



Infracciones y sanciones en Materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Aplicación del texto positivo de la Ley 8/88 de 7 de abril

LUIS NESTOR RAMIREZ
Inspector de Trabajo (Almería).

SUMARIO

El autor hace un detenido examen de los artículos de la nueva Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Ley 8/1988, de 7 de abril de 1988, que ha supuesto un notable avance con respecto a los principios de legalidad y tipicidad de las conductas infractoras a los que se refiere la Constitución Española, principalmente en su artículo 25.

También comenta aquellos artículos que, a su entender, hubieran merecido, una mayor precisión terminológica, a fin de eliminar equívocas situaciones a la hora de tipificar hechos constitutivos de infracción administrativa por parte de la Inspección de Trabajo.

Palabras clave: Seguridad e higiene, infracciones y sanciones, Ley 8/1988, legislación laboral.

INTRODUCCION

La Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Ley 8/1988, de 7 de abril (LISOS), en materia de seguridad e higiene en el trabajo, ha supuesto, en líneas generales, respecto de la normativa existente con anterioridad, básicamente, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 (OGHST) («BOE» del 16 y 17), un notable avance respecto de los principios de legalidad y tipicidad de las conductas infractoras, a los que se refiere nuestra Constitución, principalmente, en su artículo 25. Y ello es así, a nuestro juicio, porque con esta norma referida las posibles infracciones a los derechos del trabajador, a la integridad física, a una ade-

cuada política de seguridad e higiene y a la protección eficaz en la prestación de servicios en la empresa, a los que se refieren los artículos 4.2.d) y 19.1 del *Estatuto de los Trabajadores (ET)*, Ley 8/1980, de 10 de marzo, quedan, además, fundamentadas en los principios que deben informar el Derecho Sancionatorio Administrativo.

En esta LISOS han quedado incluidas ya las acciones u omisiones a normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos. Se han establecido también criterios específicos para la graduación de este tipo de sanciones. Se potencian las actuaciones preventivistas de la Inspección de Trabajo a través del asesoramiento a empresarios y trabajadores. Se señala, además, la responsabilidad del empresario principal en caso de contratación o subcontratación de obras o servicios a la propia actividad. Se conceptúa la posible reincidencia de las infracciones y, en fin, se tipifican las conductas infractoras en seguridad e higiene en el trabajo.

Precisamente, a este último aspecto, el de la tipificación, quizá como exponente más claro de ese avance legal que comentábamos ha supuesto la Ley 8/1980, de 7 de abril, vamos a dedicar nuestro comentario en una primera aproximación, cifándonos, pues, fundamentalmente, al estudio de los artículos 10 y 11 de la Ley de Infracciones citada. Otros aspectos que también merecerían un detenido estudio, como el de la responsabilidad empresarial (art. 40) o el de las normas jurídico técnicas (art. 41), podrán ser objeto de desarrollo en otros trabajos posteriores.

También hay que decir, como veremos en una segunda parte de este trabajo, que los citados artículos 9, 10 y 11 habrían necesitado, en muchos de sus apartados, una mayor precisión terminológica, a fin de eliminar equívocas situaciones que pueden darse a la hora de tipificar los hechos constitutivos de infracción administrativa por parte de la Inspección de Trabajo. Pero, en cualquier caso, sirven para eliminar la subjetividad implícita en una falta de enumeración de conductas infractoras de los empresarios en el antiguo artículo 156, puntos 3 y 4, de la OGHST. Piénsese al respecto que, con anterioridad a la citada LISOS, aparte del acabado de mencionar artículo 156 de la Ordenanza de Seguridad, tan sólo en el artículo 157 de esa norma y en el *Decreto 2892/1970, de 12 de septiembre, por el que se aprobaba el Reglamento General de*



En los proyectos de edificación de más de 100 millones de ptas., es obligatorio la elaboración de un Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Faltas y Sanciones, se incluían —en materia de prevención— como infracción leve la falta de autorización de apertura para centros de trabajo con menos de 25 trabajadores; infracción grave, cuando la falta de autorización mencionada afectaba a centros con más de 25 operarios o no se practicaban los obligatorios reconocimientos médicos y muy grave, la no paralización de los trabajos que constituyeran grave riesgo para los trabajadores a requerimiento de la Inspección de Trabajo.

CONDUCTAS TIPIFICADAS EN LA LEY 8/1988 Y PRINCIPALES NORMAS QUE SE PUEDEN INFRINGIR

Faltaba, por tanto, un listado de conductas infractoras, en sus distintos grados, que las tipificara, y con él contamos ahora, como ya hemos reiterado, gracias al concurso de la Ley 8/1988, de 7 de abril, y de sus artículos 9, 10 y 11, que pasamos a analizar.

a) Comenzamos con la falta de limpieza de la que no se derive riesgo para la salud o integridad física de los trabajadores, precepto éste establecido ya, desde el principio con carácter general en nuestra normativa preventivista y que tiene su reflejo, como antecedente más próximo, en el artículo 32 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9-III-1971.

b) En segundo lugar consideramos la infracción que se podría dar al no dar cuenta en tiempo y forma a la Autoridad Laboral competente de los accidentes de trabajo ocurridos y las enfermedades profesionales declaradas. Si estos siniestros tienen la calificación de leves o bien graves, muy graves y mortales, darán lugar, respectivamente, a que sean graduadas como leves o graves las posibles infracciones.

Como es sabido, la *Orden de 16-XII-1987 («BOE» del 29)* da instrucciones para remitir los partes de accidente de trabajo y enfermedad profesional con baja médica a las Entidades Gestoras o a las Mutuas Patronales en el plazo de cinco días, debiéndose, además, notificar a la Autoridad Laboral, en el plazo de veinticuatro horas, todos los accidentes mortales, así como los graves y muy graves o que afecten a más de cuatro trabajadores en un centro de trabajo.

c) No comunicar a la Autoridad Laboral la apertura del centro de trabajo o consignar con inexactitud los datos a cumplimentar es la tercera de las infracciones a la que nos referiremos. Si el centro de trabajo en cuestión emplea o no a más de 25 trabajadores, o se trata o no de industrias peligrosas, insalubres, nocivas o peligrosas, dará lugar, respectivamente, a su graduación como grave o leve.

La *Orden de 6-V-1988 («BOE» del 16)*, que modificaba otra anterior de 6-X-1986, dictada en desarrollo del



El empresario debe dar formación a los trabajadores que contrata, o cuando cambien de puesto de trabajo o tengan que aplicar una nueva técnica.

