia de los daños susceptibles de producir el riesgo, criterios que no serían aptos para calificar como muy grave el incumplimiento de la obligación de confidencialidad «sobre los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores», al menos sin una labor interpretativa de la autoridad administrativa aplicadora de la norma que podría exceder de la mera aplicación para entrar en la creación de la figura infractora. En este caso no se trata de que se generen riesgos graves e inminentes para la integridad de los trabajadores, sino que la violación de la confidencialidad «con fines discriminatorios [o] en perjuicio de los trabajadores» (art. 22.4 LPRL) es de por sí una infracción muy grave por expresa calificación legal, que hay que suponer en razón del derecho constitucional violado (art. 18.1 CE).

La violación del derecho a la intimidad en la relación de trabajo constituye también una infracción laboral muy grave según lo que se establece en el artículo 96.11 ET, pero el supuesto de hecho del artículo 48 LPRL es distinto, ya que se trata de la violación de la intimidad específicamente sobre datos relativos a la salud de los trabajadores que, de obtenidos con fines protectores, pasan a ser utilizados con fines discriminatorios o en perjuicio suyo. Hay que pensar que la mera difusión de ellos es ya un perjuicio para el trabajador y, por ello, entra a formar parte del tipo aunque no este clara la particular voluntad insidiosa del empresario de dañar. Ya se ha dicho que la infracción administrativa no precisa de la existencia del dolo como la penal. De ello se deduce que atentar contra la intimidad en aspectos relativos a la salud cae dentro del tipo de éste artículo y no dentro del de las infracciones laborales del artículo 96.11 ET. La consecuencia es clara, la sanción será mucho más alta pues mientras que las infracciones laborales siguen siendo castigadas con las sanciones previstas en del artículo 37 LISOS, fijadas para las muy graves entre 500.001 a 15.000.000 de pesetas,

las que aquí tratamos merecen una sanción de entre 5.000.001 a 100.000.000 de pesetas (art. 49.4 LPRL).

Este último problema vuelve a plantearse de forma semejante con las infracciones, ya incluidas en artículo 11.2 LISOS, establecidas ahora en el número 2, aunque hay algunas diferencias. En efecto, el artículo 96.4 ET considera infracción laboral muy grave «la trasgresión de las normas sobre el trabajo de menores contempladas en la presente ley», mientras ésta ley solo tipifica las infracciones a las «normas específicas en materia de protección de la seguridad y salud de los menores». Separar lo que sea exclusivamente laboral de lo relativo a la protección de la seguridad y salud de los menores en el medio de trabajo no es fácil. ¿No son acaso protectoras de la salud de los menores las prohibiciones del artículo 6 ET?, ¿o qué decir de las previsiones especiales del artículo 34 ET sobre jornadas de trabajo? La alusión a las *normas específicas* de protección de la salud y seguridad parecería que vendría a resolver el problema, nomas específicas que habría que pensar son las contenidas en el artículo 27 LPRL. Pero el asunto no está tan claro porque este último artículo acaba remitiéndose a un desarrollo reglamentario que, en tanto no se dicte, deja vigente, en lo que se refiere a los menores, el Decreto de 26 de julio de 1957, sobre trabajos prohibidos a mujeres y menores, exactamente la misma norma a la que se refiere el artículo 6 ET. La conclusión es que todo este tipo de normas deben ser interpretadas como protectoras de la salud de los menores y, por tanto, constitutivas del supuesto de hecho de la infracción que aquí se comenta, con la consecuencia de la aplicación de las sanciones de LPRL y no de la LISOS.

La naturaleza protectora de la salud y seguridad de la trabajadora en cuanto a su posibilidad de ser madre que tienen todas las normas laborales es también evidente. El incumplimiento de todas ellas genera la infracción contemplada en el número 1 del artículo 48. Ciertamente tal infracción debe ser conectada con las previsiones del artículo 26 LPRL, pero también con las de los artículos 37.4 ET, sobre ausencias al trabajo por lactancia, y 48.4 ET, sobre suspensión del contrato con reserva de puesto de trabajo. Prueba de ello es que la Disposición adicional undécima añade al apartado 3 del artículo 37 ET un nuevo supuesto de ausencias retribuidas para exámenes médicos prenatales y técnicas de preparación para el parto.

