

LEODEGARIO FERNANDEZ
MARCOS

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo.
Inspector Técnico de Trabajo y Seguridad
Social.*



La nueva normativa sancionadora en Seguridad e Higiene en el Trabajo

La Ley 8/1988 es una norma laboral de carácter sancionador general, en cuyo seno la normativa sancionadora específica, a aplicar en materia de seguridad e higiene, es tratada con autonomía y gran amplitud.



LA promulgación de la Ley 8/1988, de 7 de abril (BOE de 15 de abril), «sobre infracciones y sanciones de orden social», es, sin duda alguna, un acontecimiento legislativo de excepcional importancia, tanto en el amplio campo del Derecho genéricamente agrupado bajo la rúbrica de lo «Social», por utilizar los propios términos de la Ley, como en el ámbito específico de la seguridad e higiene en el trabajo.

Pretender abordar en detalle el total contenido de su extenso articulado es tarea que desborda, con mucho, los límites de este trabajo.

Necesariamente hemos de limitar nuestra exposición al estudio de la incidencia de esta Ley en el ámbito específico de la seguridad e higiene en el trabajo, cuyo régimen sancionador administrativo resulta decisivamente afectado, descartando *a priori* cualquier consideración ajena a esta materia.

La Ley 8/1988 es una norma laboral de carácter sancionador general, en cuyo seno la normativa sancionadora específica a aplicar en materia de seguridad e higiene es tratada con autonomía y gran amplitud.

Las infracciones en «materia de seguridad e higiene y salud laborales» (*sic*) se regulan en la Sección 2.ª del Capítulo II, bajo la más amplia rúbrica de «Infracciones laborales» (arts. 9.º a 11.º); en tanto que las sanciones correspondientes a esta clase de infracciones, como «sanciones específicas de seguridad, higiene y salud laborales», son objeto de la Subsección 1.ª, de la Sección 2.ª del Capítulo VI (arts. 39 al 41).

Con independencia de lo anterior, y además, existen otros preceptos de alcance más general, con concretas alusiones a la seguridad e higiene, que también son de aplicación, entre los que citamos, a modo de ejemplo, el artículo 3.º, sobre «conurrencia con el orden jurisdiccional penal», o el 36.2, sobre «criterios de graduación de sanciones».

Se hace necesario, dentro de este planteamiento previo, realizar una ulterior acotación. Tratamos de hacer una aproximación de carácter general al tema, por cuanto a nadie se le oculta que son muchos los puntos y artículos concretos acreedores, de por sí, a un detenido análisis de su contenido.

ANTECEDENTES Y OBJETIVOS DE LA LEY

El inmediato antecedente legislativo de esta Ley 8/1988 es el Real Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre, sobre «infracciones laborales de los empresarios», que pretendía desarrollar el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, artículo sancionador de carácter general en materia laboral.

Este Real Decreto, impugnado en su momento en vía contencioso-administrativa por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), fue declarado nulo por la Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de noviembre de 1986, por estimarlo contrario a los principios constitucionales de legalidad y tipicidad establecidos en el artículo 25.1 de la Constitución.

La nueva norma sancionadora, que se promulga con el rango jerárquico de Ley formal, nace, así, con la pretensión fundamental de dotar a la Administración laboral de un adecuado instrumento jurídico sancio-



Para las infracciones en materia de seguridad e higiene, se fijan unos criterios legales específicos, a tener en cuenta además de los generales. Son éstos: «las condiciones, formas y modalidades que se aprecien en la ejecución de las actividades desarrolladas en el centro de trabajo; la permanencia o transitoriedad de los riesgos y peligros inherentes a dichas actividades; las medidas de protección colectiva o individual adoptadas por el empresario, y las instrucciones impartidas en orden a la prevención de tales riesgos y peligros».

nador, llenando el vacío legal creado, en este aspecto concreto, por la anulación del Real Decreto de 1985.

Su rango de Ley dentro de la jerarquía normativa permite abordar, como otro de sus objetivos, la agrupación e integración en un texto único, en una Ley general, de las diversas infracciones y sanciones administrativas laborales, antes dispersas en numerosas disposiciones, la mayoría reglamentarias, aprobadas por Decreto o simple Orden Ministerial, como es el caso de la vigente Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971.

