

LA PROTECCIÓN DEL TRABAJADOR FRENTE A LOS RIESGOS LABORALES

Manuel-Carlos Palomeque López

Catedrático de Derecho del Trabajo Universidad de Salamanca

SUMARIO: 1. El derecho del trabajador a una protección eficaz frente a los riesgos laborales y su construcción legislativa. 11. El ámbito legal de la protección. 111. El incumplimiento por el empresario de las obligaciones de protección y sus consecuencias. 3.1. La responsabilidad del empresario: clases y ordenación de su concurrencia. 3.2. La determinación del empresario responsable en supuestos especiales. 3.3. La responsabilidad administrativa: infracciones y sanciones. 3.4. La responsabilidad penal. 3.5. La responsabilidad civil general por daños y perjuicios. 3.6. La responsabilidad específica en materia de prestaciones de seguridad social.

1. EL DERECHO DEL TRABAJADOR A UNA PROTECCIÓN EFICAZ FRENTE A LOS RIESGOS LABORALES Y SU CONSTRUCCIÓN LEGISLATIVA

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (LPRL en adelante) tiene por objeto, verdaderamente, promover la seguridad y la salud de los trabajadores "mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo" (art. 2.1.1 LPRL). A tal efecto, esta Ley establece los "principios generales" relativos a la prevención de riesgos laborales para la protección de la seguridad y de la salud en el trabajo (art. 2.1.2 LPRL), para cuyo cumplimiento regula las "actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas", así como "por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas" (art. 2.1.3 LPRL).

La *articulación jurídica* de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, mediante la prevención de los riesgos laborales, descansa propiamente sobre una *doble* noción legislativa desarrollada con amplitud por la Ley 31/1995: 1) la definición de los objetivos y del contenido de la *política de prevención de riesgos laborales* a cargo de las Administraciones Públicas; y 2) la formulación de una *relación obligatoria básica* en el ámbito del contrato de trabajo o de la relación funcional, construida legislativamente sobre *el derecho del trabajador a una protección eficaz* frente a los riesgos laborales y el correla-

tivo *deber del empresario de protección* de los trabajadores a su servicio.

Así pues, los trabajadores tienen derecho a una *protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo* (art. 14.1 LPRL). La Ley 31/1995 formula de este modo un derecho del que nuestro ordenamiento jurídico conocía ya, sin embargo, varias expresiones normativas del más alto nivel:

1ª. El derecho constitucional (fundamental) de *todos* "a la vida y a la integridad física y moral" (art.15 CE), que proyecta su eficacia naturalmente a cualesquiera ámbitos de actuación del ser humano. Al propio tiempo, los poderes públicos habrán de *velar*, como principio rector de la política social y económica, "por la seguridad e higiene en el trabajo" (art. 40.2 CE).

2ª. El derecho de los trabajadores, en la relación de trabajo, "a su integridad y a una adecuada política de seguridad e higiene" (art. 4.2 d) LET).

3ª. El derecho de los trabajadores, en la prestación de sus servicios, "a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene" (art. 19.1 LET).

La aportación fundamental de la Ley 31/1995 no radica propiamente en este punto, como se ve, en la mera formulación normativa del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, bien que sean razones de carácter sistemático (la promulgación de una Ley unitaria sobre la prevención de riesgos laborales) las que hagan imprescindible la nueva

proclamación legislativa, que utiliza incluso los mismos términos ya contenidos en el artículo 19.1 LET (sin otra variación que el empleo de la expresión "seguridad y salud" en el trabajo en vez de "seguridad e higiene" en el mismo).

La trascendental novedad de la nueva regulación legislativa hay que buscada, sin embargo, en la *determinación del contenido del derecho* a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. ¿Cuál es realmente el alcance objetivo de la exigencia del trabajador acerca de su protección frente a los riesgos laborales?, ¿hasta dónde puede llegar en sus pretensiones judiciales en la materia? La Ley establece, por lo pronto, a través de un entendimiento amplio del contenido del derecho de los trabajadores a la protección eficaz, que *forman parte* del mismo "los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud", en los términos previstos en la propia Ley (art. 14.1. LPRL).

Con todo, la Ley opta técnicamente por construir el contenido del derecho de los trabajadores a partir del *correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales* (art. 14.1 LPRL, "el citado derecho supone la existencia de un correlativa deber del empresario de protección", también de las Administraciones públicas "respecto del personal a su servicio). En cumplimiento del cual, el empresario deberá "garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo", debiendo a estos efectos, y en el marco de sus responsabilidades, realizar la prevención de los riesgos laborales mediante "la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores", con las *especialidades* recogidas en la propia Ley (arts. 14.2 y, sobre la documentación relativa a las medidas de protección, 23.1 b) LPRL).

Lejos de limitarse a las formulaciones de carácter genérico mencionadas (garantía de la seguridad en "todos" los aspectos del trabajo, adopción de "cuantas medidas sean necesarias" para la protección de la seguridad, etc), la Ley acomete positivamente, en cumplimiento de las exigencias de la seguridad jurídica (art. 9.3 CE), la identificación del alcance y contenido de las obligaciones del empresario en la materia, encaminadas a garantizar y hacer efectivo el derecho de los trabajadores a la protección frente a los riesgos laborales. De este modo, *la configuración jurídica del deber de protección del empresario* descansa así

en hasta *doce especificaciones legales* de su régimen jurídico:

1. La expresión legal de los *principios generales de la acción preventiva* (art. 15 LPRL), con arreglo a los cuales deberá el empresario aplicar las medidas que integran su deber general de prevención y que, a fin de cuentas, constituyen criterios interpretativos en la materia.

2. La *evaluación de los riesgos* (arts. 16 y 23.1 a) y c) LPRL) o planificación de la acción preventiva en la empresa, con la consiguiente facilitación a los trabajadores de *equipos de trabajo y de medios de protección* individual adecuados para el desempeño de sus funciones (arts. 17 y 23.1 b) LPRL).

3. La *formación de los trabajadores* (art. 19 LPRL), de modo que el empresario debe garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia de prevención de riesgos, centrada específicamente en su puesto de trabajo o función.

4. La *actuación en situaciones de emergencia* (art. 20 LPRL) y *de riesgo grave e inminente* (art. 21 LPRL).

5. La *vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores* en función de los riesgos inherentes al trabajo (arts. 22 y 23.1d) LPRL).

6. La *protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos* (art. 25 LPRL), es decir, de quienes, por sus propias características personales o estado biológico conocido (incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial), "sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo".

7. La *protección de la maternidad* (art. 26 LPRL), para las trabajadoras en situación de embarazo o de parturiente (también durante el período de lactancia, si las condiciones de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo) expuestas a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que pudieran influir negativamente en su salud o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico.

