



La responsabilidad administrativa del empresario en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Especial consideración al artículo 54 de la misma(*)

MARÍA LUISA MARTÍN HERNÁNDEZ
Licenciada en Derecho por la Universidad de Salamanca.

SUMARIO

Se analiza detalladamente la responsabilidad administrativa del empresario; que la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera de forma especial en sus artículos 42 y 54, ya que le establece como único sujeto pasivo de las infracciones administrativas en materia de seguridad e higiene y, por tanto, destinatario único de las sanciones de esta naturaleza.

Palabras clave: Ley de Prevención, responsabilidades, sanciones, compatibilidades.

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

En este artículo nos vamos a ocupar, en general, de la regulación que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales hace de la responsabilidad empresarial en la materia, centrándonos especialmente en el análisis de los artículos 42 y 54, por lo innovador de la sanción que contempla este último, aunque definitivamente, tras una larga tramitación parlamentaria, haya sido nada más que a través de una simple remisión explícita a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), al igual que la LISOS, establece como único posible

(*) Este artículo es el trabajo presentado a la Fundación MAPFRE como resultado final de la investigación desarrollada durante el año 1995, a raíz de la beca concedida en su convocatoria 1994-1995, sobre «Responsabilidades empresariales derivadas del incumplimiento de medidas de seguridad e higiene en el trabajo y recargo de prestaciones».

sujeto pasivo de las infracciones administrativas en materia de seguridad e higiene al empresario y, por tanto, destinatario único de las sanciones de esta naturaleza.

En este sentido, el artículo 14 de la LPRL denominado como «Derecho a la protección frente a los riesgos laborales», establece, en su párrafo 1.º que «Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo», y este derecho del trabajador supone un deber u obligación jurídica para el empresario, como así se establece inmediatamente cuando se dice que «el citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales», y más adelante, en el apartado 3.º del mismo artículo, que «el empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales». De esta prescripción se deduce que si el empresario no cumple con tal deber, incurrirá en responsabilidad, de acuerdo con el contenido en la materia de la presente Ley.

En el apartado 2.º de este mismo artículo 14 se menciona de forma general y resumida el contenido del deber general de prevención que vincula al empresario y que después es pormenorizado a lo largo del articulado de la Ley: «En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo, a estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará 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 que se recogen en los artículos siguientes en materia de evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios en los términos establecidos en el capítulo IV de la presente Ley.

El empresario desarrollará una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes y dispondrá de lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo.»

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, al igual que la LISOS, establece como único posible sujeto pasivo de las infracciones administrativas en materia de seguridad e higiene al empresario.

Después de todo lo expuesto hasta ahora sobre las obligaciones jurídicas que pesan sobre el empresario de cumplir fielmente sus deberes sobre seguridad, con la consecuencia jurídica de que si no lo hace será declarado responsable de ese incumplimiento, con las repercusiones que ello supone, debemos exponer en este punto la matización que en relación a esta cuestión hace claramente el apartado 4.º del artículo 14: «Las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley, la atribución de funciones en materia de protección y prevención a trabajadores o servicios de la empresa y el recurso al concierto con entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia (que, por cierto, es muy amplio), sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona.»

En este apartado se plasma la responsabilidad de carácter administrativo única del empresario si éste ha incumplido sus deberes jurídicos de prevención, que, al tener un contenido tan sumamente amplio, apenas existen posibilidades de liberación para el mismo de este tipo de responsabilidad, dado que la jurisprudencia en estos casos recurre a los conceptos de *culpa in eligendo* y *culpa in vigilando* del empresario, aunque con-

curra en la negligencia en la materia de algún trabajador suyo, en cuyo supuesto, declarada la responsabilidad administrativa del empresario, éste podrá ejercitar contra ellos las acciones civiles o penales que correspondan (nunca administrativas), o bien el poder disciplinario que tiene atribuido por su condición de empresario y organizador de su empresa (art. 20 del ET).

ANÁLISIS DETALLADO DEL CAPÍTULO VII «RESPONSABILIDADES Y SANCIONES» DE LA LPRL

Exégesis del artículo 42 sobre «responsabilidades y su compatibilidad»

El artículo básico en materia de responsabilidad empresarial por incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo es el artículo 42, que precisamente lleva la rúbrica de «Responsabilidades y su compatibilidad», el primero del capítulo VII de la Ley, titulado «Responsabilidades y sanciones».

Su apartado 1.º regula que «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 civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento».

Aquí se deja bien claro el principio básico de que los incumplimientos empresariales de las normas sobre seguridad e higiene en los lugares de trabajo que le incumben (y que son, al menos, las contenidas en esta norma, a tenor de su art. 22, así como las normas reglamentarias que la desarrollen, que tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos) darán lugar a que se derive para él responsabilidad de naturaleza administrativa, que además, será compatible con las de naturaleza civil y/o penal, que, claro es, no se regulan en esta norma laboral, sino en sus normativas propias y específicas. Más adelante, en este mismo precepto, se matizará esta inicial compatibilidad entre la responsabilidad administrativa y penal.

En el apartado 2.º se establece de manera expresa la responsabilidad solidaria de la empresa principal respecto de los contratistas y subcontratistas, del cumplimiento, durante el período de la contrata, de las obliga-

ciones impuestas por esta Ley en relación con los trabajadores que aquellos 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.

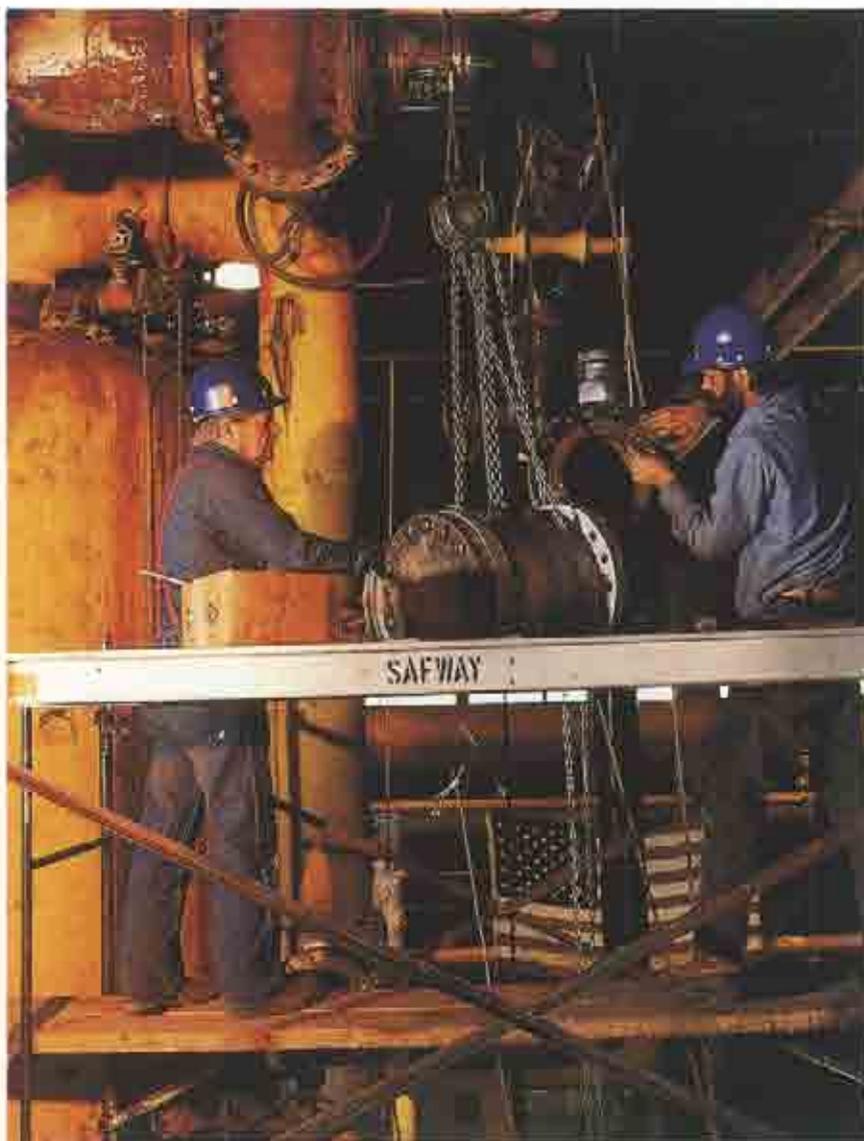
Además, se dice explícitamente que la responsabilidad del empresario principal será de naturaleza solidaria, consagrando de este modo la interpretación que hasta el momento venía haciendo en este mismo sentido la jurisprudencia mayoritaria en ausencia de norma concreta que lo dispusiera de forma expresa.