Real Decreto-Ley 1/1986, de 14 de marzo, señala los requisitos y datos que deben reunir las mencionadas comunicaciones de apertura, que han de efectuarse en el plazo máximo de los treinta días siguientes de la iniciación o reanudación de los trabajos después de haber hecho alteraciones, ampliaciones o transformaciones de importancia.

d) No realizar los preceptivos reconocimientos médicos, iniciales y periódicos, a los trabajadores sería otro de los ilícitos administrativos tipificado en la LISOS. Entre otras, las empresas con más de 100 trabajadores (arts. 44 y 45 del Reglamento de Servicios Médicos de Empresa de 21-XI-1959, «BOE» del 27) o las incluidas en la Ordenanza de la Construcción de 28-VIII-1970, «BOE» del 9-IX-1970 (arts. 57 y 58), tienen la

Se considera infracción grave no paralizar o suspender a requerimiento de la Inspección de trabajo, de forma inmediata, los trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo.

obligación de efectuar los reconocimientos médicos iniciales.

También en todas las empresas con riesgo de contraer enfermedades profesionales hay que llevarlos a cabo, de acuerdo al artículo 191 de la Ley General de Seguridad Social de 30-V-1974 (LGSS), y al 38 del Reglamento de Enfermedades Profesionales de 9-V-1962 (REEPP), («BOE» del 29), en concordancia con el RD de 12-V-1978 sobre cuadro de EEPP, donde se incluye un listado con la relación de las principales actividades capaces de producirlas, («BOE» de 25-VIII-1978).

En reglamentos específicos como los del ruido, RD 1.316/1989, de 27 de octubre («BOE» del 2-XI-1989); amianto, OM de 31-X-1984 («BOE» del 7 de noviembre); plomo metálico y sus compuestos iónicos, OM de 9-IV-1986 («BOE» del 6 de mayo), se especifican normas propias para la realización de los RRMM.

Por último, las Ordenes Ministeriales de 12-I-1963 y 15-XII-1965 («BOE» de 13-III-1963 y 17-I-1966, respectivamente) sobre normas reglamentarias de reconocimiento, diagnóstico y calificación de EEPP, regulan, entre otras cuestiones, la periodicidad de los RRMM provocados por distintos agentes químicos y físicos.

e) Otra infracción que podría darse sería la falta de constitución o irregularidades en el funcionamiento de los servicios médicos de empresa, de acuerdo a lo establecido, fundamentalmente, en los artículos 2, 3 y 6 del Decreto 1.036/1959 de 10 de junio («BOE» del 22) y demás normas concordantes. Como es sabido, estas disposiciones obligan a la constitución de los Servicios Médicos de Empresa en aquellas que ocupen a más de 100 trabajadores.

f) En el presente apartado consideraremos la posible infracción que se produciría al dar ocupación a trabajadores en máquinas o actividades peligrosas cuando sufran dolencias o defectos físicos declarados o se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo.

g) También se tipifica en la LISOS como infracción grave al no tener constituidos los órganos internos de la empresa competentes en materia de seguridad e higiene o trasgredir los derechos de estos órganos y, en general, de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad e higiene. Hay que tener presente llegado este punto que el ar-



En las empresas no obligadas a crear Comités de Seguridad, el empresario designará un vigilante de seguridad (art. 9 de la OGHST).

tículo 1 del Decreto 432/1971, de 11 de marzo («BOE» del 16), señala cómo en todas las empresas y centros de trabajo que cuenten con más de 100 trabajadores, o cuando sin alcanzar este número por la especial peligrosidad de las actividades que realizan así lo considere el Ministerio de Trabajo, habrá de constituirse un Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Sus funciones y composición están especificadas en los artículos 2 y 3 del referido Decreto, desarrollándose, además, las mismas y las reuniones obligatorias de ese órgano (mensuales y semestrales) en el artículo 8 de la OGHST. Como es conocido, en algunas actividades, caso de la construcción, el Comité de

En la nueva ley se señala la responsabilidad del empresario principal en caso de contratación o subcontratación de obras o servicios a la propia actividad.

Seguridad e Higiene hay que constituirlo cuando se empleen a más de 50 trabajadores (art. 167 de la Ordenanza de la Construcción).

Por otra parte, en aquellas empresas no obligadas a crear estos órganos que ocupen a cinco o más operarios, se designará, por el empresario, un vigilante de seguridad, con los cometidos recogidos en el artículo 9 de la OGHST.

Tampoco se puede olvidar, en este apartado general sobre derechos en materia de prevención, de los representantes de los trabajadores y su posible trasgresión por el patrono, como aquellos tienen la posibilidad de:

- Inspeccionar y controlar las medidas de observancia obligada [arts. 19.3 y 64.1.8.b) del ET].
- Paralización de actividades si existiese riesgo inminente de accidente (art. 19.5 del ET).
- Conocer, trimestralmente al menos, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridos en el centro de trabajo y sus consecuencias, los índices de siniestralidad, los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilizan (art. 64.1.7 del ET).

h) La no elaboración del Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas que, en aplicación del estudio de seguridad e higiene en el trabajo, es obligatorio adecuar al mismo por el contratista o constructor principal, en función de su propio sistema de ejecución de obra, es, como decíamos, objeto de tipificación como infracción grave por la LISOS.

El mencionado Plan de Seguridad tiene que presentarse ante la Autoridad Laboral y ha de estar a disposición permanente de la Dirección Facultativa, la Inspección de Trabajo y los Técnicos del Gabinete de Seguridad e Higiene. Es necesario elaborarlo en obras cuyo presupuesto global sea igual o superior a 100 millones de pesetas o si se emplean o han de emplearse a 50 o más trabajadores; también en las obras de túneles, galerías, presas y conducciones subterráneas y, en su caso, en aquellas obras en que el Ministerio de Trabajo, a petición de las Asociaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales, estime la existencia de especial riesgo en su realización (véanse los arts. 4 y 5 y Disposición Transitoria del RD 555/1986, de 21 de febrero («BOE» de 21-III-1986), y demás disposiciones concordantes).