8. La *protección de los menores* (art. 27 LPRL), esto es de trabajadores menores de dieciocho años.

9. La *protección de los trabajadores temporales* ("trabajadores con relaciones de trabajo temporal o de duración determinada") y los *contratados por empresas de trabajo temporal* (art. 28 LPRL), que deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los

restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios.

10. La organización de la prevención y la constitución de servicios de prevención (arts. 30 a 32, cap. IV, LPRL).

11. La intervención colectiva de los trabajadores en la realización de la prevención de riesgos laborales (colectivización de la prevención). Por lo pronto, la LPRL atribuye a los trabajadores el derecho a participar en la empresa "en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo" (art. 34.1). De este modo, los trabajadores tienen derecho a efectuar propuestas al empresario ya los órganos de representación y participación, "dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud en la empresa" (art. 18.2 LPRL). Así también, el empresario deberá informar a los trabajadores acerca de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo (los que afecten a la empresa en su conjunto y a cada tipo de puesto de trabajo o función) y de las medidas y actividades de protección y prevención aplicables de los riesgos; y deberá informar directamente a cada trabajador, asimismo, "de los riesgos específicos que afectan a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y prevención aplicables de dichos riesgos" (art. 18.1 LPRL). Por otra parte, deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación "en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo", de conformidad con lo dispuesto en el capítulo V ("consulta y participación de los trabajadores") de la Ley (art. 18.2 LPRL). Por último, los trabajadores (también sus representantes) podrán recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, "si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo" (art. 40.1 LPRL).

Con todo, y sin perjuicio de los casos mencionados de intervención individual, la *participación* de los trabajadores en la prevención de riesgos se canaliza legalmente a través de las *estructuras colectivas de representación de intereses* de aquéllos, produciéndose así un supuesto general de *colectivización* de la participación. Se señala así, de modo general, que la *participación* de los trabajadores "se canaliza a través de sus representantes y de la representación especializada" que se establece, naturalmente cuando las empresas o centros de trabajo cuenten con dichos órganos por tener seis o más trabajadores (art. 34.1 LPRL). Y, específicamente para las relaciones de información, ésta (la *información* debida) "se facilitará por el empresario a los trabajadores (en las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores) a través de dichos representantes", no obstante la información que proceda realizar de

modo directo a cada trabajador (art. 18.1 LPRL). En tanto que las preceptivas *consultas* de los trabajadores por parte del empresario (arts. 18.2 y 33.1 LPRL) "se llevarán a cabo (en las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores) con dichos representantes" .

La *dimensión colectiva* de la participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales se concreta institucionalmente, así pues, en los siguientes supuestos:

1) Una relación de *información y consulta* de los trabajadores, en la que el órgano de representación de los mismos puede adoptar verdaderamente una doble posición jurídica: a) *activa o de emisión de informe u opinión*, que se concreta en los casos en que el empresario debe consultar a los trabajadores, con la debida antelación, la adopción de las decisiones relativas a los extremos previstos legalmente (arts. 18.2 y 33 LPRL); y b) *pasiva o de recepción de información*, la que correlativamente está obligado a facilitar el empresario ("todas las informaciones necesarias"), a fin de dar cumplimiento al deber de protección, en relación con las cuestiones asimismo previstas por la norma (art. 18.1 LPRL).

2) Una *representación específica* de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, creada novedosamente a partir de los *delegados de prevención* (arts. 34 a 37 LPRL) , sin perjuicio de las actuaciones generales de los órganos de *representación unitaria y sindical* de los trabajadores (delegados de personal, comités de empresa, juntas de personal y delegados sindicales), que podrán ejercer, en defensa de sus intereses en materia de prevención de riesgos laborales, "las competencias que dichas normas establecen en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes" (art. 34.2 LPRL). Los *delegados de prevención* integran, así pues, un supuesto técnico de *representación* de los trabajadores ("son los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo", art. 35.1 LPRL) Y no, propiamente, de *participación institucional* en la empresa (como es el caso del "comité de seguridad y salud", al que seguidamente se aludirá), bien que ofrezcan el cauce para la intervención (o la "participación", en la expresión legal) de los trabajadores en las materias de seguridad y salud laborales en la empresa. Así pues, una cosa es que el genérico derecho de los trabajadores a "participar" (intervenir, estar presentes) en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo (art. 34.1 LPRL) *se canalice legalmente* (siempre que existan, naturalmente) a través de los *representantes* de los trabajadores (art. 34.1

LPRL) Y otra, muy distinta y además errónea, que los delegados de prevención deban ser tenidos técnicamente por órganos de participación institucional, como en ocasiones la propia Ley parece apuntar de modo precipitado, siéndolo tan sólo de representación de intereses.

3) Un supuesto (ésta vez sí, desde el punto de vista técnico) de *participación institucional* de los trabajadores en la empresa, a partir de la también novedosa creación legal del *comité de seguridad y salud* (arts. 38 y 39 LPRL), como "órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos" (art. 38.1 LPRL), formado (en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con cincuenta o más trabajadores) por los delegados de prevención, de una parte, y por el empresario y/o sus representantes en número igual al de los delegados de prevención, de la otra (art. 38.2 LPRL).

12. La *coordinación de actividades empresariales* (art. 24 LPRL), para los supuestos en que trabajadores de dos o más empresas desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo.

Y, en fin, la *efectividad* del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo exige adicionalmente la *afectación de otros sujetos* distintos del propio empresario, a los que la Ley impone obligaciones específicas en este campo:

1. Obligaciones de los *trabajadores* en materia de prevención de riesgos (art. 29 LPRL), ya que corresponde a cada uno de ellos en general "velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que puede afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario" (art.29.1 LPRL), y, específicamente, el cumplimiento de las *obligaciones singulares* impuestas por la norma (art. 29.2 LPRL). El incumplimiento por los trabajadores de las obligaciones en la materia tendrán la consideración de incumplimiento contractual laboral (art. 58.1 LET) o, para el caso de los funcionarios públicos o del personal estatutario, de falta administrativa.

2. Obligaciones de los *fabricantes, importadores y suministradores* de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo (art. 41, cap. VI, LPRL), que están obligados en general a "asegurar que éstos no constituyan una fuente de peligro para el trabajador, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines reco-

mendados por ellos", sin perjuicio de las obligaciones específicas previstas en dicho precepto.

II. EL ÁMBITO LEGAL DE LA PROTECCIÓN

La Ley 31/1995 es, por lo pronto, una disposición legal perteneciente al ordenamiento jurídico laboral, cuyo objeto reconocido no es otro, ya se ha dicho, que la promoción de "la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo"(art. 2.1 LPRL) y, en definitiva, la efectividad y garantía del derecho de los trabajadores a una *protección eficaz* en materia de seguridad e higiene en el lugar de la prestación del trabajo (arts. 4.2 d) Y 19 LET).