En el 2.º párrafo de este apartado, la ley, de manera coherente con el resto de la regulación positiva vigente en España, concretamente con la entrada en vigor en 1994 de la Ley de Empresas de Trabajo Temporal, hasta ese momento proscritas en nuestro ordenamiento, se refiere a esta realidad, y así dice que «en las relaciones de trabajo de las empresas de trabajo temporal la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo en los términos del artículo 16 de la Ley 14/1994, de 1 de julio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal». Constituye, pues, una norma de remisión, ya que habrá que acudir a la Ley que cita para conocer el contenido del derecho sustantivo aplicable a la materia. El artículo 16 de la citada Ley 14/1994 lleva el título de «Obligaciones de la empresa usuaria», siendo su contenido el siguiente:

1. Con carácter previo al inicio de la prestación de servicios, la empresa usuaria deberá informar al trabajador sobre los riesgos derivados de su puesto de trabajo, así como las medidas de protección y prevención contra los mismos.

2. La empresa usuaria es responsable 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 artículo 93 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto refundido de la LGSS (esta referencia debe hoy día entenderse hecha al art. 123 del vigente TRLGSS de 20 de junio de 1994), en caso de AT o EP 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.

Como hemos podido apreciar, lo relevante en el tema que nos ocupa consiste en que, en las empresas de trabajo temporal, será responsable



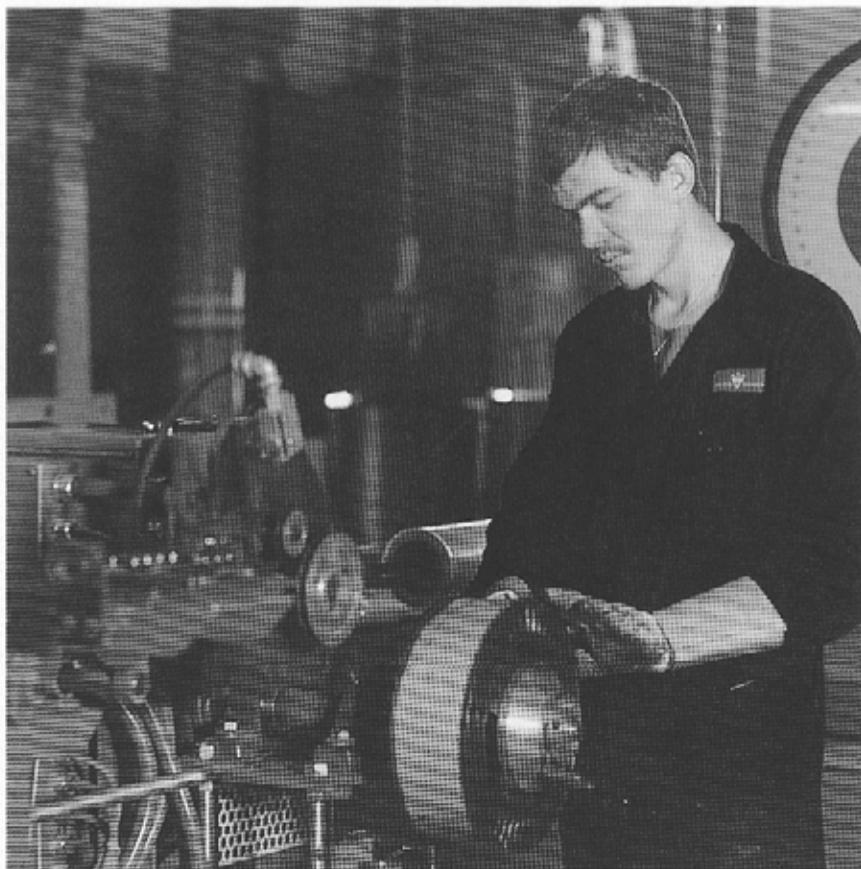
En las relaciones laborales de las empresas de Trabajo Temporal, la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo.

administrativamente por el incumplimiento de las debidas medidas de seguridad e higiene en el trabajo la empresa usuaria, y también lo es del recargo de prestaciones si el AT o la EP se ha producido en un centro de trabajo suyo durante la vigencia del contrato de puesta a disposición. En caso contrario, cuando haya desaparecido la relación entre el trabajador y la empresa usuaria, entendemos que será estimada responsable administrativamente la empresa cedente de los trabajadores.

El apartado 3.º del artículo 42 de la LPRL hace referencia a que «las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y del recargo de prestaciones económicas del sistema de

la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente previsto en la normativa reguladora de dicho sistema».

Podemos decir respecto a esta reglamentación que no se establece otra cosa que lo ya contenido en la normativa en vigor, como es la compatibilidad entre la responsabilidad administrativa especial, aunque otros le niegan tal carácter, defendiendo su naturaleza de simple prestación de Seguridad Social, como es el recargo de prestaciones económicas. La compatibilidad de ésta con el resto de posibles responsabilidades dimanantes del incumplimiento de la normativa prevencionista ya se contenía en el artículo 93 de la LGSS de 1974, aparte de la normativa anterior, sustituido recientemente, aunque con idéntico contenido por el artículo 123 del nue-



En ningún caso podrá ser objeto de seguro alguno, la responsabilidad del pago del recargo de prestaciones económicas por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo.

vo TRLGSS de 1994. La doctrina ha criticado a veces tal compatibilidad, tanto entre responsabilidad administrativa y recargo como entre el recargo y la responsabilidad civil; la primera, porque si el recargo es efectivamente una sanción, supondría una doble sanción administrativa que vulneraría el implícito cuasi constitucional del *non bis in idem*, y la segunda, porque puede dar lugar a enriquecimientos injustos si ambas indemnizaciones no se estiman de forma coordinada, y para ello se defiende que en las acciones civiles en esta materia sean también competentes los órganos jurisdiccionales de lo social.

El párrafo 4.º supone una plasmación explícita del principio antes mencionado del *non bis in idem*, cuando establece que «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».

En los casos de concurrencia con el orden jurisdiccional penal será de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, 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».

Esta regulación no supone ninguna novedad, ya que no hace más que reiterar un principio de actuación propio de los Estados democráticos de Derecho, estimados primero vigentes por el Tribunal Constitucional y consagrados más tarde en el Derecho positivo de acuerdo con el artículo 3 de la LISOS, a que este precepto se remite expresamente y que, por su parte, bajo la rúbrica de «Concurrencia con el orden jurisdiccional penal» tiene el contenido que redactamos seguidamente:

«1. En los supuestos en que 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».

2. De no haberse estimado la existencia de delito, la Administración

continuará la tramitación del expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

3. En todo caso deberán cumplirse de modo inmediato las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la seguridad e higiene de los trabajadores.»

La única novedad que observamos en relación a este punto es la reseña específica del deber que incumbe a la autoridad laboral y a la Inspección de Trabajo de velar por el cumplimiento de los deberes de colaboración e información con el ministerio fiscal. Esto parece querer significar una garantía de que lo establecido anteriormente se va a cumplir en la práctica, ya que sin esa colaboración entre órganos que se comunican entre sí sus actuaciones puede resultar relativamente frecuente que procedimientos administrativos y penales por los mismos hechos, contra el mismo sujeto y en base al mismo fundamento se estén desarrollando simultáneamente sin que se sepa.

El número 5 de este artículo 42 del PLPRL sí que establece una novedad plasmada en el Derecho positivo, que no jurisprudencial, pues constituye precisamente la consagración de la doctrina del Tribunal Constitucional en un pronunciamiento sobre un supuesto determinado de la realidad. Se dice que «la declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social».

