



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

Efectos jurídicos de la contravención de las normas reguladoras de la prevención de riesgos laborales

Autor/es

María Giménez Díaz

Blanca Hinojal Izquierdo

Director/es

José Alberto Nicolás Bernad

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2020/2021

Autores: María Giménez Díaz y Blanca Hinojal Izquierdo.

Director: José Alberto Nicolás Bernad.

Título: Efectos jurídicos de la contravención de las normas reguladoras de la prevención de riesgos laborales.

Titulación: Relaciones Laborales y Recursos Humanos.

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo.

Resumen:

Continuamente se habla de la importancia de la prevención de riesgos laborales en las empresas y del papel fundamental que asume el empleador en esta tarea. Por lo tanto, una característica esencial de este tema que hemos querido abordar es la importancia que se le debe dar a informar y formar a los trabajadores en sus puestos de trabajo y sobre todo llevar a cabo una evaluación de los riesgos adecuada y actualizada para anticiparnos al riesgo que podría derivar en un accidente de trabajo.

Toda acción mal realizada tiene una consecuencia. Por ello entender las responsabilidades administrativas, civiles o incluso el recargo de prestaciones que pueden afectar al empresario que infrinja ciertas normas en prevención de riesgos laborales, todas ellas derivadas de actuaciones muy graves en esta materia y como consecuencia enfrentarse a una sanción, tal y como recoge el Real Decreto Legislativo.

Por todo esto, el objetivo principal de este Trabajo Final de Grado es analizar a través de distintas herramientas las interpretaciones que hace la jurisprudencia para determinar la comisión de las infracciones en materia de PRL, ya sean leves, graves o muy graves.

Palabras Clave: Prevención de riesgos laborales, empresario, riesgos, responsabilidades, infracción, sanción.

1. LISTADO DE ABREVIATURAS

LISOS: *Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.*

PRL: *Prevención de Riesgos Laborales.*

CCAA: *Comunidades Autónomas.*

LPRL: *Ley de Prevención de Riesgos Laborales.*

LGSS: *Ley General de Seguridad Social.*

SSP: *Servicios de Prevención.*

LET: *Ley del Estatuto de los Trabajadores.*

CE: *Constitución Española.*

RSP: *Reglamento de los Servicios de Prevención.*

RDL: *Real Decreto Legislativo.*

AAPP: *Administraciones Públicas.*

IISS: *Interlocutores Sociales.*

UE: *Unión Europea.*

IT: *Inspector de Trabajo.*

MITES: *Ministerio de Trabajo y Economía Social.*

EPI: *Equipo de Protección Individual.*

NTP: *Nota Técnica de Prevención.*

AT: *Accidente de Trabajo.*

EP: *Enfermedad Profesional.*

ÍNDICE

1.	LISTADO DE ABREVIATURAS	3
2.	INTRODUCCIÓN	5
2.1.	Justificación del trabajo	5
2.2.	Objetivos.....	5
2.3.	Metodología	6
3.	CONTENIDO	7
3.1.	La importancia de la implantación de la prevención de riesgos laborales en las empresas.....	7
3.2.	Deber de protección de los trabajadores en materia de Prevención de Riesgos Laborales por parte del empresario.....	8
3.2.1.	Aspectos generales.....	8
3.3.	Efectos de no cumplir la normativa en Prevención de Riesgos Laborales.	15
3.3.1.	Legislación desarrollada y finalidad.....	17
3.4.	Análisis de las infracciones y efectos de su contravención.	19
3.4.1.	Análisis de las infracciones leves.	19
3.4.2.	Análisis de las infracciones graves.....	24
3.4.3.	Análisis de las infracciones muy graves.....	32
4.	CONCLUSIONES.....	37
5.	BIBLIOGRAFÍA	39
5.1.	Normativa y Jurisprudencia.....	39
5.2.	Manuales, Libros, Publicaciones e Informes.	42
5.3.	Páginas Web	43

2. INTRODUCCIÓN

En este Trabajo de Fin de Grado se pretende analizar la situación actual de la prevención de riesgos laborales en las empresas. Tratando principalmente el porqué de la importancia de la implantación de un plan de PRL, porque como se observará más adelante, de ello deriva la elevada tasa de siniestralidad laboral.

Se comentará también, cuáles son las responsabilidades del empresario en cuanto al deber de protección de los trabajadores. Y como les repercute a las empresas la infracción de dichas normas, relacionando las infracciones con sus consecuentes sanciones según dicta el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Infracciones del Orden Social.