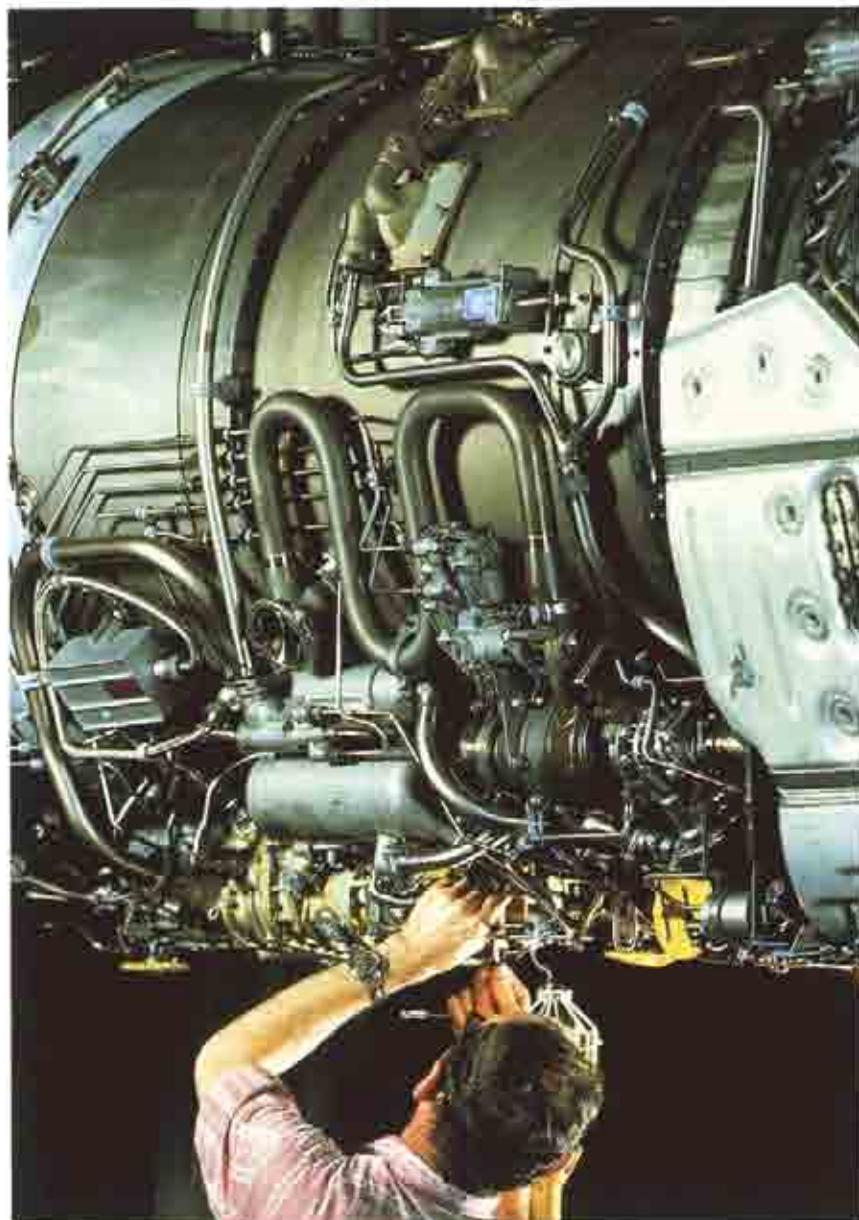
i) La formación preventiva y la información sobre riesgos y medidas

prevencionistas arbitrarias por el empresario, siempre que por el incumplimiento de prescripciones legales, reglamentarias o convencionales se cree un riesgo grave, también se salvaguardan en la Ley 8/1988, de 7 de abril. Así, el empresario debe dar:

— Formación a los trabajadores que contrate, o cuando cambien de puesto de trabajo, o tengan que aplicar una nueva técnica [arts. 19.4 del ET, 7.10 de la OGHST y 13 del *Convenio 148 de la OIT* («BOE» 30-XII-1981)].

— Formación e información a los representantes de los trabajadores en la empresa sobre posibles riesgos y prevención a llevar a cabo [arts. 13

Gracias al concurso de la Ley 8/1988, de 7 de abril, se cuenta con un listado de conductas infractoras en sus distintos grados que las tipifica.



Se infringe la legislación vigente si se incumplen las prescripciones legales a la hora de diseñar, elegir, instalar, disponer, utilizar y mantener los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo.

del *Convenio 148 de la OIT* y 19 del *Convenio 155 de la OIT* («BOE» 11-XI-1985)].

— Formación e información tanto a trabajadores como a sus representantes para prevenir riesgos específicos ocasionados por ruido, amianto, plomo metálico y sus compuestos ionizados y cloruro de vinilo monómero (véanse, respectivamente, el RD 1.316/1989, de 27 de octubre, y las OOMM de 31-X-1984 y 9-IV-1986).

)) Otra de las infracciones tipificadas en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sería el incumplimiento de prescripciones legales, reglamentarias o convencionales, siempre que creen un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y, específicamente, en materia de:

— Comunicación, cuando proceda legalmente, a la Autoridad Laboral de sustancias, agentes o procesos utilizados en las empresas. En este sentido, piénsese, por ejemplo, en todas aquellas industrias donde se procese, fabrique, manipule, transforme, etc., el amianto, que están obligadas a inscribirse en el Registro de Empresas con riesgo de amianto, existente en las Direcciones Provinciales de Trabajo, o en los órganos competentes de las Comunidades Autónomas (véase el Reglamento del Amianto anteriormente citado).

— También se puede infringir la legislación vigente si se incumplen las prescripciones legales a la hora de diseñar, elegir, instalar, disponer, utilizar y mantener los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo. En el apartado que nos ocupa, habría que tener en cuenta, entre otras disposiciones, el *Convenio 119 de la OIT sobre protección de maquinaria* («BOE» 30-XI-1972); los capítulos VIII y IX de la OGHST y el RD 1.495/86, de 26 de mayo, por el que se aprueba el *Reglamento de Seguridad en las máquinas* («BOE» de 21 de julio).

— Las prohibiciones o limitaciones respecto de operaciones, procesos y uso de agentes en los lugares de trabajo son, asimismo, conductas tipificadas en la LISOS. Por ello, habría que tener presente, por ejemplo, que en el Reglamento del Amianto, aludido ya en varias ocasiones, se prohíbe su utilización por medio de proyección y en forma de aerosol. Tampoco se puede utilizar la cerusa y los compuestos de plomo en trabajos de pintura en interiores, según *Ley de 28-V-1931* («BOE» del 29).