Como dijimos, se está plasmando la doctrina del TC de que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para dos órganos del Estado, dando lugar a resoluciones contradictorias de uno y otro, porque, aunque la valoración jurídica de cada órgano sí que puede ser diferente, ya que los criterios de aplicación del Derecho no son iguales en cada rama del ordenamiento, la identificación de los hechos sí que debe ser semejante, porque lo contrario supondría una gran inseguridad jurídica, proscrita a nivel constitucional en el artículo 9.3 de la Norma Fundamental, y, al mismo tiempo, atentaría contra el derecho a la tutela judicial efectiva, que constituye también un principio constitucional recogido en su artículo 24.

De este modo, si en un juicio en el

orden contencioso-administrativo en que se está juzgando a un empresario por el incumplimiento de las medidas de seguridad a que estaba normativamente obligado queda probado que tales hechos constitutivos de la infracción se produjeron realmente, después, en un juicio en el orden social en que se dirima si por tales hechos procede o no la imposición del recargo de prestaciones, no se puede estimar que tales hechos no se produjeron, sino que tal orden jurisdiccional se haya vinculado por los hechos que el órgano judicial de lo contencioso-administrativo ha declarado como probados, aunque, claro está, podrá someter a prueba otros hechos distintos que no fueran relevantes en el orden administrativo.

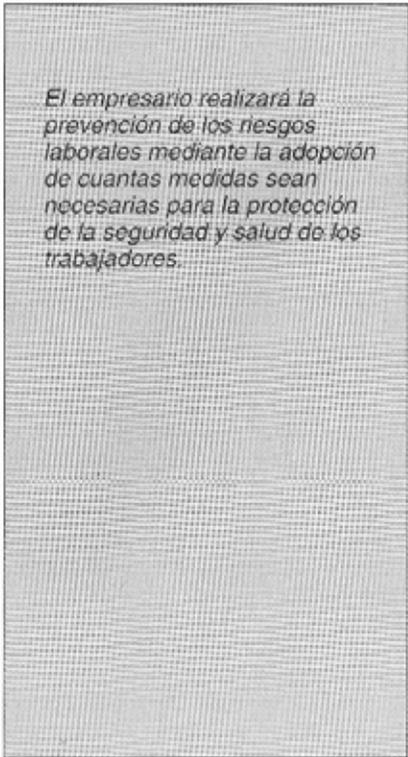
Significado del apartado 5.º del artículo 15 en relación con las posibilidades de aseguramiento del recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social

En el texto aprobado, en principio, por el Pleno del Congreso se recogía un último apartado de este artículo que venimos analizando —el 6.º—, que manifestaba que «la empresa respecto de sus trabajadores, los trabajadores autónomos respecto de ellos mismos y las sociedades cooperativas respecto a sus socios, cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, podrán concertar operaciones de seguros que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo. En ningún caso podrá ser objeto de seguro alguno la responsabilidad del pago del recargo de prestaciones económicas, en caso de AT y EP, por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, previsto en la legislación vigente, siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrirla, compensarla o transmitirla».

Este apartado no se contenía en ningún artículo del Proyecto de Ley inicial, sino que en primer término, tal como lo hemos recogido posteriormente y encardinado en el apartado 6.º del artículo 42, fue el fruto de una enmienda parlamentaria de carácter transaccional por parte del grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados, argumentando que el hecho de que el riesgo pueda ser asegurado refuerza la protección del trabajador. Posteriormente fue aprobada en el Senado otra enmienda presentada por el mismo grupo parlamentario que la anterior, que proponía el traslado de esta regulación,

aunque recortada en su párrafo final, referido a la prohibición de aseguramiento del recargo, al punto 5.º del artículo 15, por ser ello más correcto técnicamente y justificando la supresión de esa última parte recogida inicialmente en el apartado 6.º del artículo 42, en que tal prescripción normativa se encuentra debidamente recogida en el vigente artículo 123.2 del TRLGSS de 20 de junio de 1994.

Se ha planteado la posibilidad de que a la luz de este nuevo artículo 15.5 de la LPRL, que regula, como estamos viendo, dentro de los principios de la acción preventiva, la opción o potestad de concertar operaciones de seguro que tengan como ámbito de cobertura la previsión de



El empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

riesgos derivados del trabajo, sin proscribir ni distinguir a estos efectos el supuesto del recargo de prestaciones, se permita ya, en contra de lo previsto en la normativa en vigor hasta estos momentos, el aseguramiento del recargo de prestaciones, con todas las implicaciones que ello supondría.

Entendemos, pese a la existencia de opiniones muy autorizadas en sentido contrario, que tal conclusión no es acertada, basándonos para ello en una interpretación del precepto según los criterios históricos, revisando su tramitación parlamentaria, que refleja muy a las claras cuál es el espíritu y finalidad del legislador con la in-

troducción de este precepto, así como cuál es el significado y alcance del mismo.

En efecto, la enmienda que propuso la eliminación del párrafo que expresamente prohibía el aseguramiento del recargo se justificaba no en la idea de que tal aseguramiento fuera posible, sino, al contrario, en la innecesariedad de la reiteración de una regulación que figura desde antiguo en nuestro Derecho. Con esta exposición pretendemos demostrar cómo la intención del legislador no es hacer desaparecer la nulidad de cualquier contrato de seguro del recargo de prestaciones, sino la de evitar reiteraciones superfluas de las normas, ya que tal prohibición de aseguramiento del recargo es clara y contundente en nuestro ordenamiento jurídico en vigor. Esta posición se refuerza por el hecho de que fuera el mismo grupo parlamentario el que presentara las dos enmiendas relativas al asunto que estamos tratando: la primera, contemplando la prohibición, y la segunda, no, pero mostrando su intención de no cambiar al respecto lo que ya está consagrado tradicionalmente en nuestra normativa sobre el recargo, sin que, además, en las Cámaras se planteara ninguna posición contraria o divergente sobre este tema.

Medidas sancionadoras: tipos, alcance y significado

Vamos a pasar ahora al artículo 44, que más que a una sanción administrativa se refiere a una medida cautelar, la «paralización de trabajos». Dice así:

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

El ITSS dará traslado de su decisión de forma inmediata a la autoridad laboral. La empresa, sin perjuicio del cumplimiento inmediato de tal decisión, podrá impugnarla ante la dicha

autoridad en el plazo de tres días hábiles, debiendo resolverse tal impugnación en el plazo máximo de veinticuatro horas. Tal resolución será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

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

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

Esta materia se encontraba, hasta el momento, regulada en el artículo 19.5 del ET, aunque de una manera distinta. La diferencia más sustancial entre una y otra regulación estriba en los sujetos con competencia para decretar tal paralización: en el ET la tenían los órganos internos de la empresa competentes en materia de seguridad y, en su defecto, los representantes de los trabajadores en el centro de trabajo que apreciaran una probabilidad seria y grave de accidente por la inobservancia de la legislación aplicable en la materia, y si el riesgo de accidente fuera inminente la paralización de las actividades podría ser acordada por la decisión de los órganos competentes de la empresa en materia de seguridad o por el 75 por 100 de los representantes de los trabajadores en empresas con procesos discontinuos, y de la totalidad de los mismos en aquellas cuyo proceso sea continuo.

Después, el procedimiento a seguir, en cuanto a comunicaciones de la decisión a la autoridad laboral y otros órganos competentes, así como los plazos, también son distintos en ambas regulaciones.

Según el artículo 45 de esta Ley —que cuando entre en vigor como norma de derecho objetivo y obligatorio y con el rango de ley formal sustituirá a la LISOS y demás disposiciones que rigen actualmente la materia que a partir de entonces va a regular ella, rubricado con el título de «Infracciones administrativas»—, «son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales las acciones y omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas nor-

mativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral sujetas a responsabilidad conforme a la presente Ley». Esta prescripción tiene un contenido idéntico al del todavía hoy vigente artículo 5 de la LISOS de 1988.

