

Máster Universitario en Prevención de Riesgos
Laborales



Trabajo Final de Máster



**Análisis sobre la concurrencia de responsabilidad
en materia de prevención de riesgos laborales:
Una visión teórico-práctica.**

Francisco José Bayona Tribaldos

Tutor: José Agustín Rifé y Fernández-Ramos

Curso académico 2021-2022

Índice

1. Autorización presentación TFM Tutor	3
2. Introducción sobre el trabajo	4
3. Régimen jurídico aplicable.....	6
3.1. La protección de la salud de los trabajadores de la Constitución Española.....	7
3.2. La protección de la salud del Estatuto de los Trabajadores	7
3.3. La Ley de prevención de riesgos laborales.....	8
4. Tipos de responsabilidad en prevención de riesgos laborales.	10
4.1. La responsabilidad civil.....	10
4.2. La responsabilidad administrativa.....	11
4.2.1. Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.....	12
4.2.2. Sanciones económicas	16
4.2.3. Prescripción de las sanciones.....	18
4.3. La responsabilidad penal.....	18
4.3.1. Los delitos en materia de prevención de riesgos laborales	18
4.4. El principio non bis in ídem.....	22
4.4.1. Análisis de la Sentencia del TS (Sala de lo Social), de fecha 19 de enero de 2021, rec. 68/2021.....	23
5. Exposición de casos reales.....	27
5.1. Empresa Ficticia de Hierros, S.L.	28
5.1.1. Propuesta de sanción:.....	29
5.1.2. Alegaciones de la empresa	30
5.1.3. La sentencia del juzgado de lo penal.....	32
5.1.4. Resolución del procedimiento administrativo	34
5.2. La empresa de saneamientos, S.A.....	35
5.2.1. Propuesta de sanción.....	38
5.2.2. Alegaciones de la empresa	39
5.2.3. La sentencia de la Audiencia Nacional	40
5.2.4. El segundo informe de la ITSS	42
5.2.5. La resolución del procedimiento sancionador.....	46
6. Conclusiones	48
7. Bibliografía	50

1. Autorización presentación TFM Tutor



INFORME DEL DIRECTOR DEL TRABAJO FIN MASTER DEL MASTER UNIVERSITARIO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

D. JOSE AGUSTIN RIFE Y FERNANDEZ-RAMOS Tutor/a del Trabajo Fin de Máster,
titulado 'ANALISIS SOBRE LA CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDAD EN MATRIA
DE RIESGOS LABORALES: UNA VISION TEORICO-PRACTICA _' y realizado por el/la
estudiante D. JOSE BAYONA TRIBALDOS _

Hace constar que el TFM ha sido realizado bajo mi supervisión y reúne los
requisitos para ser evaluado.

Fecha de la autorización: doce de julio de 2022

Fdo.: José Agustín Rifé y Fernández-Ramos
Tutor/a TFM

2. Introducción sobre el trabajo

La motivación sobre el presente trabajo es analizar la responsabilidad administrativa y penal que pueden tener los empresarios en materia de prevención de riesgos laborales. Es mi interés conocer de primera mano la legislación aplicable para esta que espero sea mi futura profesión.

Tal como establece la guía para la elaboración del Trabajo Final del Máster de prevención de riesgos laborales de la Universidad Miguel Hernández, el TFM tiene que ser eminentemente práctico, y ya que este es un TFM de carácter jurídico, es complejo realizar esa doble tarea de investigación y práctica, sin embargo, lo vamos a intentar plantear de la mejor manera posible.

El trabajo se presenta de la siguiente manera: por una parte, voy a analizar brevemente la protección de la salud de los trabajadores que tiene recogida en nuestro ordenamiento jurídico, una breve introducción histórica para analizar más en concreto la protección de la salud recogida en la normativa laboral, la Constitución Española, en el Estatuto de los Trabajadores y en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en todas ellas el legislador quiere proteger un principio básico, la salud en el trabajo.

Antes de entrar en el fondo del TFM, la parte que considero práctica, en el que quiero analizar responsabilidad, es necesario introducir el tema como mínimo para tener una visión general en este aspecto, es por eso por lo que este trabajo pretendo que sea teórico-práctico.

Posteriormente, este trabajo de final de máster analizará dos casos prácticos reales, que se han constatado por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social y en los que los tribunales de justicia ya se ha dilucidado cuál es la responsabilidad del empresario o de las empresas en las que en la que estos trabajan.

Como ya conocemos, la responsabilidad puede tener varias vertientes en la Ley española, por una parte, analizaremos brevemente la responsabilidad administrativa y la responsabilidad penal. Todas ellas aplicadas a infracciones administrativas, civiles o penales, siempre centrados en materia de prevención de riesgos laborales.

Además, también pretendo analizar la posibilidad de concordancia de ambas responsabilidades en esta materia y su aplicación. Me surge la duda antes de comenzar con este TFM, qué pasaría si como empresarios se enfrentaran a concurrencia de responsabilidades por unos hechos similares: ¿Podría la administración sancionar a la empresa y pedir responsabilidad penalmente al administrador de la sociedad? ¿Cumpliría esto la legalidad vigente? ¿Se ha pronunciado el Tribunal Supremo a este respecto? ¿Y el Tribunal Constitucional?

Es fundamental en este trabajo final de máster responder a estas preguntas y sobre todo aprender a diferenciar los tipos de responsabilidad vigentes en prevención de riesgos laborales.

El contenido de este trabajo es inédito, sin embargo, al tratarse de un trabajo final de máster de contenido jurídico, es inevitable citar sentencias, legislación o jurisprudencia del Tribunal Supremo, hacer referencia a informes de la ITSS o a autos de los tribunales, para dar veracidad a lo comentado en estas páginas, del que el autor es un mero narrador, con el objetivo de poder llegar a unas conclusiones y que este trabajo final de máster sea un trabajo en el que hayamos podido constatar elementos que sean de interés para la audiencia y al menos que sea relevante para quien escribe estas líneas.

Agradecer desde aquí también la colaboración de la Dirección General de Trabajo de la Generalitat Valenciana, que ha tenido a bien a dejarme consultar varios expedientes administrativos sobre los cuales ha sido fundamental para poder exponerlos y analizarlos en el trabajo y me ha permitido elaborar mis propias conclusiones.

3. Régimen jurídico aplicable

Como hemos comentado, los poderes públicos velan sobre la salud de los trabajadores. Así se ha visto reflejado en la diferente normativa laboral, desde 1906 con la creación de la Inspección de Trabajo¹, el Estado cumple la función social de vigilancia de la salud por los poderes públicos.

Con la creación del contrato de trabajo y las primeras normas del derecho social, ya se está protegiendo a los ciudadanos y en concreto a los niños y el trabajo femenino, ya en esos primeros contratos de trabajo existe una protección de los accidentes de trabajo y de la protección social.

Podemos afirmar que la Prevención de Riesgos Laborales ha estado casi ausente hasta 1971 con la creación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, lo que podemos considerar como el antecedente del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)

En ese mismo año, se contabilizaron más de 2 millones de accidentes de trabajo en España, es por ello por lo que comenzó a ser una preocupación para los poderes públicos, más de 3000 de esos accidentes fueron mortales.

Ante estos datos tan estremecedores, se creó el Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, con la idea de asesorar a las empresas en materia de prevención de riesgos laborales, siendo éste el prefacio de la futura Ley General de la Seguridad Social, donde se reconocería el derecho fundamental de la salud de los trabajadores.²

¹ 100 años al servicio del Ciudadano. (2006, 1 marzo). <https://www.mites.gob.es/>. Recuperado de https://www.mites.gob.es/itss/web/quienes_somos/Centenario_ITSS_1906-2006/noticia_100-historia.html#:~:text=La%20Inspecci%C3%B3n%20de%20Trabajo%20nace,1%20de%20marzo%20de%201906.

² A modo de curiosidad, el propio Plan de Prevención fue incluido en la primera Ley de Seguridad Social.

3.1. La protección de la salud de los trabajadores de la Constitución Española

Durante la transición, como ya todos conocemos, se realizaron una cantidad de introducciones a nivel legal en materia de prevención de riesgos laborales, hasta cuando en 1978 se fundó el conocido estado de las autonomías, en ese momento muchas de las competencias en materia de prevención de riesgos laborales que recaían sobre el INSHT fueron trasladadas a las autonomías.

Así mismo, se desligó la prevención de riesgos laborales de la Ley de Seguridad Social, mejorando la operativa de gestión sobre la PRL.

El propio artículo 40.2 de la Constitución Española, impuso a los poderes públicos la vigilancia de la salud laboral: “... Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados.”

3.2. La protección de la salud del Estatuto de los Trabajadores

En 1980 con la redacción del estatuto de los trabajadores, se reconoció al trabajador la seguridad laboral y la higiene como un derecho fundamental, así como el derecho a la integridad física.

En la actual redacción del estatuto de los trabajadores, podemos leer textualmente en su artículo 19: “... El trabajador, en la prestación de sus servicios, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El trabajador está obligado a observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad y salud en el trabajo.”

Este artículo ya obliga a las empresas a la protección eficaz del trabajador y la vigilancia de la salud, así como al trabajador a colaborar en su propia prevención de riesgos laborales.

3.3. La Ley de prevención de riesgos laborales

Sin duda la Ley de referencia para nuestro trabajo, y para nuestro oficio como futuros Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de nivel superior, como no podría ser de otra manera, es la Ley de Prevención de riesgos laborales.

La Unión Europea y en concreto la Directiva 89/391/CEE, es el pilar fundamental de donde nace nuestra Ley de Prevención de riesgos laborales, esta será la base del cumplimiento normativo y donde se desarrollará reglamentariamente el ya citado art. 40.2 de la C.E.