— También se tipifican las transgresiones a las limitaciones del nú-

mero de trabajadores que puedan quedar expuestos a determinados agentes. Así, mencionando nuevamente, por ejemplo, el Reglamento del Amianto, su artículo 6 dice cómo se reducirá al mínimo el número de trabajadores expuestos a ese contaminante y cómo sólo podrán acceder a las zonas de acceso restringido (puestos de trabajo con riesgo de amianto) quienes lo precisen por causa justificada, por el tiempo imprescindible y siempre previa autorización).

— Los límites de exposición a los agentes nocivos fijados en las disposiciones vigentes, si se sobrepasan, también son objeto de consideración con este artículo 10 de la LISOS. Por citar —como venimos haciendo en cada uno de los apartados estudiado— algunos ejemplos de lo perceptuado en nuestra legislación diremos que el valor máximo de la concentración ambiental de plomo, a no sobrepasar para no incurrir en una infracción tipificada en el artículo de la LISOS mencionado, sería la de 150 microgramos por metro cúbico —valor referido a ocho horas día y cuarenta horas a la semana—. Para el cloruro de vinilo monómero, el valor anual a no superar es el de tres partes por millón o de siete partes por millón de límite de exposición diaria. También, la concentración promedio permisible de fibras de amianto es de una fibra por centímetro cúbico —para ocho horas día—, si bien la variedad crocidolita o amianto azul tiene prohibida su utilización, admitiéndose un valor máximo de 0,25 fibras por c.c. —para ocho horas día— para actividades y operaciones distintas a las de su empleo o utilización (desmontaje en trenes, edificios, etc., del amianto).

— Aparte de los valores límites para el amianto, plomo y cloruro de vinilo monómero, la normativa española da otros para el ruido en el RD 1.316/89, de 27 de octubre; para el benceno, en la OM de 14-IX-1959 («BOE» de 18-XI-1959), e instrucciones de desarrollo de 15-II-1977 («BOE» de 11-III-1977); para diversos contaminantes, en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto de 30-XI-1961 («BOE» del 7 al 12). Por otro lado, algunos Convenios Colectivos, como el de Químicas, adopta para este sector los TLV de la ACGIH. Tal y como ya se ha mencionado, dichos valores límite no deben ser sobrepasados si no se quiere incurrir en un ilícito administrativo tipificado en nuestra legislación la-



Los medios de protección personal simultáneos con los colectivos son de empleo obligatorio cuando se precise reducir el riesgo profesional.

boral a través de este apartado de la LISOS.

— Por otra parte, también hay que respetar las disposiciones referentes a la utilización de modalidades determinadas de muestreo, evaluación y medición de resultados de los contaminantes químicos y agentes físicos. A este respecto, los reglamentos aludidos del plomo metálico, cloruro de vinilo monómero, amianto y ruido dan, por ejemplo, instrucciones concretas para efectuar tales mediciones y evaluaciones en los puestos de trabajo.

— Como es conocido, los medios de protección personal, simultáneos con los colectivos, serán de empleo obligatorio siempre que se precise eliminar o reducir los riesgos profesionales. Por tanto, si no se quiere incumplir el artículo 41 de la OGHST y demás normas concordantes, dando lugar a la conducta infractora tipificada en este apartado, la protección personal no dispensará de emplear medios preventivos de carácter general en los centros de trabajo. Y, no obstante, será de obligada utilización para evitar o paliar situaciones que puedan poner en peligro la salud de los trabajadores.

— La posible falta de señalización de seguridad y de etiquetado y envasado de sustancias peligrosas es objeto de atención de la Ley 8/1988, en el apartado general que estamos

analizando. A estos efectos, si no se quiere incurrir en la infracción tipificada en el apartado de referencia, se deberá instalar en los centros de trabajo un sistema de señalización de seguridad para llamar la atención de forma rápida e inteligible sobre objetos y situaciones susceptibles de provocar peligros determinados, así como para indicar el emplazamiento de dispositivos y equipos de seguridad, en virtud de lo estipulado en el artículo 1 del RD 1.403/1986, de 9 de mayo («BOE» del 8 de julio). También hay que comunicar las nuevas sustancias utilizadas y efectuar la clasificación, envasado y etiquetado de las sustancias producidas, importadas o comercializadas, según el RD 2.216/1985, de 28 de octubre («BOE» de 27-XI-1985).

— También hay que observar las normas dadas, fundamentalmente, en los capítulos 3 y 4 del Título I de la OGHST si no se quiere incurrir en infracción tipificada en el apartado de Servicios y medidas de higiene personal.

— Ya por último, dentro de este gran apartado del artículo 10 de la LISOS que venimos comentando, se tipificaría el ilícito administrativo que se producirá si se obvia la vigilancia de la salud de los trabajadores, no registrándose los niveles de exposición a que estén expuestos y no relacionándose los operarios y sus ex-

pedientes médicos debidamente. En este sentido, hay que tener presente que, con independencia de la casuística general recogida en el Decreto 1.036/1959, de 10 de junio («BOE» del 22), y OM de 21-XI-1959 de desarrollo («BOE» del 27), regulando los Servicios Médicos de Empresa, los mencionados reglamentos del ruido, amianto, cloruro de vinilo monómero y plomo perceptúan para los operarios sometidos a estos contaminantes, entre otras cosas, la obligación empresarial de notificación, registro y archivo de la documentación sobre evaluación y control del ambiente laboral y vigilancia médico-laboral de los operarios citados.

Finalizamos ya la enumeración que hace esta Ley de Infracciones y Sanciones de las conductas que pueden ser constitutivas de transgresiones calificadas y sancionadas como graves.

k) Otras infracciones tipificadas en la Ley 8/1988, de 7 de abril, de referencia —ahora ya como muy graves— serían la inobservancia de las disposiciones sobre protección de los períodos de embarazo y lactancia o los trabajos prohibidos a los menores. Dichas cuestiones se regulan, entre otras normas, en el Decreto de 26-VII-1957 («BOE» del 26-VIII-1957), en el que se prohíbe a los menores de dieciocho años el trabajo en industrias y puestos en los que se manejen máquinas peligrosas listadas por actividades en los correspondien-

También se tipifica en la LISOS, como infracción grave, el no tener constituidos los órganos internos de la empresa en materia de seguridad e higiene o transgredir los derechos de estos órganos y, en general, de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad e higiene.

tes anexos, trabajos en alturas superiores a cuatro metros en determinadas circunstancias, trabajos de transportar, empujar o arrastrar cargas que se limita según peso y edades, etc. También hay otras normas que protegen a los menores frente a riesgos más específicos, así, la OGHST de 9-III-1971, en su art. 140, y el RD 1.753/1987, de 25 de noviembre



La falta de señalización de seguridad y de etiquetado y envasado de sustancias peligrosas también es objeto de atención de la Ley 8/1988.