El procedimiento a seguir para sancionar las infracciones cometidas en virtud de la LPRL es el especial regulado por la LISOS, que establece sus líneas básicas y principios generales, y su reglamento de desarrollo, que, como no se ha elaborado ninguno tras la promulgación de la LISOS, se sigue aplicando, en lo que no se oponga a este texto legal, el viejo Decreto de 1975. Expresamente aquí se hace alusión a la concurrencia de esta clase de responsabilidad, de naturaleza administrativa, con las de otros órdenes jurídicos.

No obstante, en el ámbito de las Administraciones Públicas, en cuanto al personal a su servicio, el procedimiento sancionador será el que se establezca por el Gobierno en el ámbito general de la Administración del Estado, sentando la Ley los principios a los que se debe ajustar la regulación de dicho procedimiento:

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

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

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

En el apartado 2.º del citado artículo se señala, asimismo, que las infracciones en el ámbito laboral se califican (al igual que en la LISOS) en leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del deber infringido y a la entidad del derecho afectado, de conformidad con lo establecido en los artículos siguientes de la presente Ley.

A continuación, en los artículos 46, 47 y 48 se enumeran y tipifican expresa y respectivamente las conductas que merecen la calificación de infracciones por la norma, graduándolas en atención a la gravedad que se

estima que suponen cada una de ellas.

El artículo 49 se refiere a las sanciones que se pueden imponer a las infracciones tipificadas en los artículos anteriores, pudiéndose graduar desde el nivel mínimo hasta el máximo, existiendo también, de manera semejante a lo que permite la LISOS, un grado medio, atendiendo esta graduación a los siguientes criterios que enumera la propia norma y que deberán ser en cada caso señalados expresamente en la resolución administrativa para justificar y motivar la sanción impuesta; lo cual supondrá, por tanto, una garantía para que el administrado le sea factible conseguir los fines de tutela, evitación de la indefensión y proporcionalidad entre la sanción impuesta y la infracción cometida, teniendo en cuenta, dentro del ámbito de la legalidad y tipicidad, las circunstancias concurrentes en el caso concreto y realizando una valoración motivada del conjunto en cada supuesto específico a considerar. He aquí una loable plasmación de los principios consagrados en nuestra Norma Fundamental.

Los criterios contenidos en el precepto para tomar en cuenta a la hora de graduar las sanciones son: peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo; carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades; gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias; el número de trabajadores afectados; medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario e instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de riesgos; incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la ITSS (que es una actuación que se potencia en la LPRL en aras de conseguir su fin primordial de prevención, que su propio título indica, y evitación de daños, y no tanto el de la reparación y depuración de responsabilidades, que es el remedio último y subsidiario para cuando han fallado todos los medios y medidas preventivas anteriores y prioritarios); inobservancia de las propuestas realizadas por los Servicios de Prevención, Delegados de Prevención o Comité de Seguridad y Salud en la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes, y conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

Los criterios de graduación anterior

no podrán atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando están contenidos en la descripción (el tipo) de la conducta infractora, ya que lo contrario supondría una reiteración que no se atendería a la realidad y objetividad del supuesto. Expresamente, la LPRL, y para respetar lo más posible el principio de tipicidad y evitar la discrecionalidad de la actuación de los órganos administrativos, en el artículo 49.3 *in fine*, señala que «cuando no se considere relevante a estos efectos ninguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 1.º de este artículo, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior», lo cual es, sin duda, una clara manifestación de la interpretación restrictiva del poder punitivo del Estado.

Como se puede apreciar, los criterios que se tienen en cuenta para graduar las sanciones son mucho más específicos y detallados que los recogidos en el artículo 36.2 de la LISOS de 1988.

La graduación de las sanciones consistentes en multa, que son las más normales y típicas en este campo de la actividad administrativa sancionatoria en general, y en materia de seguridad e higiene en particular, se hace en el apartado siguiente del mismo artículo.

Como se observa, respecto a lo que establece el artículo 37 de la LISOS, la elevación de la cuantía de las multas es muy considerable, ya que se pasa de una sanción mínima de 5.000 pesetas en la actualidad hasta las 50.000 que establece la LPRL, y de los 15 millones hasta los 100 como límite máximo. Estas cantidades pueden ser actualizadas por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La finalidad o teleología que se persigue con este sustancial incremento es la disuasión y el intento más efectivo de compeler a los empresarios, por el temor a tan altas sanciones, la mayoría de los cuales no podrían pagarlas, a cumplir estrictamente con las medidas preventivas idóneas a que le obligan las normas y, de este modo, reducir la siniestralidad laboral y mejorar el medio ambiente laboral, así como los índices de seguridad y salud en el trabajo.

Al igual que en la LISOS, también en esta nueva normativa, cuyo comienzo de vigencia está muy próximo, se regula la reincidencia en las infracciones, de manera muy semejante, con la diferencia de que la sanción máxima a imponer, aun existiendo reincidencia, según el concepto legal que se recoge en la propia norma,



El empresario desarrollará una acción permanente, con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes.

será de cien millones, en coherencia con la máxima cantidad posible que se puede imponer (por infracción muy grave en grado máximo). Existe reincidencia, a tenor de la LPRL, cuando «se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el término de un año desde la comisión de ésta; en tal supuesto se requerirá que la resolución sancionatoria hubiera adquirido firmeza».

Si se apreciara reincidencia, «la cantidad de las sanciones consignadas en el artículo anterior podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida», sin exceder en ningún caso, como hemos dicho, del tope máximo de cien millones.

Otra diferencia entre ambas regulaciones es que en la LISOS el plazo requerido para apreciar tal reincidencia es expresamente de 365 días y el cómputo de los mismos se hace desde la notificación de la resolución sancionatoria primera del mismo tipo y calificación que la reincidente, mientras que en la LPRL se habla de un año (lo que tendrá relevancia en el caso de los años bisiestos), y el cómputo del plazo es desde la comisión de la infracción por el empresario, lo

que supone, en la práctica, un acortamiento del tiempo para que se pueda apreciar la reincidencia de la que venimos hablando, ya que entre la comisión de la infracción y la notificación de la sanción correspondiente por la misma al empleador infractor necesariamente transcurre un periodo de tiempo, ya que entre medias debe desarrollarse el oportuno procedimiento administrativo sancionador, con todos los trámites necesarios consagrados normativamente. Por todo esto, con la nueva regulación las posibilidades de apreciar reincidencia se reducen. Lo que sí es probable que se planteen son problemas de prueba de la fecha exacta de comisión de la infracción o desde cuándo se comienza a contar el plazo de reincidencia en el supuesto de infracciones de tracto continuado en el tiempo.

Respecto a la prescripción de las infracciones, también existen diferencias entre una y otra regulación; en la LISOS, las relativas a seguridad e higiene en el trabajo prescriben todas ellas a los tres años (art. 4); por su parte, en la LPRL, que estamos comentando, se establecen plazos prescriptivos distintos, según su calificación: las leves prescriben al año;

las graves, a los tres años, y las muy graves, a los cinco años, haciéndose el cómputo desde la fecha de comisión de la infracción (art. 51), que suscita los mismos problemas señalados con anterioridad respecto a la reincidencia.

Además de la sanción administrativa típica y principal, consistente en multas pecuniarias, la LPRL recoge también otras modalidades de sanción, algunas de las cuales ya aparecen en la normativa aún vigente, mientras que otras suponen claras novedades e innovaciones en nuestro Derecho.

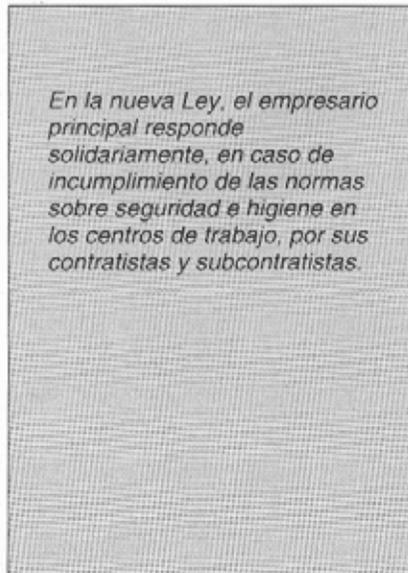
Como vimos, en relación a esto el artículo 44 se refiere a la paralización de trabajos. Es competencia de la ITSS ordenar la paralización inmediata del trabajo si estima un riesgo grave de accidente. No se regula la posibilidad que sí consagraba el artículo 19.5 del ET de que los trabajadores, por unanimidad o acuerdo mayoritario, según los casos, acordaran tal medida.

