

"Los Gobiernos locales
por la calidad en el empleo
**Municipios andaluces y prevención
de riesgos laborales**"

*Marco normativo y responsabilidades
en materia de prevención*

oreven10



**MARCO NORMATIVO Y
RESPONSABILIDADES
EN MATERIA DE PREVENCIÓN**



Handmade in India

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que la política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y salud del personal laboral en el trabajo. Dicha política se llevará a cabo por medio de normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y, en particular, se orientarán a la coordinación de las distintas administraciones Públicas competentes en materia de preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales comprendan a sujetos públicos y privados, a cuyo fin la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de la política de prevención.

La importancia de los Gobiernos Locales en la coordinación de la política preventiva radica en la proximidad de la ciudadanía a este tipo de administración, así los Ayuntamientos cumplen un doble papel en relación con la aplicación de la normativa preventiva: por un lado en su dimensión empresarial y, por otro los Gobiernos Locales, en aplicación del principio de cooperación, tienen un papel importante en la aplicación de la política preventiva.

Situados en este contexto la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP) en el marco del Convenio de Colaboración suscrito con la Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía en materia de prevención de riesgos laborales, edita una serie de guías de consulta rápida para abordar "La Prevención desde los Ayuntamientos", entorno a:

- Directorio de Comunicación Preventiva.
- La Gestión Preventiva en el marco de los Gobiernos Locales.
- Marco Normativo y Responsabilidades en materia de Prevención.
- Buenas Prácticas de Seguridad y Salud.

Junio 2007

Francisco Toscano Sánchez
*Presidente de la Federación Andaluza
de Municipios y Provincias*

I.- Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales.

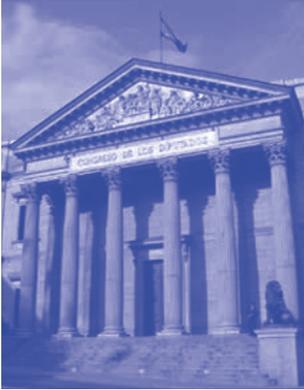
- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley 54/2003 de 12 de diciembre de reforma del marco normativo de prevención de riesgos laborales.
- RD 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

II.- Régimen Legal de Responsabilidades en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

- Responsabilidades Penales.
- Responsabilidades Administrativas.
- Responsabilidades de la Seguridad Social.
- Responsabilidades Civiles.

I.- MARCO NORMATIVO Y PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Antecedentes



La seguridad e higiene en el trabajo es una preocupación constante de las Administraciones de los Estados, la realidad económica y social en constante transformación y evolución, incide directamente en las condiciones de trabajo. El avance de la tecnología, su incorporación definitiva al trabajo, la paulatina sustitución del personal laboral por herramientas cada vez más sofisticadas y especializadas, conlleva la instauración del riesgo profesional en la prestación laboral. De esta manera, trabajo y riesgo profesional están así fatídicamente condenados a cohabitar en el desarrollo de la relación laboral.

La seguridad e higiene en el trabajo tiene una triple dimensión, esto es, salud física, mental y social. Se trata en definitiva de lograr un equilibrio entre estas tres vertientes. Trabajo y salud están interrelacionados. Con el trabajo buscamos satisfacer una serie de necesidades, pero en el desempeño del mismo, podemos ver agredida nuestra salud, si éste no se realiza en las condiciones adecuadas. El desempeño del trabajo en condiciones adecuadas, incide directamente en el proceso productivo de la empresa, de tal manera que, forma parte del concepto de calidad total. Así, uno de los elementos que puede influir negativamente en dicho concepto, será la existencia de riesgos laborales.

En nuestra *Constitución* (art.40.2) se recoge entre los principios rectores de la política social y económica *la obligación de los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo* y dicho mandato se ha desarrollado con la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.



Ley 31/1995 de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE 10 Noviembre de 1995) -en adelante LPRL-

La Ley es la traslación de la Directiva Marco 89/391/CEE que, contiene el entorno jurídico general de la política de prevención comunitaria y de las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE relativas a la protección de la maternidad, de la juventud y al tratamiento de las relaciones

de trabajo temporal, de duración determinada y ETT; vino a suponer la armonización de nuestro Ordenamiento Jurídico con los postulados de la Unión Europea.

Por razón de su origen la LPRL es normativa estatal, y habrá que tener presentes los Convenios de la OIT ratificados por España, la normativa europea pues el Tratado de Ámsterdam, modificó el capítulo sobre política comunitaria en lo social y en consecuencia la base jurídica para las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo que entró en vigor el 01-05-1999. La Comunidad ha de apoyar y completar la acción de los Estados miembros y para ello el Consejo puede adoptar mediante directivas las disposiciones mínimas que han de aplicarse progresivamente en cada uno de los Estados miembros.

La LPRL es una norma de mínimos pues es la referencia legal desde la que deben desarrollarse las normas reglamentarias y técnicas de aplicación y, a su vez, es referencia básica que ha de respetar y mejorar la negociación colectiva. Por tanto, la LPRL es *norma de derecho necesario, de mínimos e indisponible*.

La LPRL y sus normas reglamentarias de desarrollo son consideradas legislación laboral dictada al amparo del art.149.1.7. de la Constitución Española, de manera que nos encontramos ante un marco normativo de competencias exclusivas del Estado, sin perjuicio de la ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

A nivel Autonómico, son varias las disposiciones promulgadas, pero únicamente relativas a la creación de organismos autonómicos encargados de la seguridad y salud laboral, y a la ejecución de la normativa laboral, ya que tienen transferida la potestad sancionadora.