Se estudiará la interpretación que llevan a cabo los legisladores en dicha materia, con el objetivo de desarrollar cuáles son las consecuencias jurídicas de los incumplimientos por parte del empresario en materia de PRL, que derivarán en su correspondiente sanción.

El trabajo se estructura en cinco bloques importantes. Algunos se centran en familiarizarnos con la materia tratada y otros y más relevantes, en los que se lleva a cabo el análisis objeto del trabajo.

En el último apartado del presente trabajo, se hace referencia a las conclusiones sintetizando toda la información analizada, presentando nuestras ideas al respecto del análisis y las relaciones obtenidas sobre la materia.

2.1. Justificación del trabajo

La elección de este tema para nuestro TFG viene incentivada por nuestra cercanía al ámbito de la PRL, ya que una de nosotras realizó las prácticas curriculares de la Universidad en una empresa de servicios prevención de riesgos laborales, y la otra quiere enfocar su futuro en esa dirección, realizando el máster de PRL.

Además, nos parecía interesante desglosar el procedimiento llevado a cabo para una correcta imposición de las sanciones una vez cometida la infracción en esta materia. Y así finalmente observar las consecuencias que derivan de ella.

Dada la relevancia e importancia que tiene una correcta implantación de un sistema de PRL, tiene que integrarse en la gestión general de la empresa; es fundamental saber en todo momento cuál es la actuación correcta. Y de esta forma, no cometer infracciones y evitar por consecuencia determinadas sanciones.

2.2. Objetivos

El objetivo de este trabajo es resaltar la importancia que tiene hoy en día un buen plan de PRL y el resultado que conlleva el incumplimiento de dicha normativa.

Para el cumplimiento de este objetivo, es necesario centrarse en las infracciones en materia de PRL, que se encuentran en la sección 2.ª del Real Decreto Legislativo 5/2000, abarcando así las leves, graves y muy graves. De esta forma, se podrá valorar si el incumplimiento de dicha normativa y la incorrecta implantación de los planes preventivos en las empresas son por lo general la principal causa de sanciones laborales.

2.3. Metodología

Todo lo comentado anteriormente se analizará en base al estudio de la jurisprudencia relacionada con la contravención de las normas en la materia, así como con toda la normativa vigente al respecto, las diferentes leyes y decretos que tratan estos ámbitos. Teniendo como finalidad la recopilación de información relevante, para así, concluir si hay o no relación entre todo ello y a su vez, destacar los incumplimientos más reiterados.

Hasta llegar a esas conclusiones, se comentará en detalle todos los aspectos relevantes del ámbito tratado de la prevención de riesgos laborales, haciendo hincapié en la Ley 31/1995 de PRL, se desarrollará la relevancia del deber de protección que tiene el empresario.

Y finalmente con todo ello desembocar en el RD 5/2000 (LISOS), el cual desarrolla las infracciones en materia de PRL y sus respectivas sanciones.

En base a ambos pilares, se podrá relacionar y analizar las sanciones de las infracciones leves, graves y muy graves en materia preventiva.

3. CONTENIDO

3.1. La importancia de la implantación de la prevención de riesgos laborales en las empresas.

Para entender este aspecto, primero se debe entender dos definiciones esenciales en la materia como son prevención y riesgo laboral, ambas definidas por la propia *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales*.

“1.º Se entenderá por «prevención» el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

2.º Se entenderá como «riesgo laboral» la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.” (Artículo 4 LPRL)

Por lo tanto, se entiende como PRL al conjunto de actividades realizadas en la actividad laboral de una empresa, ya sea mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos¹. Su finalidad es detectar los posibles riesgos y de esa forma poder llevar a cabo las acciones necesarias para, en la medida de lo posible, evitar los efectos de dichos daños.

En cualquier ámbito de nuestro día a día pueden existir diferentes tipos de riesgos. Sucede lo mismo con las empresas, en todas pueden existir posibles riesgos que en función de cómo se actúe sobre ellos, pueden dar lugar a accidentes u otro tipo de lesiones. Pero a diferencia de los riesgos que pueden aparecer en nuestras rutinas de vida diarias, los riesgos que presentan las empresas pueden conllevar consecuencias tanto a nivel personal, desembocando en un accidente; como a nivel económico para la empresa, pudiendo llevar a una sanción.