(«BOE» 15-I-1988), sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes limita y prohíbe las operaciones que puedan exponer a radiaciones nucleares a menores y mujeres lactantes y embarazadas.

l) También sería infracción muy grave —y con ello terminaríamos este listado de posibles incumplimientos tipificados en la nueva Ley de Infracciones y Sanciones— no paralizar o suspender a requerimiento de la Inspección de Trabajo, de forma inmediata, los trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo vigentes que impliquen probabilidad seria y grave de accidente para los trabajadores, de acuerdo a lo previsto en el artículo 188 de la LGSS de 30-V-1974.

Una vez especificados todos los ilícitos administrativos tipificados en la Ley 8/1988, de 7 de abril, y analizadas las disposiciones legales que los motivan, es el momento de ir terminando esta primera parte del estudio, para dar entrada a una segunda, donde se señalen las faltas de precisión observadas en la redacción de sus artículos 9, 10 y 11. No obstante, una conclusión a sacar, después de esta descripción de conductas infractoras en seguridad e higiene en el trabajo que hace la Ley 8/1988, de 7 de abril, es que queda superada la deficitaria clasificación de las infracciones procedente de los artículos 156, puntos 3 y 4, y 157 de la OGHST, y de la mínima referencia efectuada por el Decreto 2.892/1970, de Faltas y Sanciones, que admitía una posible subjetividad del funcionario actuante basada en el único precepto existente entonces, que decía: «A efectos de la calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves se tendrá primordialmente en cuenta la peligrosidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo, así como las circunstancias concurrentes en los accidentes y enfermedades profesionales que, en su caso, se hayan producido o puedan producirse por falta de deficiencia de medidas preventivas, el número de trabajadores afectados y, en general, la conducta seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en vigor en materia de seguridad e higiene en el trabajo.»

IMPRECISIONES REDACCIONALES EN LA LEY 8/1988

Comenzamos, pues, la segunda parte de nuestro trabajo, ya varias

veces anunciada, donde pormenorizaremos, artículo por artículo, las deficiencias redaccionales que hemos encontrado en el texto de la LISOS.

Artículo 9. Infracciones leves

APARTADO 1. *La falta de limpieza de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores.* Esta redacción del primer apartado del artículo 9 de la LISOS parece indicar aquellas infracciones relacionadas con los artículos de los capítulos II, III y V de la OGHST (arts. 34, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 y 47) en los que se establecen las condiciones de limpieza de las dependencias anejas a los centros de trabajo (dormitorios, comedores, cocinas, servicios, locales provisionales, etc.) más que a las de los propios artículos 32 ó 33 de esa OGHST, en los que se concretan medidas para evitar los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales consecuencia de posibles faltas de limpieza en los mismos, ya que al decir: «... de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores», la palabra riesgo sin ningún adjetivo —como podría ser leve, grave, inminente, etc.—; implica que se puedan dar todas esas posibilidades, y, prácticamente, siempre que exista falta de limpieza se puede producir la siniestralidad laboral y, por tan-

to, la actualización del citado riesgo con la posible alteración de la integridad física o salud de los operarios.

Reiteramos, por tanto, que de una primera lectura de ese artículo 9.1 se deducirá la posible consonancia con el artículo 32 de la OGHST, pero, como hemos dicho, no es así. Más bien se puede decir que el riesgo alterador de la integridad física o salud de los trabajadores en este nivel, como infracción leve, se dará cuando:

— La ropa de cama de los dormitorios no se mantuviera en estado de higiene y limpieza (art. 34.4).

— Los pisos, paredes y techos de los comedores no fueran susceptibles de fácil limpieza (art. 36.2).

— Las cocinas no se mantuvieran, en todo momento, en condiciones de absoluta limpieza, conservándose el menaje en completo estado de higiene y limpieza (arts. 37.3 y 5).

— Los suelos, paredes y techos de los retretes, lavabos, duchas, cuartos vestuarios y salas de aseo de las empresas al no reunir las condiciones adecuadas (continuidad, impermeabilidad, etc.) no pudieran ser limpiadas y desinfectadas con la frecuencia necesaria (art. 42).

— Los locales provisionales en trabajos al aire libre en que se ocupen 20 o más trabajadores, durante quince días como mínimo, no fueran limpiados adecuadamente,

Como veníamos comentando, los puntos 4 y 5 del artículo 32 de la OGHST reiteran esa posible diferenciación entre la existencia o no de riesgo, a la que ya nos hemos referido, pues las operaciones de limpieza se realizarán con mayor esmero en las inmediaciones de los lugares ocupados por máquinas, aparatos o dispositivos cuya utilización ofrezca mayor peligro, y el pavimento no estará encharcado y se conservará limpio de aceite, grasas u otras materias resbaladizas, extremándose las precauciones para evitar los aspectos desagradables o nocivos del polvo y residuos.

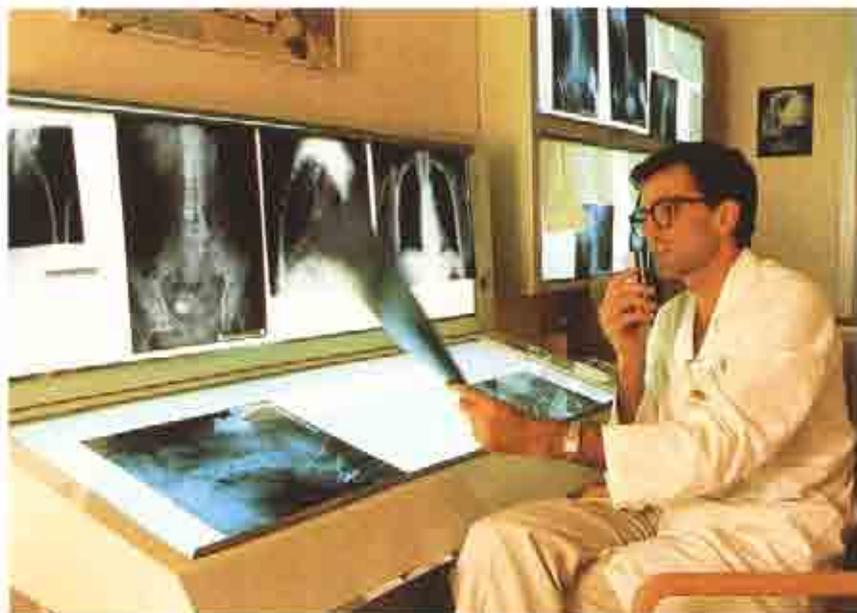
Por tanto y como ya hemos anticipado, las infracciones a los artículos 34, 36, 37, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46 y 47 de la OGHST, al no ocasionar, en líneas generales, riesgos para la integridad física o salud de los operarios, serían las que tendrían cabida en ese artículo 9.1 de la LISOS.