Al referirnos a normativa sobre seguridad e higiene en el trabajo (cada sector de actividad de riesgo dispone de normas específicas, por ejemplo: el sector de la minería, de las industrias petroquímicas, construcción, etc....), también determinados ries-

gos tienen su regulación específica (por ejemplo: las Ordenes Ministeriales sobre cloruro de vinilo, sobre plomo, sobre amianto, sobre ruidos, etc...), por tanto resultaría prácticamente imposible trasponer aquí toda la normativa. No obstante, a título meramente ilustrativo, en el siguiente cuadro se hace referencia a sectores o a condiciones concretas de la actividad laboral que han sido objeto de desarrollo normativo específico:

| | |
|-------------------------------|--|
| Agentes biológicos | RD 664/1997. Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo |
| Agentes cancerígenos | RD 665/1997. Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo |
| | RD 1124/2000. Modifica el RD 665/1997 sobre Protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo |
| | RD 396/2006. Disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto |
| Agentes químicos | RD 374/2001. Protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo |
| Radiaciones ionizantes | RD 413/1997. Protección operacional de los trabajadores externos con riesgo de exposición a radiaciones ionizantes por intervención en zona controlada |
| | RD 783/2001. Protección sanitaria contra radiaciones ionizantes |
| Vibraciones mecánicas | RD 1211/2005. Protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas |
| Ruido | RD 286/2006. Protección de la seguridad y la salud de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido |

| | |
|---|---|
| Electricidad | RD 614/2001. Disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico |
| Manipulación de cargas | RD 487/1997. Disposiciones mínimas relativas a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos, en particular, dorso lumbares, para los trabajadores. |
| Lugares de trabajo | RD 485/1997. Señalización de seguridad y salud en el trabajo |
| | RD 486/1997. Disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. |
| Equipos de trabajo | RD/1997. Disposiciones mínimas relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de trabajo |
| | RD 488/1997. Disposiciones mínimas relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización |
| Equipos de protección individual | RD/1997. Disposiciones mínimas relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual |

| | |
|---------------------|--|
| Construcción | RD 1627/1997, Disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción modif RD 604/2006 RD 2177/2004. Disposiciones mínimas de seguridad salud para la utilización de equipos de trabajo, en trabajos temporales de altura. |
| ETT | RD 216/1999. Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal |
| Minas | RD 1389/1997. Disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en actividades mineras |
| Pesca | RD 1216/1997. Disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca |
| | RD 1032/1999. Normas de seguridad a cumplir por los buques de pesca de eslora igual o superior a 24 metros |

Ámbito de aplicación:

La LPRL y sus normas de desarrollo reglamentario son de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas con determinadas particularidades, así como a las sociedades cooperativas, personal autónomo, fabricantes y sectores de la importación y suministro.

Consecuentemente, a partir de la LPRL los Gobiernos Locales deben de cumplir con el marco jurídico que, a continuación describiremos, por estar sujetas en su ámbito de aplicación.

El ordenamiento prevencionista es de aplicación especial en los centros y establecimientos militares y en los establecimientos penitenciarios, y no es de aplicación en actividades cuyas particularidades los impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero, así como en los servicios operativos de protección civil y peritaje forense; de igual manera no es de aplicación en la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. (Nota: los postulados de la LPRL inspiran lo dispuesto en otras normas RD 179/2005 que establece normas mínimas de prevención en la Guardia Civil y RD 2/2006 que establece normas mínimas de prevención para el Cuerpo Nacional de Policía).

Estructura Básica LPRL:

| Resumen | LPRL (artículo) |
|---|---|
| Objeto y carácter de la norma | art.2 |
| Ámbito de aplicación | art.3 (apartado 1 y 2 excepto el párrafo segundo) |
| Definiciones | art.4 |
| Objetivos de la política de prevención | art.5 (apartado 1) |
| Participación de los empresarios y trabajadores | art.12 |
| Derecho a la protección frente a los riesgos laborales | art.14 (apartado 1 y 2, excepto la remisión al capítulo IV, 3, 4 y 5) |
| Principios de la acción preventiva | art.15 |
| Evaluación de riesgos | art.16 |
| Equipos de trabajo y medios de protección | art.17 |
| Información, consulta y participación de los trabajadores | art.18 (aptdo. 1 y 2, excepto la remisión al capítulo V) |

| | |
|--|--|
| Formación de los trabajadores | art.19 (apartado 1 y 2, excepto referencia a la impartición por medios propios o concertados) |
| Medidas de emergencia | art.20 |
| Situaciones de riesgo grave e inminente | art.21 |
| Documentación | art.23 |
| Coordinación de actividades empresariales | art.24 (apartado 1, 2 y 3) |
| Trabajadores sensibles a determinados riesgos | art. 25 |
| Protección de la maternidad | art. 26 |
| Relaciones de trabajos temporales, de duración determinada | art. 28 (apartado. 1, párrafos primero y segundo, 2, 3 y 4, excepto en lo relativo a las ETTS) |
| Obligaciones de los trabajadores | art. 29 |
| Protección y prevención de riesgos laborales | art.30 (apartado. 1 y 2, 3 excepto la remisión al art.6,1,a, 3 y 4, excepto la remisión al ET) |
| Servicios de prevención | art.31(apartado 1, excepto remisión al art. 6,1,a, 2, 3 y 4) |
| Consulta de los trabajadores | art.33 |
| Derechos de participación y representación | art.34 (apartado 1, párrafo primero, 2 y 3, excepto párrafo segundo) |
| Delegados de prevención | art.35 (apartado. 1 y 2, párrafo primero, 4, párrafo tercero) |
| Competencias y facultades de los delegados de prevención | art.36 (excepto las referencias al comité de seguridad y salud) |
| Garantías y sigilo profesional de los delegados de prevención | art.37 (apartado 2 y 4) |
| Responsabilidades | art.42 (apartado 1) |
| Infracciones administrativas | art.45 (apartado 1, párrafo tercero) |
| Designación de delegados de prevención en supuestos especiales | disp. adic.cuarta |
| Aplicación de disposiciones más favorables | disp. Trans. 1ª (apartado 3) |

Desarrollo Reglamentario:

RD 39/1997. por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, a su vez, modificado por:

-Orden Ministerial 27/06/1997 desarrolla el RSP en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como SPA, de autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del Sistema de Prevención de las empresas y de autorización de entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en prevención de riesgos laborales.

-Orden Ministerial 22/04/1997 regula el régimen de funcionamiento de la MATEPSS en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales

-R.D. 780/1998, modifica el RSP d.f.2ª sobre su entrada en vigor y la d.a.5ª sobre convalidación de funciones y certificación de formación equivalente.

-R.D.1161/2001, se establece el título de Técnico Superior PRL y las correspondientes enseñanzas mínimas.

-R.D.604/2006, se modifica el RSP y el RD,1627/1997 por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.