La LPRL constituye el pilar sobre el que gira toda la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo. La Ley ha superado la tradicional concepción reparadora “seguridad e higiene en el trabajo” para anticiparse a los siniestros, lo cual afecta a otros ámbitos, en su relación con la actividad de los trabajadores.²

En una jornada que tuvo lugar en la Escuela Universitaria de Ingeniería Técnica Industrial de la Universidad Politécnica de Madrid; sobre Prevención, Productividad y Empleo, organizada por la Sociedad de Prevención

¹ STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 4010/2019, de 14 de marzo, (RJ 2393,2018)

² MARTÍN JIMÉNEZ, Rodrigo y MATEOS BEATO, Alfredo: *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Madrid, Aranzadi, 2010.

de FREMAP, se planteó la importancia que tiene invertir en PRL, tanto como elemento necesario para mejorar las condiciones laborales, como para mejorar el empleo y la competitividad de las empresas.

Por ello, es importante implantar un buen plan PRL en las empresas. Es imprescindible conocer los riesgos a los que se pueden enfrentar, y en qué medida pueden tener repercusiones sobre los trabajadores.

Teniendo en cuenta los incumplimientos empresariales en materia preventiva y su incidencia en los accidentes, se observa que en la mayoría de los casos existe una relación de causalidad entre las infracciones cometidas y los daños producidos por los accidentes.³

Por eso es importante la PRL ya que, en esos casos, de haberse implementado las medidas preventivas necesarias, probablemente los accidentes no se producirían o reducirían sus daños.

Conociendo dichos riesgos, se conseguirá saber de qué manera y cuándo podrían afectar a sus trabajadores. Por lo que se deberá estudiar la situación para implementar las medidas o actividades necesarias que lograrán evitar o reducir dichos riesgos, y así obtener una protección efectiva en la seguridad de los trabajadores. Una correcta implantación de un buen plan de PRL, dará lugar a una mejoría en la productividad y gestión de dicha empresa. Además, de un perfecto cumplimiento de la normativa vigente de este ámbito.

Por todo ello, existe una obligación de integrar la prevención de riesgos en la empresa por su evidente relación con la cultura preventiva y la importancia que se le otorga a partir de la reforma que se operó a través de *la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales*.⁴

3.2. Deber de protección de los trabajadores en materia de Prevención de Riesgos Laborales por parte del empresario.

3.2.1. Aspectos generales.

Se entiende por empresario principal aquel que, según cita el artículo 2 de la LPRL “*contrata o subcontrata con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquél y que se desarrollan en su propio centro de trabajo.*”

³ STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 3931/2020, de 11 de junio, (RJ 2437,2019)

⁴FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, Javier: *Prevención de Riesgos Laborales y Empresa: Obligaciones y Responsabilidades*. Navarra, Aranzadi-Thomson Reuters, 2019.

Otra definición para entender lo que es empresario sería “cualquier persona física o jurídica que sea titular de la relación laboral con el trabajador y tengo la responsabilidad de la empresa y/o establecimiento”. (Artículo 3 de la *Directiva Marco 89/391/ CEE*).

A partir de estas definiciones que proporciona el marco jurídico, se entiende que él es el encargado de velar por la seguridad y salud de aquellos que tiene bajo su cargo.

El empresario es quién tiene el deber de proteger a sus trabajadores garantizando siempre su seguridad y salud en el trabajo. Esto lo consigue al introducir la actividad preventiva en la empresa, así como adoptando las correspondientes medidas para evitar dichos riesgos.

Según cita el artículo 14 de la LPRL: *“En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la PRL mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes en materia de plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios”*.

Tal y como se refleja en la LPRL, se contempla la formación en PRL como una parte imprescindible del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por lo que es una medida que deberá aplicar el empresario como cumplimiento de su deber de protección de los trabajadores.⁵

*“El trabajador, no es solo sujeto objeto de protección, sino también como obligado por las normas de seguridad y salud.”*⁶

3.2.1.1. Sujetos responsables.

No obstante, existen otros sujetos responsables en materia de PRL. No todo recae sobre el empresario, aunque la ley muestre en sus artículos a éste como principal responsable. Como bien indica la LPRL en su

⁵ STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 4848/2019 de 4 de abril, (AS 1948,2018)