El artículo 53 de la Ley se refiere a la sanción de suspensión o cierre del centro de trabajo, cuya dicción es exactamente igual que la del actual y vigente artículo 39 de la LISOS: «El Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrán acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, 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.»

La única diferencia radica en que en la previsión normativa de la LISOS no se aludía a la competencia de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas que tuvieran transferidas las competencias en materia de seguridad e higiene para acordar esta medida, y en la Ley 31/1995 se refiere a ello expresamente, para así ser coherente con la organización territorial del Estado consagrado en la Constitución Española de 1978.

ESTUDIO DEL ARTÍCULO 54 DE LA LEY 31/1995, DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La principal novedad que en este apartado de sanciones regula la nueva norma aparece en su artículo 54. Es una medida sancionatoria nueva,



que no había aparecido nunca ni cuenta con ningún precedente en norma alguna de naturaleza laboral, ni tampoco administrativa, pues, aunque leyes de contratos del Estado anteriores a la reciente de 1995 sí habían contemplado esta sanción en referencia a otros delitos cometidos por los empresarios, tal prohibición no se había extendido nunca a los delitos ni infracciones relacionados con la materia que nos ocupa, referida a la seguridad e higiene en el trabajo, por lo que este precepto resulta especialmente interesante para ser objeto de un estudio más pormenorizado.

El texto del actual artículo 54 no es el del Proyecto inicial, sino otro distinto consecuencia de una enmienda en el Senado del Grupo Parlamentario Socialista, que sustituyó íntegramente al anterior. Dice así el último artículo de la LPRL, bajo la rúbrica de «Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración». «Las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración por la comisión de delitos o de infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo se registrarán por lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.»

Se justificó esta modificación en la adaptación técnica de esta regulación a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Remisión a los artículos 20 y 34 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas

Por tanto, dado el tenor definitivo del artículo 54 en la LPRL para cono-

cer cuál es el contenido sustantivo de esta norma de remisión, hay que acudir a la regulación concreta a la que expresamente nos envía y hacer de la misma una interpretación coherente para vislumbrar las repercusiones de índole eminentemente práctica que la introducción de esta innovadora sanción en nuestro ordenamiento va a suponer.

Es obligado advertir que, teniendo en cuenta el carácter sancionador de este precepto, no parece adecuada la técnica legislativa empleada por los desastrosos efectos de desconocimiento y de inseguridad jurídica a que puede dar lugar para sus destinatarios. Además, este procedimiento de remisión supone ya la ruptura de uno de los principios inspiradores de la Ley, como es el de conseguir una regulación unitaria en materia de prevención de riesgos laborales y salud en el trabajo y paliar así los grandes inconvenientes de la dispersa regulación existente hasta ahora.

Estas limitaciones a la facultad de contratar con las Administraciones Públicas engloba los supuestos fundamentales: prohibición a las empresas de contratar con tales entes públicos y suspensión de su clasificación, por lo que habremos de dirigirnos, básica y principalmente, a los artículos 20 y 34 de la mencionada Ley administrativa.

Dice este artículo 20, bajo el título «Prohibiciones de contratar»:

«1. En ningún caso podrán contratar con la Administración las personas en quienes concorra alguna de las circunstancias siguientes:

d) Haber sido condenadas por sentencia firme por delitos contra la seguridad e higiene en el trabajo o por delitos contra la libertad y seguridad en el trabajo, o haber sido condenadas o sancionadas con carácter firme por (...) infracción muy grave en materia social, de acuerdo con lo dispuesto en la LISOS de 8 de abril de 1988. En el caso de condena penal se aplicará lo previsto en el párrafo segundo de la letra a) de este artículo.»

Por su parte, el párrafo 2.º de este apartado a) del mismo artículo establece: «La prohibición de contratar alcanza a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes se encuentren en las situaciones mencionadas 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 el mismo y a aquellas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a personas que se encuentren en las mismas situaciones.»

Como podemos apreciar, en este apartado se hace una clara, aunque implícita, remisión al artículo 15 bis del Código Penal, ampliando aún más sus posibilidades y ámbito de aplicación.

El artículo 34 de la norma de remisión viene referida a la sanción de «Suspensión de las clasificaciones» y su texto es el siguiente:

«1. El ministro de Economía y Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y previa formación del expediente administrativo con audiencia del interesado, podrá disponer la suspensión de las clasificaciones acordadas.

3. Serán causas de suspensión por tiempo no superior a cinco años las siguientes:

c) El incurrir en los supuestos previstos en las letras c), d) y j) del artículo 20.

d) Haber sido sancionado, con carácter firme, por infracción muy grave que haya ocasionado daños a la salud de los trabajadores como conse-

cuencia del incumplimiento de obligaciones en materia de seguridad y salud laboral, previstas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

5. En la suspensión de la clasificación de empresarios que sean personas jurídicas, por las causas de origen procesal penal previstas en esta Ley, se tendrá en cuenta lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20,a).

De esta regulación se derivan ya los requisitos para que esta normativa sobre limitaciones a la facultad de contratar con la Administración pueda resultar aplicable a un supuesto concreto, referida a la materia que aquí estamos tratando, que no es otra que la de seguridad en el trabajo y responsabilidad administrativa por incumplimiento de las obligaciones relativas a ello. Serían los siguientes:

1. Existencia de una sentencia penal condenatoria o resolución administrativa sancionadora de carácter firme, bien sea porque la resolución administrativa o judicial no sea susceptible legalmente de recurso alguno, bien porque ya haya transcurrido el plazo normativamente establecido para su interposición.

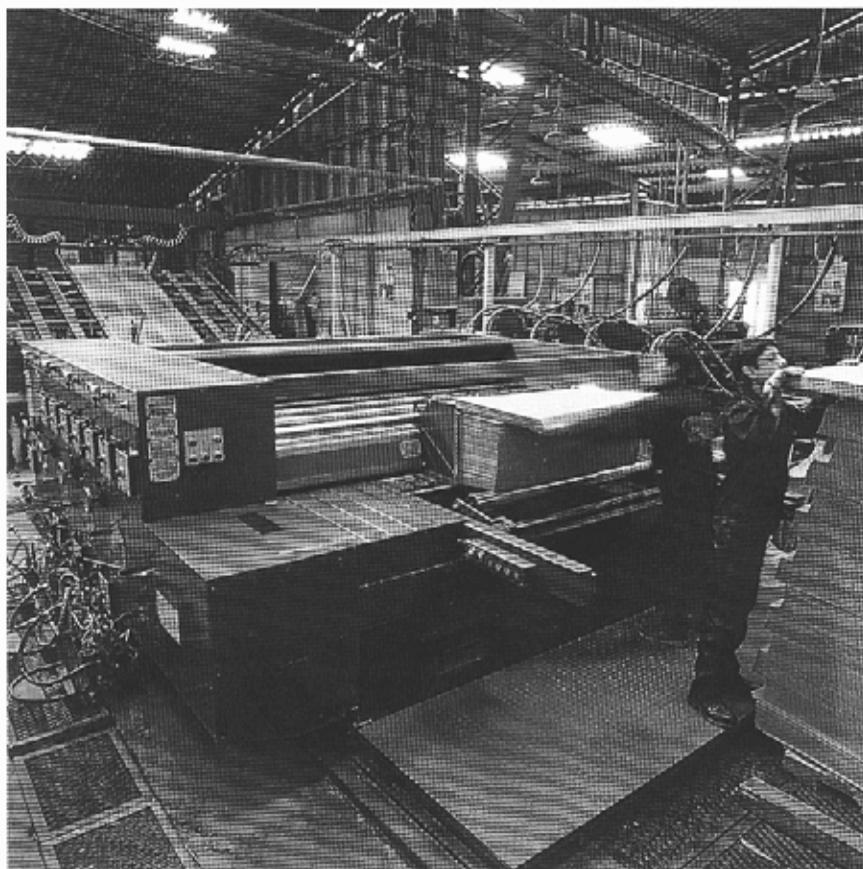
2. Que la empresa en cuestión haya sido condenada penalmente por un delito contra la seguridad e higiene en el trabajo o haya sido sancionada administrativamente por infracción muy grave en materia social, según lo que prescribe la LISOS, a la que se remite expresamente, pero que tras la entrada en vigor de la LPRL, en la rama social concreta de las infracciones de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, la referencia debe entenderse hecha a la regulación que tal Ley prescribe, ya que la misma deroga expresamente a la LISOS en este punto. Hay que tener presente que las sanciones administrativas en este campo se imponen por el mero incumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, siendo indiferente a estos efectos que, además, tal incumplimiento sea causa de la producción de un resultado dañoso para la salud del trabajador, entendida en un sentido integral, como hace la propia LPRL. Aquí se plantea una cuestión problemática en relación con el artículo 34.3,d), en cuanto a la suspensión de las clasificaciones, puesto que, en concreto y sólo para las infracciones sobre normas de seguridad en el trabajo, se exige a la vez que dicha vulneración sea la causa de algún daño a la vida o integridad del trabajador. Esta cuestión será analizada con detalle más adelante.