-R.D.Leg. 5/2000 Infracciones y Sanciones del Orden Social



Ley 54/2003, de 12 de Diciembre de Reforma del Marco Jurídico de Prevención de Riesgos Laborales (BOE 13 de diciembre del 2003)

La aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 no cubrió las grandes expectativas que había generado su publicación, por lo que la Ley 54/2003 de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales pretendía corregir determinados efectos derivados de las disfunciones de aplicación de la LPRL y que se habían puesto de manifiesto a lo largo del proceso de desarrollo reglamentario.

a) Sobre la modificación de la Ley 31/95 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales

El objetivo de la integración de la prevención en la empresa se concreta en la reforma con un nuevo documento formal denominado el Plan de Prevención de Riesgos Laborales de la empresa e implica la formalización universal de la política de Prevención de Riesgos Laborales en los Sistemas de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales de las empresas, atribuido monopolísticamente a los Servicios de Prevención Propios o Ajenos.

La Ley impone una obligación universal de realizar y formalizar ese Plan, modificando el proceso habitual de Evaluación de Riesgos Laborales que cambia en su relativa importancia y en su consideración propia de la Directiva Marco.

La modificación sustantiva de la Ley 31/95 respecto al texto de la Ley 54/2003, afectan a los artículos:

- *Nueve. Inspección de Trabajo y Seguridad Social*
- *Catorce. Derecho a la protección frente a riesgos laborales*
- *Dieciséis. Evaluación de los riesgos*
- *Veintitrés. Documentación*
- *Veinticuatro. Coordinación de actividades empresariales*
- *Treinta y uno. Servicios de prevención*
- *Treinta y dos bis (Nuevo) Presencia de los recursos preventivos*
- *Treinta y nueve. Competencias del Comité de Seguridad y Salud*
- *Cuarenta y tres. Requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*
- *Disposición Adicional Décimo cuarta (Nueva. Presencia de recurso preventivos en las obras de construcción*
- *Disposición Adicional Décimoquinta (Nueva). Habilitación de funcionarios públicos*



b) Sobre las modificaciones del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (Real Decreto Legislativo 5/2000)

En este ámbito de la reforma, se adaptan las normas del régimen jurídico de responsabilidades en cuanto a tipificación e imputación de infracciones, a las modificaciones sistemáticas del proceso de reelaboración secuencial de la planificación y Evaluación de Riesgos Laborales, e introduciendo el régimen acordado en la Mesa de Dialogo Social sobre la colaboración funcional entre las Inspección de Trabajo y Seguridad Social territoriales y los servicios técnicos de las Comunidades Autónomas.

Las modificaciones que afectan directamente a la exigencia de responsabilidades y al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública Laboral se incorporan a la reforma del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

La modificación del Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social afecta a los siguientes artículos:

- Art.2. Sujetos responsables de la infracción
- Art.5. Concepto (Infracciones laborales)
- Art.12. Infracciones graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales
- Art.13. Infracciones muy graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales
- Art.19. Infracciones de las empresas usuarias
- Art.39. Graduación de las sanciones
- Art.42. Responsabilidad empresarial
- Art.50. Infracciones por obstrucción
- Art.53. Contenido de las actas

c) Sobre las Previsiones reglamentarias

La Ley contiene una amplia previsión reglamentaria. La potestad reglamentaria del Gobierno y aún de la Administración de las Comunidades Autónomas no tiene restricción alguna en la Ley, pero las previsiones más relevantes de desarrollo reglamentario afectan a tres materias generales:

1. El desarrollo de las funciones de asesoramiento técnico y colaboración pericial de la Administración Pública Laboral autonómica con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, comprensiva de un desarrollo reglamentario en materia:

- Habilitación del personal técnico que hayan de ejercer la función en cada Comunidad Autónoma.
- Las facultades de este personal técnico habilitados en el ejercicio de esa función.
- El procedimiento de ejercicio de la capacidad de requerimiento de subsanación

de infracciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales y el informe con efecto sancionatorio a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del personal técnico de las Comunidades Autónomas.

2. El contenido del Plan de Prevención de Riesgos Laborales.
3. Las obligaciones de coordinación de actividades empresariales.

El Real Decreto 171/04 ha desarrollado el art. 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y regulado las obligaciones de coordinación de las actividades preventivas en caso de concurrencia de actividades laborales y de riesgos concurrentes al personal laboral de distintas empresas en un mismo centro de trabajo.

La obligación de confeccionar el Plan de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa integrando la obligación preventiva en el proyecto empresarial no exige un desarrollo reglamentario para su entrada en vigor, puesto que la ley 54/03 válida los planes existentes que se ajusten a las características que la Ley establece y otorga un plazo de seis meses para el cumplimiento del art. 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en su nueva redacción.

Por lo tanto la obligación está en vigor sin necesidad de un desarrollo reglamentario, pero solo es exigible, a efectos de responsabilidades de cualquier tipo, a partir del vencimiento del plazo de seis meses que la Ley 54/03 estableció.

No sucede lo mismo con las normas de incorporación del personal técnico habilitados de los servicios técnicos de las Comunidades Autónomas a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



RD 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción (BOE de 29 de mayo de 2006):



Entre las distintas medidas que incorporó la *Ley 54/2003, de 12 de diciembre*, dentro del objetivo general de combatir de manera activa la siniestralidad laboral, se incluyen las dirigidas a reforzar la *necesidad de integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa*, tales como la reforma de los artículos 14, 16, 23 y 31, en los que se subraya el carácter instrumental de dicha integración y su desarrollo a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales, en su caso, con el asesoramiento y apoyo de los servicios de prevención y contando con los adecuados instrumentos de participación del personal laboral y sus representantes.

Otra de las medidas incluidas en la reforma, con el mismo objetivo general, fue la instauración de la presencia de recursos preventivos de la parte empresarial, en determinados supuestos y situaciones de especial riesgo y peligrosidad, como medida reservada a aquellos casos en los que la experiencia acumulada evidencia la concentración de mayor siniestralidad.