⁶ FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, Javier: *Prevención de Riesgos Laborales y Empresa: Obligaciones y Responsabilidades*. Navarra, Aranzadi-Thomson Reuters, 2019.

artículo 14.5 *“El coste de las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo no deberá recaer en modo alguno sobre los trabajadores.”*

No se debe olvidar que los trabajadores también pueden ser causantes de conductas imprudentes que deriven en accidentes, reflejando así en su artículo 29, que existen más sujetos consecuentes de las infracciones en PRL. Serán también sujetos responsables de acuerdo con la LISOS, aquellos que aparecen en su artículo 2 en sus apartados 8 y 9: *“8. Los empresarios titulares de centro de trabajo, los promotores y propietarios de obra y los trabajadores por cuenta propia que incumplan las obligaciones que se deriven de la normativa de prevención de riesgos laborales. 9. Las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales que incumplan las obligaciones establecidas en la normativa sobre dicha materia”* referidos ambos a materia de prevención riesgos laborales.

Las responsabilidades⁷ que pueden recaer sobre estos sujetos, se disponen a partir del incumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales cuando se genera una infracción laboral, pudiendo ser en función de si se ha producido un daño o, como resultado de la acción u omisión de las normas de seguridad e higiene, acarreándoles así una serie de responsabilidades establecidas en LPRL.

El artículo 42 de la LPRL, ya pone en contexto este hecho *“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.”*

Desde el punto de vista legal, estas responsabilidades tratadas dependen de distintos ordenamientos jurídicos. Entre las cuales se encuentran la administrativa, la civil y por último la responsabilidad con la seguridad social, reconocida como recargo de prestaciones.

En primer lugar, la administrativa⁸ será de aplicación aunque no se haya provocado ningún accidente o daño en el momento que el empresario incumple la normativa en prevención de riesgos laborales y siempre será él, el que actúe como la parte exigible. Solo es necesario que se produzca un riesgo. *“El autor de este*

⁷ STSJ Islas Baleares (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 1029/2019, de 20 de diciembre, (AS 433/2019)

⁸ALEGRE NUENO, Manuel: *Responsabilidad administrativa por incumplir las normas de prevención de riesgos laborales. Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*. Valencia, Dialnet, 2009, pgs. 34-38.

artículo recuerda que una de las características fundamentales de la responsabilidad administrativa es que el principal sujeto responsable del incumplimiento de las obligaciones en seguridad y salud laboral es el empresario (persona física o jurídica), sin que pueda exigirse a los trabajadores por cuenta ajena, a quiénes únicamente se les podrán imponer sanciones disciplinarias por no haber acatado estas obligaciones.”

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales, las sanciones son aplicadas por la Autoridad Laboral, entendida como: el órgano o el conjunto de órganos de las administraciones públicas que ejerce la competencia ejecutiva sobre legislación laboral que tenga atribuida, según estén transferidas (o no) a las CCAA a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante un proceso administrativo sancionador. La sanción que puede ocasionar una infracción consiste en una multa económica al empresario, todo ello variará en función de su gravedad, por lo que se tipificarán en leves, graves o muy graves, variando así la cuantía de dinero que conllevará la multa, todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 11 a 13 de la LISOS.

En la responsabilidad civil, debe existir una relación causal entre el daño y la razón de este, es decir, una relación de causalidad.⁹ Se comete debido a una negligencia del empleador o del trabajador que provoca lesiones físicas o la muerte de este último. La indemnización será determinada por la Autoridad Judicial con base al daño ocurrido.

En último lugar, se encuentra la responsabilidad en materia de seguridad social: el recargo de prestaciones, definido en el artículo 164 de la LGSS. Si no existen medidas preventivas o estas son insuficientes llegando a provocar accidentes o enfermedades propias en el trabajo, será la Administración, quien cobrará a los empleadores un recargo por las prestaciones de seguridad social. Además, el empresario también podrá ser sancionado por otras responsabilidades, si existen percances por violaciones de las normas en materia de PRL.