En esta Ley se establecerán los mínimos en materia de prevención de riesgos laborales y la responsabilidad en caso de los incumplimientos, entrando en el asunto del trabajo, esta Ley vincula prácticamente a todos los trabajadores, ya sean por cuenta ajena, autónomos o funcionarios al servicio de las administraciones públicas.³

Sin entrar a analizar la presente Ley, que daría para un TFM a parte, en lo que a nosotros nos interesa, el capítulo VII habla sobre las responsabilidades y sanciones en materia de prevención de riesgos laborales, que es el objeto de este TFM.

El artículo 42 de la Ley, apartado 1, dice textualmente lo siguiente:

“1. El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.”

Este artículo ya es ilustrativo y en concreto deriva tres tipos de responsabilidad para el empresario: por una parte, la responsabilidad administrativa que se desarrollará normativamente con la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que desarrollaremos y analizaremos posteriormente. Por otra, la responsabilidad penal, que

³ No nos olvidamos de la exclusión del ámbito de aplicación de la presente Ley de la policía y las FF.AA. del art. 3.2.

se articulará normativamente en el Código Penal, recientemente reformado en el año 2015. Y por último la responsabilidad civil, articulada en el Código Civil.

Continúa el artículo 42 de la LPRL, con este párrafo que quiero comentar:

“...3. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema.”

Este apartado podemos entender que, en materia de prevención de riesgos laborales, el principio llamado *non bis in idem* no será tan fácil de alegar de cara a la responsabilidad que los empresarios pueden tener en prevención de riesgos laborales, este principio, que también veremos en un apartado posterior, ha sido objeto de múltiples debates en prevención de riesgos laborales.

Otro aspecto relevante, que también quiero mencionar de la presente Ley, es lo recogido en el artículo 24 respecto a la coordinación de actividades. En el número 3 se establece la responsabilidad subsidiaria de vigilar el cumplimiento normativo en materia de PRL de los contratistas y los subcontratistas cuando las obras sean de propia actividad.

Este artículo podría derivar que una empresa sea responsable de la falta u omisión de medidas preventivas de los trabajadores que están desarrollando el trabajo en el centro del contratista, un hecho que podría derivar en responsabilidades para el contratista.

Pasemos entonces a referirnos sucintamente sobre los tipos de responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales y su aplicación práctica.

4. Tipos de responsabilidad en prevención de riesgos laborales.

Para poder ahondar entre los diferentes tipos de responsabilidad en prevención de riesgos laborales y cómo afectará ésta a la empresa o los servicios de prevención, así como la concurrencia de esta, es necesario analizar brevemente los diferentes tipos de responsabilidades en los que puede incurrir un empresario.

La primera de la que hablaremos es la responsabilidad civil, después desarrollaremos brevemente la responsabilidad administrativa y finalizaremos con la exposición de la responsabilidad penal y el ya conocido principio del derecho “*non bis in idem*” en el que analizaremos cómo se aplica en materia social y en concreto en prevención de riesgos laborales.

4.1. La responsabilidad civil

Cuando pensamos en responsabilidad civil pensamos en el código civil⁴, y como no podría ser de otra manera, pensamos en la responsabilidad por cometer daños a otras personas o cosas.

El artículo 1902 del código civil establece que: “... *El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado.*”

Por lo que ya podemos imaginar que, como futuros empresarios, la falta de medidas preventivas con nuestros trabajadores puede ocasionar responsabilidad civil sobre los daños que les hayamos causado.

Continúa el Código Civil, con el artículo 1903, con la siguiente aclaración: “... *La obligación que impone el artículo anterior es exigible no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder.*”

⁴ Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Lo que ya clarifica un poco la cuestión sobre la responsabilidad del empresario y de los trabajadores que estén actuando bajo sus órdenes, continua el propio artículo de la siguiente manera respecto a los empresarios: “... *Lo son igualmente los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieron empleados, o con ocasión de sus funciones. ...*”.

Respecto a la posible salvaguarda de la responsabilidad civil, el propio artículo finaliza con: “... *La responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando las personas en él mencionadas prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.*”.

Sin embargo, también es posible que el empresario responda civilmente de los daños y perjuicios causados cuando, aunque haya intentado prevenir ese posible daño y no lo haya evitado.⁵

4.2. La responsabilidad administrativa

Como ya hemos comentado previamente, la Administración es garante de la seguridad y salud en el trabajo, así la C.E. y el Estatuto de los trabajadores, ya mencionan la necesidad de vigilancia de la salud.

El legislador ha establecido un sistema de infracciones y sanciones en el orden social, que se encuentra desarrollado en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

⁵ Como ejemplo, la STS (Sala de lo civil) nº 381, de 14 de junio de 1984, condena a una comunidad de propietarios por el fallecimiento de una niña en la piscina, pese a que la comunidad de propietarios había contratado a un socorrista, que no se encontraba en la piscina en ese momento.

Según el tipo de infracción, la sanción podrá ser leve, grave o muy grave. El legislador ha establecido unas cuantías económicas, recientemente actualizadas⁶, para cuantificar la culpa o negligencia del empresario en estos supuestos.

4.2.1. Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social

El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, es la norma básica para el régimen disciplinario sancionador en materia de prevención de riesgos laborales (en adelante, PRL.).

El artículo 5.2 de la citada norma, define qué considera el legislador una infracción en materia de prevención de riesgos laborales: “2. *Son infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud en el trabajo sujetas a responsabilidad conforme a esta ley.*”

La norma se articula en tres tipos de infracciones: leves, graves y muy graves. En la Sección 2.^a, podemos encontrar el apartado: “Infracciones en materia de prevención de riesgos laborales”. Donde se encuentran las 3 graduaciones de las sanciones.

De los artículos 11 a 13 de la Ley se establece la regulación de las sanciones, a modo de ejemplo podemos citar aquí algunos ejemplos:

“Artículo 11. Infracciones leves.

Son infracciones leves:

⁶ La D.F. 1.ª de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia modifica el art. 40 de la LISOS con una subida del 20% en todas las multas por infracciones impuestas por la Inspección de Trabajo. Los efectos del incremento de las sanciones se producirían con efectos del 1 de octubre de 2021.

1. *La falta de limpieza del centro de trabajo de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores.*
2. *No dar cuenta, en tiempo y forma, a la autoridad laboral competente, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de leves.*
3. *No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que no se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen.*
4. *Las que supongan incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que carezcan de trascendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores.*
5. *Cualesquiera otras que afecten a obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa de prevención de riesgos laborales y que no estén tipificadas como graves o muy graves.*
6. *No disponer el contratista en la obra de construcción del Libro de Subcontratación exigido por el artículo 8 de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción.*
7. *No disponer el contratista o subcontratista de la documentación o título que acredite la posesión de la maquinaria que utiliza, y de cuanta documentación sea exigida por las disposiciones legales vigentes.”*

Artículo 12. Infracciones graves.

Son infracciones graves:

1. a) *Incumplir la obligación de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales.*
- b) *No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y, en su caso, sus actualizaciones y revisiones, así como los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la*

actividad de los trabajadores que procedan, o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones, con el alcance y contenido establecidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

2. No realizar los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores que procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, o no comunicar su resultado a los trabajadores afectados.

3. No dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de graves, muy graves o mortales, o no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tener indicios de que las medidas preventivas son insuficientes.

4. No registrar y archivar los datos obtenidos en las evaluaciones, controles, reconocimientos, investigaciones o informes a que se refieren los artículos 16, 22 y 23 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

5. No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen.

6. Incumplir la obligación de efectuar la planificación de la actividad preventiva que derive como necesaria de la evaluación de riesgos, o no realizar el seguimiento de la misma, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales.

7. La adscripción de trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales o de quienes se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.

8. *El incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.*

9. *La superación de los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, origine riesgo de daños graves para la seguridad y salud de los trabajadores, sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.*

10. *No adoptar las medidas previstas en el artículo 20 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.*

11. *El incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.*

Artículo 13. Infracciones muy graves.

Son infracciones muy graves:

1. *No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.*

2. *No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de los menores.*

3. *No paralizar ni suspender de forma inmediata, a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgos laborales y que, a juicio de la Inspección, impliquen la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización.*

4. *La adscripción de los trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales conocidas o que se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades*

profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

5. Incumplir el deber de confidencialidad en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

6. Superar los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, originen riesgos de daños para la salud de los trabajadores sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, cuando se trate de riesgos graves e inminentes. ...”

4.2.2. Sanciones económicas

En cuanto al importe de las sanciones, a partir del 1 de octubre de 2021 se hizo una modificación de los importes de la LISOS, pudiendo ser de referencia el siguiente cuadro:

Relaciones laborales y empleo			Prevención de riesgos		
Infracciones	Grado	Importe (€.)	Infracciones	Grado	Importe (€.)
Leves	Mínimo	70 a 150	Leves	Mínimo	45 a 485
	Medio	151 a 370		Medio	486 a 975
	Máximo	371 a 750		Máximo	976 a 2.450
Graves	Mínimo	751 a 1.500	Graves	Mínimo	2.451 a 9.830
	Medio	1.501 a 3.750		Medio	9.831 a 24.585
	Máximo	3.751 a 7.500		Máximo	24.586 a 49.180
Muy graves	Mínimo	7.501 a 30.000	Muy graves	Mínimo	49.181 a 196.745
	Medio	30.001 a 120.005		Medio	196.746 a 491.865
	Máximo	120.006 a 225.018		Máximo	491.866 a 983.736

* Tabla obtenida en la Dirección General de Trabajo de la GVA.