Finalmente, destacar las medidas incluidas para reforzar el control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y combatir el cumplimiento meramente formal o documental de estas obligaciones, estableciéndose nuevas redacciones de los tipos infractores contenidos en el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, precisando que las obligaciones preventivas habrán de cumplirse con el alcance y contenidos establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, y acomodándose su regulación a los nuevos perfiles de las obligaciones de los distintos sujetos responsables que se establecen con las modificaciones de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

La efectividad de los tres tipos de medidas expuestas quedó condicionada a su desarrollo reglamentario, que se culminó precisamente con el *R.D.604/2006 de 19 de mayo por el que se modificaron el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción*

Las principales modificaciones introducidas por el RD 604/2006 pueden resumirse:

1. Plan de prevención de riesgos laborales

- El Plan PRL debe ser aprobado por la Dirección de la empresa, asumido por la línea jerárquica y conocido por todos los trabajadores y trabajadoras. *(art. 2.1 del RSP)*.
- La documentación que contiene el Plan de PRL debe elaborarse y estar a disposición de la autoridad laboral, de las autoridades sanitarias y de los representantes de los trabajadores, e incluirá los siguientes elementos: *(art. 2.2 del RSP)*.
- Datos de la empresa (identificación, actividad, centros de trabajo y su número de trabajadores y trabajadoras, otras características)
- Estructura organizativa, funciones y responsabilidades de los niveles jerárquicos, comunicación entre ellos.
- Procesos técnicos, prácticas y procedimientos organizativos.
- Organización de la prevención (modalidad y órganos de representación)
- Política, objetivos y metas; recursos a tal efecto.

2. Consulta y participación

- Los criterios para la selección del servicio de prevención ajeno con el que vaya a establecerse concierto, así como las características técnicas del concierto, se debatirán, y en su caso se acordarán, en el seno del Comité de Seguridad y Salud. *(art. 16.2. del RSP)*.
- Las condiciones en que el servicio de prevención mancomunado se desarrollará, en caso de que la empresa opte por esta modalidad, deberán debatirse, y en su caso ser acordadas, en el seno de cada uno de los Comités de Seguridad y Salud de las empresas afectadas. *(art. 21.2. del RSP)*.
- En la realización de la auditoria el empresario o empresaria permitirá la participación de los trabajadores y el auditor deberá recabar información de sus representantes. *(art. 30.5 del RSP)*.

3. Servicios de prevención ajenos (SPA)

- Remarca la responsabilidad de la empresa de ejecutar las actividades sobre las que el SPA ha asesorado. *(art. 19.1 del RSP)*.
- Los SPA deben contribuir a la efectividad de la integración de las actividades de prevención a ellos encomendadas. *(art. 19.2 del RSP)*.
- Entre las actuaciones concretas, a desarrollar por el SPA, que deben constar por escrito en el concierto, se incluirá obligatoriamente la valoración de la efectividad de la integración en relación con las actividades contratadas. *(art. 20.1.c del RSP)*.

4. Recursos preventivos

- Se especifican las actividades y procesos que reglamentariamente deben considerarse como peligrosos o con riesgos especiales a efectos del artículo 32 bis.1.b de la LPRL. En total cinco: (*art. 22 bis.1 del RSP*).

- Trabajos con riesgo especialmente grave de caída desde altura
- Trabajos con riesgo de sepultamiento
- Actividades con aquellas máquinas sin declaración CE, por ser su comercialización anterior a la entrada en vigor de la normativa, que están incluidas en el anexo IV del R.D. 1435/1992, cuando la protección del personal laboral no está suficientemente garantizada.
- Trabajos en espacios confinados
- Trabajos con riesgo de ahogamiento por inmersión (excepto los realizados con equipos subacuáticos)

- Los supuestos de los puntos a y b del artículo 32 bis.1 de la LPRL serán identificados en el proceso de evaluación de riesgos, y recibirán un tratamiento adecuado en la planificación de la actividad preventiva especificado la forma de llevar a cabo la presencia de recursos preventivos. (*art. 22bis.2 del RSP*).

- Deberá facilitarse al personal laboral los datos necesarios para permitir identificar a las personas que desempeñen la función de recursos preventivos. (*art. 22 bis.3 del RSP*).

- Los recursos preventivos permanecerán en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determina su presencia. (*art. 22 bis.3 del RSP*).

- Su función, complementaria, es vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas para el control de los riesgos de la situación que determina su necesidad. (*art. 22 bis.4 del RSP*).

- Si observan un incumplimiento indicarán las acciones para su corrección inmediata y lo comunicarán a la parte empresarial para que éste adopte las medidas necesarias, en particular y si procede modificando la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva. (*art. 22 bis.5 del RSP; art. 22 bis.6 del RSP*).

- En caso de concurrencia de personas trabajadoras de distintas empresas (*art. 22 bis.9 del RSP*):

La obligación de designar los recursos preventivos recae sobre la empresa que realiza las actividades que incurren en los supuestos del art.32 bis de la LPRL.

Existe un deber de colaboración entre los recursos preventivos de distintas empresas, así como entre estos y los encargados de la coordinación.

- El punto 8.b del art. 13 "Infracciones muy graves" de la LISOS, sobre la sanción por falta de presencia de recursos preventivos, en lo relativo a la calificación de "actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales", se aplicarán en caso de que la actividad esté incluida los supuestos del 22 bis.1.b del RSP. (*Disposición adicional 12ª.2 del RSP*)

- En el ámbito de la construcción, la aplicación de la disposición adicional 14ª "Presencia de recursos preventivos en las obras de construcción" de la LPRL, se aplicará en los términos de la disposición adicional única del R.D. 1627/1997. (*Disposición adicional 10ª del RSP*).



5. Auditorias

- Se explicita que las empresas que opten por desarrollar la actividad con recursos propios y ajenos también deberán ser auditadas. (*art. 29.2. del RSP*).

- Se concreta la modalidad de auditoria sobre sistemas con actividades desarrolladas con recursos propios y ajenos. (*art. 31bis del RSP*).

- El objeto de la modalidad de auditorias indicada en el párrafo anterior será las actividades realizadas con recursos propios y la integración de la prevención mediante el plan, y en particular analizará la coordinación de los recursos propios y ajenos. (*art. 31bis del RSP*).

- Se establece una definición de la auditoria. (*art. 30.1 del RSP*).

- Se añade como nuevo objetivo de la auditoria el valorar la integración de la prevención. (*art.30.2.d del RSP*).

- Se establecen nuevos requisitos de los procedimientos utilizados para realizar la auditoria. (*art.30.3 del RSP*).

- La primera auditoria debe realizarse antes de los 12 meses desde la realización de la planificación de la actividad preventiva y repetida cada 4 años (en caso de estar en el anexo I cada 2 años). (*art.30.4 del RSP*).

- Se detallan nueve aspectos que deberá disponer el informe de auditoria. (*art.31.2 del RSP*).