De este modo, la propia Ley reconoce de modo expreso, así como para sus normas reglamentarias, su pertenencia a la "legislación laboral", a los efectos de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia laboral (art. 149.1.7' CE, al amparo del cual ha sido promulgada, tal como señala la disp. ad. 3'.1 LPRL). Por lo tanto, corresponde al Estado en exclusiva la *legislación* sobre prevención de riesgos laborales (por constituir una partida singular de la legislación laboral ciertamente), sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. Y es que una interpretación sistemática del término "legislación" a lo largo de los sucesivos apartados del artículo 149.1 CE ha permitido al Tribunal Constitucional, como se sabe, entender la expresión *legislación laboral* en su aceptación material y no formal constreñida a las leyes o normas que emanan del poder legislativo (o supuestos asimilados por delegación o excepción), comprensiva así de la potestad legislativa y de la reglamentaria. De este modo, cuando la Constitución emplea aquella expresión "incluye también en el término los reglamentos tradicionalmente llamados ejecutivos, es decir, aquellos que aparecen como desarrollo de la ley y, por ende, como complementarios de la misma, pues si ello no fuera así se frustraría la finalidad del precepto constitucional de mantener una uniformidad en la ordenación jurídica de la materia, que sólo mediante una colaboración entre Ley y Reglamento (...) puede lograrse" (SSTC 18/1982, 35/1982, 39/1982, 57/1982, 7/1985,249/1988, etc.)

La Ley 31/1995 asegura, al propio tiempo, una *concepción normativa unitaria y global* en la materia, en la medida en que, además de abordar la regulación del régimen jurídico general de la prevención de riesgos laborales (la Ley "establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección

de la seguridad y de la salud", art. 2.1 LPRL), procede a la *definición del propio cuerpo normativo* de prevención de riesgos laborales, de su alcance y contenido. Determina así, unitariamente, que dicho cuerpo normativo ("la normativa sobre prevención de riesgos laborales") está constituido 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 producidas en dicho ámbito" (art. 1 LPRL). Sin perjuicio de la tautológica formulación gramatical utilizada (normas sobre prevención de riesgos laborales son todas aquellas, no importa su origen y carácter, que contienen prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas), lo cierto es que la Ley otorga carta de naturaleza legal, dentro de un orden jurídico global y unitario relativo a la prevención de riesgos laborales, a la distinción entre normas laborales y normas técnicas en la materia.

Por último, las disposiciones laborales de la Ley 31/1995, al igual que las de sus reglamentos, tienen en todo caso el carácter de *Derecho necesario mínimo indisponible*, "pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos" (art. 2.3 LPRL). Se diseñan así dos tipos de relaciones entre la Ley (norma estatal) y el convenio en materia de prevención de riesgos laborales: 1) de complementariedad, en que la norma estatal es relativamente inderogable por convenio, o derogable *in melius* para el trabajador, en cuya virtud el convenio tiene atribuida la función de mejorar los mínimos establecidos por la ley, que resultan de este modo inderogables *in peius* por el convenio (las normas pactadas deberán respetar en todo caso, así lo señala el artículo 3.3 LET, "los mínimos de derecho necesario"); y 2) de complementariedad, en que la norma estatal determina las líneas básicas de la materia, que desde luego la negociación colectiva habrá de respetar, para remitir la regulación de especificación o desarrollo al convenio colectivo.

Pero, además, en segundo lugar, la Ley 31/1995 es una disposición legal de *naturaleza administrativa*, al proyectarse su ámbito de aplicación (al igual que el de sus normas de desarrollo) tanto a las *relaciones laborales* reguladas por la LET, como, sin perjuicio de determinadas peculiaridades previstas, a las *relaciones administrativas* de los funcionarios públicos y del personal estatutario ("relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas", art. 3.1 LPRL). Al amparo de este nuevo supuesto de *laboralización* de la función pública y en el ámbito normativo de la prevención de riesgos laborales, la noción de "trabajadores" comprende también, lógica y extensiva-

mente, a los funcionarios públicos y al personal estatutario (al "personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario"), en tanto que la de "empresarios", lo hace, por su parte, a la Administración Pública para la que aquéllos prestan servicios (art. 3.1 LPRL).

Las *peculiaridades* anunciadas por la Ley para la aplicación del nuevo marco normativo a las relaciones administrativas o estatutarias ("con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo", art. 3.1 LPRL) encubren en realidad, a pesar de la suavidad de la expresión, diferentes supuestos técnicos de gran trascendencia a la hora de juzgar el alcance real de la aplicación de la Ley a las relaciones administrativas:

1) *Exclusiones* o supuestos en que la Ley "no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan" en el ámbito de las funciones públicas de *policía, seguridad y resguardo aduanero*, así como en *servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública*. (art. 3.2 LPRL). La excepción no alcanza ciertamente a la función administrativa en su conjunto (policía, seguridad, resguardo aduanero, protección civil o peritaje forense), sino tan sólo a las *actividades* de la misma cuyas *particularidades* impidan la aplicación de la normativa general. La contemplación restrictiva de tales supuestos por la propia Ley se pone de manifiesto, una vez más, cuando para la presencia material de alguno de ellos (los servicios operativos de protección civil y el peritaje forense) se exige además la concurrencia de circunstancias excepcionales como son el grave riesgo, la catástrofe o la calamidad pública. En cualquier caso, y como prescripción de garantía, la Ley 31/1995 deberá *inspirar la normativa específica* que se dicte "para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que presten sus servicios en las indicadas actividades" (art. 3.2 LPRL).

2) *Regulaciones especiales* para determinadas actividades administrativas incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley, a las que se atribuye sin embargo la función de establecer "particularidades" o de acometer "adaptaciones" a la regulación general contenida en la Ley 31/1995. Es el caso, por un lado, de los *centros y establecimientos militares*, respecto de los que será de aplicación lo dispuesto en la dicha Ley, bien que "con las particularidades previstas en su normativa específica" (art. 3.3 LPRL). Y, por otro, de los *establecimientos penitenciarios* y de aquellas de sus actividades "cuyas características justifiquen una regulación especial", que se "adaptarán a la presente Ley (31/1995)" a través de los pactos y acuerdos

colectivos de la función pública" ("lo que se llevará a efecto en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos", art. 3.3 LPRL).