Es más, las transgresiones al artículo 32 de la OGHST y demás normas concordantes (véase, por ejemplo, el artículo 329.3 de la OCVC) podrían quedar incluidas en el artículo 10.9 de esa LISOS más que en el referido 9.1, ya que aquél, en su párrafo tercero, tipifica como infracción grave los incumplimientos legales, reglamentarios o convencionales en materia de mantenimiento de los lugares de trabajo, y la mencionada falta de limpieza podría considerarse, en el sentido amplio del término, una deficiencia en el mantenimiento de los puestos y centros de trabajo.

APARTADO 2. *No dar cuenta en tiempo y forma a la Autoridad Laboral competente, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de leves.* El primer problema que plantea la redacción de este artículo, desde nuestro punto de vista es que, al decir que la transgresión a la normativa vigente (fundamentalmente OM de 16-XII-1987 sobre notificación de accidentes de trabajo y art. 22 de la OM 13-X-1967 sobre ILT), se produce «al no dar cuenta en tiempo y forma a la Autoridad Laboral... cuando tengan la calificación de leves», como las normas mencionadas señalan la obligación de los empresarios de remitir los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a la entidad gestora o colaboradora, hay que suponer que se produce la infracción cuando no se envían a dichas entidades y no a la Autoridad Laboral, a la cual, por cierto, sí hay obligación de notificar directamente,



También sería infracción muy grave no paralizar o suspender, a requerimiento de la Inspección de Trabajo, de forma inmediata trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre seguridad e higiene.



Se considera infracción grave no realizar los preceptivos reconocimientos médicos, iniciales y periódicos, a los trabajadores.

además del parte de accidente visto, los casos descritos en el artículo 6 de la OM de 16-XII-1987 (accidentes graves, muy graves, mortales, los que afecten a más de cuatro trabajadores sean en el centro de trabajo o *in itinere*). La segunda cuestión a tener en cuenta es que hay que hacer una amplia interpretación del concepto «en tiempo y forma» para considerar tipificados los errores, faltas de datos, etc., de los partes de accidentes confeccionados por las empresas y remitidos a las entidades gestoras o colaboradoras, cuando se podría haber evitado con una frase, en el texto del artículo 9.2 de la LISOS, que hubiese dicho, por ejemplo, «o se consignen con inexactitud los datos de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que deben cumplimentar las empresas».

APARTADO 3. *No comunicar a la Autoridad Laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe aclarar o cumplimentar, siempre que el centro de trabajo no emplee a más de 25 trabajadores y no se trate de industria peligrosa, insalubre o nociva por sus elementos, procesos o sustancias que se manipulen.* Dado que existe una norma —el Reglamento de Actividades Insalubres, Nocivas y Peligrosas— en la que se definen cada una de estas industrias, este tercer apartado debería haber incluido una expresión que dijera: «... y no se trate de indus-

tria peligrosa, insalubre o nociva de acuerdo a la normativa vigente en la materia», ya que así se evitarían posibles dudas a la hora de tipificar las infracciones de empresas que por los elementos, procesos o sustancias que manipulan, y al no haber comunicado su apertura a la Autoridad Laboral, deberían ser objeto de sanción como faltas de carácter grave más que leve.

Por otra parte, dado que la OM de 6-V-1988 sobre comunicación de apertura, en su artículo 2, especifica la obligatoriedad de efectuar este trámite administrativo «dentro de los treinta días siguientes al hecho que la motiva», hubiera sido más acertada una redacción que dijera: «No comunicar, en plazo, a la Autoridad Laboral competente la apertura del centro de trabajo...».

Artículo 10. Infracciones graves

APARTADO 1. *No realizar los preceptivos reconocimientos médicos, iniciales y periódicos, a los trabajadores.* Una duda que se plantearía en este primer apartado del artículo 10 de la LISOS sería la tipificación del incumplimiento de los artículos 44 y 45 del RSSMEE —que señalan la obligatoriedad de someter a los trabajadores de empresas con servicio médico a los reconocimientos iniciales y anuales— como transgresión especificada en el punto 1 del artículo 10, o en el punto 3, ya que podría considerarse también como una «irregularidad grave en el funcionamiento

de los Servicios Médicos de Empresa».

APARTADO 2. Nos remitimos al comentario hecho en el segundo apartado del artículo 9.

APARTADO 3. *Falta de constitución o irregularidades graves en el funcionamiento de los Servicios Médicos de Empresa conforme a la legislación vigente.* Si bien es claro y conciso el supuesto de la falta de constitución de los Servicios Médicos de Empresa de acuerdo a lo previsto en la legislación vigente al respecto, «las irregularidades graves» en su funcionamiento implican una valoración subjetiva del Inspector actuante en la mayoría de los casos. En temas además en los que, por su especialidad médica, se debería contar con el asesoramiento técnico pertinente. Por ello, entendemos que, antes de emitir el acta de infracción se podría contar con el informe de las Inspecciones de los Servicios Médicos de Empresa de los Gabinetes de Seguridad e Higiene del INSHT o del servicio transferido a las Comunidades Autónomas. De esta manera se lograría una fundamentación objetiva de la posible acta de infracción. Es por ello por lo que afirmamos que, en cualquier caso, la redacción de este apartado debería haber incluido la necesidad de contar con ese informe técnico del organismo especializado en el control de los Servicios Médicos de Empresa, al que hemos hecho mención.

APARTADO 4. *No dar cuenta, en tiempo y forma, a la Autoridad Laboral competente, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de graves, muy graves y mortales.* Con anterioridad, al comentar el punto 2 del artículo 9, referente a la falta de comunicación a la Autoridad Laboral de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales leves, hemos dicho que tendría que entenderse

La no elaboración del Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas es objeto de tipificación como infracción grave por la LISOS.