En todas las demás infracciones la calificación de muy grave es debida a la presencia de un modo u otro de un riesgo grave e inminente. La inminencia del riesgo es lo que transforma algunas de ellas, en concreto las previstas en los números 4 y 6, siempre del artículo 48 de graves en muy graves, cuyos supuestos de hecho son idénticos a los de las infracciones graves contempladas en los números 7 y 9, respectivamente, del artículo 47 LPRL, con adición sobre la gravedad de la inminencia que aquí se comenta. Para concepto de riesgo grave e inminente es necesario remitirse al artículo 4.4 LPRL, siendo necesario recordar que ambos conceptos se remiten a la severidad de los

daños potenciales y a la proximidad de la transformación del riesgo en siniestro, apreciadas ambas cosas racionalmente. Comportamiento racional exigible a los sujetos actuantes de acuerdo con su nivel de formación e información sobre el proceso productivo. Es un patrón objetivo de conducta exigible no en su nivel máximo, ni tampoco mínimo, sino medio.

Las infracciones que se contienen en los números 3 y 7 del artículo 48 LPRL tienen como supuesto de hecho base la conducta del empresario tendente a impedir la paralización del trabajo en caso de riesgo grave e inminente. Pero hay notables diferencias entre ellas. La prevista en el número 3 consiste en una desobediencia a la orden de paralización del Inspector que en sí misma es una infracción autónoma de cualquier otra. Hasta tal punto que sería infracción muy grave incluso aunque después se demostrase que el Inspector había errado en su apreciación sobre la gravedad e inminencia de los riesgos. El tipo está aquí expresado de modo completo, sin que sea imprescindible traer en su auxilio el artículo 44 LPRL. La paralización de los trabajos ha de ser «inmediata». La reanudación de los trabajos sin haber subsanado las circunstancias que movieron al Inspector de decretar la paralización, se equipara a la desobediencia de la orden de paralización. Si hay desobediencia a la orden de paralización y se produjera algún accidente de trabajo los artículos 195 LGSS de 1995 y 188.4 LGSS de 1974 equiparan ese accidente a la falta de «formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados, con independencia de cualquier otra responsabilidad o sanción a que diera lugar», como se ha dicho anteriormente. Esto quiere decir que el empresario sería declarado responsable de los resultados de esos accidentes, además de los posibles recargos. Los trabajadores afectados, sin embargo, no sufrirían las consecuencias de una posible insolvencia porque opera el principio de la automaticidad de la prestación, siendo la Mutua de Accidentes de Trabajo quien tendría que adelantar las prestaciones, pero conservando el derecho de repetir contra el empresario y, caso de ser insolvente, podría reclamar contra el INSS como responsable subsidiario de las prestaciones.

El supuesto del número 7 es distinto. En éste caso se hace una remisión al artículo 21 LPRL que reconoce el derecho de naturaleza colectiva de los representantes de los trabajadores de paralizar la actividad productiva y el derecho individual de cada trabajador a negarse a prestar el trabajo en condiciones de riesgo grave e inminente. El primero de los casos la infracción consiste en la conducta empresarial que busca socavar las facultades de control de los representantes de los trabajadores sobre decisiones del empresario que, tanto por acción como por omisión, creen situaciones de riesgo grave e inminente. Se protege de este modo el contrapoder que, frente al poder de dirección ordinario del empresario, tienen los representantes de los trabajadores para actuar en defensa de la salud y seguridad de todos los trabajadores, reconocido en el artículo 21.3 LPRL de esta ley.

Esa especie de contrapoder tiene también una expresión individual en el *ius resistentiae* que el artículo 21.2 LPRL reconoce en cumplimiento de las previsiones del artículo 8.4 de la Directiva-marco. Precisamente lo que constituye una infracción muy grave es la conducta del empresario que hace imposible el *ius resistentiae*. No se trata de que no pueda sancionar al trabajador que con abuso use de ese derecho, pues repárese en que esa sanción es posterior al momento en que el peligro se produce, sino que, por los medios que sea, evite la misma toma de la decisión por parte del trabajador, o de su efectividad una vez tomada, para alejarse del puesto peligroso. El trabajador, obviamente, debe estar a las consecuencias de su acción, de tal manera que, si ese abandono del puesto de trabajo lo hizo comportándose contrariamente al estándar de racionalidad tal y como es acogido en el artículo 4.4 LPRL, se expone a una sanción. Pero el empresario debe pasar por el reconocimiento del derecho del trabajador a valorar la situación de riesgo y por la ejecutividad de su decisión.