- Se indica la obligación de la empresa de adoptar las medidas para solucionar incumplimientos detectados en la auditoria. (*art.31.4 del RSP*).

- Se establecen dos excepciones a los límites establecidos en la selección de la empresa auditora, ambos relacionados con la relación mantenida con empresas que son entidades especializadas que actúan como servicio de prevención ajeno. (*art. 32.2. del RSP*).

- Se contempla la posibilidad de que las empresas se sometan a auditorias voluntarias, y que estas, si se ajustan a los mínimos establecidos, serán tenidas en cuenta en aplicación del art.5.3. de la LPR, el cual prevé el fomento de las Administraciones Públicas a determinadas actividades. (*art. 33 bis del RSP*).

6. Funciones y niveles de cualificación

- Se añade la integración de la prevención en la función de promoción de la prevención, para los niveles básico e intermedio. (*art. 35.1.a y art.36.1.a del RSP*).

7. Coordinación de actividades empresariales

- A los efectos de aplicación del art.13.1.a del R.D.171/2004 para la designación de una a más personas encargadas de la coordinación, las actividades incluidas en el anexo I del RSP serán las que se considerarán "actividades o procesos reglamentariamente considerados como peligrosos o con riesgos especiales". (*Disposición adicional 11ª del RSP*).

- Los puntos 7 y 8.a del art. 13 "Infracciones muy graves" de la LISOS, sobre sanciones por falta de medidas de coordinación, en lo relativo a la calificación de "actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales", se aplicarán en caso de que la actividad esté incluida en la lista del anexo I, pero siempre que además concorra una de las 3 situaciones que el propio texto indica. (*Disposición adicional 12ª.1*).

8. Integración de la actividad preventiva

- Como ya se indicaba en el artículo 16.1 de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, la prevención debe integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, a través del Plan de Prevención. (*art.1.1 del RSP*).

- El personal laboral y sus representantes deberán contribuir a la integración de la prevención en la empresa y colaborar en la adopción y cumplimiento de las medidas preventivas. (*art. 1.2 del RSP*).

- La actividad preventiva de la empresa se desarrollará a través de alguna de las modalidades preventivas previstas. (*art. 1.3 del RSP*).

- El INSHT elaborará y mantendrá actualizada una Guía técnica sobre la integración de la prevención de riesgos en el sistema general de gestión de la empresa. Tratará el tema de las pequeñas y medianas empresas, y en particular las de menos de 6 trabajadores no incluidas en el anexo I. (*Disposición adicional única*).

II.- REGIMEN LEGAL DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE PREVENCION DE RIESGOS LABORALES

El modelo de Prevención de Riesgos Laborales de la Ley 31/95 de 8 de noviembre es, esencialmente, un modelo preventivo de obligaciones empresariales sobre el que se construye un régimen de responsabilidades que resultan imputables o exigibles a cada sujeto obligado en caso de incumplimiento.

La Directiva Marco 89/391/CEE art.4.1 en línea con el Convenio OIT nº 155 art.9 no especifican en su contenido las responsabilidades exigibles sino que se remite a las legislaciones nacionales de manera que LPRL establece:

"El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales da 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 (LPRL art.42.2)".

"El incumplimiento por los trabajadores de las obligaciones en materia de prevención de riesgos se considera incumplimiento laboral (TRET art.58.1) o de falta conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones Públicas (LPRL art.42.2)".

En función de la naturaleza y en su caso de los efectos de los incumplimientos de las obligaciones propias, la imputación de sus responsabilidades tendrá naturaleza sancionadora o indemnizatoria, y, en ocasiones, -como en el recargo en las prestaciones de la Seguridad Social- con un carácter mixto sancionatorio e indemnizatorio.

Existe un amplio reconocimiento de responsabilidades derivadas de las distintas situaciones potencialmente lesivas y se suele clasificar el régimen de responsabilidades penales, administrativas, civiles y de seguridad social.

La Exigencia de Responsabilidades Penales:

La LPRL en su art.42.1 se limita a señalar la posible existencia de responsabilidades penales como consecuencia del incumplimiento por la parte empresarial de sus obligaciones preventivas, de manera que acudiremos a lo dispuesto en nuestro Código Penal.

- Delito contra la Seguridad y Salud de los Trabajadores.

En una primera aproximación conceptual cabe distinguir dos clases de delitos:

- a) delito de riesgo, imputable a quien infringiendo la normativa de prevención de riesgos laborales pusiesen en peligro la vida o la integridad física de los trabajadores a su servicio;
- b) delito de resultado, imputables a quienes, con infracción de la normativa de seguridad e higiene, produjesen daños en la salud o seguridad física de los trabajadores.

A su vez, en relación con los derechos de los trabajadores relacionados con la seguridad y salud se regulan dos tipos específicos (art.316 y 317 CP):

- *Los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan en peligro grave su vida, salud o integridad física, deben de ser castigados con las penas de prisión de seis meses a doce meses.*
- *Cuando este delito se cometa por imprudencia debe ser castigado con la pena inferior en grado.*

A continuación analizaremos algunos elementos sustanciales:

A) *Sobre el sujeto activo del delito:* puede ser el empresario persona física o jurídica o los administradores o encargados del servicio (art.318 CP), siempre que exista: responsabilidad en su ejecución; conocimiento o previsión de los riesgos; posibilidad de adopción de medidas para evitarlos.

B) *Sobre la conducta típica:* - no facilitar los medios necesarios, bien se trate de una conducta pasiva que consista en una plena omisión o activa cuando se faciliten medios



inadecuados; - obligación legal de facilitarlos; - que implique la puesta en peligro grave de la vida, la salud o la integridad física de los trabajadores; - no es necesaria la inminencia en la producción del daño ref. enfermedades profesionales.

C) *Sobre los elementos subjetivos del delito*; el tipo puede revestir una modalidad dolosa cuando exista conciencia sobre la peligrosidad de la acción, conocimiento de la infracción y previsión de la gravedad de las consecuencias (art.316 CP); una modalidad culposa cuando la comisión obedezca a una imprudencia grave.