Parece oportuno mencionar aquí que este Real Decreto de «infracciones laborales de los empresarios» dejaba cuasi intacto el régimen sancionador administrativo contenido en



el Título III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 1971, en cuanto que la única alusión a la materia que tratamos era la consignada en la Disposición Adicional Segunda, que establecía que «las sanciones previstas en el artículo 156 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 se ajustan en sus cuantías a las fijadas en el artículo 3.º del presente Real Decreto».

La nueva Ley, por el contrario, trata, con gran detalle y extensión, las infracciones y sanciones específicas en materia de seguridad e higiene, a las que otorga una regulación autónoma, en la estructura de su articulado y dentro del más amplio género de «infracciones laborales».

Podemos hablar de un nuevo régimen sancionador administrativo en materia de seguridad e higiene, que deroga y sustituye al hasta ahora contenido en el Título III de la Ordenanza General.

CONTENIDO DE LA LEY 8/1988 EN MATERIA DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Nos hallamos ante una ley de contenido obviamente sancionador, cuya regulación se bifurca en dos vertientes: determinación y calificación previa de las infracciones (tipificación) e imposición de sanciones.

Infracciones en materia de seguridad e higiene y salud laboral

A diferencia de su precedente, el Real Decreto de 4 de diciembre de 1985, sobre «infracciones laborales de los empresarios», la Ley 8/1988 otorga un tratamiento diferenciado y específico a las infracciones y sanciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

Con redacción muy similar a la utilizada por el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, al que expresamente deroga, se definen con carácter general, en el artículo 5.º, las *infracciones laborales* como «las acciones y omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos, en materia laboral, de seguridad, higiene y salud laborales, tipificadas y sancionadas de conformidad con la presente Ley».

La genérica mención estatutaria a las «disposiciones legales en materia de trabajo» que contenía el artículo 57, se aclara e interpreta ahora, sin lugar a dudas, como cualquier norma contenida en leyes formales, Reglamentos administrativos, por supuesto de índole laboral, o convenios colectivos de trabajo.

La expresa inclusión de las cláusulas normativas de los convenios colectivos, que pueden contener, y con frecuencia contienen normas sustantivas de seguridad e higiene, amplía considerablemente el ámbito sancionador de esta Ley respecto de la situación anterior.

La tipificación en el Capítulo II de las infracciones de seguridad e higiene como subespecie de las «infracciones laborales» viene a suponer, en nuestra opinión, un reconocimiento legal de la eminente naturaleza laboral de esta materia, a la que se des-

vincula por completo de las «infracciones en materia de Seguridad Social», reguladas en el Capítulo III.

No deja de ser afortunada esta ubicación en la sistemática de la Ley, en la que vemos un paso más para superar la histórica confrontación legislativa y doctrinal entre el ordenamiento laboral y el ordenamiento de la Seguridad Social, confluyendo ambas en la regulación de la seguridad e higiene.

En la Sección 2.ª del Capítulo II, las infracciones específicas, en materia de seguridad, higiene y salud laborales, se gradúan según su importancia, calificándolas como leves, graves y muy graves.

En la tipificación de las infracciones contenidas en esta Sección 2.ª es, en nuestra opinión, donde se aprecian las carencias e imperfec-

«Las infracciones a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad, higiene y salud laborales, serán consideradas como transgresión a esta normativa, a los efectos de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social».



ciones técnicas de la Ley, y donde, por otra parte, se hace más patente su esfuerzo innovador, al hacer una enumeración, que pretende ser exhaustiva, de todos y cada uno de los ilícitos laborales que merecen la calificación de leves, graves y muy graves.

Con ello se pretende, en definitiva, salvar y respetar el principio constitucional de tipificación, cuya vulneración, junto al de legalidad, había determinado la anulación del Real Decreto de 1985.

No se trata aquí, como es natural, de reproducir el texto de los extensos artículos 9, 10 y 11 de la Ley, que enumeran respectivamente las infracciones leves, graves y muy graves, para cuyo conocimiento remitimos al *BOE*, sino de hacer una consideración general, destacando los puntos de mayor interés.

La descripción que los artículos 9, 10 y 11 hacen de las conductas empresariales infractoras, leves, graves y muy graves, adolece, en general, de la necesaria concreción. Junto a infracciones perfectamente definidas, no faltan otras carentes de toda precisión, y esto resulta especialmente cierto en los respectivos apartados finales de todos y cada uno de los artículos, básicamente redactados del mismo tenor.