El número 8 del artículo 48 LPRL, al igual que se hacía en el artículo 11.4 LISOS, contiene una cláusula general en iguales términos que los artículos 46.5 y 47.16 de la misma LPRL. El concepto de riesgo grave e inminente debe entenderse como más arriba se ha indicado para calificar la infracción como de muy grave.

3.4. *Las sanciones administrativas*

En la imposición de la sanción es donde verdaderamente se expresa el *ius puniendi* del Estado y, por ello es por lo que se exige que tal poder se ejerza con sometimiento a los principios de legalidad y tipicidad. El artículo 49 LPRL cumple con las exigencias constitucionales de predeterminación por norma con rango de ley de las sanciones correspondientes a las infracciones administrativas, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 3/1988, de 21 de enero). Viene a sustituir a los artículos 36.2, que queda expresamente derogado por la Disposición derogatoria, y 37 LISOS, que sigue vigente pero no es aplicable a la materia de prevención de riesgos en el trabajo, resultando así con un régimen sancionador específico, que rompe, una vez más la unidad de la normativa sancionadora en Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

La esencia de las sanciones aquí reguladas está en el mal que se hace recaer sobre el patrimonio del empresario, precisamente en razón de su previa conducta infractora. Es decir, son multas que tienen, por tanto, un carácter aflictivo y son una forma de expresar la reacción contra el desprecio del ordenamiento. No pretenden por ello imponer conducta alguna que no sea a través de la disuasión que se supone produce. Por eso son represivas y hacen al Tesoro Público beneficiario del monto pecuniario que suponen.

El establecimiento de un cuadro sancionador separado para las infracciones a las normas de prevención de riesgos en el trabajo ha traído consigo un importante aumento de la cuantía de las multas. La considerablemente mayor cuantía de las multas aquí establecidas, frente a las generales aplicables al resto de las infracciones laborales es debida a la importancia de los valores en juego: la vida, salud e integridad de los trabajadores. La opción del legislador ha sido, junto con el aumento de las cuantías, seguir con el sistema de fijación de cantidades fijas, en lugar de utilizar otros más modernos como los utilizados por el nuevo Código Penal de días-multa. Sorprende un tanto esta disparidad entre normas que se han publicado con un día de diferencia en el BOE.

La calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves tiene la consecuencia de que la subsunción de la conducta en alguno de los tipos contenidos en los artículos 46, 47 y 48 LPRL provoca que la cuantía de la multa tenga que moverse dentro de los límites que para cada tipo de infracción están fijados por la graduación que se hace en el número 4 del artículo 49 LPRL. Tipificada una infracción no existe posibilidad alguna para órgano sancionador para imponer sanción alguna fuera de esos márgenes. Es una actuación reglada.

Ahora bien, cada uno de los tres escalones correspondientes a las respectivas infracciones, al dividirse a su vez en tres grados, permite al correspondiente órgano sancionador valorar la conducta infractora utilizando los criterios suministrados en el número 1 del mismo artículo. Es decir, para determinar la cuantía de la multa, debe procederse a una especie de segunda tipificación, lo que ocurre es que los criterios utilizables para esta operación merecen cierta crítica, pues algunos, como los expresados en los apartados a) y b) parecen contradictorios con la finalidad principal de esta ley de evitar el riesgo. Otros parecen tender a una evaluación cuantitativa de los posibles daños (apartado d). Otros (apartados e), f), g) y h), en fin, podrían con más propiedad haberse refundido en algo así como los antecedentes sobre infracciones y sanciones, o si se quiere historial de la empresa en este ámbito. Lo que es cierto es que la discrecionalidad que permiten estos criterios no es poca. Los resultados de esa discrecionalidad pueden ser notables pues repárese que la diferencia entre 5.000.001 y 100.000.000 de pesetas en que se mueven las infracciones muy graves no es poca. Esos criterios, en todo caso, solo sirven para la determinación del grado de la sanción, pero, una vez fijado, la libertad del órgano administrativo es total.

Tal vez para atemperar esa discrecionalidad, el número 2 del artículo 49 LPRL introduce una estricta regla que impide modificar la calificación de las infracciones hecha con arreglo a los tipos contenidos en los anteriores artículos. Es una regla que introduce mayor claridad y seguridad sobre la regulación que se hacía en el artículo 36 LISOS.