Así mismo, A partir del 31 de diciembre de 2021, se añade la letra c) bis al apartado 1 del artículo 40 TRLISOS (art. 5.13 del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre):

“Las infracciones graves señaladas en los artículos 7.2, 7.14 (Relaciones Laborales); 18.2.c), 19.2.b), 19.2.e), 19 bis.1.b), 19 ter.2.b) y 19 ter.2.e) (Empresas de Trabajo Temporal y empresas usuarias) se sancionarán con la multa siguiente:

- en su grado mínimo, de 1.000 a 2.000 euros;*
- en su grado medio, de 2.001 a 5.000 euros y,*
- en su grado máximo, de 5.001 a 10.000 euros.”*

A estos efectos, se considerará una infracción por cada persona trabajadora afectada.”

Por último, también hay que tener en cuenta la letra f) del apartado 1 del artículo 40 TRLISOS:

“f) Cuando la actuación inspectora de la que se derive la obstrucción fuera dirigida a la comprobación de la situación de alta de los trabajadores que presten servicios en una empresa y el incumplimiento de las obligaciones del empresario pudiera dar lugar a la comisión de las infracciones tipificadas en los artículos 22.2 y 23.1.a), las infracciones por obstrucción se sancionarán:

1) Las calificadas como graves: en su grado mínimo, con multa de 3.750 a 7.500 euros; en su grado medio, de

7.501 a 9.600 euros y, en su grado máximo, de 9.601 a 12.000 euros.

2) Las calificadas como muy graves: en su grado mínimo, con una multa de 12.001 a 30.000 euros; en su grado medio, de 30.001 a 120.005 euros y, en su grado máximo, de 120.006 a 225.018 euros.

Las sanciones por obstrucción calificadas como muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se prevea reglamentariamente.

4.2.3. Prescripción de las sanciones

En materia de prescripción, que se encuentra regulado en el art. 4.3 de la LISOS:

“...3. En materia de prevención de riesgos laborales, las infracciones prescribirán: al año las leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves, contados desde la fecha de la infracción.”

En cuanto a la prescripción de las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, deberemos tener en cuenta que la misma comienza a contar desde que se cometió la infracción, y que el procedimiento sancionador interrumpe los plazos de prescripción de las infracciones.

En lo que refiere a la prescripción de la sanción, es de aplicación el art. 7.3 del del R.D. 928/98, de 14 de mayo, Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones sobre infracciones de Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social, el cual dispone: *“... las sanciones impuestas prescribirán a los cinco años, a contar desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impone la sanción.”*

4.3. La responsabilidad penal

4.3.1. Los delitos en materia de prevención de riesgos laborales

Otro aspecto a tener en cuenta cuando hablamos de responsabilidad del empresario en materia de prevención de riesgos laborales es el aspecto de la responsabilidad penal.

Según consta en la Ley de Prevención de riesgos laborales, no entra a valorar los posibles incumplimientos penales del empresario, como es normal, el legislador deja a la legislación penal la aplicación de las normas penales.

Sin embargo, antes de hablar sobre la responsabilidad penal en prevención de riesgos, debemos definir brevemente qué es la responsabilidad penal.

Podríamos definir la responsabilidad penal como la consecuencia jurídica derivada de la comisión de un hecho tipificado en una ley penal por un sujeto, y siempre que dicho hecho sea contrario al orden jurídico, es decir, sea antijurídico.⁷

Vamos a analizar brevemente los artículos en materia de prevención de riesgos laborales, que podríamos aplicar a los ilícitos penales en esta cuestión: El artículo 142, el 152 y los artículos contra los derechos de los trabajadores e infracción en materia de prevención de riesgos laborales. Estos son, el 316, 317 y 318.

Primeramente, tenemos el artículo 142, que hace referencia al homicidio por imprudencia grave. Es relevante, mencionarlo en este apartado pues en los casos prácticos que desarrollaremos a continuación veremos un supuesto relacionado con este artículo:

“Artículo 142.

1. El que por imprudencia grave causare la muerte de otro, será castigado, como reo de homicidio imprudente, con la pena de prisión de uno a cuatro años.

Si el homicidio imprudente se hubiera cometido utilizando un vehículo a motor o un ciclomotor, se impondrá asimismo la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores de uno a seis años. A los efectos de este apartado, se reputará en todo caso como imprudencia grave la conducción en la que la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 379 determina la producción del hecho.

...

Si el homicidio se hubiera cometido por imprudencia profesional, se impondrá además la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo por un periodo de tres a seis años.

2. El que por imprudencia menos grave causare la muerte de otro, será castigado con la pena de multa de tres meses a dieciocho meses.

Si el homicidio se hubiera cometido utilizando un vehículo a motor o un ciclomotor, se podrá imponer también la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores de tres a dieciocho meses. Se reputará imprudencia menos grave, cuando no sea calificada de grave, siempre que el hecho sea consecuencia de una infracción

⁷ Art. 10 del Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

grave de las normas sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, apreciada la entidad de ésta por el Juez o el Tribunal.”

Podemos decir aquí, que este delito no está estrechamente relacionado con la prevención de riesgos laborales, pero no cabe duda de que el empresario puede ser responsable de un homicidio por imprudencia grave, por ejemplo, al omitir medidas preventivas en el centro de trabajo, tales como barandillas para evitar una caída o exposición de los trabajadores a riesgos higiénicos que sean mortales para los mismos.

También podríamos aplicar en prevención de riesgos laborales el artículo 152, del Código Penal: El que produzca lesiones a otro por causa de imprudencia grave, en el que podemos leer textualmente:

“Artículo 152.

1. El que por imprudencia grave causare alguna de las lesiones previstas en los artículos anteriores será castigado, en atención al riesgo creado y el resultado producido:

1.º Con la pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a dieciocho meses, si se tratare de las lesiones del apartado 1 del artículo 147.

2.º Con la pena de prisión de uno a tres años, si se tratare de las lesiones del artículo 149.

3.º Con la pena de prisión de seis meses a dos años, si se tratare de las lesiones del artículo 150. ...”

Diferenciando aquí quien provoque el homicidio involuntario y las lesiones graves, también involuntarias. A las que podríamos llegar en el caso de la prevención de riesgos laborales. La diferencia es clara, en el primero el trabajador fallece y en el segundo tiene unas lesiones graves.

Así mismo, también tenemos artículos que hacen referencia expresa a la prevención de riesgos laborales, el artículo 316 y 317 del código penal, en el que podemos leer textualmente:

“Artículo 316.

Los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma

que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.”

“Artículo 317.

Cuando el delito a que se refiere el artículo anterior se cometa por imprudencia grave, será castigado con la pena inferior en grado.”

Aquí hay un elemento claro que el código penal refiere: *peligro grave su vida, salud o integridad física.*

Para concretar estos artículos “*genéricos*” que no castigan como los anteriores unos hechos concretos que causan una muerte o una lesión objetiva, sino que son genéricos en el sentido amplio de la palabra, vamos a citar aquí una sentencia del Tribunal Supremo.

El Tribunal Supremo (Sala de lo Penal) ha concretado en su sentencia nº 1355/2000, de 26 de julio de 2000: *“... El régimen penal de protección de los artículos 316 y 317 del Código Penal describe dos tipos de delitos: doloso y por imprudencia grave, en forma omisiva, constituyendo infracción de peligro concreto, que debe ser grave para la vida, salud e integridad física de los trabajadores, que alcanza su consumación por la existencia del peligro en sí mismo, sin necesidad de resultados lesivos...”*

Vista la Sentencia del TS, tendremos que analizar en cada caso lo que ha provocado que estos trabajadores, por culpa de la omisión de materias preventivas concretas, hayan provocado de forma grave y de forma dolosa, ese peligro que ha generado riesgo para la vida.

4.4. El principio non bis in ídem

Una cuestión a tener en cuenta cuando hablamos de responsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales es el principio “*non bis in ídem*” o lo que es lo mismo: *no dos veces por la misma causa*. No ser sancionado dos veces por lo mismo, con esto nos referimos a no ser sancionado por la vía penal y administrativa por la misma infracción.

Cuando nos planteamos que una infracción en materia de prevención de riesgos laborales, como las que hemos comentado anteriormente, también puede verse involucrado en un ilícito penal, podemos llegar a plantear la cuestión de si es posible que exista una sanción en la vía administrativa y en la vía penal.

En este trabajo nos estamos centrando en el empresario, como responsable directo más notable de las medidas preventivas en la empresa, como hemos comentado, su falta de adecuación de medidas preventivas que provoquen un daño en el trabajador, que incluso puede llegar a la muerte, puede ser indiciario de un ilícito penal y obviamente administrativo.

El artículo 3 de la Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social dice textualmente que:

“1. No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento.”

Anterior a la reforma del Código Penal del año 2010, existía un principio del derecho llamado “*societas delinquere non potest*”, por el cual las empresas no podían ser condenadas por un ilícito penal. Esta justificación era habitual cuando una empresa cometía un delito, entonces era necesario aplicar la llamada teoría del levantamiento del velo⁸

⁸ Al configurarse la persona jurídica como un sujeto de Derecho, se considera como un sujeto distinto de los miembros conformantes. Hay entonces, una separación de los fines y responsabilidades que se producen entre la persona jurídica y las personas físicas que la integran. De esta forma, se produce un hermetismo en la persona jurídica.

Sin embargo, con la reforma del Código Penal, este principio ya no aplicaría a ciertos delitos recogidos como societarios en el ordenamiento jurídico.⁹

Más allá de esto, se vino a pronunciar el Tribunal Supremo sobre la concordancia de una falta administrativa y una penal en materia de prevención de riesgos laborales. A continuación vamos a desarrollar lo que actualmente se encuentra vigente:

4.4.1. Análisis de la Sentencia del TS (Sala de lo Social), de fecha 19 de enero de 2021, rec. 68/2021.

La sentencia que nos ocupa radica en determinar el alcance del *non bis in idem* cuando hay un accidente de trabajo, y se condena penalmente al gerente de una mercantil como autor de un delito contra los derechos de los trabajadores en concurso con un delito de lesiones por imprudencia grave, y se impone posteriormente a aquella persona jurídica una sanción administrativa por infracción de las normas sobre prevención de riesgos laborales derivada del mismo accidente.