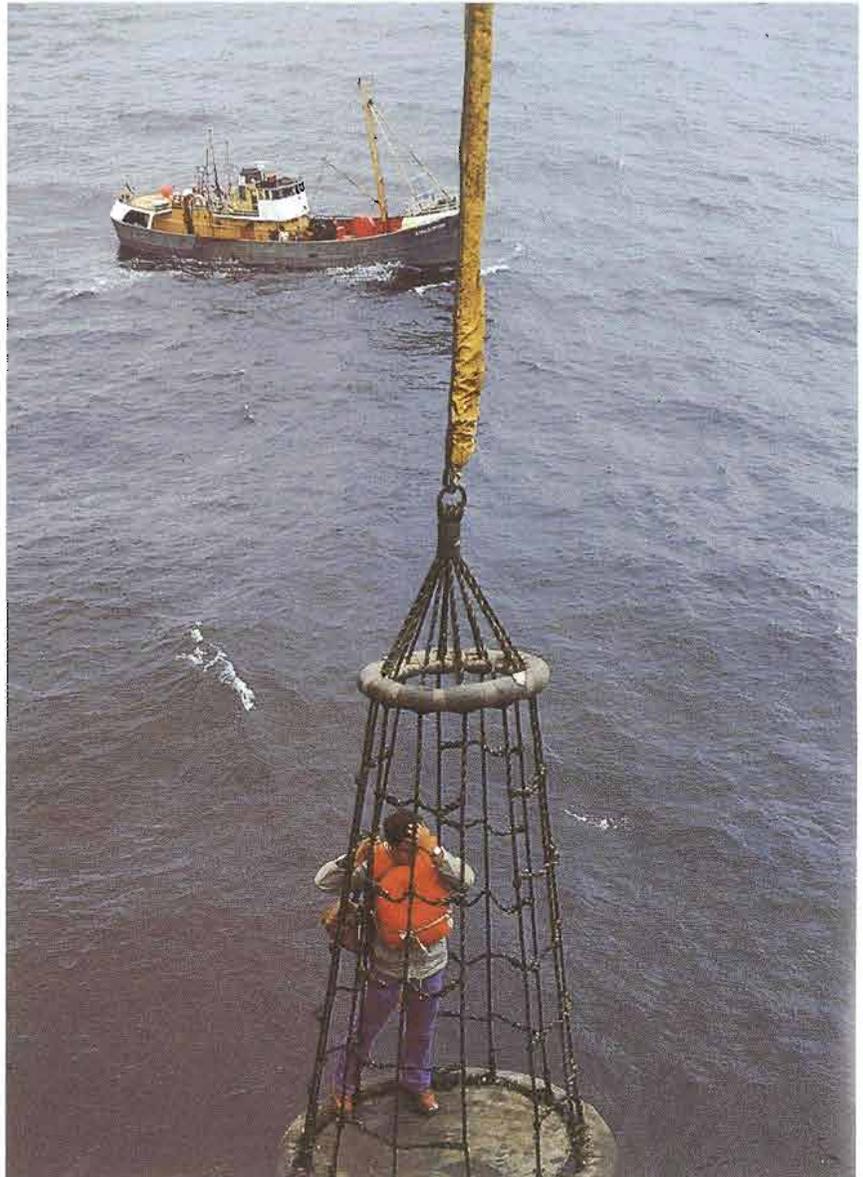
Así, para las *infracciones leves*: «Las que supongan incumplimiento de prescripciones legales, reglamentarias y convencionales, siempre que aquél carezca de trascendencia grave para la integridad física o salud de los trabajadores» (art. 9.º, apartado final, 4).

Para las *infracciones graves*: «Las que supongan incumplimiento de prescripciones legales reglamentarias o convencionales, siempre que aquél cree un riesgo grave para la integridad física o salud de los trabajadores afectados» (art. 10, apartado 9).

Del mismo modo, para las *infracciones muy graves*: «Las que supongan incumplimiento de prescripciones legales, reglamentarias o convencionales, siempre que aquél cree un riesgo grave o inminente para la integridad física o salud de los trabajadores» (art. 11, apartado final, 4).