3) *Condiciones de aplicación general* de la Ley al resto de las actividades y dependencias administrativas ("respecto del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, la presente Ley será de aplicación en los siguientes términos" disp. ad. 3' 2 LPRL):

a) Atribución legal de carácter de *normas básicas*, "en el sentido previsto en el artículo 149.1.18' de la Constitución", de hasta treinta y dos artículos y disposiciones de la Ley, en todo o en parte (disp. ad. 3'2 a) y 3). Quiere ello decir, naturalmente, que el Estado tiene competencia exclusiva sobre las materias contenidas en los artículos, apartados y párrafos relacionados en la mencionada disposición adicional, así como en las correspondientes normas de desarrollo reglamentario, por tratarse de "bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios".

b) Posibilidad de atribución a *órganos diferentes* (de los legalmente previstos), en el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, de las funciones de la Ley atribuye a "las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"(disp. ad. 3' 2b) LPRL).

c) Aplicación general *subsidiaria* de los restantes preceptos, en defecto de "normativa específica" dictada por las Administraciones públicas, a excepción de lo que "resulte inaplicable a las mismas por su propia naturaleza jurídico-laboral" (disp. ad. 3'.2c) LPRL).

III. EL INCUMPLIMIENTO POR EL EMPRESARIO DE LAS OBLIGACIONES DE PROTECCIÓN Y SUS CONSECUENCIAS

3.1 La responsabilidad del empresario: clases y ordenación de su concurrencia

El *incumplimiento* por el empresario de las obligaciones que integran su deber legal de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales abre, ciertamente, el camino de las *responsabilidades y sanciones* en que aquél puede incurrir como consecuencia de la correspondiente infracción normativa, cuya regulación jurídica completa por lo demás el articulado de la LPRL (cap VII, "responsa-

bilidades y sanciones", Arts. 42 a 54). La LPRL sitúa de este modo el incumplimiento de sus obligaciones legales como el elemento desencadenante de la responsabilidad del empresario y de sus diversas expresiones posibles: "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 las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento" (art. 42.1 LPRL). Además, por cierto, del eventual recargo de prestaciones económicas del sistema de la seguridad social que pueda ser establecido de acuerdo con la legislación específica reguladora (art. 42.3 LPRL).

De modo que, en suma, la responsabilidad empresarial en materia de prevención de riesgos laborales puede adoptar una tipología plural:

1. Responsabilidad *administrativa* (arts. 42 y ss LPRL).
2. Responsabilidad *penal* (arts. 42.1 LPRL Y 147 a 152 y 316 a 318 Código Penal).
3. Responsabilidad *civil* general por daños y perjuicios (arts. 109 y ss Código Penal y 1101 Código Civil).
4. Responsabilidad específica en materia de *prestaciones de seguridad social* (arts. 123 y 195 a 197 Ley General de la Seguridad Social, Texto Refundido aprobado por RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, LGSS).

Por lo demás, la *concurrencia* de responsabilidades de distinto tipo, y su eventual *compatibilidad*, por un mismo incumplimiento empresarial está contemplada legalmente a través de determinadas reglas de ordenación de la misma:

1. La compatibilidad legal de las *responsabilidades administrativas* que se deriven del procedimiento sancionador por infracción de las normas de prevención de riesgos laborales "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" (art. 42.3 LPRL). Es decir, *compatibilidad plena entre responsabilidades administrativa y civil* ("por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento", art. 42.3 LPRL). Si el "recargo de prestaciones económicas" de seguridad social no es tenido legalmente por responsabilidad administrativa, al ser declarada de modo expreso compatible su percepción con esta última (art. 42.3 LPRL) Y no resultar convincente desde el punto de vista lógico la declaración de compatibilidad de responsabilidades admi-

nistrativas entre sí, todo parece apuntar a que la Ley ha querido decantar la cuestión relativa a la naturaleza de la institución en favor del carácter indemnizatorio o resarcitorio (y civil, por lo tanto) del recargo, que abandonaría legalmente así su consolidada calificación jurisprudencial de sanción administrativa para poder presentarse como una manifestación singular y reforzada de la indemnización general por daños y perjuicios. La posibilidad de aseguramiento del pago del recargo, y consiguiente derogación de la prohibición existente en la materia (art. 123.2 LGSS) por el artículo 15.5 LPRL, a que me referiré más adelante, no haría sino confirmar por cierto la nueva configuración legislativa de la institución.

Aun cuando el Tribunal Constitucional había venido afirmando, haciéndose eco de la dilatada jurisprudencia del extinto Tribunal Central de Trabajo a propósito del artículo 93 de la precedente LGSS, que el recargo de prestaciones económicas de seguridad social constituye una responsabilidad a cargo del empresario extraordinaria y puramente sancionadora, que por ello debe ser interpretada de manera estricta (STC 158/1985 y AATC 596/1991), lo cierto es que no dejaba de reconocer recientemente y de modo significativo, meses antes de la promulgación de la LPRL, el carácter polémico de la cuestión doctrinal sobre la naturaleza jurídica de esta figura, sobre la que por cierto excusa su pronunciamiento en dicho instante (STC 81/1995, de 5 de junio, "(...) es innecesario terciar en la polémica doctrinal sobre la naturaleza jurídica de esta figura esclareciendo concretamente si en puridad se trata de una genuina sanción administrativa, ya que la palmaria inconsistencia de los reproches formulados nos exime de entrar en este tipo de consideraciones").

Por otra parte, se establece un principio de *vinculación* entre los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social, en cuya virtud "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 Seguridad Social" (art. 42.5 LPRL).

2. El cumplimiento del principio *non bis in idem* y de la derivada *incompatibilidad entre las responsabilidades penal y administrativa* del empresario, de acuerdo con el cual "no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento" (art. 42.4 LPRL). Así, 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, sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS), a cuyo contenido remite de modo expreso la propia LPRL (art. 42.4), de modo que, cuando las infracciones pudieran ser constitutivas 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 fin al procedimiento" (art. 3.1 LISOS), mientras que, 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" (art. 3.2 LISOS), debiendo cumplirse en todo caso y de modo inmediato "las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la seguridad e higiene de riesgo inminente" (art. 3.3 LISOS). 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" (art. 42.4 LPRL).

3.2 La determinación del empresario responsable en supuestos especiales

La determinación del *empresario responsable* por incumplimiento de las obligaciones legales en la materia es objeto, por lo pronto, de especificaciones legales para dos casos singulares:

1. Supuestos de *contratas o subcontratos* entre empresas. El empresario responsable del incumplimiento, cuando las empresas contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios, correspondientes a la propia actividad de aquéllas (art. 24.3 LPRL), lo será tanto el *empresario principal* como el *contratista y subcontratista*, quienes responderán *solidariamente* durante el período de la contrata "de las obligaciones impuestas por esta Ley en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal" (art. 42.2 LPRL).