3. La sanción administrativa impuesta debe haber sido por una infracción calificada específicamente como muy grave, por lo que en nuestro ámbito serán las recogidas en el artículo 48 de la LPRL.

Problemática que plantea la interpretación y aplicación de los artículos 20 y 34 de la LCAP

Las reflexiones que inmediata e inicialmente suscita esta regulación apuntada son dos: la posible vulneración del principio *non bis in idem*, ya que el supuesto de hecho de las sanciones recogidas en estos dos artículos es precisamente la previa imposición de una condena penal o sanción administrativa por infracción muy grave cuando el sujeto pasivo de todas ellas haya sido una misma persona física, el empresario en nuestro caso; la segunda afecta al contenido o significado del término «delito» en este precepto y cuáles son las infracciones penales que se engloban en la expresión «delitos contra la seguridad e higiene en el trabajo».

Vamos a intentar llegar a unas con-



La empresa debe informar al trabajador sobre los riesgos derivados de su puesto de trabajo así como de las medidas de protección y prevención.

clusiones simplemente aproximativas sobre el posible alcance y significado de estos preceptos conforme a una interpretación ajustada a Derecho.

En cuanto a la posible violación del principio informador de nuestro ordenamiento *non bis in idem*, doctrina y jurisprudencia mayoritarias aceptan, apenas sin discusión, que esta sanción de naturaleza administrativa posterior, consecuencia precisamente de una condena penal por delito o sanción administrativa previa, sean compatibles, argumentando que los bienes jurídicos protegidos en cada caso son distintos: en el primero de ellos lo que se pretende garantizar es que las obras públicas realizadas por medio de empresas privadas que han contratado con la Administración se realicen del mejor modo posible y por empresas que cumplan sus obligaciones legales estricta y puntualmente, mientras que en el segundo, con la sanción penal o administrativa por incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene, se pretende proteger la seguridad y salud en el trabajo y que la actividad laboral se desempeñe en las condiciones más adecuadas posibles.

Respecto al ámbito de aplicación material de estos preceptos, hay que decir que, desde un punto de vista objetivo, según nuestro parecer, y siguiendo los tradicionales criterios de interpretación de las normas sancionadoras y restrictivas de derechos, como lo es la presente que estamos analizando, la prohibición de contratar con la Administración se debe extender sólo al supuesto de que la condena haya sido por delito en sentido estricto y no por faltas, a pesar de que, a veces y en determinados contextos, se utiliza el término «delito» de forma genérica para referirse a toda clase de infracción penal, es decir, a delitos en sentido técnico-jurídico y también a las faltas. En este contexto parece que debemos entender el concepto «delito» en el primero de sus sentidos: el técnico o restringido.

La cuestión a dilucidar en este apartado es la de si se incluyen todos los delitos en cuyo tipo del injusto se contemple una vulneración en alguna manera de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, es decir, todos los delitos específicos que el Código Penal dedica a esta materia, o bien, a todos aquellos casos en que, existiendo delito cuya conducta haya consistido en infracción de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, no se apliquen esos tipos penales específicos, que es, por otra parte, lo que sucede la mayoría de las

veces, sino los genéricos referentes a los resultados producidos: de homicidio, lesiones, imprudencia, etc.; la última posibilidad es que el precepto se refiera con exclusividad a los tipos incluidos en el CP bajo las rúbricas de «Delitos contra la seguridad y salud laboral» y «Delitos contra la seguridad y libertad en el trabajo», opción ésta que constituiría una interpretación restrictiva, que es la que se defiende para las normas de índole sancionadora.

De estas tres opciones creemos que, de acuerdo con el espíritu del artículo y de la norma en que se incluye, que es fundamentalmente preventivo, y según una interpretación coherente y sistemática, que en modo alguno conduce a resultados distorsionadores y contradictorios, al menos debemos acoger la primera de las opciones planteadas, esto es, en todos los casos en que se condene a través de sentencia firme por delito y en la conducta típica se haya apreciado un incumplimiento de las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, se incluyan o no los delitos aplicados en las rúbricas concretas especificadas por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Pensamos que incluso se podría ir más allá: siempre que se pruebe que ha existido tal incumplimiento de las normas sobre seguridad e higiene y se condene al sujeto infractor por delito debido a la constatación y prueba de tal circunstancia y encontrándonos, además, en un campo específicamente laboral, ya sea por un delito específico o por uno genérico en función de los resultados que dicho incumplimiento ha ocasionado habrá lugar a las sanciones administrativas a que nos remite el artículo 54 de la LPRL.

Esta postura se basa asimismo en el artículo 3.º del Código Civil, que señala como uno de los criterios interpretativos el de la adecuada acomodación a la realidad social del momento en que la norma va a ser aplicada, y dado que, en nuestra realidad práctica, nuestros órganos jurisdiccionales apenas aplican en materia de salud laboral los delitos específicos referidos a la cuestión, sino los genéricos de imprudencia, homicidio, lesiones, etc., si nos decantáramos por alguna de las otras posturas apuntadas más restrictivas en cuanto al ámbito objetivo de aplicación del precepto, éste realmente quedaría inoperante y sin aplicación, lo cual nunca puede ser el fin ni el resultado de una norma nueva. La tesis que defendemos no creemos contradiga ni atente contra la letra de la norma, ya que los conceptos y nociones que usa gozan

de un amplio contenido, además de indeterminado.

Otro tema o punto controvertido de los que se aprecian en este artículo objeto de nuestro comentario, hace alusión, por su parte, al ámbito subjetivo de aplicación del artículo 54 del PLPRL.

Dice el artículo 20,d), de la LCAP (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas): «En el caso de condena penal se aplicará lo previsto en el párrafo 2.º de la letra a) de este artículo», que a su vez ostenta el siguiente contenido: «La prohibición de contratar alcanza a las personas jurídicas cuyos administradores o representantes se encuentren en las situaciones mencionadas por actuaciones realizadas en nombre o a beneficio de dichas personas jurídicas o en las que concurran las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del delito para ser sujeto activo del mismo y a aquellas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a personas que se encuentren en las mismas situaciones.»