Estos apartados finales de cada uno de los artículos constituyen auténticos «cajones de sastre», incompatibles con la precisión de que se debe revestir la descripción de los ilícitos laborales a sancionar.

Se configuran así una especie de infracciones residuales, de contornos indefinidos, que no se com-



decen con el criterio tipificador que informa el espíritu de la Ley. Llama nuestra atención, en este sentido, la redacción del párrafo segundo del apartado 9, del artículo 10, sobre infracciones graves, relativo a incumplimientos que creen riesgo grave para la integridad física o salud de los trabajadores, «especialmente en materia de: diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipo». Es tal, como vemos, su amplitud y generalidad, que caben en su solo enunciado cualquier infracción a las ordenanzas y reglamentos vigentes en materia de seguridad e higiene.

Por otra parte, en estas fórmulas genéricas finales, la calificación de la infracción se hace descansar sobre la noción de «riesgo». Una acción u omisión determinada, contraria al

ordenamiento de seguridad e higiene, será leve, grave o muy grave en función de que el riesgo que cree o desencadene carezca de «trascendencia grave» (leve), cree un «riesgo grave» (grave) o genere «un riesgo grave e inminente» (muy grave) para la integridad física o salud de los trabajadores. Y el riesgo, como situación peligrosa, o peligro potencial de siniestro, no deja de ser un concepto y una realidad no siempre susceptible de objetiva constatación, lo que acentúa más la indeterminación del incumplimiento que se pretende tipificar.

Sanciones en materia de seguridad e higiene

El régimen sancionador que establece la Ley 8/1988, y al que dedica

su Capítulo VI, no se aparta sensiblemente del hasta hace poco vigente, contenido en el Título III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971, y en concreto de su artículo 156.

Varía, fundamentalmente, el importe de la sanción económica a imponer en función de la previa calificación de las infracciones en leves, graves y muy graves, que realiza la propia Ley en la Sección 2.ª del Capítulo II, al tipificar las conductas empresariales infractoras.

Por otra parte, se mantiene el límite máximo de quince millones de pesetas que ya señalaba, para las infracciones laborales en general, el artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores.

Para cada clase de infracción, las multas se gradúan en tres grados, *mínimo, medio y máximo*, y, así, «las faltas leves se sancionarán con multa de 5.000 a 10.000 pesetas en su grado mínimo, de 10.001 a 25.000 pesetas en su grado medio, y de 25.001 a 50.000 pesetas en su grado máximo».

Las faltas *graves* se sancionarán con multa de 50.001 a 100.000 pesetas en su grado mínimo, de 100.001 a 250.000 pesetas en su grado medio y de 250.001 a 500.000 pesetas en su grado máximo».

Las faltas *muy graves* se sancionarán con multa de 500.001 a 2.000.000 de pesetas en su grado mínimo, de 2.000.001 a 8.000.000 de pesetas en su grado medio y de 8.000.001 a 15.000.000 de pesetas en su grado máximo» (art. 37, apartados 2, 3 y 4).

Basta comparar este artículo 37 de la nueva Ley con el artículo 156 de la Ordenanza General, ahora derogado, para comprobar que la potestad sancionadora de la Administración laboral queda, sin alterar el límite máximo, considerablemente reforzada. Esto es así, no solamente para las infracciones en materia de seguridad e higiene, sino para toda clase de infracciones agrupadas en la Ley bajo la rúbrica genérica de lo social, puesto que este artículo 37 es de aplicación general.

De forma resumida, podemos decir:

— Con carácter general, la calificación de la infracción viene dada por la Ley; el grado mínimo, medio o máximo de la sanción a imponer es de discrecional apreciación de las autoridades administrativas laborales.

— La discrecionalidad de la Administración queda atenuada, al fijar la Ley, en su artículo 36, una serie de criterios de general aplicación, que deben tenerse necesariamente en

cuenta a efectos de la graduación de sanciones.

Para las infracciones en materia de seguridad e higiene, se fijan unos criterios legales específicos, a tener en cuenta, además de los generales. Son éstos: «Las condiciones, formas y modalidades que se aprecien en la ejecución de las actividades desarrolladas en el centro de trabajo; la permanencia o transitoriedad de los riesgos y peligros inherentes a dichas actividades; las medidas de protección colectiva o individual adoptadas por el empresario, y las instrucciones impartidas en orden a la prevención de tales riesgos y peligros» (art. 36.2).