La LPRL se aparta en este punto, por cierto, de la solución adoptada en su momento por el artículo 40.2 de la LISOS, que es derogado de modo expreso por aquélla (disp. derogatoria única a) LPRL), no otra que la responsabilidad directa e independiente, y no solidaria, del empresario principal por incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de seguridad e higiene respecto de los trabajadores del contratista o subcontratista ocupados

en su centro de trabajo, volviéndose así a la fórmula tradicional de la responsabilidad solidaria en tales casos (arts. 153.2 Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971). La sustitución de una responsabilidad directa del empresario principal, saludada en su día como un paso adelante en la garantía del derecho de los trabajadores de las empresas contratistas o subcontratistas a la protección eficaz en materia de seguridad e higiene en el trabajo, por una responsabilidad solidaria de ambos empresarios no ha dejado, así pues, de ser calificada de regresiva, también en relación con los precedentes legales de la norma, que no exigían el requisito de "propia actividad".

Con todo, la responsabilidad solidaria se desencadena cuando concurren los siguientes elementos:

a) La contratación (o subcontratación) por una *empresa principal* de la realización de obras o servicios correspondientes a la *propia actividad* de aquélla (relación empresario principal/contratistas o subcontratistas). La exigencia de que las obras o servicios contratados o correspondan a la "propia actividad" de la empresa principal (operativa en virtud de la remisión que el artículo 42.2 LPRL efectúa al 24.3 de la misma, donde se menciona dicho requisito) se opone como límite u obstáculo a la generalización de la responsabilidad solidaria a todos los supuestos de contratación de obras o servicios y no deja de plantear además el problema de la determinación del alcance de la noción. La jurisprudencia, que no se ha caracterizado precisamente en este punto por una posición clara y uniforme, parece decantarse de modo mayoritario (a propósito del artículo 40.2 LISOS) por considerar como actividad "propia" la que tiene que ver de modo directo con el proceso productivo de la empresa y no con las operaciones complementarias del mismo (limpieza, transporte, vigilancia, obras de infraestructura o de reparación de locales, etc).

b) La *ocupación* de trabajadores de la empresa contratista o subcontratista en *centros de trabajo* (entendidos como "unidades productivas con organización específica", de acuerdo con el art. 1.5 LET, o como simples lugares donde se produce la prestación del trabajo, STAS 18-4-1992, A. 4849) *de la empresa principal*.

c) La *producción de la infracción* relativa a las obligaciones en materia de seguridad y salud laborales en relación con los trabajadores de la empresa contratista en el *centro de trabajo del empresario principal y durante el período de vigencia de la contrata*.

En otro orden de cosas, la responsabilidad del pago del *recargo de las prestaciones económicas de seguridad*

social, que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional, cuando la lesión se haya producido por falta de las medidas de seguridad exigidas, recaerá directamente sobre el "empresario infractor" (art. 123.2 LGSS). Y, en caso de contrataciones o subcontratas entre empresas (en que "la determinación o aplicación del concepto de "empresario infractor" se complica sobremanera, surgiendo siempre en cada supuesto la interrogante de si alcanza sólo al empresario directo o propio, o sólo al principal, o ambos a la vez"), el Tribunal Supremo ha concluido en casación para la unificación de doctrina que la responsabilidad "recae conjunta y solidariamente sobre la empresa principal (...) y sobre el contratista" (STS 18-4-1992, A. 4849, a la que corresponden los textos entrecomillados recogidos en este párrafo, confirmada en amparo por la STC 81/1995). Se razona así por el Alto Tribunal que "lo que no parece correcto es excluir, por sistema y en todo caso, de responsabilidad a la empresa principal(como hacían las sentencias de contraste analizadas en casación), pues esta simplista solución en primer lugar prescinde de la realidad en la que siempre es posible que la causa del siniestro se encuentre en la conducta negligente o culposa de este empresario principal, y la sustituye por unas objetivas y rígidas, y en segundo lugar no se compagina con las distintas normas legales en que se declara y proclama la responsabilidad de éste".

2. Supuestos de actividad laboral de las *empresas de trabajo temporal*. Así, en las relaciones de trabajo en la empresa de trabajo normal, la *empresa usuaria* será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo (art. 42.2 LPRL). La Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, había establecido ya por su parte, después de imponerle, con carácter previo al inicio de la prestación de servicios, la obligación de informar al trabajador "sobre los riesgos derivados de su puesto de trabajo, así como las medidas de protección y prevención contra los mismos", la *responsabilidad de la empresa usuaria* "de la protección en materia de seguridad e higiene en el trabajo así como del recargo de prestaciones de seguridad social (a que se refiere el art. 123 de la vigente Ley General de la materia), en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional que tenga lugar en su centro de trabajo durante la vigencia del contrato de puesta a disposición y traigan su causa de falta de medidas de seguridad e higiene" (art. 16, 1 y 2).

3.3 La responsabilidad administrativa: infracciones y sanciones

Son *infracciones administrativas* 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 salud laboral sujetos a responsabilidad conforme a la presente Ley" (art. 45.1 LPRL).

La *tipificación* de las infracciones administrativas, exigida por la aplicación al ámbito del Derecho administrativo sancionador del principio constitucional de legalidad (nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento, arts. 25.1 CE y 45.1 LPRL, "las infracciones tipificadas conforme a la presente Ley serán objeto de sanción (...)", se lleva a cabo legalmente mediante la *calificación de su gravedad* (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 la propia LPRL (art. 45.2 LPRL), que deroga de modo expreso las normas relativas a "infracciones en materia de seguridad e higiene y salud laborales" de la LISOS (esto es, los art. 9, 10 Y 11, disp. derogatoria única, 1 a) LPRL):

1. Infracciones *leves* (art. 46 LPRL), relativas en general y residualmente, en los cinco apartados del precepto, a *incumplimientos de carácter formal o documental* que no estén calificados como graves o muy graves, así como a aquellos otros que "carezcan de transcendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores".

2. Infracciones *graves* (art. 47 LPRL), relativas en los diecinueve apartados del artículo a incumplimientos empresariales que crean un *riesgo grave* para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados, desde 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 o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones (art. 47.1 LPRL), hasta, finalmente, no someter en los términos reglamentariamente establecidos el sistema de prevención de riesgos 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 (art. 47.19 LPRL).

3. Infracciones *muy graves* (art. 48 LPRL), relativas por último, en los ocho supuestos previstos en el precepto,

a incumplimientos de normas preventivas de los que se derive un riesgo muy *grave e inminente* para la seguridad y salud de los trabajadores, tales como la inobservancia de las normas específicas en materia de "protección de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia" (art. 48.1 LPRL), o de "protección de la seguridad y la salud de menores" (art. 48.2 LPRL), la no paralización o suspensión de forma inmediata a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de "los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores", o reanudar los trabajos "sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización" (art. 48.3 LPRL), o, en fin, la no adopción de "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" (art. 48.8 LPRL).

La *prescripción* de las infracciones administrativas a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales se produce, por lo demás, en función de la calificación de su gravedad (art. 51 LPRL): las infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años, contados en todos los casos desde la fecha de la infracción.