- Ahora bien, nos hemos referido a delitos en los que se sanciona la mera situación de peligro grave por tratarse de delitos de riesgo, para los supuestos en los que se produzca un resultado lesivo para la seguridad y salud de los trabajadores y los sujetos pasivos sean trabajadores que sufran un daño con ocasión de la actividad productiva que realicen y los hechos impliquen infracción de normativa de prevención podrán sucederse los siguientes tipos delictivos: - homicidio (art.138 CP); -homicidio impropio (art.142 CP); - lesiones (art.147-150 CP) - lesiones por imprudencia grave y profesional (art.152.CP); -lesiones no constitutivas de delito (art.617 CP); - imprudencia leve con resultado de muerte (art.621 CP); imprudencia leve con resultado de lesiones constitutivas de delito (art.621.3 CP), previa denuncia del agraviado o su representante.
- Otras figuras delictivas referidas a la seguridad colectiva:
 - Exposición de las personas a radiaciones ionizantes (art.343 CP)
 - Manipulación, transporte o tenencia de organismos (art.349 CP)
 - Apertura de pozos o excavaciones, en la construcción o demolición de edificios, presas, canalizaciones u obras análogas o en su conservación, acondicionamiento o mantenimiento con resultados catastróficos (art..350 CP RD.1627/97)
 - Manipulación, fabricación. Transporte, tenencia o comercialización de explosivos, sustancias inflamables o corrosivas, tóxicas y asfixiantes (art.348 CP mod.LO 4/05).

Llegados a este punto consideramos conveniente hacer referencia a determinados rasgos característicos de la responsabilidad penal:

- la responsabilidad puede alcanzar a distintas personas dentro de una misma estructura empresarial u organización productiva (p.ej. obras de construcción).
- la responsabilidad puede alcanzar a personas no dependientes laboral u organizativamente de la sociedad que presten servicios mediante vinculación mercantil o de otro tipo (p.ej. dirección facultativa de obras)
- la responsabilidad del empresario es compatible con la de trabajadores o técnicos.
- el coordinador de seguridad durante la ejecución de obra.
- la conducta negligente de la víctima incide en el grado de culpabilidad del suje-

to responsable, que si bien en el ámbito penal no rompe el nexo causal, si puede que no proceda la indemnización de los daños sufridos por el trabajador o trabajadora como consecuencia de la culpa exclusiva o concurrente del mismo.

Finalmente hacer referencia a las consecuencias del delito, pues junto con las penas privativas de libertad o sanciones económicas y de las accesorias de inhabilitación, la responsabilidad penal genera responsabilidad patrimonial frente al perjudicado por los daños o perjuicios causados de modo que toda persona responsable de criminalmente de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivasen, si bien también hay que decir que la exoneración penal no lleva necesariamente aparejada la de la responsabilidad civil que, a continuación se detalla.

La Exigencia de Responsabilidades Administrativas:

Las responsabilidades por incumplimiento de las obligaciones preventivas tienen un tratamiento específico en la vía administrativa a través de la imposición de sanciones por la Administración Pública Laboral en el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales estableció un régimen jurídico de infracciones y sanciones por incumplimiento de las normas de Prevención de Riesgos Laborales que afecta no solo al ejercicio de la potestad administrativa sancionadora sino al marco jurídico general de la exigencia de responsabilidades por incumplimiento de normas de seguridad y salud.

A continuación analizaremos algunos aspectos fundamentales inherentes al régimen jurídico de la responsabilidad administrativa:

La responsabilidad se define como la obligación de reparar y satisfacer la consecuencia de un incumplimiento por falta, delito o una causa legal. El responder viene a significar el estar obligado al resarcimiento de la culpa cometida, o del daño causado. Este resarcimiento, en el caso de las responsabilidades administrativas se repara, con carácter general, con la multa o sanción pecuniaria. Consecuentemente,



el/la responsable, en el ámbito administrativo, será el sujeto obligado a responder del incumplimiento.

El Derecho del Trabajo, a diferencia de otras disciplinas jurídicas, tiene como característica el intervencionismo administrativo, realizado en un doble plano:

- A través de la asunción por el Estado de un papel en el dictado de normas que fijan las condiciones mínimas en las que han de desarrollarse las relaciones jurídicas entre la empresa y el personal laboral, y que se ha mantenido a través de las diversas circunstancias históricas.
- Mediante el control del posible incumplimiento de la normativa, a través de la Inspección de Trabajo, como órgano de la Administración del Estado, que interviene en la prevención y represión, exigiendo lo que se ha denominado la "responsabilidad administrativa", a través, principalmente de la imposición de la sanción pecuniaria.

La potestad sancionadora de la Administración Pública, está reconocida a través del art. 25 de la Constitución, al mismo tiempo que la somete al principio de interdicción de arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 de la CE) y a los principios de legalidad, tipicidad y "non bis in idem".



La regulación legal en materia de responsabilidades en el ámbito de la prevención de riesgos laborales es, sin embargo, incompleta y poco sistemática, tanto desde el punto de vista formal, porque afecta a la distribución de la materia entre las Leyes de Prevención de Riesgos Laborales y la de Infracciones y sanciones en el orden social, como desde el punto de vista del contenido, porque al referirse a las distintas clases de responsabilidades, únicamente se regula la responsabilidad administrativa, admitiendo las responsabilidades penales y civiles, sin más referencia que su compatibilidad con las administrativas.

El Capítulo VII de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se presentó en su primitivo texto original bajo el título de "Responsabilidades y Sanciones", dedicando el art. 42 a un enunciado general, el art.

45 a la definición de las infracciones administrativas, y el art. 49 a las sanciones. En dicho texto, además, se relacionaron todas las infracciones y sanciones en materia preventiva y, se consideró al "empresario" como exclusivo responsable administrativo, de tal modo que en el art. 42.1, es el "empresario" el único sujeto que aparece como tal responsable.

Por su parte, el T.R. de la Ley 5/2000, de 4 de agosto, sobre infracciones y sanciones en el orden social, refunde todas las infracciones y sanciones, que por diversas vicisitudes habían ido desgajándose sin criterio, de la primitiva Ley 8/1988, de 7 de abril; con este Texto Refundido, se vuelven a trasladar las infracciones y sanciones en materia preventiva al texto legal unificado, de modo que se deroga gran parte de este tema regulado en la Ley de Prevención, donde se deja únicamente vigente fragmentos de los arts. 42 y 45 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que no sirven para un tratamiento unificado de esta materia.