Otro medio para combatir la señalada discrecionalidad es la exigencia

que se introduce en el número 3 del artículo 49 LPRL de que se expliciten, tanto en el acta de infracción del Inspector de Trabajo, como en la resolución final los criterios utilizados para la fijación de la cuantía. Es decir, se trata de una exigencia de clara motivación de la cuantía de la sanción, con la particularidad de que la imposibilidad de encontrar aplicables alguno de los estrictamente enumerados en el número 1, da lugar a la imposición del «grado mínimo en su tramo inferior». Puesto que los grados no están en ésta norma divididos en tramos no se entiende bien a que se está refiriendo, si no es al nivel más bajo del grado mínimo, pero eso en las infracciones leves daría como resultado que la cuantía sería de una peseta. No parece muy sensato. El sentido que puede tener la explicitación de los criterios de graduación en el propio acta de infracción, no puede ser otro que la posibilidad de defensa mediante alegación en contra en el procedimiento sancionador por parte del administrado. La autoridad laboral puede hacer suyos los criterios del Inspector o no, sin que resulte claro que tenga que motivar la separación de los criterios contenidos en el acta de infracción.

La finalidad de publicitar las sanciones que pretende el número 5 LPRL parece que es buscar una mayor incentivación al cumplimiento cabal por los empresarios de sus obligaciones. En efecto, el miedo a una mala fama puede ser en ocasiones mejor acicate de conductas ejemplares que el que puede producir la sanción económica desnuda y más o menos desaparecida. Lo que ocurre es que no se da ningún criterio para ese desarrollo reglamentario que se anuncia, ni tampoco se fija plazo alguno, lo que, por supuesto, no significa que en absoluto se tenga que paralizar el procedimiento sancionador por falta de este tipo de publicidad de las sanciones.

En coherencia con el aumento de la cuantía de las sanciones sobre las generales por infracciones laborales que lleva a cabo el artículo 49 LPRL, se efectúa en el artículo 52 de la misma norma una reordenación de las competencias sancionadoras, que guarda cierta simetría con las establecidas en el artículo 47.1 LISOS y ajusta hacia arriba las cantidades sobre las que a cada órgano se le atribuye competencia.

Se insiste en el número 1 del citado artículo 52 LPRL que las sanciones se impondrán siempre a propuesta de la Inspección del Trabajo, cosa que ya por su parte viene estableciendo el artículo 47.1 c) LISOS. En realidad esto es consecuencia de las más generales previsiones del artículo 1.2 LISOS, vigente y de aplicación en éste ámbito, que establece la prohibición de sancionar las infracciones sin la instrucción del oportuno expediente, y siempre «a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social». Esta propuesta se hace mediante el acta de infracción en la cual, tras el relato de los hechos constatados, se motiva, tanto la calificación de la infracción, como la cuantía de la sanción. Para ésta última operación se utilizan los criterios del artículo 49.1 LPRL.

La propuesta de sanción no tiene límite alguno en razón de la cuantía, lo

que quiere decir que el Inspector es competente para todo tipo de propuesta, desde la más pequeña a la más alta, con la particularidad de que esa cuantía es la que determina la competencia, no del Inspector que propone, sino de la autoridad laboral que resuelve y efectivamente sanciona. Por este motivo, cuando por razones de economía de procedimiento, en la misma acta se eleven propuestas de sanción por infracciones múltiples, corresponde resolver «sobre la totalidad de dichas infracciones» a la autoridad competente para imponer la de mayor cuantía, como aclara el número 2 del artículo 52 LPRL.

La autoridad laboral que impone la sanción puede aceptar o no la propuesta del Inspector, sin que parece tenga que motivar su decisión cuando disiente. Sin embargo, la obligatoriedad de motivar la imposición de la concreta sanción sigue presente como garantía para el administrado.

El número 3 del citado artículo 52 LPRL es una clara muestra de que todas las competencias sancionadoras están circunscritas, tanto al ámbito objetivo de la normativa sobre prevención de riesgos laborales al que se alude en el artículo 1 LPRL, como a la que exclusivamente se atribuye a las autoridades laborales, pues no hay que olvidar son normas que regulan un aspecto sobre el modo en que debe prestarse el trabajo por cuenta ajena. Quiere la LPRL dejar muy claro que estas competencias sancionadoras no impiden las que puedan ejercer diferentes autoridades administrativas en defensa de otras parcelas del ordenamiento, cual puede ser el caso de las autoridades de Industria o, especialmente, de Sanidad, en favor de las cuales el artículo 36 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad otorga competencias sancionadoras sobre las infracciones tipificadas en su artículo 35.