Las infracciones tipificadas legalmente serán objeto de *sanción* administrativa tras la instrucción de oportuno *procedimiento sancionador* a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el procedimiento administrativo especial establecido en la LISOS, "sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que puedan concurrir" (art. 45.1 LPRL). La regulación de cuyo procedimiento se contiene, por cierto, en los artículos 50 a 53 de la propia LISOS (cap. VIII, "procedimiento sancionador") y en el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la seguridad social, aprobado por el RD 396/1996, de 1 de marzo.

No obstante, en el ámbito de las relaciones de *carácter administrativo o estatutario* del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, las infracciones administrativas que tengan lugar 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 (y no lógicamente de la imposición de sanciones pecuniarias), "conforme al procedimiento que al respecto se establezca"

(art. 45.1. LPRL). la LPRL formula, sin embargo, los *principios generales* a que deberá ajustarse la regulación de dicho procedimiento por el Gobierno en el ámbito de la Administración General del Estado (art. 45.1): 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) la Inspección efectuará, a raíz de su actuación, 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; y c) en caso de "discrepancia entre los Ministerios competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento", se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su "decisión final".

La comprobación por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la existencia de una infracción a las normas sobre prevención de riesgos laborales desencadenará, ciertamente, una doble actuación inspectora:

1. Actuación *cautelara*, consistente en la formulación al empresario presuntamente responsable de la infracción de un *requerimiento para la subsanación de las deficiencias observadas*, señalándose por escrito en el mismo "las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación" y poniendo a los delegados de prevención en conocimiento del mismo. Salvo que, "por la gravedad e inminencia de los riesgos", procediese acordar la *paralización* de los trabajos, y todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción que pudiera corresponder en su caso. El incumplimiento del requerimiento formulado dará origen, "persistiendo los hechos infractores" y "de no haberlo efectuado inicialmente", al levantamiento por los mismos de la correspondiente acta de infracción (art. 43. 1 Y LPRL).

Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe, así pues, que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un "riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores", podrá ordenar la *paralización inmediata* de tales trabajos o tareas (art. 44.1 LPRL). Esta medida será comunicada por el Inspector (art. 44.1 LPRL):

1) A la *empresa responsable*, que a su vez 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, dando cuenta al Inspector actuante del cumplimiento de esta notificación. La empresa podrá, sin perjuicio del "cumplimiento inmediato" de tal decisión, impugnarla ante la autoridad laboral en el plazo de tres días hábiles, debien-

do resolverse tal impugnación en el plazo máximo de veinticuatro horas y siendo la resolución ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

2) A la *autoridad laboral*, a la que el Inspector "dará traslado de su decisión de forma inmediata".

La paralización de los trabajos podrá ser *levantada*, "tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron": a) por el Inspector que la hubiera decretado; y b) por el empresario, debiendo éste en tal caso "comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social" (art. 44. 1 LPRL). Los supuestos de paralización de trabajos se entenderán en todo caso, en fin, "sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía" (art. 44.2 LPRL).

La paralización de actividades podrá ser acordada, asimismo, por los representantes legales de los trabajadores (eventualmente por los delegados de prevención) en el supuesto en que los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un "riesgo grave o inminente con ocasión de su trabajo", y cuando el empresario "no adopte o no permita la adopción" de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, en los términos previstos por la nueva disciplina legal en la materia (arts. 21.3 y 36.1 d) Y 2g) LPRL), que modifica de modo sustancial el régimen jurídico precedente contenido en el artículo 19.5 LET, materialmente derogado en este punto (hay que entender) aun cuando la disposición derogatoria única de la LPRL no lo contemple.

2. Actuación *sancionadora*, mediante la propuesta de la sanción que corresponda en su caso (art. 45.1 LPRL), sin perjuicio naturalmente del requerimiento o la paralización de trabajos antes mencionados. La LPRL tipifica, por su parte, las siguientes *sanciones*:

1. *Multa pecuniaria*, cuya graduación ("las sanciones por las infracciones tipificadas en los artículos anteriores podrán imponerse en los grados mínimo, medio y máximo", art. 49.1 LPRL) se realiza atendiendo a diversos *criterios legales* (art. 49.1 LPRL): a) la *peligrosidad* de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo; b) el *carácter permanente o transitorio* de los riesgos inherentes a dichas actividades; c) la *gravedad de los daños producidos* o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias; d) *el número de trabajadores afectados*; e) *las medidas de protección individual* o colectiva adoptadas por el empresario y las *instrucciones* impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos; f) *el incumplimiento de adver-*

tencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; g) la inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes; y h) la conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales. Estos criterios legales, de entre los cuales aquellos que fueran tenidos en cuenta para la graduación de la sanción deberán ser explicitados en el acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad que inicie el expediente sancionador y en la resolución administrativa que recaiga en su momento (art. 49.3 LPRL), no podrán atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando lógicamente "estén contenidos en la descripción de la conducta infractora" (art. 49.2 LPRL). Y, de no considerarse relevante a estos efectos ninguna de las circunstancias contenidas en tales criterios de graduación, la sanción deberá imponerse en el grado mínimo en su tramo inferior (art. 49.3 LPRL).

Las sanciones podrán oscilar en su *cuantía*, de acuerdo con su graduación y a través de hasta nueve escalones legales (art. 49.4 LPRL) que agravan de forma considerable los límites generales previstos por el artículo 37 LISOS (de 5.000 a 15.000.000 de pesetas), desde 50.000 pesetas (para las infracciones leves en grado mínimo) hasta 100.000.000 de pesetas (para las infracciones muy graves en grado máximo), sin perjuicio del incremento resultante de los supuestos de reincidencia. Existe *reincidencia*, por lo demás, 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, siempre que la resolución sancionadora hubiese adquirido firmeza (art. 50.1 LPRL). En tal caso, la cuantía ordinaria de las sanciones 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 (art. 50.2 LPRL).

En el ámbito de las competencias del *Estado*, las infracciones serán sancionadas (art. 52.1 LPRL), a propuesta de la inspección de Trabajo y Seguridad Social y de acuerdo con los límites de cuantía legalmente previstos, por el órgano del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social territorialmente competente (por el Director Provincial hasta 5.000.000 de pesetas, por el Director General de Trabajo hasta 15.000.000 de pesetas, y por el Ministro hasta 50.000.000 de pesetas) o por el Consejo de Ministros (a propuesta del de Trabajo y Seguridad Social, hasta 100.000.000 de pesetas). En los supuestos de pluralidad de infracciones recogidas en un único expediente sancionador,

corresponde la competencia sancionadora por la totalidad de las infracciones al órgano que fuera competente para imponer la sanción de mayor cuantía (art. 52.2 LPRL). Por otra parte, el ejercicio de la potestad sancionadora que corresponda a las autoridades laborales de las *Comunidades Autónomas* con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral se efectuará naturalmente de acuerdo con su "regulación propia", en "los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación" (art. 52.4 LPRL). Todo ello, por cierto, sin perjuicio de las competencias sancionadoras que pudieran tener atribuidas otras Administraciones Públicas (art. 52.3 LPRL).