Esta regulación significa o representa claramente una remisión o plasmación implícita del artículo 15 bis del Código Penal, pero amplía aún más sus posibilidades de punibilidad y, además, aclara y explica alguna de las dudas que ese precepto ha planteado a la experta doctrina y a la jurisprudencia que lo ha aplicado. Según esta redacción preceptiva, la prohibición de contratación con las Administraciones Públicas, que es el contenido de la sanción administrativa que reglamenta, se aplica no sólo, y como resulta obvio, cuando los empresarios personas físicas hayan resultado condenados por sentencia firme por algún delito contra la seguridad y salud en el trabajo, sino también a las empresas personas jurídicas cuando los condenados por tales delitos sean los administradores o representantes de éstas, que serán personas físicas que actúan al servicio de dichas entidades con personalidad jurídica, siempre, claro está, que hayan sido dichas personas físicas las que hayan realizado la acción típica constitutiva de la infracción penal recogida en el CP y que se encuentren asimismo en las siguientes situaciones:

— Que dicha acción delictiva la realizara la persona física actuante en nombre o en beneficio de una empresa persona jurídica para la que actúa o trabaja. Aquí se acude a un criterio más bien fáctico, o sea, se extiende a todas aquellas personas físicas que de derecho, o simplemente de hecho, aun sin ostentar una vinculación de



Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

carácter jurídico con la empresa en cuestión, ejercen funciones de representación o actuación en nombre de la empresa, es decir, un dominio social dentro del concreto ámbito o campo de la seguridad e higiene en la empresa, siendo en el ejercicio de dichas funciones, que legítimamente le corresponden, cuando incumple sus obligaciones en la materia, dando lugar con ello a la comisión de un delito.

— Cuando la persona física, representante o administrador de la empresa persona jurídica, normalmente una sociedad, que es el supuesto más habitual en el mundo empresarial actual y en el tráfico jurídico, comete la acción típica constitutiva del delito, pero es en la persona jurídica a la que representa o en cuyo nombre ejerce sus funciones, en la que concurren, y no en dicha persona física autora material de la conducta o comportamientos infractores, las cualidades, condiciones físicas, profesionales, etc., o requisitos que exige el tipo subjetivo penal. Este criterio es exactamente el mismo que contempla en su redacción el artículo 15 bis del CP. Según la mayoría de la doctrina y la jurisprudencia, este artículo se debe aplicar solamente a los delitos es-

peciales, tanto a los de carácter propio como impropio, pero nunca a los comunes, es decir, cuando se trata de delitos en que al sujeto activo del mismo se le exigen para poder ostentar tal condición unos requisitos o cualidades determinadas, de modo que si se comete la acción típica por un sujeto o actor que no reúne dichas condiciones, esta acción no será constitutiva de delito. A diferencia de los delitos comunes, que son aquellos que se pueden imputar a cualquier persona física que realice la acción tipificada en la norma penal, sin exigírsele ninguna condición personal especial o adicional, ya que en este caso el representante o administrador de la persona jurídica sería sancionado por sí mismo, como tal persona física y no por su condición de representante de una entidad con personalidad jurídica (que como tal no pueden ser materialmente penados, dado el carácter personalísimo e individual de la responsabilidad penal, expresado en el Derecho Romano y hasta nuestros días mediante el principio *societas delinquere non potest*), en la cual recaen, y no en él, las condiciones personales que exige o requiere el tipo del injusto.

Todo esto quiere decir que la san-

ción de no poder contratar con las Administraciones Públicas sólo se impondrá a las empresas personas jurídicas cuyos representantes o administradores, con vinculación jurídica o simplemente de hecho, hayan sido sancionados penalmente por delitos contra la seguridad y salud en el trabajo en sentido amplio, por hechos ejecutados en el ejercicio de sus funciones dentro del ámbito de dominio social que le corresponde, y cuando los requisitos subjetivos que el tipo penal exige los cumpla la persona jurídica en cuestión y no la persona física que resulta condenada por haber realizado material y directamente la acción, por ejemplo, el requisito de ser empresario (éste es el caso de la obligación de seguridad).

Según este razonamiento, si los representantes o administradores condenados mediante sentencia firme por algún delito común, es decir, independientemente de su condición de representante o administrador de una sociedad, ello no será relevante a los efectos que estamos tratando, por lo que no será de aplicación la sanción administrativa de no poder contratar con las Administraciones Públicas, ni cuando esa persona física esté actuando por completo al margen o fuera de sus funciones, sin tener nada que ver con el campo de actuación que le corresponde en virtud de su puesto o vinculación con la empresa.

— Más adelante el criterio anterior se amplía cuando se indica que la sanción del artículo 54 de la LPRL también será de aplicación cuando el castigado firmemente por delitos contra la seguridad y salud laboral lo sean personas a quienes pertenece la mayoría del capital de la empresa y se encuentren en la misma situación descrita anteriormente para los representantes o administradores de una empresa con personalidad jurídica: esto es, que la acción penalmente sancionada la hayan realizado estos sujetos en nombre o a beneficio de dicha persona jurídica en la que concurren las condiciones, cualidades o relaciones que requiera la correspondiente figura del delito para ser sujeto activo del mismo. De este modo, en este apartado se recoge de manera clara la posibilidad de que el vínculo o nexo de unión entre la empresa y el castigado penalmente sea meramente fáctico o de hecho sin necesidad de que jurídicamente esa persona física que ejerce funciones directivas y se sitúa en la cúspide de la estructura jerárquica de la empresa ostente una vinculación de este carácter con la misma. Se refiere así al concepto am-

plio e indeterminado de directivo de una entidad, o, incluso, a los representantes voluntarios.

En conclusión, el ámbito de aplicación subjetiva del artículo 54 comprende tanto a empresarios personas físicas como jurídicas, siempre que en estas últimas, que como tales y por obstáculos puramente materiales y fácticos no pueden resultar penalmente responsables, existan unas personas físicas que en alguna medida actúen en su nombre, y dentro de éstas que actúen en su nombre o representación en una esfera u órbita concreta de funciones las que las tengan y ejerzan el dominio social en la parcela específica referida a la acción objeto del tipo penal cometido y que, además, no concurren en ellas los elementos subjetivos exigidos por el tipo, sino en la empresa dotada de personalidad jurídica por la que actúa.

Refiriéndose ahora exclusivamente al artículo 34 de la LCAP, parece que tiene lugar una distorsión o incoherencia entre los apartados c) y d) de su número 3. Así, son causas de suspensión en la clasificación de las empresas con las Administraciones Públicas por tiempo no superior a cinco años tanto la sanción firme por infracción administrativa muy grave en materia social (en la que en principio se incluyen las relativas a seguridad y salud laboral), según lo que dispone la LISOS de 1988, y que, como dijimos anteriormente, en lo referente a seguridad en el trabajo, la referencia debe entenderse hecha a la LPRL, que deroga a la LISOS en esa parte. Como ya adelantamos también, para la imposición de estas sanciones no se requiere la producción de ningún efecto lesivo sobre la salud de los trabajadores, sino tan sólo el mero incumplimiento de las medidas recogidas en las normas vigentes (supuesto en que, además, la empresa tampoco podrá contratar con la Administración). Esto es lo que prescribe el apartado c). A continuación, el apartado d) establece como causa de la misma suspensión la sanción administrativa de carácter firme por infracción muy grave de las normas de seguridad en el trabajo que, además (se regula como requisito conjunto), hayan ocasionado concausalmente algún daño a la salud de los trabajadores. Es decir, se añade una condición más que respecto al resto de sanciones administrativas, coincidiendo de este modo plenamente con los requisitos que dan lugar a la imposición del recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social.

Visto el panorama normativo, pode-

mos defender una interpretación del tenor siguiente: para que proceda la sanción del artículo 20 de la LCAP, de prohibición de contratación con las Administraciones Públicas, a la que remite el artículo 54 de la LPRL, se requiere que exista una sanción administrativa firme por infracción muy grave, según la tipificación de la LISOS, salvo para las referidas en materia de seguridad e higiene, en la que habrá que acudir al artículo 48 de la LPRL, siendo indiferente en todos los casos que se haya producido o no resultado dañoso para la salud de los trabajadores.