Se contiene en el número 4 una importante previsión cual es que las Comunidades Autónomas, de acuerdo con su Estatuto de Autonomía, pueden asumir competencias sancionadoras en materia laboral. Es bien conocido que el artículo 149.1.7.^ª reserva competencias exclusivas al Estado sobre la legislación laboral, permitiendo la asunción de competencias de ejecución a las Comunidades Autónomas. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional (desde la STC 18/1982, de 4 de mayo, a la 194/1994, de 28 de junio) no hay duda que la potestad sancionadora entra dentro del concepto de ejecución. Lo que parece necesario es que la propia Comunidad que haya asumido estas competencias ha de dotarse de un reglamento organizativo (que también entra dentro de sus competencias de ejecución) que atribuya la competencia concreta a sus propios órganos.

4. Compatibilidad de responsabilidades

Se regula en los apartados 3 y 4 el siempre espinoso tema de la compatibilidad de responsabilidades. La tradición en nuestro derecho era la de la compatibilidad entre la panoplia de responsabilidades, como resultaba claro

de los artículos 155 OGSHT y 93 LGSS de 1974. Tras la Constitución empezaron a plantearse dudas sobre la compatibilidad de la responsabilidad administrativa con la penal, primero, y los recargos de prestaciones después, en virtud de una no expresa acogida del principio *nom bis in idem* en el artículo 25.1 CE, como una extensión del principio de legalidad. Tras las aportaciones del Tribunal Constitucional, el artículo 3 LISOS vino a declarar la incompatibilidad de la sanción administrativa con la penal, dando preeminencia a la jurisdicción sobre la administración. Pero la cuestión no estaba con claridad resuelta.

El tema hoy, particularmente tras esta ley, empieza a estar más claro, una vez amortiguados los furores liberalizantes que resaltan las perversidades del *ius puniendi* del Estado. Para la adecuada resolución del problema es necesario tener presente lo previsto en el artículo 42.1 LPRL del que puede deducirse la autonomía de las distintas responsabilidades por la distinta forma de estructurarse en razón de las diferentes finalidades que persiguen. En base a ello puede concluirse:

1.º Las responsabilidades civil o de indemnización por daños y perjuicios, administrativa y por recargos en las prestaciones de Seguridad Social, son independientes y compatibles entre sí.

2.º Todas esas responsabilidades, excepto la administrativa en los términos que se dirá más adelante, son en todo caso compatibles con la penal.

3.º La incompatibilidad entre la responsabilidad administrativa y la penal no es general, sólo operará como excepción en muy determinados supuestos. Efectivamente, el párrafo segundo del número 4 del artículo 42 LPRL ordena la puesta en marcha del mecanismo del artículo 3 LISOS solamente en los casos en que se aprecie la concurrencia con el orden jurisdiccional penal, limitándose la potestad sancionadora de la administración en favor de la jurisdicción para evitar la doble sanción. La prohibición de la doble sanción ha sido reconocida en la STC 94/1986, de 8 de julio.

La incompatibilidad entre ambos tipos de sanciones debe, sin embargo, ser matizada. No quiere decir, es claro, que la administración carezca de potestad sancionadora, sino que, al dar lugar las infracciones de las normas de seguridad e higiene a dos tipos de responsabilidades en que se pone en marcha el *ius puniendi* del Estado, se trata establecer mecanismos que permitan el funcionamiento de los ordenes sancionadores administrativo y judicial. En definitiva, significa, como se caba de decir, establecer límites a la potestad sancionadora de la administración, que, en los casos de colisión con la jurisdicción, debe ceder ante la preeminencia de esta última (STC 77/1983, de 3 de octubre). Reconociendo esa preeminencia el artículo 3.1 y 2 LISOS impone que «en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito», la Administración debe paralizar el procedimiento sancionador para pasar el tanto de culpa al órgano jurisdiccional, no pudiendo por tanto imponer sanción alguna en los casos en que la jurisdicción efectivamente imponga

una sanción por delito o falta. El procedimiento sancionador administrativo se reanuda cuando el tribunal declare no haber responsabilidad penal, lo que quiere decir que la inexistencia de delito no significa la inexistencia de sanción administrativa, pero la administración «continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados». El sometimiento de la Administración a los hechos declarados probados por los Tribunales no quiere decir que tengan que ser los únicos, la Administración puede tener en cuenta otros sobre los que no se pronunció la jurisdicción penal.