Los criterios específicos que reseñamos son literal reproducción de los que establecía el artículo 156, apartado 4, de la vigente Ordenanza General de Seguridad e Higiene.

El tratamiento diferenciado que la Ley da a la seguridad e higiene en el trabajo se manifiesta también en el orden sancionador, al establecer, en la Subsección 1.ª de la Sección 2.ª (arts. 39 al 41), unas reglas sancionadoras específicas para las infracciones de esta naturaleza.

Hacen relación estas normas específicas:

— A la *suspensión o cierre del centro de trabajo*, que podrá acordar el Gobierno, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones referidas a la seguridad, higiene y salud laborales, «sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y las medidas que puedan arbitrarse para su garantía» (art. 39).

— Con nueva y más perfeccionada redacción, muy ajustada a los términos y alcance del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, se ratifica la *responsabilidad de la empresa principal, en los casos de contrata y subcontratas*, en los siguientes términos: «Los empresarios que contraten o subcontraten la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad, responden del incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de seguridad e higiene durante el período de vigencia de la contrata, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo del empresario principal, aun cuando afecte a los trabajadores del contratista o subcontratista» (art. 40).

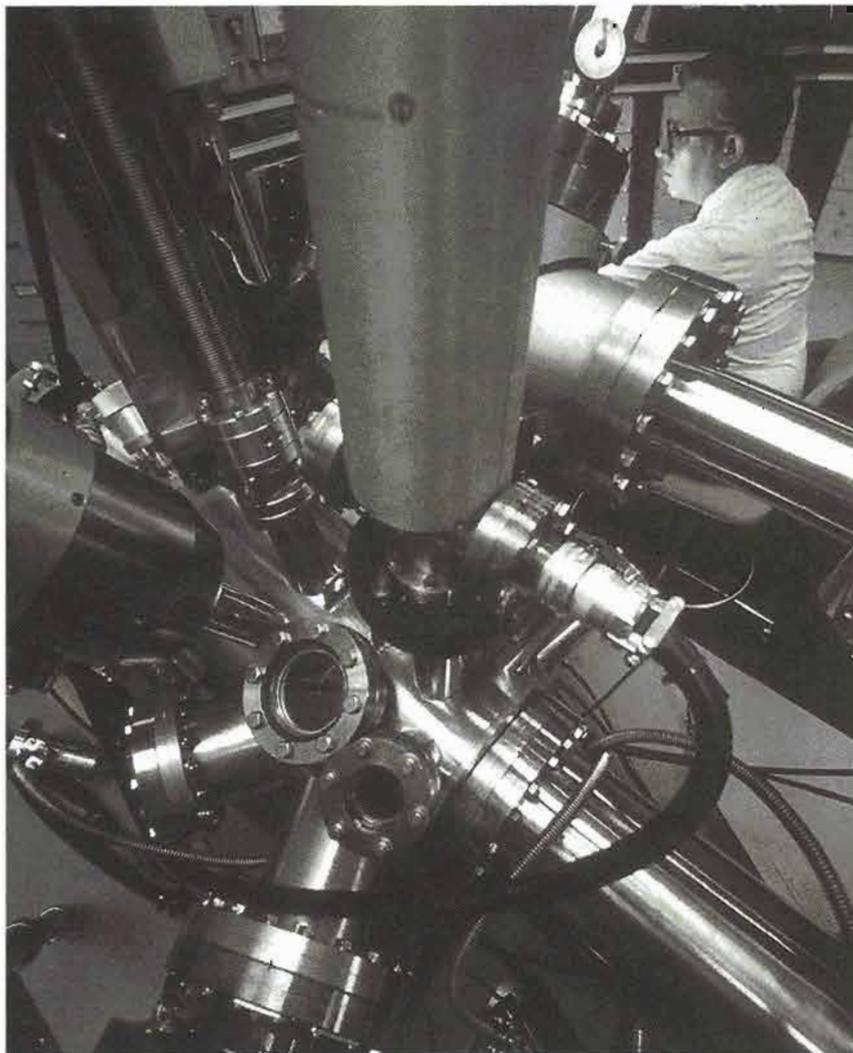
Este precepto sustituye, aclarándolo, al segundo párrafo del artículo 153 de la Ordenanza General de 1971, que se limitaba a aludir, de

La nueva Ley nace con la pretensión fundamental de dotar a la Administración laboral de un adecuado instrumento jurídico sancionador, cuya regulación se bifurca en dos vertientes: determinación y calificación previa de las infracciones (tipificación) e imposición de sanciones.