Un trabajador había sufrido un accidente de trabajo por lo que se tramitó un procedimiento penal que finalizó con sentencia dictada por un Juzgado de lo Penal condenando al gerente de la empresa como autor de dos delitos: uno contra los derechos de los trabajadores en concurso con otro de lesiones por imprudencia grave.

El juzgado primera instancia aplica el principio *non bis in idem* por lo que anuló la sanción administrativa, con el recuso de la Comunidad Autónoma de Murcia contra la sentencia,

⁹ Artículo 31 bis del Código Penal: “*En los supuestos previstos en este Código, las personas jurídicas serán penalmente responsables de los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su provecho, por sus representantes legales y administradores de hecho o de derecho*”.

Hasta ese momento, la regla junto con los principios de culpabilidad, de personalidad de las penas y de responsabilidad individual.

La jurisprudencia aplicaba la regla en aquellos casos en los que los elementos del ilícito penal concurrían en la conducta de personas jurídicas, supuestos en los que respondía del delito en concepto de autor la persona física que, con independencia de su condición o no de administrador de derecho de la entidad, la dirige y gestiona ejerciendo funciones ejecutivas y de disponibilidad de los recursos de la sociedad o, simplemente, llevando a cabo la conducta penal a través de ella. Extraído de <https://dpej.rae.es/lema/societas-delinquere-non-potest>

el TSJM da la razón a la Comunidad Autónoma Murcia y considera que no concurría identidad de sujetos entre la condena penal y la sanción administrativa.

Es entonces cuando la empresa demandante plantea un recurso de casación para la unificación de doctrina aduciendo lo siguiente, que extraemos de los fundamentos jurídicos de la misma:

1. La sentencia penal había condenado al gerente de la empresa como persona física mientras que la sanción administrativa se impuso a la empresa Almacenes La Giralda SL como persona jurídica, por lo que no concurre la identidad subjetiva.
2. Se invoca como sentencia de contraste la dictada por el TS en fecha 15 de diciembre de 2015, recurso 34/2015, que desestimó el recurso de casación unificadora contra la sentencia de un Tribunal Superior de Justicia que había anulado la resolución de la Administración en la que se imponían sanciones a una empresa por infracciones de la LISOS. La sentencia referencial argumenta que procede la paralización del expediente administrativo sancionador si hay "conexión directa" con las actuaciones penales seguidas, sin necesidad de total identidad subjetiva, y que si el proceso finaliza con sentencia penal condenatoria no cabe posterior sanción administrativa por los mismos hechos por aplicación del principio *non bis in idem*.
3. Concorre el presupuesto procesal de contradicción entre la sentencia recurrida y la referencial. En ambas se produjo un accidente de trabajo que dio lugar a un proceso penal que finalizó con la sentencia condenatoria de personas físicas que eran directivos, gerentes o responsables de una persona jurídica. Posteriormente, se impuso una sanción administrativa a la persona jurídica como consecuencia del mismo accidente de trabajo. La sentencia recurrida niega que sea aplicable el principio *non bis in idem* por la falta de identidad subjetiva entre el proceso penal y el administrativo. Por el contrario, la sentencia de contraste deja sin efecto la sanción administrativa por aplicación del citado principio. En mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales ambas sentencias han dictado pronunciamientos contradictorios, por lo que concurre el

requisito de contradicción exigido por el art. 219 de la LRJS que viabiliza el recurso de casación unificadora.

El Tribunal Supremo, visto que existe fundamento para resolver el recurso de casación para la unificación de doctrina, la Sala del TS argumenta lo siguiente en relación con la aplicación del *non vis in idem* para sanciones en materia de PRL que exista infracción administrativa y penal:

- I. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso de amparo contra la sentencia condenatoria penal argumentando que la prohibición constitucional de incurrir en *bis in idem* no supone la anulación de la segunda sanción porque la declaración de responsabilidad penal se efectúa en un proceso en el que rigen garantías específicas integradas en el derecho a un proceso con todas las garantías que repercuten en el contenido del derecho a la presunción de inocencia, mientras que la declaración de responsabilidad por infracción administrativa se realiza en un procedimiento en el que tal derecho se aplica de forma modalizada, lo que implica un menor contenido garantista del mismo.

El TC concluye que, "en caso de dualidad de ejercicio de la potestad sancionadora del Estado, por la Administración y la jurisdicción penal, las resoluciones dictadas en ésta no puedan ceder ante las dictadas en aquella".

- II. El TC recuerda que únicamente es posible la aplicación del principio *non bis in idem* cuando en la vía penal y administrativa concorra la triple identidad subjetiva, de hecho y de fundamento.
- III. La mentada sentencia del Pleno de la Sala Social del TS de 18 de junio de 2020, recurso 2136/2017, explica que *"el TC sustenta la inaplicación del principio non bis in idem en la falta de identidad subjetiva, porque el proceso sancionatorio administrativo se dirige contra la persona jurídica y el penal contra una persona física. Y alcanza esa inexorable conclusión pese a que en todos esos supuestos la persona física contra la que se dirige la vía penal ocupaba el cargo de administrador o gerente de la sociedad, con lo que eso supone en la atribución de funciones de dirección y ordenación de la actividad empresarial y el*

consecuente elevado nivel de responsabilidad directa en la actuación empresarial que les sería imputable [...]. La segunda consideración obliga a reparar en la circunstancia de que el proceso penal se encontraba todavía en fase de instrucción en aquel asunto, sin que se hubiere llegado a dictar ninguna resolución definitiva que pusiere fin al mismo.

En síntesis, el TC consideraba que no podía ser exigible la identidad subjetiva entre ambos procedimientos, precisamente porque anterior al 2010 no era posible la condena penal de la persona jurídica, y seguía el principio que hemos comentado de *societas delinquere non potest*.

Así mismo, el delito contra la seguridad de los trabajadores que hemos comentado en el apartado anterior no es un delito de los cuales se puede condenar expresamente a una persona jurídica. Pues está expresamente excluido de la reforma del Código Penal.¹⁰

Concluye la sentencia del TS con la siguiente aclaración:

“... como la responsabilidad administrativa de aquella persona jurídica con base en el mismo accidente laboral porque entre la sanción penal y la administrativa no concurre la triple identidad subjetiva, de hecho y de fundamento exigida para la aplicación del principio non bis in idem.

En consecuencia, la condena penal al gerente de la empresa como autor de un delito contra los derechos de los trabajadores y de otro de lesiones por imprudencia grave, no impide que se imponga a la empresa Almacenes La Giralda SL una sanción por la infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales.”

¹⁰ Sentencia del TS (Sala de lo Penal), 23 de febrero de 2017, rec. 1916/2016

5. Exposición de casos reales

En el presente apartado vengo a desarrollar ejemplos prácticos sobre la parte teórica que hemos estado comentado anteriormente y en referencia a la comisión de infracciones en materia de prevención de riesgos laborales por los empresarios y su calificación en el orden social.

También es mi intención comentar aquí alguna sentencia sobre delitos que se hayan podido cometer en materia de prevención de riesgos laborales.

Así mismo, sería muy bueno encontrar expedientes en los que podamos ver la *non bis in idem* y cómo se ha resuelto o planteado por la empresa recurrente.

El contenido de estas líneas es sobre casos reales, y ha sido fruto de la colaboración con la Dirección General de Trabajo de la Generalitat Valenciana, que ha accedido a ilustrarme con algunos expedientes sancionadores para poder completar este TFM teórico-práctico. Desde aquí, agradecer con estas líneas su colaboración.

Para garantizar el anonimato de los casos expuestos, se ha eliminado cualquier identificación o dato personal de la empresa, trabajador o administrador. Los nombres de las empresas, así como de los trabajadores afectados son completamente inventados por mí. Cualquier coincidencia o similitud con nombres reales es casualidad.

5.1. Empresa Ficticia de Hierros, S.L.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó el Acta de infracción el 19 de noviembre de 2008, en materia de prevención de riesgos laborales, basándose en los hechos y fundamentos jurídicos que en la misma se hicieron constar.

Entre los fundamentos del Acta de Infracción, y sin perjuicio de dar aquí por reproducido el contenido íntegro del Acta de infracción, los hechos y datos contenidos en el Acta se pueden resumir en lo siguiente:

Con fecha 22 de septiembre de 2008, se giró visita de inspección en relación con el accidente laboral calificado como grave¹¹, ocurrido al trabajador D. Alberto Pérez Pérez, el día 1 de julio de 2008.

El trabajador accidentado estaba empaquetando unas parrillas de hierro, y después de enganchar al puente grúa la carga por uno de sus lados, levantó la misma por este alrededor de 1,80 metros, colocándose a continuación debajo de su izada para proceder a su atado con alambre.

El accidente sucedió al soltarse la carga suspendida y golpear al trabajador que se encontraba debajo.

En la evaluación de riesgos de fecha 20 de julio de 2004, existente el día que ocurrió el accidente, realizada por MUTUA INVENTADA S.L., en lo que se refiere a la tarea que efectuaba, de una forma habitual el trabajador cuando sufrió el accidente, tan solo se menciona como medidas preventivas las genéricas de formación, información y utilización de EPIS, no aludiéndose para nada al establecimiento de un procedimiento escrito de trabajo.

Con posterioridad al accidente, el servicio de prevención mencionado incluyó en la evaluación de riesgos la implantación de esta medida preventiva y elaboró por escrito un procedimiento de manejo de puentes-grúa, el cual fue entregado a los trabajadores.

¹¹ Recordamos aquí que en base al artículo 9.1.d) de la LPRL los accidentes graves, muy graves siempre son investigados por la ITSS cuando se producen, la mayoría de expedientes sancionadores en materia de prevención de riesgos laborales, vienen motivados por la/las infracciones que el inspector actuante constata en la investigación posterior al accidente.