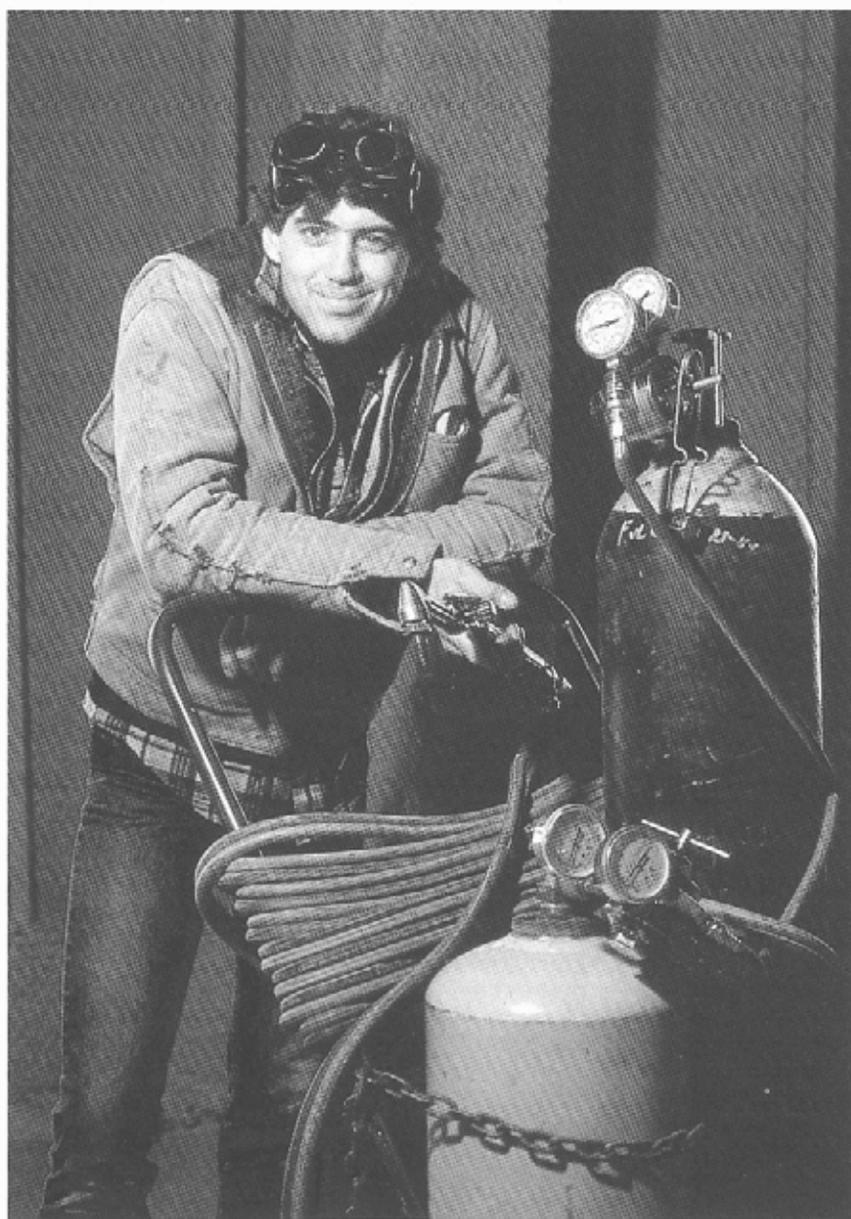
que sería infracción el no remitir los mencionados partes de accidente o enfermedad profesional a la entidad gestora o Mutua Patronal. Ahora, cuando los mismos sean graves, muy graves o mortales podrían darse dos ilícitos administrativos: uno, el no comunicar esos siniestros laborales a las entidades aseguradoras (estatal o colaboradora) en los plazos y forma previstos en la OM de 16-XII-1987, ya referida, y otro, no dar comunicación, en el plazo de veinticuatro horas, a la Dirección o Delegación Provincial de Trabajo de los mismos, al objeto de que puedan ser convenientemente investigados por la Inspección de Trabajo (art. 6 de la OM de 16-XII-1987). De nuevo se echa de menos una redacción adecuada a las posibles transgresiones derivadas de la normativa vigente en la materia. Posiblemente, un apartado que hubiera diferenciado y tipificado esas dos posibles infracciones —no comunicar a los entes aseguradores los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales graves, muy graves y mortales y la falta de comunicación, en 24 horas, de ellos, más los que afectaran a más de cuatro trabajadores, con fines claros de investigación y posible prevención— eliminaría la actual situación de indeterminación que se puede alcanzar en algunos momentos.

APARTADO 5. *Dar ocupación a trabajadores en máquinas o actividades peligrosas cuando sufran dolencias o efectos físicos declarados o se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo.* Nuevamente se tendrá que recurrir por el Inspector a la pertinente información especializada para poder determinar los posibles incumplimientos que se den en este sentido. Además, al no existir, por lo general, normativa sobre diseño ergonómico de puestos de trabajo, condiciones de trabajo, ambiente de trabajo, concentraciones máximas de contaminantes ponderadas en el tiempo, etc., o al ser ésta, desde el punto de vista técnico, obsoleta, resulta que el primer problema que se plantea es la, prácticamente, imposibilidad de señalar en el acta de infracción los preceptos transgredidos. Por ello, la referencia, quizá obligada en muchos casos, al artículo 7, apartado 2, de la OGHST —en el que se generalizan los incumplimientos empresariales en materia de seguridad e higiene— y la tipificación conexas que acabamos de citar debería tener la mayor fundamentación posible en informes

científicos y técnicos, al objeto de eliminar la subjetividad derivada de un apoyo jurídico insuficiente para estos supuestos. Por tanto, este apartado de la LISOS debería haber recogido una mención expresa a la necesidad de contar con los informes procedentes.

APARTADO 6. *No tener constituidos los órganos internos de la empresa competente en materia de seguridad e higiene o transgredir los derechos de estos órganos y, en general, de los representantes de los trabajadores en materia de seguridad e higiene.* Este ilícito administrativo podría plantear la duda, al no hablar de órganos internos colegiados, de si las empresas que no designen el

vigilante de seguridad, órgano interno personal, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la OGHST, podrían ver tipificada su conducta infractora de acuerdo a este apartado. Asimismo, el derecho a recibir la información trimestral sobre siniestralidad, índices y estudios periódicos del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención utilizados en la empresa, establecido en el artículo 64.1.7 del ET, podría tipificarse en este apartado o en el artículo 7.6 de esta LISOS, que habla de la transgresión de los derechos de información de los representantes de los trabajadores. Por tanto, una mayor precisión terminológica habría sido necesaria también en este caso.