En todo caso, para que el principio *nom bis in idem* pueda aplicarse, es necesario, como ha declarado el TC (STC 2/1981, de 30 de enero), que se den las tres famosas identidades «de sujeto, hecho y fundamento», lo que se ha recogido en el número 4 del artículo 42 LPRL, y, además, no se esté en un supuesto de supremacía especial de la Administración, como es el caso de la relación funcional. En base a ello hay que aceptar la excepcionalidad de la incompatibilidad como criterio general, o, dicho de otra forma, el criterio general debe ser la compatibilidad, salvo excepciones. Las razones de ello están, en primer lugar, en que la sanción administrativa recae en la empresa persona jurídica, y la sanción penal en la persona física que incurre en el delito o falta. Luego no hay identidad de sujeto. En segundo lugar, en que el bien jurídico protegido por el orden penal, como ya se ha dicho, difiere claramente del que persigue el administrativo, con lo que tampoco hay identidad de fundamento. La conclusión es que, aún aceptando que la prohibición de la doble sanción esté contenida en el artículo 25.1 CE, la regla general será la inexistencia de la misma cuando en una conducta se aprecien infracciones administrativas de las normas de prevención de riesgos en el trabajo y violación de las normas penales antes citadas.

Los recargos en las prestaciones por falta de medidas de seguridad son compatibles con cualquier otra responsabilidad, ya sea administrativa, penal o civil. Su carácter prestacional les aleja de la naturaleza puramente sancionadora, como alguna jurisprudencia ya había reconocido (STS, sala 5.ª, de 13 de enero de 1989). Pero hoy la cuestión es aún más clara, por el tenor literal del artículo 42.1 y 2 donde se admite claramente esta compatibilidad entre el recargo, que tiene una naturaleza prestacional e indemnizatoria, y la sanción administrativa. Además, la prohibición de aseguramiento contenida en el artículo 123.2 LGSS, hoy no tiene consistencia desde que el artículo 15.5, aún con la oscuridad de su redacción, deroga el precepto de citado y autoriza el aseguramiento de esta responsabilidad, precisamente porque ve en ella esa naturaleza indemnizatoria. El Tribunal Constitucional, en STC 81/1995, de 5 de junio, ha venido a admitir el carácter controvertido que tienen los recargos, sin pronunciarse en sentido alguno.

Un problema distinto es el de la existencia de múltiples responsabilidades y la competencia de distintos ordenes jurisdiccionales, porque puede dar

lugar a problemas de homogeneidad en los criterios a adoptar por cada uno de ellos. No existe una preeminencia de un orden jurisdiccional sobre otro, por lo que las soluciones adoptadas por cualesquiera de ellos no tienen que ser seguidas necesariamente por los demás. El número 5 del artículo 42 LPRL intenta resolver los problemas que planteó el supuesto de hecho que dio origen a la STC 158/1985, de 26 de noviembre. En aquel caso la jurisdicción social mantuvo la existencia de infracción a las normas de seguridad e higiene en el trabajo y, por tanto, lo ajustado a derecho de los recargos de prestaciones, mientras que la contencioso-administrativa levantó las sanciones impuestas por la administración laboral por entender que no había infracción.

La solución aquí arbitrada, que va en la línea de lo sentado en la STC 77/1983, de 3 de octubre, según la cual «unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado», busca dar preeminencia a la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la social. Pero la solución no es tal porque la discrepancia sobre los hechos puede en algún caso seguir dándose, siempre que se justifique suficientemente y, sobretodo, porque aún admitiendo que los hechos probados sean los mismos para las dos jurisdicciones, el problema no está resuelto porque no se trata de una cuestión de hecho, sino de la valoración que de los mismos se haga por cada una de las jurisdicciones, esto es, una cuestión de derecho en lo que cada jurisdicción es libre de decidir.

Por último hay que criticar la opción del legislador de dar preeminencia a la jurisdicción contencioso-administrativa siendo esta una materia preñada de contenidos sociales. Por otro lado repárese en que los hechos que vinculan son los declarados probados en sentencia firme, lo que quiere decir que caso de no existir tal firmeza no existe tampoco vinculación alguna del orden social a cualquier otro. Todo esto lleva a la conclusión de que tampoco de este modo queda garantizada la homogeneidad en los enfoques que puedan hacer los distintos ordenes jurisdiccionales.