5.1.1. Propuesta de sanción:

En el Acta de Infracción, el Inspector actuante considera que se ha producido infracción del art. 5 del RDL 1215/1997 de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.¹²

La conducta empresarial se tipifica como infracción administrativa grave, en el art. 12.8 del TRLISOS, proponiéndose una sanción en grado mínimo, por importe de 2.046,00 €, atendidos los criterios de graduación que contempla el art. 39.3 del mismo texto legal, no apreciándose circunstancias agravantes de la sanción propuesta.

Como podemos observar, la infracción administrativa sancionada que se encuentra en la TRLISOS, es la siguiente:

“8. El incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo

¹² Artículo 5. Obligaciones en materia de formación e información.

1. De conformidad con los artículos 18 y 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el empresario deberá garantizar que los trabajadores y los representantes de los trabajadores reciban una formación e información adecuadas sobre los riesgos derivados de la utilización de los equipos de trabajo, así como sobre las medidas de prevención y protección que hayan de adoptarse en aplicación del presente Real Decreto.

2. La información, suministrada preferentemente por escrito, deberá contener, como mínimo, las indicaciones relativas a:

a) Las condiciones y forma correcta de utilización de los equipos de trabajo, teniendo en cuenta las instrucciones del fabricante, así como las situaciones o formas de utilización anormales y peligrosas que puedan preverse.

b) Las conclusiones que, en su caso, se puedan obtener de la experiencia adquirida en la utilización de los equipos de trabajo.

c) Cualquier otra información de utilidad preventiva.

La información deberá ser comprensible para los trabajadores a los que va dirigida e incluir o presentarse en forma de folletos informativos cuando sea necesario por su volumen o complejidad o por la utilización poco frecuente del equipo. La documentación informativa facilitada por el fabricante estará a disposición de los trabajadores.

3. Igualmente, se informará a los trabajadores sobre la necesidad de prestar atención a los riesgos derivados de los equipos de trabajo presentes en su entorno de trabajo inmediato, o de las modificaciones introducidas en los mismos, aun cuando no los utilicen directamente.

4. Los trabajadores a los que se refieren los apartados 4 y 5 del artículo 3 de este Real Decreto deberán recibir una formación específica adecuada.

susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.”

Consta en el expediente que el Acta de infracción se notifica a la empresa el 25 de noviembre de 2008, presentando escrito de alegaciones frente a la misma en tiempo y forma.

La Resolución de fecha 11 de febrero de 2009 de la Dirección Territorial de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de Valencia, notificada a la empresa formalmente el día 19 de febrero de 2009, confirmó íntegramente la propuesta de sanción contenida en el Acta por los hechos y fundamentos contenidos en la misma.

En fecha 2 de marzo de 2009, D. Luis Álvarez Álvarez, representante legal de la mercantil, presentó en tiempo y forma el recurso de alzada contra la antedicha resolución por no estar conforme con la misma.

5.1.2. Alegaciones de la empresa

La empresa formula, en síntesis, las siguientes alegaciones, que paso a comentar:¹³

- Primera alegación.:

La cuantía de la sanción impuesta de 2.046,00 € es abusiva, la empresa ha puesto y pone todas las medidas de seguridad y salud para los trabajadores respecto a la utilización de los equipos de trabajo.

Así mismo, la empresa alega que tiene una evaluación de riesgos laborales, donde está evaluado el riesgo de caída de esa grúa puente.

¹³ Recordemos aquí que en los procedimientos sancionadores en materia de prevención se sigue el procedimiento específico de tramitación de la TRLISOS, en concreto la fase de alegaciones de la empresa viene recogido en el artículo 52.1.b):

“b) El acta será notificada por la citada Inspección al sujeto o sujetos responsables, que dispondrá de un plazo de quince días para formular las alegaciones que estime pertinentes en defensa de su derecho, ante el órgano competente para dictar resolución.”

- Segunda alegación:

Existe un video grabado de las cámaras de seguridad de la fábrica, en el que se aprecia claramente la negligencia por parte del trabajador colocándose debajo de una carga, lugar en donde se ha repetido hasta la saciedad por parte del Gerente de la empresa que no se debe colocar nadie.

De dicho video se entrega una copia al Técnico Medio de Seguridad y Salud en su visita a la empresa el pasado 18 de julio de 2008.

En fecha 18 de febrero de 2009, la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social solicita la suspensión del procedimiento administrativo sancionador al estar en trámite en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Nº 1 de Alzira, las Diligencias Previas 2457/2008, seguidas a consecuencia del accidente laboral sufrido el 1 de julio de 2008, por Don Alberto Pérez Pérez, trabajador de la EMPRESA FICTICIA DE HIERROS, S.L.

En fecha 6 de abril de 2009, la Dirección General de Trabajo, Cooperativismo y Economía Social acuerda la suspensión del procedimiento administrativo sancionador de referencia, notificándose a la interesada la suspensión de la resolución de dicho procedimiento, en tanto no haya resolución firme del órgano judicial ante el que se siguen las Diligencias Previas.¹⁴

No es hasta la fecha 11 de julio de 2019, cuando consta en el expediente de la Dirección General de Trabajo, Bienestar y Seguridad Laboral la recepción de la Sentencia firme Nº 968/2016 del Juzgado de lo Penal Nº 15 de Valencia, de fecha 31 de diciembre de 2016, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción Nº 1 de Alzira (PAB) 25/2012, que pasamos a comentar.

¹⁴ El artículo 3 de la TRLISOS regula la concurrencia de acciones con la jurisdicción penal, podemos leer textualmente: "... 2. En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, 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 o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones."

5.1.3. La sentencia del juzgado de lo penal

La citada sentencia, la cual se absuelve de los hechos que le eran imputados, a D. Luis Álvarez Álvarez, gerente de la empresa EMPRESA FICTICIA DE HIERROS, S.L., de un delito contra la seguridad de los trabajadores y de un delito de lesiones graves causado por imprudencia grave, absolviendo de igual forma a la entidad MUTUA INVENTADA, S.L. y a la entidad EMPRESA FICTICIA DE HIERROS, S.L.

Entremos entonces a valorar el contenido de la sentencia absolutoria, a ver qué fundamentos se extraen de este caso:

Con relación a lo alegado por la mercantil en cuanto a que la empresa ha puesto y pone todas las medidas de seguridad y salud para los trabajadores respecto de la utilización de los equipos de trabajo y la existencia de un video grabado por las cámaras de seguridad de la empresa, en el cual se aprecia claramente la negligencia del trabajador colocándose debajo de una carga, frente a lo mencionado en el Acta de Inspección, tal y como prescribe la normativa vigente, en base a los HECHOS DECLARADOS PROBADOS en la anteriormente mencionada Sentencia firme Nº 968/2016 del Juzgado de lo Penal Nº 15 de Valencia, se expone que:

“La mercantil “EMPRESA FICTICIA DE HIERROS, S.L.” contaba con las medidas de seguridad e higiene en el trabajo determinadas por la Evaluación de Riesgos por Secciones elaborado por el técnico de prevención de la entidad MUTUA FICTICIA, S.L., entre las que destaca la utilización del puente grúa, estableciéndose como medidas de prevención: la formación, la información y la evaluación del riesgo, sin que se estimara necesaria la creación de un procedimiento escrito de trabajo para realizar de forma segura las tareas de empaquetado de ferralla, además los empleados habían recibido formación sobre el uso del puente grúa y se les había advertido mediante carteles obrantes en la empresa de la prohibición de situarse debajo de las cargas suspendidas.

No queda probado que habitualmente y con el consentimiento expreso o tácito del administrador y encargado de la empresa, se realizara el empaquetado de la carga elevando la misma con el puente grúa a una altura superior a cincuenta centímetros, ni que puntualmente en la fecha del accidente se indicara o consintiera por Luis Álvarez Álvarez, la actuación de D. Alberto Pérez Pérez.”

Así mismo, conforme a los FUNDAMENTOS DE DERECHO de la mencionada sentencia:

“... Procede analizar cuál fue la conducta del trabajador lesionado, que perfectamente se aprecia en la documentación del expediente, consistente en la grabación videográfica de los hechos, que corrobora las manifestaciones del resto de testigos y la del mismo lesionado, que cabe calificar como gravemente imprudente, toda vez que el riesgo sí que estaba expresamente previsto y analizado de forma satisfactoria en el plan de prevención que asumió y siguió implantado en la empresa.

Ha quedado demostrado que el trabajador accidentado recibió formación e información sobre los riesgos laborales anejos a su puesto de trabajo como empaquetador de varillas y de ferralla, estando prohibido por carteles, colocarse bajo cargas suspendidas, quedando probado, tal y como se desprende de la grabación videográfica, que el accidente acaeció al desprenderse dichas cargas encima del trabajador.

También ha quedado sobradamente probado que, para la realización de dichas labores se seguía un procedimiento, usual y aprendido a través de la enseñanza, verbal y práctica de otros trabajadores, utilizando para ello el puente grúa.

Dado que el procedimiento era meramente verbal, enseñado por sus compañeros o predecesores en dicha tarea, y no recogido en una normativa escrita, debemos afirmar que existe una duda más que razonable, o incluso absoluta insuficiencia probatoria, sobre el hecho de que al trabajador le hubieran sido dadas órdenes para realizar una tarea con infracción de las normas de seguridad.”

5.1.4. Resolución del procedimiento administrativo

Como consecuencia de todo lo anteriormente expuesto, la autoridad laboral procede a estimar el recurso interpuesto por la mercantil, al haber declarado probado el órgano judicial que no existió una ausencia de medidas de seguridad por parte de la empresa, llevándose a cabo las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, siendo aquella ausencia la que justificaba en el acta de infracción la existencia de la infracción sancionada.

Por todo ello, finalmente la autoridad laboral, anula la resolución administrativa y archiva la sanción grave que se había propuesto a esta empresa por el incumplimiento en materia de formación.