Es infracción muy grave emplear menores de dieciocho años en el manejo de máquinas y equipos peligrosos.

APARTADO 7. *El incumplimiento de la obligación de elaborar el Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.* La estricta redacción del presente apartado deja sin tipificar otras infracciones que se podrían dar al RD 555/1986, a saber:

— Plan sin aprobar por la dirección facultativa o servicio competente (art. 4.2).

— Modificar el Plan sin los requisitos exigidos (art. 4.4).

— No remitir copias de las anotaciones hechas en el Libro de incidencias (art. 6).

— No elaborar el estudio de seguridad en el proyecto de la ejecución de obra (art. 1).

Otras cuestiones, como no facilitar copia del Plan al vigilante de seguridad o al Comité de Seguridad e Higiene o representantes de los trabajadores (art.4.2), podrían tipificarse de acuerdo al apartado 6 de este mismo artículo, que acabamos de ver, al transgredirse su derecho a la información. La no presentación del Plan de Seguridad ante la Autoridad Laboral (art. 5), como puede entenderse que se debería hacer al comunicarse la apertura del centro de trabajo, tendría cabida en los apartados que tipifican la falta de comunicación «en forma» de la apertura mencionada. No obstante, y tal y como se ha repetido ya en varias ocasiones, la falta de precisión terminológica obliga a suponer infringido este apartado cuando se dan ilícitos conexos al tipificado que no están determinados en él.

APARTADOS 8 Y 9. *A la hora de estudiar los apartados 8 y 9 de este artículo 10 de la LISOS, al igual que ocurre en los artículos 9.4 y 11.4, tenemos que hacer una especial mención a la posible subjetividad que puede encerrar el enjuiciamiento del incumplimiento como leve («... siempre que aquél carezca de trascendencia grave para la integridad física o salud de los trabajadores»), grave («... siempre que aquél cree un riesgo grave...») y muy grave («... siempre que cree un riesgo grave e inminente...»), ya que es, cuando menos, difícil el poder determinar con exactitud la mayor o menor gravedad e inmediatez de un hecho infractor. Con el recurso a las estadísticas anuales de la Siniestralidad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podríamos partir, al menos en una gran cantidad de supuestos, de unos parámetros que nos permitirían objetivar al máximo los presuntos hechos infractores. No*

Los medios de protección personal simultáneos con los colectivos serán de empleo obligatorio siempre que se precise eliminar o reducir los riesgos profesionales.

se olvide que de ellas se obtendrían, debidamente clasificadas por actividades, las formas de producirse los accidentes de trabajo y su frecuencia, los agentes materiales causantes y su frecuencia, la localización y naturaleza de las lesiones, con su clasificación pertinente, así como los índices de frecuencia y gravedad, duración media de las incapacidades derivadas de los siniestros laborales, etc. Lógicamente, con el aporte de estos datos, aplicados a cada caso concreto, podríamos determinar la menor o mayor gravedad de los riesgos que constituyen el riesgo que se pretende tipificar. Por tanto, creemos que alguna referencia de este tipo deberían haber recogido los apartados de la LISOS que acabamos de comentar, al objeto de evitar, lo más posible, la subjetividad de la acción inspectora.

Artículo 11. Infracciones muy graves

APARTADOS 1 y 2. *Los apartados 1 y 2 de este artículo 11 de la LISOS, que tipifican la posible inobservancia de las disposiciones relativas a protección de los periodos de embarazo y lactancia y la de trabajos prohibidos a menores, no plantean, en principio, mayores problemas para su aplicación. Si sería necesaria una norma que, por una parte, actualizase el Reglamento de Trabajos Prohibidos a Menores por Peligrosos e Insalubres, aprobado por Decreto de 26-VII-1957 («BOE» del 26-VIII-1957 y 5-IX-1957), y, por otra, listase los trabajos y actividades en los cuales la mujer embarazada o lactante debe estar especialmente protegida.*

APARTADO 3. *No paralizar o suspender, a requerimiento de la Ins-*

pección de Trabajo y Seguridad Social, de forma inmediata, los trabajos o tareas que se realicen sin observar las normas sobre seguridad e higiene en el trabajo aplicables y que, a juicio de la Inspección, implique probabilidad seria y grave de accidente para los trabajadores. Un primer comentario que se nos ocurre es que, quizá, si en este apartado se dijera: más que «probabilidad seria y grave de accidente», «probabilidad seria y grave de siniestro», quedarían encuadradas también todas aquellas situaciones lesivas para la salud del trabajador derivadas de la superación de los valores límites de corto tiempo de exposición a agentes físicos o contaminantes químicos, que, en algunos casos, tendría el encuadramiento más que como accidente como enfermedad profesional.

Respecto a la frase que dice: «No paralizar... los trabajos... que impliquen probabilidad seria y grave de accidente...», nos remitiremos a los comentarios hechos ya, en este mismo sentido, cuando analizamos los apartados 8 y 9 del artículo 10 y el 4 de los artículos 9 y 11. Daba la especial trascendencia de una suspensión o paralización de un trabajo o tarea, el desarrollo reglamentario de este punto debería fijar, claramente, los formalismos y procedimientos a seguir en estos casos.

CONCLUSION FINAL

Una vez que hemos analizado estos artículos 9, 10 y 11 de la LISOS y que, como dijimos al principio del trabajo que nos ocupa, se reconoce el avance legal que supone la misma —pues no se debe olvidar que incluye, entre otras cuestiones, una pormenorizada lista de conductas infractoras, inexistente hasta entonces en nuestra legislación en seguridad e higiene—, se echa de menos en la redacción de ellos una mayor precisión terminológica, adaptada a las distintas infracciones descritas. Por tanto, podríamos concluir diciendo que, sin duda, «una revisión del texto legal de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en seguridad e higiene en el trabajo y su posterior modificación redaccional, conduciría al alejamiento definitivo de la posible subjetividad en los actos administrativos sancionadores de los ilícitos de referencia, perfeccionando el procesamiento administrativo en aras a la consecución de los principios de legalidad y tipicidad en las actuaciones de la Inspección de Trabajo.» ■