2. *Suspensión temporal de las actividades laborales* o, en caso extremo, *cierre del centro de trabajo*, que podrán ser acordados por el Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, cuando "concurran circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo", y sin perjuicio en todo caso del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía (art. 53 LPRL).

3. *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 de trabajo", cuya aplicación se regirá por lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (art. 54 LPRL, que remite de modo expreso a dicha Ley). Esta solución normativa de remisión en bloque a la Ley administrativa, acogida finalmente por el precepto y procedente de una enmienda presentada por el grupo parlamentario socialista durante la tramitación del proyecto de ley en el Senado, eludía así la regulación del supuesto, a diferencia de lo pretendido en origen por el proyecto legislativo, que no dejaba de establecer la prohibición de contratar para los casos de delito y la suspensión de la clasificación hasta cinco años para los de infracciones muy graves con daños a la salud de los trabajadores.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) distingue, por su parte, dentro de la regulación que efectúa en su título II de los "requisitos para contratar con la Administración", un doble supuesto general de limitaciones a la facultad de contratar con la misma:

1. *Prohibición de contratar* (art. 20 LCAP), de modo que "en ningún caso podrán contratar con la Administración" las personas en quienes concurra, entre otras legalmente previstas, la circunstancia de "haber sido condena-

das por sentencia firme por delitos contra la seguridad e higiene en el trabajo", o "haber sido sancionadas con carácter firme por (..)

infracción muy grave en materia social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/1988, de 7 de abril" (art. 20 d) LCAP). La prohibición de contratar alcanza, por cierto, en el caso de condena penal, a las *personas jurídicas* "cuyos administradores o representantes, vigente su cargo o representación, se encuentren en la situación mencionada por actuaciones realizadas en nombre o a beneficio de dichas personas jurídicas o en las que concurren las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura de delito para ser sujeto activo del mismo" (art. 20 a), párrafo 2º, LCAP, en la redacción proporcionada por la Ley 9/1996, de 15 de enero, por la que se adoptan medidas extraordinarias, excepcionales y urgentes en materia de abastecimientos hidráulicos como consecuencia de la persistencia de la sequía, de aplicación por remisión del párrafo d) de dicho precepto). Así pues, la modificación legal mencionada restringe el alcance del supuesto al *período de vigencia* del cargo o de la representación del administrador o representante penalmente responsable, al propio tiempo que suprime como causa de prohibición de contratar que el capital de la empresa pertenezca mayoritariamente a las personas que hayan sido condenadas penalmente por las conductas mencionadas.

La condena firme por delitos contra la "seguridad e higiene en el trabajo" a que alude la norma mencionada (en realidad, los delitos de *lesiones* que pudieran cometer quienes "por infracciones graves de las leyes o reglamentos de seguridad e higiene y de trabajo ocasionen quebranto apreciable en la salud o en la integridad física de los trabajadores", art. 427 Código Penal de 1973) debe ser referida en la actualidad, de acuerdo con el nuevo Código Penal (LO 10/1995, de 23 de noviembre), al también nuevo tipo de los *delitos contra los derechos de los trabajadores* (título XV del libro 11), en su modalidad penal contenida en el artículo 316 CP, en que incurrir "los que, con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física".

Por otra parte, la referencia legal a la sanción administrativa firme por infracciones muy graves "en materia social" ("de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/1988", LISOS,) que comprende sin duda la materia de seguridad e higiene y salud laborales (arts. 9 a 11 LISOS), debe ser

entendida hoy desde luego, una vez derogado entre otros el artículo 11 de esta disposición legal (infracciones muy graves en materia de seguridad e higiene y salud laborales), al artículo 48 LPRL, en que se tipifican las infracciones muy graves a la normativa de prevención de riesgos laborales, expresivas en general de incumplimientos empresariales de los que se derivan un "riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores".

2. *Suspensión de la clasificación de la empresa* requerida para contratar con las Administraciones Públicas en determinados supuestos (art. 25 LCAP), que podrá ser decidida por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y previa formación de expediente administrativo con audiencia del interesado, por tiempo no superior a cinco años, cuando concurren, entre otras, las siguientes causas (art. 34.3 LCAP): 1) incurrir en el *supuesto previsto*, entre otros, en la *letra d) del artículo 20* de la propia Ley (art. 34.3 c) LCAP), esto es, el ya contemplado como causa de prohibición de contratar, por lo que la misma causa puede dar origen, así pues, a una doble respuesta del ordenamiento jurídico (prohibición de contratar y suspensión de la clasificación de la empresa); y 2) haber sido *sancionado*, con carácter firme, *por infracción muy grave que haya ocasionado daños a la salud de los trabajadores*, como consecuencia del "incumplimiento de obligaciones en materia de seguridad y salud laboral, previstas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales" (art.34.3 d) LCAP). Este último supuesto, en el que se menciona de modo expreso la producción *efectiva* de daños a la salud de los trabajadores como consecuencia de la infracción empresarial, no añade materialmente nada, sin embargo, que no pudiera estar comprendido en el supuesto anterior (sanciones administrativas por infracciones muy graves a la normativa de prevención de riesgos laborales de las que se derive un "riesgo grave e inminente" para la seguridad y salud de los trabajadores), por lo que no se acierta a comprender la diferencia específica del supuesto, que contribuye más bien a enmarañar una regulación casuística que debiera ser inequívoca en la determinación de los supuestos contemplados.

3.4. La responsabilidad penal

La *responsabilidad penal* a que puede dar lugar el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales (art. 42.1 LPRL), incompatible como se sabe con la responsabilidad administrativa ("no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente") en

los casos en que se aprecie "identidad de sujeto, hecho y fundamento" (art. 42.4 LPRL), puede derivar ciertamente, de acuerdo con el nuevo Código Penal (y frente a los tres tipos penales que protegían la integridad física del trabajador en el Código de 1973, cuales eran los delitos contra la seguridad en el trabajo (art. 348 bis a, introducido en la reforma de 1983), de lesiones laborales (art. 427) y de imprudencia (art. 565, también la falta de art. 586 bis)), de la comisión de un doble tipo de delito:

1. Delito (genérico) de *lesiones*, en que se integra el precedente y específico de lesiones laborales, que comete quien, por cualquier medio o procedimiento, "causara a otro una lesión que menoscabe su integridad corporal o su salud física o mental" (art. 147.1 CP). Si la lesión requiere objetivamente para su sanidad, "además de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico" (la "simple vigilancia o seguimiento facultativo" del curso de la lesión no se considerará tratamiento médico), el reo del delito será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años (art. 147.1 CP). En tanto que con la pena de arresto cuando el hecho descrito "sea de menor gravedad, atendidos el medio empleado o el resultado producido" (art. 147.2 CP). Estos delitos, así como los agravados tipificados en los artículos 149 y 150 CP (pérdida o inutilidad de un órgano, miembro o sentido, impotencia, esterilidad, grave deformidad o grave enfermedad somática o psíquica), que son de comisión dolosa, pueden ser cometidos también por imprudencia grave o profesional (art. 152 CP), con la consiguiente reducción de las penas previstas legalmente. Sin perjuicio, en fin, de las faltas de lesiones (arts. 617 y 621 CP).