Resulta curioso, que el procedimiento penal haya sido también absolutorio y que finalmente el trabajador haya sido el único “*afectado*”, en este caso, la culpabilidad y negligencia del trabajador ha sido clara para la apreciación de este supuesto.

La sentencia, que no olvidemos que se trata de una sentencia de primera instancia, contra la que cabe recurso y probablemente el trabajador ejerciera la acción sobre la misma, sin embargo, el procedimiento administrativo sí que finalizaría en este caso sin más actuaciones que las descritas en estas páginas.

5.2. La empresa de saneamientos, S.A.

Este expediente que vamos a analizar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social levantó el Acta de Infracción el 8 de mayo de 2003, en materia de seguridad y salud, basándose en los hechos y fundamentos jurídicos que en la misma se hicieron constar.

El Acta fue notificada en fecha 16 de mayo de 2003 a la empresa, con indicación expresa del derecho que le asistía de formular alegaciones y aportar cuantas pruebas considerase oportunas en defensa de sus intereses.

Con fecha 12 de febrero de 2003, se emitió informe el Gabinete de Seguridad e Higiene del Trabajo de la Conselleria competente en relación con actuaciones de la empresa en cuanto al riesgo higiénico por polvo de sílice y reconocimientos médicos obligatorios.

La empresa titular inicial era LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A., con actividad desde el 2 de marzo de 1970, hasta el 31 de diciembre de 1997, cambiando al titular actual con fecha 1 de enero de 1998.

En la revisión del Acta de Infracción que obre en el expediente y de acuerdo con las actuaciones realizadas, se ha comprobado lo siguiente, que paso a relatar:

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones empresariales hay que tener en cuenta que la actividad de la empresa de fabricación de productos cerámicos sanitarios, y los puestos de trabajo afectados que son los de colaje manual de piezas y cabina de esmaltado, habiéndose detectado el riesgo de la enfermedad profesional de silicosis por inhalación de polvo de sílice, enfermedad profesional incluida en el cuadro de enfermedades profesionales.

La empresa LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A. ha contratado a los trabajadores afectados desde el año 71 a 79, habiendo prestado servicios mayoritariamente hasta el año 2000, tal como se ha expuesto con las bajas por enfermedad y accidente que se adjuntan.

La empresa aseguró el riesgo de accidentes y enfermedades profesionales en la MUTUA FICTICIA con fecha 1 de febrero de 1970. En la cual consta la evaluación de riesgos laborales.

En cuanto a las EVALUACIONES HIGIÉNICAS, se concluye que desde el primer informe de 18 de diciembre de 1992 efectuado por la MUTUA FICTICIA que ya se detectó la existencia de riesgo higiénico con polvo, concretándose la existencia de riesgos de silicosis¹⁵ en el informe de febrero de 1993, en algunos puestos de trabajo.

Con fecha 12 de marzo de 1993, se emitió informe el Gabinete de Seguridad e Higiene del Trabajo de la Conselleria competente en relación con actuaciones de la empresa en cuanto al riesgo higiénico por polvo de sílice y reconocimientos médicos obligatorios.

En cuanto al cumplimiento de las obligaciones empresariales, hay que tener en cuenta la actividad de la empresa de fabricación de productos cerámicos sanitarios, y los puestos de trabajo afectados que son los de colaje manual de piezas y cabina de esmaltado, habiéndose detectado el riesgo de la enfermedad profesional de silicosis por inhalación de polvo de sílice, enfermedad profesional incluida en el cuadro de enfermedades profesionales.¹⁶

Por otra parte, en el último informe de medición de 2001, se siguen detectando riesgos higiénicos por exposición a polvo heterogéneo en algunos puestos, indicándose otro grupo de 3 puestos de exposición significativa que exigen revisiones periódicas.

En cuanto a las medidas preventivas establecidas en los informes señalados, destaca desde el primer informe de diciembre del 92, la necesidad de instalar o mejorar la capacidad de la aspiración localizada en los puestos afectados, cuando no se recomienda en abstracto implantar un programa de corrección de las condiciones de trabajo, necesidad que se mantiene hasta los últimos informes.

¹⁵ La silicosis es la enfermedad profesional más antigua conocida. Es una enfermedad fibrósica-cardiovascular de carácter irreversible considerada enfermedad profesional incapacitante. Se produce por la aspiración de partículas de polvo de sílice depositada en los pulmones que van dificultando la respiración.

¹⁶ Las enfermedades profesionales se encuentran en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2006/BOE-A-2006-22169-consolidado.pdf>

Destaca también que desde que se detecta el riesgo higiénico por polvo en diciembre de 1993 y de silicosis en febrero de 1993, hasta el año 1999, en que se inicia la situación de enfermedad profesional e varios trabajadores, solo se efectúan 5 mediciones, no llevándose a cabo un seguimiento periódico con evaluación de los distintos puestos afectados y en el del año 2001, se sigue detectando la necesidad de implantar medidas de protección colectiva en los puestos señalados, destacar también que en varios informes se establece la necesidad de efectuar los reconocimientos periódicos procedentes.

Por otra parte, la empresa a requerimiento del Inspector de Trabajo y de la Seguridad Social que realizó la inspección ha facilitado un calendario de actuaciones preventivas, aprobado en el año 2000 frente al riesgo higiénico de polvo silicio, iniciado en julio del 2000 y una relación de actuaciones preventivas realizadas en las distintas secciones de la fábrica, desde aquella fecha, así como proyectos a realizar en el año 2003.

Respecto a los reconocimientos médicos, el informe del Gabinete de Seguridad e Higiene en el Trabajo citado de 12 de febrero de 1993 refiere la normativa aplicable y los reconocimientos efectuados por la empresa a lo largo de los años.

En cuanto a la normativa, la silicosis está incluida en el cuadro de enfermedades profesionales, como hemos comentado, además la Orden de 12 de enero de 1963 que establece las normas sobre reconocimientos médicos, diagnóstico y calificación de entre otras enfermedades profesionales, de la silicosis, estableciéndose las normas para el reconocimiento previo al ingreso (art. 196 de la Ley General de la Seguridad Social), especificándose las pruebas médicas a realizar, y la declaración de apto para el trabajo en cuanto a los criterios aplicables.

En cuanto a los reconocimientos periódicos, se establece la periodicidad aplicable de un año en general, y de dos años en tejas, ladrillos, baldosas y arcilla común, alfarería loza y azulejería en barro común, se entiende en consecuencia que la cerámica sanitaria no cabe incluirla en este último apartado y procedería el plazo de un año.

Por otra parte, la Orden de 16 de octubre de 1991, que aprobó la Instrucción Técnica Complementaria de 7 de enero de 2004, del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera del RD 863/1985, que establece una normativa en relación con las condiciones ambientales y lucha contra el polvo, afectando a las industrias extractivas a cielo abierto y a las instalaciones de tratamiento, procesado, manipulación y almacenaje de minerales, áridos y rocas industriales, por lo que dicha norma sería

aplicable a parte de los procesos productivos de la empresa, en la misma se establecen las mediciones higiénicas de polvo a realizar (cada trimestre) y en cuanto a reconocimientos médicos se remite a la normativa vigente, ya expuesta.

En cuanto a los reconocimientos médicos realizados por la empresa, de acuerdo con la documentación facilitada, el Inspector actuante comprobó que inicialmente se realizan los reconocimientos médicos por el Servicio Médico y en el año 95 por MUTUA FICTICIA.

En conclusión, en cuanto a la aplicación de la normativa de enfermedades profesionales relativa a los reconocimientos médicos, el Inspector ha constatado que desde el año 1989 no se realizan reconocimientos médicos periódicos anuales según la Orden del año 63 (prueba específica), periodo que coincide precisamente con la comprobación de la existencia de riesgo por polvo silíceo desde diciembre del año 1992, a pesar de que los sucesivos informes higiénicos siguen detectando el riesgo, y a pesar de que desde el año 99, se empieza a detectar la enfermedad profesional en algunos trabajadores y solo desde Marzo del 2001 se efectúan los reconocimientos requeridos por la normativa señalada.

De todo lo expuesto, podemos leer en el acta de inspección que el inspector actuante deduce que la empresa ha incumplido la normativa aplicable de Seguridad e Higiene en el Trabajo a lo largo del tiempo.

5.2.1. Propuesta de sanción

Los hechos descritos en el Acta de Infracción fueron calificados por el inspector de trabajo como constitutivos de una infracción en materia de seguridad y salud, tipificada en el art. 13.6 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (en adelante, TRLISOS), por vulneración de los arts. 14.1, 2 y 3, 15.1 a) b) f) y h) y 16.1 y 2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, los arts. 6.1, 2 y 3, arts. 8 y 9, el art. 5.3 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el art. 18.7 RD 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

De acuerdo con el art. 13.6 TRLISOS, se propuso la imposición de una sanción en grado mínima, en la cuantía prevista en el art. 40 del mismo cuerpo legal, por importe de SESENTA MIL CIENTO UN EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS (60.101,20 €), tomándose como circunstancia agravante de la sanción propuesta la gravedad del daño (enfermedad de silicosis). Además de la ausencia de medidas preventivas colectivas a lo largo del tiempo hasta la última evaluación higiénica (año 2002), con arreglo a lo dispuesto en los arts. 39.1 y 2 TRLISOS.