El resultado de la reforma legal desde el primitivo texto es una regulación mejorada de la materia sancionadora administrativa, aunque no remata la concepción unitaria, en la medida en que deja una mínima parte de la regulación a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que la comparte, aunque sea mínimamente con el Texto Refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social:

La Ley de Prevención mantiene su intervención sobre las responsabilidades administrativas en estos puntos:

- El enunciado de las responsabilidades administrativas y su compatibilidad con las penales y civiles en el art. 42.1 : *"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."*
- La compatibilidad de la responsabilidad administrativa con la responsabilidad consistente en el recargo de las prestaciones de la Seguridad Social, en el art. 42.3. *"...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"*.

La determinación de las infracciones administrativas en el art. 45.1, párrafos tercero y cuarto, relativos a la fijación de las responsabilidades (administrativas) en los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención por las Administraciones Públicas, así como los principios que han de seguirse en la regulación del procedi-

miento de exigencia de responsabilidad en el ámbito de la Administración General del Estado: *"En el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.*

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la ITSS por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.

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

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

El T.R. de la LISOS fija la regulación de las responsabilidades administrativas, en un doble plano: subjetivo, concretando los sujetos responsables, y objetivo, tipificando las infracciones y determinando las sanciones

En materia de sujetos responsables, el T.R. en su art. 3 enuncia los siguientes sujetos responsables:

- El empresario en la relación laboral.
- Los promotores, los propietarios de obra y los trabajadores autónomos.
- Las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos.
- Las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría.
- Las entidades acreditadas para certificar y desarrollar la formación preventiva.

Es de destacar que, con esta regulación, en materia de responsabilidades administrativas, se amplía el ámbito subjetivo de la Ley sin cambiar o tocar el artículo 42.1 de la Ley de Prevención relativo a los sujetos infractores, el cual, sigue sin aludir a otros sujetos infractores los/las empresarios/as cuando establece: *"el incumplimiento de los empresarios de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales..."*.

A los anteriores sujetos, hay que añadir los sujetos a que hace mención el art. 24 de la Ley de Prevención, en relación con la coordinación de actividades: contratistas y

subcontratistas, personal empresario principal y titular del centro de trabajo, y parte de cuya responsabilidad se trata en el art. 42 del T.R. de la LISOS. En materia de *infracciones*, se tipifican y desarrollan las infracciones calificadas en leves, graves y muy graves, en los arts. 11, 12 y 13 de dicho Texto Refundido.

En materia de *sanciones*, y como regulaciones originales en materia preventiva respecto al resto de las sanciones, se concretan en el Texto Refundido:

En el art. 39.2 se establecen criterios específicos para la graduación de las sanciones en materia preventiva.

En el art. 40.2 se fijan también de modo singular, la cuantía de las sanciones en materia preventiva ordenadas por leves, graves y muy graves y dentro de cada una, los grados mínimos, medios y máximos.

En el art. 42.3 se regula expresamente la "responsabilidad empresarial" en materia de riesgos laborales, tanto a la parte empresarial principal como de las empresas de trabajo temporal y usuarias del personal laboral.

En el art. 42.4 se remite la materia de responsabilidad en las Administraciones Públicas al art. 45.1 de la Ley de Prevención, en los términos citados

En el art. 42.5 se formula la declaración en materia de prevención de riesgos laborales de que los hechos probados en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo vinculará al orden social de la jurisdicción en lo que se refiere al recargo de la prestación económica de la Seguridad Social.



El análisis de las responsabilidades administrativas tiene, por lo tanto, un tratamiento fraccionado en seis veces que gozan de la suficiente entidad para un examen particularizado, pero que, en conjunto, dan la respuesta global al tema de las "responsabilidades administrativas":

Finalmente, hacer referencia a la aprobación del **R.D.597/2007 de 4 de mayo que entró en vigor el 25/05/2007** por el que se publicarán las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales en un plazo no superior a tres meses.

El RD 597/2007 desarrolla lo previsto en el artículo 40 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social de agosto de 2000 que, a su vez, lo recoge de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aprobada en noviembre de 1995.

En la publicación se hará constar el nombre o razón social de la empresa, su sector de actividad, el DNI de las personas físicas o el CIF de las jurídicas, el domicilio social, la infracción y la sanción económica impuesta.

El Estado o las comunidades autónomas deberán llevar un registro para que la ciudadanía puedan consultar las empresas y los datos.

Entorno a la aplicación del RD 597/2007 se plantean algunas cuestiones jurídicas que se enuncian:

a) En primer lugar, no resulta suficientemente clara la naturaleza o significado de la medida de publicación. ¿Se trata de una sanción administrativa "*atípica*", como caracterizados autores dijeron en su día, de una sanción "*accesoria*" o de una mera "*consecuencia*" de la sanción única impuesta?

La respuesta a este primer interrogante podría condicionar muchos aspectos de las decisiones que se adopten por los Tribunales ante eventuales impugnaciones de las medidas de ejecución de la nueva norma.

b) Tampoco está claro si la referencia hecha por el RD a que la publicación de la sanción se hará cuando el acto sea "*firme*" (Art. 2.2), debe entenderse como firmeza "*administrativa*" o "*judicial*", tras un posible recurso contencioso administrativo. El Reglamento debería haberlo aclarado y no lo ha hecho. Las consecuencias de una u otra interpretación son ciertamente importantes desde la perspectiva de los eventuales daños económicos y morales para el personal empresario.

c) Aunque en la redacción del Art. 2 del RD no se establezca expresamente la obligatoriedad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social primero y de la Autoridad Administrativa Laboral competente después de proponer y ordenar, sucesivamente, la publicación de todas las infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, pudiendo por ello dudarse acerca de la existencia de una "*discrecionalidad administrativa*" respecto de la publicación.

d) No queda tampoco claro en el texto del Art. 2.3 del RD a qué "*otros medios públicos distintos de los citados en el apartado anterior*" (BOE y BOCAs) se refiere la norma. Otros medios "*públicos*", entendidos en el sentido de "*medios de publicidad públicos*", podrían ser, acaso, las radios y las televisiones públicas.

e) Resulta cuestionable la aplicación de la medida de publicación que es objeto del Reglamento comentado a expedientes ya en curso (Disposición Transitoria Única). Podría entrar en contradicción con la regla constitucional de irretroactividad de las normas sancionadoras.

f) Finalmente, en la medida en que el RD, como no podía ser de otra manera, se refiere solamente a los empresarios "*responsables administrativos*", dejando fuera a los empresarios "*responsables penalmente*" de delitos o faltas en materia de prevención de riesgos laborales, estos últimos son en este sentido de "*mejor condición*" que los anteriores, en la medida en que para ellos no está prevista en ninguna parte la publicación y registro de las sanciones penales por estos motivos, lo que no tiene mucho sentido.