En la tipificación de las infracciones, contenidas en la Sección 2.ª, es, en nuestra opinión, donde se aprecian las carencias e imperfecciones técnicas de la Ley, y, por otra parte, se hace más patente su esfuerzo innovador.

modo genérico, a la responsabilidad *solidaria* de la empresa principal respecto de contratistas y subcontratistas. La regulación de esta clase de responsabilidad se realiza, como decimos, de modo similar a lo establecido para otros supuestos laborales en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores, que goza ya de una amplia interpretación doctrinal y jurisprudencial.

Constituye una novedad de la Ley, dentro de las «normas específicas» consagradas a los aspectos sancionadores en materia de seguridad e higiene, el contenido del artículo 41, que se enuncia como «normas *jurídico-técnicas*». Señala este artículo que «las infracciones a las normas *jurídico-técnicas* que incidan en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad, higiene y salud laborales, serán consideradas como transgresión a esta normativa, a los efectos de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y seguridad social».



La calificación de la infracción viene dada por la Ley; el grado mínimo, medio o máximo de la sanción a imponer, es de discrecional apreciación de las autoridades administrativas laborales.

No es fácil, en nuestra opinión, intuir lo que el legislador quiere expresar con los términos que utiliza al redactar este enigmático artículo.

A falta de una interpretación auténtica que despeje dudas y clarifique el espíritu de la norma, creemos que se refiere a la normativa técnica emanada de departamentos ministeriales distintos del de Trabajo y Seguridad Social, y que, por ello, no tienen la calificación directa de normativa laboral. Son, principalmente, los llamados Reglamentos Técnicos de Industria, cuya vigencia en el ámbito de la seguridad e higiene en el trabajo, en cuanto contienen determinaciones y especificaciones técnicas preventivas, siempre hemos sostenido, con amparo en la Disposición Final Primera-2 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971. Con redacción distinta, esta disposición final declaraba la plena vigencia de los «Decretos y Ordenes de los restantes departamentos ministeriales, que en materias de su específica y respectiva

competencia, regulen aspectos relativos o conexos con la seguridad e higiene en el trabajo».

Bajo la rúbrica de *normas jurídico-técnicas*, entran así en el ámbito de la seguridad e higiene, y como de obligada observancia por el empresario, no solamente los Reglamentos Técnicos de Industria, sino cualesquiera otras normas reglamentarias que puedan dictar ministerios tales como Obras Públicas y Urbanismo (normas técnicas de edificación, por ejemplo), Agricultura, Transportes y Comunicaciones, etc., y en tanto «incidan en las condiciones de trabajo», como dice el nuevo artículo 41, o «regulen aspectos relativos o conexos con la seguridad e higiene», en expresión de la Disposición Final Primera de la vigente Ordenanza General.

CONCLUSIONES

Hemos expuesto, de modo muy sumario, el contenido de la Ley 8/1988, de 7 de abril, en lo que hace relación *exclusivamente* a la seguridad e higiene en el trabajo, que recibe en la misma, como hemos visto, un tratamiento diferenciado y específico.

Esta breve exposición de carácter general nos lleva a sentar las siguientes apreciaciones:

— La nueva normativa que representa la Ley 8/1988 potencia e intensifica considerablemente la potestad sancionadora de la Administración laboral.

— El régimen sancionador administrativo que se contiene en el Título III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 1971 queda virtualmente derogado, pese a la ausencia de expresa derogación en la Disposición Final Primera de la Ley.

— La descripción de las infracciones en materia de seguridad, higiene y salud laborales adolece, en alguno de sus apartados, de generalidad y falta de concreción, con lo que el principio de tipicidad, que constituye uno de los objetivos cardinales de la nueva Ley, queda malparado y no se consigue plenamente.

— Junto a aciertos innegables, de los que no es el menos importante la homogeneización del Derecho administrativo sancionador, la Ley presenta lagunas y deficiencias técnicas que nos hacen pensar en una cierta precipitación en su elaboración. ■