5.2.2. Alegaciones de la empresa

La empresa presentó un escrito de alegaciones, en el que se hizo la siguiente exposición de motivos para la impugnación del acta de infracción, que paso a relatar en estas líneas:

- I. Que el Acta de Infracción vulnera las reglas esenciales del procedimiento, ya que el inspector actuante que conocía la existencia de un procedimiento penal sobre los mismos hechos debió haberse inhibido de iniciar procedimiento sancionador alguno.
- II. Que la infracción que se le imputa a la empresa en materia preventiva habría prescrito, sosteniéndose que el Acta de fecha de 8 de mayo de 2003 y que las infracciones muy graves en dicha materia prescriben a los cinco años desde su comisión. Sin embargo, el inspector actuante refiere conductas o actuaciones de la empresa anteriores a ese ámbito temporal, que estarían prescritas.
- III. Que el inspector de trabajo no ha llevado a cabo una actuación inspectora directa, sino que fundamenta su decisión en informes de terceros.
- IV. Se impugna la relación fáctica y jurídica del Acta, negándose que se superaran los valores límites de concentración ambiental permitidos.
- V. Que se ha cumplido en cada momento con la normativa preventiva vigente para evitar que su personal pudiera contraer la enfermedad profesional de silicosis.

- VI. Que la vigilancia de la salud se realizaba en colaboración con la mutua y bajo la supervisión de una especialista del aparato respiratorio y se realizaban todas las pruebas necesarias.

5.2.3. La sentencia de la Audiencia Nacional

Es sorprendente que la sentencia de la Audiencia Nacional tenga fecha del 6 de septiembre de 2016, sentencia de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Valencia, dictada en el marco del procedimiento abreviado 279/2015, dimanante del procedimiento abreviado 418/2014 del Juzgado de lo Penal N.º Uno de Valencia.

Estamos hablando de unos hechos que se encuentran “*sub judice*” desde los años 2000 y que ha tardado 16 años en tener una condena firme. De los hechos de la sentencia, que tiene más de 100 páginas, podemos extraer las siguientes consideraciones.

La resolución judicial considera como hechos probados los siguientes:

“Trabajador 1 empezó a trabajar en LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A.. en el año 1986 como técnico de producción. En 1993 ya formaba parte de la Dirección de la empresa, bajo las órdenes del Director de Fábrica, con responsabilidad y facultades de mando en el proceso de producción, impartiendo órdenes a técnicos, jefes de servicio y encargados respecto a los procedimientos y técnicas de fabricación; y tenía funciones en materia de control de materias primas, planificación de la producción y control de calidad; al menos desde el año 1995 asumió el cargo de Director de Producción.

Además, la empresa disponía de un Jefe de Personal, que tenía el cometido de facilitar a los trabajadores medios de seguridad y prevención de riesgos, y un médico, que tenía consulta en las instalaciones y también funciones específicas en materia de prevención de riesgos.

Pese a que conocía el riesgo de silicosis que derivaba de la manipulación de las materias primas que se utilizaban en la empresa, Trabajador 1, como Director de Producción y dentro de sus facultades de dirección, mantuvo procedimientos y prácticas que incrementaban el ambiente pulvígeno de la factoría. En concreto, mantuvo en colaje hasta finales del 2000 el repasado a mano y en seco de las piezas, así como la ausencia de ventilación o renovación del aire y de sistemas de aspiración localizada en dicha sección.

Asimismo, pese a que tenía presencia diaria en la fábrica y se reunía con encargados y les daba órdenes, no controló el uso constante de mascarillas y sistemas de aspiración de polvo. De otro lado, mantuvo en muchos puestos de trabajo la limpieza en seco con escobas, que provocaba la acumulación de polvo en los pasillos, sin remediar esta situación hasta el año 2000. Y en esmaltado, tampoco procuró el uso diario y eficaz de los sistemas de aspiración y cortina de agua para eliminar en la medida de lo posible el polvo. Si bien carecía de facultades para decidir las inversiones de la empresa, tampoco puso de manifiesto a los administradores el posible riesgo que provocaba el estado de las instalaciones.

Trabajador 2, que fue Director de Recursos Humanos de LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A. desde el 31 de diciembre de 1997, con competencias en materia de personal y de coordinación de las medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo de la sociedad, y concretamente en la fábrica de Chiva, si bien tenía su puesto de trabajo y presencia física en la fábrica de Castellbisbal, donde también ejercía las funciones de Jefe de Personal. No obstante, a partir del 1998 visitó en diversas ocasiones la fábrica de Chiva y finalmente, a raíz de cerrarse la fábrica de Castellbisbal, a partir de marzo de 2001, se trasladó a la fábrica de Chiva, en donde ejerció la función de Director de Recursos Humanos. En ejercicio de este cargo tenía la función, entre otras, de adoptar medidas para la prevención de riesgos laborales, sin que hubiera promovido para el personal de Chiva los reconocimientos médicos específicos periódicos para prevenir enfermedades pulmonares ni las mediciones trimestrales del ambiente pulvígeno”.

En el fallo de la resolución se recogen las siguientes decisiones: “CONDENAR a Trabajador 1, como autor de 3 delitos de imprudencia grave del artículo 152.1.2 del CP y 26 delitos de imprudencia grave del artículo 152.1.1º de Código Penal, con la circunstancia atenuante muy cualificada de dilaciones indebidas, en concurso ideal con el delito contra los derechos de los trabajadores por el que ya viene condenado, IMPONIENDO al mismo una pena de prisión de un año y tres meses de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo y para cualquier profesión u oficio relacionados con la actividad de producción de elementos de cerámica durante el tiempo de la condena. Y estimando en parte el recurso formulado en nombre de Trabajador 3, condenar Trabajador 2, como autor de otro delito de lesiones por

imprudencia grave del artículo 152.1.1. CP, manteniendo la misma pena impuesta en la sentencia recurrida.”

De esta manera, podemos decir que sentencia firme que pone fin al procedimiento judicial confirma lo constatado el inspector de trabajo y de la seguridad social, al desestimar los recursos de los responsables de LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A., y condenándolos por delitos contra los derechos de los trabajadores, sin que en el marco del procedimiento penal se hayan constatado hechos diferentes a los recogidos en el Acta de Infracción.

5.2.4. El segundo informe de la ITSS

Tal como establece el artículo 18.3 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, la autoridad laboral de la Comunidad Valenciana, pidió un segundo informe a la ITSS en la que se solicitaba aclaración respecto a las alegaciones de la empresa.¹⁷

En base a esto, se pueden extraer las siguientes conclusiones del informe que hacemos referencia, que han sido tenidos en consideración para la resolución final del expediente administrativo.

En relación con la primera alegación, consistente en la apreciación de que se habrían vulnerado las normas del procedimiento sancionador, el inspector indica que no cabe admitir lo alegado de contrario. Al respecto, debe significarse que la recurrente confunde la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, que consiste en un conjunto de actuaciones destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en el orden social; actuaciones de las que puede derivar, llegado el caso, la apertura del

¹⁷ El referido artículo dice lo siguiente:

“... 3. Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el órgano instructor podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa...”

procedimiento propiamente sancionador, procedimiento cuya tramitación corresponde a la autoridad laboral competente, la cual, tras adoptar las diligencias que estime necesarias, dictará resolución sancionadora.

En el presente asunto, como obra en las actuaciones, recibida el acta, la autoridad laboral competente, conociendo que se seguía causa penal por delito contra la seguridad de los trabajadores contra la mercantil precitada por el Juzgado de Instrucción número 1 de Requena, se abstuvo de seguir con el procedimiento administrativo sancionador mientras la autoridad judicial no dictara sentencia firme o resolución que pusiera fin al proceso penal iniciado, suspendiendo las actuaciones, señala que por lo tanto, no hay violación de regla alguna del procedimiento sancionador.

Respecto a la segunda alegación, la empresa afirma que la infracción constatada por el inspector de trabajo y de la seguridad social habría prescrito. No obstante, dicha manifestación fue atendida de ningún modo, dado que de la lectura detenida del acta, el inspector concreta la conducta de la empresa (existencia de riesgos higiénico por exposición del personal al polvo de sílice, sin adoptar medidas preventivas de carácter colectivo, aspiración localizada en los puestos de trabajo que indica), desde el inicio de su actividad y más en concreto desde el año 1993, y se mantiene hasta los años 2001 y 2002 como lo corroboran los informe emitidos tanto por el Gabinete Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo como de la MUTUA FICTICIA, por lo tanto, esos incumplimientos últimos quedarían dentro del plazo de los cinco años de prescripción de la infracción.

En la tercera alegación de su escrito de descargos, la representación legal de la empresa aduce que el inspector de trabajo no ha llevado a cabo una actuación inspectora directa, sino que fundamenta su decisión en informes de terceros.

No obstante, dicha alegación resulta irrelevante a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador, ya que resulta obligado acudir a los estudios higiénicos específicos realizados del expresado contaminante por el citado Gabinete de Seguridad e Higiene, órgano técnico que asesora a la ITSS en la materia y cuya imparcialidad y objetividad están fuera de toda duda, para determinar los altos niveles de exposición a los que resultaba expuesto el personal de los puestos que se citan en el acta, así como la falta de adopción de medidas de protección colectiva (relacionadas con sistema de captación y extracción del polvo de sílice).

Respecto de las alegaciones cuarta, quinta y sexta, la representación legal de la empresa afirma que no se superaron los valores límites de concentración ambiental permitidos, que se ha cumplido en cada momento con la normativa preventiva vigente para evitar que su personal pudiera contraer la enfermedad profesional de silicosis y que la vigilancia de la salud se realizaba en colaboración con la mutua y bajo la supervisión de una especialista del aparato respiratorio, realizándose todas las pruebas necesarias. Tampoco en este punto accede la ITSS a las pretensiones de la interesada.