La exigencia de Responsabilidades de Seguridad Social:

La LPRL no contiene una regulación específica de este tipo de responsabilidades remitiéndose a la Ley General de Seguridad Social -LGSS-, que si recoge el incumplimiento de obligaciones preventivas, tales como:

a) *Recargo en las prestaciones de la Seguridad Social:*

La producción de las denominadas como contingencias profesionales -accidentes de trabajo y enfermedades profesionales- en los supuestos de daño para la seguridad o salud del personal laboral representa una fallo o deficiencia en el sistema preventivo, lo que supondría un incumplimiento tanto del deber general de protección eficaz como de las obligaciones concretas de evaluación de riesgos y planificación de la acción preventiva.

Las responsabilidades en materia de Seguridad Social tienen naturaleza pública, si bien en la medida en que no persiguen una finalidad sancionadora o de



prevención general sino que se dirigen a indemnizar al personal laboral por los daños sufridos pueden conceptuarse como de naturaleza híbrida sancionadora y resarcitoria.

El recargo de prestaciones aparece regulado en el art.123 LGSS de manera que todas las prestaciones que tengan su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional se aumentan, según la gravedad de la falta de un 30% aun 50% cuando la lesión se produzca por máquinas artefactos o e instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de lo dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo o las elementales de salubridad o de las de adecuación personal a cada persona trabajadora.

Por su naturaleza compleja, prestacional y sancionadora, debe destacarse:

- la responsabilidad declarada por el recargo de prestaciones es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal.
- el sujeto responsable típico es el empresario o empresaria, si bien la responsabilidad puede alcanzar no solo al empresario vinculado con el personal laboral accidentado sino a todos aquellos que estando obligados al cumplimiento de determinadas obligaciones preventivas las hayan incumplido, siendo dicho incumplimiento causante del daño. Asimismo, existiendo pluralidad de sujetos responsable puede apreciarse responsabilidad compartida o solidaria.
- en cuanto obligaciones del sistema de seguridad social no es posible su aseguramiento por cuanto que deriva del incumplimiento de una obligación legal, y como consecuencia de ello la entidad gestora no está obligada a ingresar ni anticipar el capital que resulte de la aplicación del recargo de prestaciones que es de exclusiva responsabilidad del personal empresario infractor.
- resulta de aplicación el principio de compensación de culpas excluyéndose la responsabilidad empresarial cuando la producción del evento acontece de forma fortuita, imprevista o imprevisible o por imprudencia de la propia persona trabajadora accidentada.

b) *No realización de reconocimientos médicos. (art.196 LGSS).*

El incumplimiento por parte de la empresa de la obligación de efectuar los reconocimientos médicos previos o periódicos la constituye en responsable directa de todas las prestaciones que puedan derivarse en casos de enfermedad profesional siempre y cuando nos encontremos ante reconocimientos excluidos el carácter voluntario en su realización.

c) *Incumplimiento de la orden de paralización (art.43 LPRL).*

La paralización de los trabajos o tareas ordenada por Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando la inobservancia de la normativa de prevención constituya un riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores y trabajadoras.

La Exigencia de Responsabilidades Civiles

Cuando por incumplimiento de una obligación de naturaleza preventiva se deriven daños o perjuicios para un tercero, nace la obligación de resarcimiento de tales daños.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales reconoce explícitamente la existencia de tales obligaciones, pero al igual que ocurre con las responsabilidades penales, la LPRL no contiene una regulación específica, por lo que es preciso acudir a su regulación en el Código Civil.



Las características que presentan las responsabilidades civiles son las siguientes:

- Nace de una relación jurídica privada entre particulares y está sujeta a las normas del derecho común.
- Su alcance se limita al resarcimiento de los daños y perjuicios causados.
- Ha de ser instada por el titular del interés lesionado, acreditando el daño o perjuicio sufrido.

El Código Civil contiene dos disposiciones específicas que regulan la responsabilidad contractual y la extracontractual:

Responsabilidad contractual: quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en cumplimiento de sus obligaciones incurriesen en dolo, negligencia o morosidad.

Responsabilidad extracontractual: el que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado (art. 1902 CC).

En el ámbito civil no es suficiente la presencia de los elementos subjetivos de imputación, sino que predomina el aspecto resarcitorio, es decir, la compensación por los daños o perjuicios sufridos, de forma que la cuantía de la compensación viene determinada en su alcance por los daños sufridos, hasta el límite en que se compensen plenamente todos los daños y perjuicios sufridos, sin que deba excederlo ya que, en tal caso, se produciría un enriquecimiento sin causa.

Pueden resultar responsables, siempre que se derive daño o perjuicio, cualquier sujeto que se halle incurso en alguno de los supuestos legalmente establecidos:

- a) Incumplimiento o cumplimiento deficiente de las obligaciones establecidas en contrato.
- b) Actuación de forma culposa o negligente aún sin mediar ningún vínculo contractual.

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales el sujeto principalmente afectado es el empresario o la empresaria, tanto por su deber general de protección, de forma que garantice eficazmente la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo, como por ser el responsable de la actividad productiva, por lo que ha de hacer frente a las consecuencias dañinas que se derivan de la misma.

Aunque en el plano dogmático la diferencia entre las obligaciones contractuales y extracontractuales resulta clara, en la práctica tal distinción se diluye tanto a la hora de ejercitar la acción como en relación con la jurisdicción competente. El fin esencial de ambas consiste en la reparación de los daños o perjuicios causados, exista o no una vinculación contractual previa, y que en ocasiones el daño producido constituye una vulneración tanto de las obligaciones específicas como de las genéricas, se produce una yuxtaposición de responsabilidades, permitiendo optar por una u otra acción o incluso permitiendo que el Tribunal sentenciador determine la vía más adecuada para conseguir la finalidad esencial: el más completo resarcimiento del daño causado.

En materia de prevención de riesgos laborales, a pesar de que figure entre los derechos del personal laboral, lo que alude claramente a su origen contractual, el derecho a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene, es la modalidad extracontractual la más utilizada.