2. Delito *contra el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*, en que incurren de modo específico (como tipo penal singular perteneciente al título relativo a los "delitos contra los derechos de los trabajadores", título XV del libro 11 CP) los que, "con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física" (art. 316 CP). Este delito, que es de riesgo y no de resultado y cuyo bien jurídico protegido es la seguridad y salud del trabajador en la prestación de su actividad laboral (la producción de lesiones del trabajador dará origen en su caso a un concurso de delitos), puede ser cometido ciertamente por dolo, siendo castigado el responsable en tal supuesto con penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses (art. 316 CP), o por imprudencia grave, en cuyo caso co-

rresponderá la pena inferior en grado (art. 317 CP). Si los hechos constitutivos del referido delito se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a "los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediado, no hubieran adoptado medidas para ello" (art. 318 CP).

3.5. La responsabilidad civil general por daños y perjuicios

La responsabilidad civil del empresario por incumplimiento de las obligaciones de protección puede revestir, por su parte y en su caso, las siguientes manifestaciones:

1. Responsabilidad civil *derivada de la penal*, en la medida en que toda persona criminalmente responsable de un delito o falta "lo es también civilmente si del hecho se derivaran daños o perjuicios" (art. 116.1 CP). De este modo, la ejecución de un hecho descrito por la Ley como delito o falta obliga a *reparar los daños y perjuicios* por él causados (art. 109 CP) y esta responsabilidad comprende (art. 110 CP): 1) la *restitución* del mismo bien, siempre que sea posible, con "abono de los deterioros y menoscabos que el Juez o Tribunal determinen" (art. 111 CP); 2) la *reparación* del daño, que podrá consistir en "obligaciones de dar, de hacer o de no hacer" que el Juez o Tribunal establecerá atendiendo a la naturaleza de aquél y a las condiciones personales y patrimoniales del culpable, "determinando si han de ser cumplidas por él mismo o pueden ser ejecutadas a su costa" (art. 112 CP); y 3) la *indemnización* de perjuicios materiales y morales, que comprenderá "no sólo los que se hubieran causado al agraviado, sino también los que se hubieran irrogado a sus familiares o a terceros" (art. 113 CP).

Por lo demás, son responsables civilmente, en defecto de los que lo sean criminalmente (responsabilidad civil subsidiaria), las personas naturales o jurídicas dedicadas a cualquier género de industria o comercio, por los delitos o faltas que "hayan cometido sus empleados o dependientes, representantes o gestores en el desempeño de sus obligaciones o servicios (art. 120.4º CP).

2. Responsabilidad civil *contractual*, por cuanto (aunque los hechos no sean constitutivos de delito o falta) quedan sujetos a la *indemnización de los daños y perjuicios causados* "los que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieran el tenor de aquéllas" (art. 1101 CC). Esta responsabilidad es naturalmente incompatible, por la identidad de su fundamento consistente en

resarcir el daño producido, con la derivada de la responsabilidad penal antes mencionada, por lo que el perjudicado por el hecho delictivo podrá optar en todo caso por exigir la responsabilidad civil ante la jurisdicción civil (art. 109.2 CP).

La obligación empresarial de protección del trabajador deriva siempre, como se sabe, de una relación de prestación de servicios retribuidos (contrato de trabajo o relación funcional), por lo que la responsabilidad civil *extracontractual o aquiliana*, de quien "por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia" y está por ello "obligado a reparar el daño causado" (art. 1902 CC), que sería exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino también por los de "aquellas personas de quienes se debe responder" (art. 1903.1 CC), como son, entre otros, los "dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones" (art. 1903.4 CC).

3.6 La responsabilidad específica en materia de prestaciones de seguridad social

En este ámbito es preciso consignar un doble supuesto:

1. *Recargo de prestaciones económicas de seguridad social por faltas de medidas de seguridad en el trabajo.* Todas las prestaciones económicas del régimen general de la seguridad social 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 100, 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'" (art. 123.1. LGSS).

A este supuesto se equipara, asimismo, respecto de los accidentes de trabajo que en tal caso pudieran producirse,

el incumplimiento por parte de las empresas de las decisiones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de las resoluciones de la Autoridad laboral "en materia de paralización de trabajos que no cumplan las normas de seguridad e higiene" (art. 195 LGSS).

La responsabilidad del pago del recargo de prestaciones, cuya naturaleza civil indemnizatoria parece afirmar de forma novedosa el artículo 42.3 LPRL, como se ha apuntado, recaerá "directamente sobre el empresario infractor" (art. 123.2 LGSS, recaerá conjunta y solidariamente sobre la empresa principal y sobre el contratista en los casos de contrataciones y subcontratas entre empresas, STS 18-4-1992), además de "independiente y compatible" con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción (art. 123.3 LGSS). y así, en la línea de nueva naturaleza legal estrenada por la figura, la prohibición de aseguramiento del pago del recargo, contenida en el artículo 123.2 LGSS (esta responsabilidad "no podrá ser objeto de seguro alguno, siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla"), debe considerarse seguramente derogada por el posterior artículo 15.5 LPRL, a pesar de su genérica e indeterminada redacción. De acuerdo con este precepto, las empresas podrán respecto de sus trabajadores (también los trabajadores autónomos respecto a ellos mismos y las sociedades cooperativas respecto a sus socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal) "concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo", sin que se mencione excepción alguna ni se recuerde la vigencia de una prohibición antigua.

2. *Responsabilidad directa de las prestaciones por enfermedad profesional.* El incumplimiento por parte de la empresa que haya de cubrir puestos de trabajo con riesgo de enfermedades profesionales de la obligación de efectuar los reconocimientos médicos previos o periódicos de los trabajadores que vayan a ocupar aquéllos (art. 196 LGSS) la constituirá en *responsable directa* de "todas las prestaciones que puedan derivarse, en tales casos, de enfermedad profesional", tanto si la empresa estuviera asociada a una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, como si tuviera cubierta la protección de dicha contingencia en una entidad gestora (art. 197.2 LGSS).