Al respecto, debe significarse que, al contrario de lo que pretende hacer ver la parte, los puestos de trabajo que se relacionan en el acta, es decir, los de colaje manual de piezas y cabinas de esmaltado, en los que se detectó el riesgo de enfermedad profesional, en los informes higiénicos elaborados por el Gabinete Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo (mediciones de 17 de enero de 2000 y 1 de marzo de 2000) se superaba en el puesto de esmaltado de cabinas el Valor Límite Ambiental por polvo de sílice, estableciendo como medidas preventivas el adecuar la aspiración de las cabinas, ya que el sistema no era efectivo dados los registros obtenidos; también en el informe de la MUTUA FICTICIA (medición de 12 de julio de 2000) se establece en el informe de conclusiones la existencia de riesgo por sílice en cuatro puestos de esmaltado, del resto de puestos analizados no se pueden obtener conclusiones;

Igualmente, en la medición de la MUTUA FICTICIA de diciembre de 2000 se considera que hay riesgo por sílice en los puestos de esmaltador, colaje manual y esmaltado, debiéndose implantar un programa de corrección de las condiciones de trabajo y efectuar mediciones periódicas; en el informe del Gabinete Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo (mediciones de marzo y abril de 2001), se indica que sigue existiendo riesgo por exposición a sílice en esmaltado de cabinas, colocador piezas, esmaltador y sacador de piezas y se reiteran las medidas preventivas a implantar del informe de 13 de abril de 2000. En las mediciones de la MUTUA FICTICIA de 27 de noviembre y 18 de diciembre de 2001, se concluye que existe riesgo por exposición a polvo en tres puestos: esmaltador-sacador, Keramag nuevo y colados de moldes, ambos de colaje manual.

Igualmente, se subraya desde la ITSS que las mediciones no se realizaban con la periodicidad reglamentaria (trimestral) en los puestos con exposición significativa, como se indica en el acta.

En cuanto a la implantación de las medidas preventivas (instalar o mejorar la aspiración localizada en los puestos afectados) como se detalla en el acta y se deriva de los distintos informes higiénicos citados, seguían pendientes de articulación en los años 2001, 2002 y 2003.

Por su parte, los reconocimientos médicos no se ajustaban a la normativa específica. En los años 1998, 1999 y 2000 eran genéricos, no cumplían con la normativa de enfermedades profesionales, no es hasta marzo de 2001 cuando empiezan a efectuarse reconocimientos médicos específicos, aplicando el protocolo de neumoconiosis. Incumplimientos los precedentes que no han sido desvirtuados en este trámite procedimental por la recurrente, por lo que sugiere el inspector que deben desestimarse también las alegaciones de la empresa sobre el fondo del asunto.

En esta parte del informe, el inspector de trabajo y de la seguridad social, considera oportuno traer a colación los hechos declarados probados por la sentencia dictada por el Juzgado de lo Penal 1 de Valencia, de 6 de septiembre de 2016, destacando, los siguientes:

- *“Al menos 40 trabajadores que prestaron servicios por cuenta de la empresa LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A. en la fábrica de Chiva, han contraído silicosis debido a las elevadas concentraciones de polvo de sílice que aspiraron durante su actividad laboral. Algunos de ellos tienen reconocida la incapacidad permanente por enfermedad profesional y en algún caso se ha producido el fallecimiento”.*
- *“Las concentraciones de polvo de sílice en el ambiente de la empresa fueron tan altas que generaron riesgo de silicosis en los trabajadores desde 1971, sin que empezaran a implantarse medidas correctoras hasta el año 2000.”*
- *“Hasta el año 2000 no se realizaron reconocimientos médicos anuales a todos los trabajadores, y los efectuados con anterioridad no incluían por lo general prueba de radiodiagnóstico de los pulmones. No consta que se impartieran cursos de formación a los trabajadores en relación con la exposición al polvo de sílice hasta el año 2000.”*
- *“Hasta el año 2003 no constan efectuadas mediciones trimestrales de los niveles de concentración de polvo de sílice en el ambiente de la empresa.”*
- *“Entre los años 1997 y 2003 se hicieron mediciones por varias Mutuas en las que se constató la superación de los índices permitidos de concentración de polvo silíceo en determinados puestos de trabajo.”*

5.2.5. La resolución del procedimiento sancionador

De la lectura del acta de infracción, de las alegaciones de la empresa, de las sentencias que obran en el expediente, finalmente la autoridad laboral decide que los hechos se declaran expresamente probados, son constitutivos de una infracción muy grave tipificada en el artículo 13.6 del TRLISOS.

De conformidad con el meritado precepto, constituye una infracción muy grave: *“...superar los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, originen riesgos de daños para la salud de los trabajadores sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, cuando se trate de riesgos graves e inminentes”*.

De los hechos probados y de la infracción consiguiente declara responsable en concepto de autora la mercantil LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A., de acuerdo con los artículos 2 y 5 del TRLISOS, por incurrir en la conducta tipificada en la citada ley.

En cuanto a la sanción aplicable deriva de las previsiones contenidas en el Capítulo VI del TRLISOS, en cuya sección primera (artículo 39 a 41) se establecen las normas generales sobre sanciones a los empresarios y a otros sujetos que no tengan la condición de trabajadores o asimilados.

Así mismo, en el artículo 39 se determinan los criterios de graduación de las sanciones, en el artículo 40 su baremo y en el artículo 41 la forma de valorar una posible reincidencia.

En el procedimiento, corresponde confirmar la propuesta efectuada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, tanto en lo que se refiere a los criterios de graduación aplicables, como en lo que respecta a la cuantificación de la sanción que se propone para el responsable de la infracción, en su grado mínimo, tomándose como agravantes la gravedad del daño (enfermedad de silicosis) y la ausencia de medidas preventivas colectivas a lo largo del tiempo hasta la última evaluación higiénica.

Por lo tanto, finalmente se confirma el Acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social e imponer a LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A., por los hechos declarados probados, una sanción, en grado mínimo, de SESENTA MIL CIENTO UN EUROS CON VEINTE CÉNTIMOS (60.101,20 €), como autora de una infracción MUY GRAVE, tipificada en el artículo 13.6 del TRLISOS, en virtud de los criterios de graduación establecidos por los artículos 39 y 40 del mismo cuerpo legal.



6. Conclusiones

En materia de prevención de riesgos laborales, existe una amplia regulación jurídica que trata de proteger uno de los elementos fundamentales en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho a la salud y la protección de los trabajadores. La prevención de riesgos laborales es un elemento crucial para nuestro legislador y el cumplimiento normativo por parte del empresario debe ser estricto.

Hemos podido comprobar, que, en materia de prevención de riesgos laborales, es posible la concurrencia de diferentes sanciones y la posibilidad de acciones en vía penal y administrativa contra el empresario, responsable de la seguridad y salud de sus trabajadores.

En este trabajo final de máster, se han expuesto los diferentes tipos de delitos que sería aplicable a la prevención de riesgos laborales, así como las infracciones que igualmente, pueden recaer los empresarios.

El principio “*non vis in idem*” en el régimen sancionador, no es un elemento suficiente para que el empresario no tenga que afrontar la consecuencia jurídica de sus omisiones en materia de prevención de riesgos laborales, pues como hemos comprobado con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, no se encuentra la *triple identidad*, en cuanto que la infracción administrativa recae sobre la persona jurídica – normalmente, la empresa- y la responsabilidad penal recae sobre el empresario.

También hemos podido constatar que la imprudencia grave de un trabajador en materia de prevención de riesgos laborales, siempre que esté acreditada la misma, puede ser un elemento suficiente para que la responsabilidad penal y administrativa en materia de prevención de riesgos laborales sea suprimida.

Pues en el primer caso de LA EMPRESA FICITICIA DE HIERROS, S.L., es el trabajador por su imprudencia grave el que provoca graves lesiones contra él mismo y no la empresa con su actuación preventiva, cabe reseñar, que las grabaciones de seguridad de la fábrica es un elemento crucial para la resolución del supuesto y que considero muy importante que, en la prevención de riesgos laborales, los empresarios guarden justificación de las medidas preventivas adoptas, así como la comunicación a los trabajadores que en su caso las incumplan, justificante de comunicación del incumplimiento.

Así mismo, hemos podido comprobar que los procedimientos administrativos sancionadores, se interrumpen hasta la resolución de la causa penal, y que los hechos probados de la sentencia penal van a ser tenidos en consideración por la autoridad laboral para la resolución del procedimiento sancionador en vía administrativa. Como hemos visto en el caso real de LA EMPRESA DE SANEAMIENTOS, S.A., donde existe la concurrencia de proceso administrativo y penal.

Los poderes públicos deben velar por el cumplimiento normativo de prevención de riesgos laborales y las empresa y servicios de prevención de riesgos laborales garantes de la eficacia de las normas en materia de prevención, pero siempre con el cumplimiento estricto de la normativa laboral, por ambas partes, empresas y trabajadores.



7. Bibliografía

1. Álvarez de la Rosa. (2012). La responsabilidad civil en la prevención de riesgos laborales. *Justicia laboral: Revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. (págs. 49-62)
2. Carrero Domínguez. (2001). *El régimen jurídico sancionador en prevención de riesgos laborales*. Editorial La Ley.
3. Cortes Díaz, Jose María (2018). *Técnicas de prevención de riesgos laborales. Seguridad y Salud en el Trabajo*. 11ª Edición. Editorial Tébar Flores.
4. Duréndez Sáez. (2009). Tramitación del procedimiento sancionador del orden social: acusación e instrucción. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 78, 121–138.
5. Fernández Fernández. (2000). *La prevención de riesgos laborales y sus posibles responsabilidades*.
6. González Ortega. (2002). Normativa en materia de prevención de riesgos laborales y delitos contra la seguridad en el trabajo. In *Derecho penal de la empresa* (pp. 495–514). Universidad Pública de Navarra
7. García Blasco. (2006). El TRLISOS en relación con otros órdenes sancionadores en materia de prevención de riesgos laborales: responsabilidad penal, responsabilidad de seguridad social y responsabilidad civil. In *Comentario sistemático al Texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes* (pp. 567–601).
8. Rayón Ballesteros. (2020). Responsabilidades por incumplimiento de la regulación sobre prevención de riesgos laborales. *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 53, 109–138. <https://doi.org/10.54571/ajee.435>