En cuanto al artículo 34, referido a la suspensión de las clasificaciones, entiendo que, a pesar de su reenvío expreso al supuesto d) del artículo 20, que acabamos de analizar, como acto seguido efectúa una referencia expresa a la infracción muy grave de las medidas de seguridad e higiene establecidas en su normativa específica que, además, haya dado lugar en virtud de una relación de causalidad a daños en la salud de los trabajadores, la interpretación más acorde sería que, mientras que para el resto de infracciones muy graves en materia social, reguladas efectivamente en la LISOS, se requiere exclusivamente la sanción firme por el mero incumplimiento en los términos de dicha norma, para las infracciones muy graves en materia de seguridad e higiene, sometidas al nuevo régimen contenido en la LPRL y no ya en la LISOS,

Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales las acciones y omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas en los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral sujetas a responsabilidad conforme a la presente Ley.

como hasta ahora, para que la suspensión de la clasificación pueda efectuarse legalmente se exige conjuntamente con lo anterior que se haya ocasionado un daño a la salud de los operarios, por lo que, en caso de que esto último no se llegue a producir, el simple incumplimiento sin más, calificado de muy grave normativo castigado de modo firme, no dará lugar a tal suspensión.

En todo caso, si se ocasionan consecuencias materialmente dañinas para la vida, integridad o salud de los trabajadores, causadas por alguna infracción del empresario de las normas de seguridad que haya sido sancionada con carácter firme por la Administración, calificándola como grave o leve, no será operativa la prohibición de contratar con las Administraciones ni la suspensión de la clasificación porque el tipo administrativo sancionador exige siempre como elemento imprescindible que la calificación de la infracción cometida sea de muy grave.

Efectos para los empresarios de la aplicación de estos preceptos

Será también la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la que establezca y regule los demás extremos referentes a estas infracciones, que, además, tendrán que ser objeto de desarrollo reglamentario. A este respecto hay que mencionar los apartados 1 del artículo 21 y 1, 3 y 5 del artículo 22 de la citada norma administrativa.

La prohibición de contratar en los supuestos del artículo 20, d), requerirá su previa declaración mediante procedimiento cuya resolución fijará expresamente la Administración a la que afecte, y su duración, según establece el último párrafo del artículo 21.1.

Por su parte el artículo 22 lleva el título de «Los efectos de la falta de capacidad, solvencia y de las prohibiciones para contratar». En los puntos que a nosotros nos interesan manifiesta lo siguiente:

En el párrafo primero regula que «las adjudicaciones de contratos en favor de personas que carezcan de la capacidad de obrar o de solvencia y de las que se hallen comprendidas en alguno de los supuestos del artículo 20 serán nulas de pleno derecho. Sin perjuicio de ello, el órgano de contratación podrá acordar que el empresario continúe la ejecución del contrato, bajo las mismas cláusulas, por el tiempo inevitable para evitar perjui-

cios al interés público correspondiente».

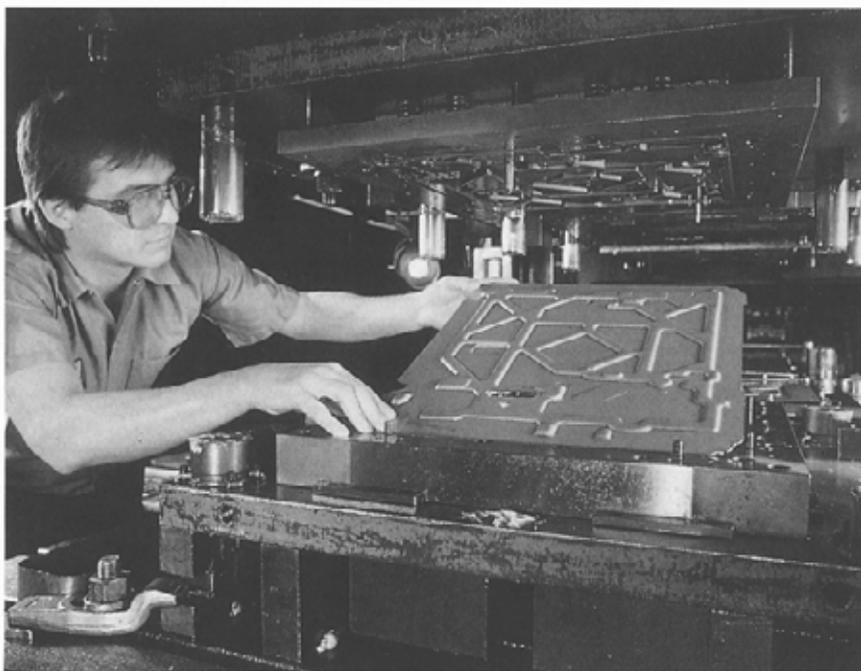
El apartado 3.º del mismo precepto comprende el siguiente contenido normativo: «La capacidad para declarar la prohibición de contratar en los supuestos contemplados en las letras a), en el caso de condena por sentencia firme, y del artículo anterior corresponderá al ministro de Economía y Hacienda, que dictará resolución a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, y revestirá carácter general para todas las Administraciones Públicas.»

El artículo 22.5 dispone que «la prueba, por parte de los empresarios, de no estar incurso en las prohibiciones para contratar con las Administraciones señaladas en el artículo anterior, en relación a las situaciones señaladas en sus distintas letras, podrá realizarse mediante testimonio judicial o certificación administrativa, según los casos, y cuando dicho documento no pueda ser expedido por la autoridad competente podrá ser sustituido por una declaración de responsabilidad otorgada ante la autoridad administrativa, notario público u organismo profesional cualificado. Cuando se trate de empresas de los Estados miembros de la Unión Europea y esta posibilidad se contemple en la legislación del Estado respectivo, podrá sustituirse también por declaración responsable, otorgada ante una autoridad judicial.

Por último, el artículo 31 de la misma Ley administrativa, bajo la rúbrica «Denegación de las clasificaciones», prescribe que «podrá denegarse la clasificación de aquellas empresas de las que, a la vista de las personas que las rigen o de otras circunstancias, pueda presumirse que son una continuación, transformación o sucesión de otras empresas respecto de las cuales se haya acordado la suspensión de su clasificación o su inhabilitación para contratar, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 y 21».

Con esta reglamentación se intenta evitar que los empresarios que se encuentren en las situaciones previstas en el artículo 20 básicamente cometan fraudes de ley o abuso de derecho, en nuestro caso por incumplimiento de su obligación normativa (y moral) de adoptar todas las medidas de seguridad necesarias y hayan sido sancionados por ello en los términos que exige esta Ley, mediante la interposición de otros empresarios aparentes o simulando que se trata de empresa distinta, siendo en realidad la misma.

Para finalizar conviene destacar



El empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre Prevención de riesgos laborales.

que se establece un límite temporal en la duración de estas sanciones.

De este modo, el artículo 21.2 dice que «el alcance de la prohibición se apreciará en la forma que reglamentariamente se determine, atendiendo, en su caso, a la existencia de dolo o manifiesta mala fe en el empresario y a la entidad del daño causado a los intereses públicos no excediendo de

cinco años, con carácter general, o de ocho para prohibiciones que tengan por causa la existencia de condena mediante sentencia firme. En todo caso, se estará a los pronunciamientos que sobre dichos extremos, en particular sobre la duración de la prohibición de contratar, contenga la sentencia o resolución firme, y en tal supuesto, las prohibiciones de contratar se aplicarán de forma automática por los órganos de contratación».

Por su parte, la suspensión a la empresa en la calificación a efectos de contratación con las Administraciones Públicas no puede ser superior a cinco años (art. 34). Se prescribe, pues, una limitación máxima, aunque parece que no existe límite mínimo, por lo que tendrá que haber una gradación, ya sea normativa, a nivel reglamentario, o jurisprudencial, que deberá estar en función de la gravedad del resultado dañoso para el trabajador o trabajadores, ya que la calidad de la infracción en todo caso tiene que ser la de «muy grave», por lo que el criterio de comparar la gravedad de conductas no servirá a este respecto.

La elevación de la cuantía de las multas es muy considerable, pues se pasa de una sanción mínima de 5.000 ptas. en la actualidad hasta las 50.000 ptas., que establece la LPRL, y de los 15 millones hasta los 100, como límite máximo.

BIBLIOGRAFÍA

GRACIA MARTÍN, Luis: «El actuar en lugar de otro en Derecho Penal». Tomo II. Estudio específico del artículo 15 bis del Código Penal español (doctrina, legislación y Jurisprudencia)», Editorial PRENSAS UNIVERSITARIAS ZARAGOZA, Zaragoza, 1986.