Este recargo representa el incremento de los beneficios económicos del 30% al 50%, según la gravedad derivados de accidentes laborales. Para que exista ese incremento de las prestaciones, las lesiones deben ser causadas por equipos o instalaciones utilizados en el lugar de trabajo o por las malas condiciones existentes de los mismos; es decir, por una consecuencia directa de la falta de medidas preventivas.¹⁰

⁹ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 1063/2020 de 12 de marzo, (RJ 1458/2017)

¹⁰ STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 13851/2019, de 19 de diciembre, (RJ 892/2019)

3.2.1.2. Obligaciones generales y específicas del empresario.

Nuestro ordenamiento jurídico mantiene en la LPRL, una serie de obligaciones que el empresario debe ejecutar. Por otro lado, se reflejan sus posibles consecuencias jurídicas, resultado del incumplimiento de las responsabilidades en esta materia, como veremos más adelante en el apartado 3.3, conocidas como infracciones y por efecto de éstas, existirían una serie de sanciones impuestas según el nivel de gravedad cometido, todo ello manifestado en la LISOS.

Para facilitar la actuación del empresario, la ley prevé varias modalidades organizativas que ayudaran a éste a realizar la actividad preventiva dentro de su empresa. Pudiéndose apoyar en la designación de uno o varios trabajadores o constituyendo un servicio propio o ajeno, como dicta el artículo 10.1 *del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los SSP*, manifestando en él *“1. La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas se realizará por el empresario con arreglo a alguna de las modalidades siguientes: a) Asumiendo personalmente tal actividad. b) Designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo. c) Constituyendo un servicio de prevención propio. d) Recurriendo a un servicio de prevención ajeno”*

Como se ha comentado en el apartado anterior el empresario tiene un deber fundamental con el trabajador, su protección frente a los riesgos laborales.

A nivel europeo se constituye el deber del empresario en su condición de protección en el trabajo, aplicable a todos sus estados miembros, el artículo 5 de la *Directiva Marco* que cita: *“El empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo”*.

Son varios artículos que justifican la protección de los trabajadores, los cuales están redactados en varias leyes de nuestro marco jurídico en materia de prevención. El artículo 14 de la LPRL indica *“los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo”*. Este artículo en su totalidad constituye el deber del empresario de dispensar a sus trabajadores una protección eficaz en todos los aspectos del trabajo, mediante la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar su seguridad y salud.

Es por eso, por lo que se reconoce un deber general de seguridad.¹¹ En el artículo citado con anterioridad, se decreta la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo. *“Lo que supone el correlativo deber del empresario de protección frente a los riesgos laborales. Y esta obligación del empresario como deudor de seguridad del trabajador es prácticamente ilimitada, dado que abarca todos los aspectos relacionados con el*

¹¹ STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 863/2019, de 12 de diciembre, (RJ 2735/2017)

trabajo y, para ello, debe adoptar cuantas medidas sean necesarias”¹². En la LET aparecen dos artículos que se basan en la protección de los trabajadores ambos son:

Artículo 4.2.d) *“En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho: A su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene”*. Artículo 19.1 *“El trabajador, en la prestación de sus servicios, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad e higiene”*.

En este sentido, la CE regula un artículo clave en su sección primera sobre los derechos fundamentales relativo a la vida e integridad física, este artículo corresponde al artículo 15 *“Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral (...)”*. Es importante para la ejecución de la protección y de una política preventiva con el fin de escoltar la vida de los trabajadores en el ámbito laboral.

Por ello, se debe establecer dos criterios a la hora de hablar de estas obligaciones; unas más genéricas, en las cuales participarían la mayoría de los trabajadores y otras específicas que englobarían a determinados colectivos dentro de una empresa.

Las obligaciones generales que el empresario debe cumplir en dicha materia, lo hacen responsable de una serie de actuaciones mediante las cuales debe garantizar la seguridad y la salud de aquellos que tiene a su cargo. Entre las cuales se destacan: La evaluación de riesgos, el deber de información y formación y, por último, el establecimiento de las medidas de emergencia.

La evaluación de riesgos garantiza la obtención de información, la cual será útil para prever y adelantarnos a los riesgos que se pueden generar en el lugar de trabajo. Una vez percibida la información, se podrá adoptar las acciones preventivas pertinentes. Para así, eliminar los riesgos que no se han podido evitar además de poder reducirlos en su mayoría.

Cabe destacar que la evaluación debe hacerse de cada uno de los puestos de trabajo, como bien indica el RSP concretamente en el artículo 4 *“La evaluación inicial de los riesgos que no hayan podido evitarse deberá extenderse a cada uno de los puestos de trabajo de la empresa en que concurran dichos riesgos”*. Además de existir una evaluación inicial, con carácter previo al comienzo de la actividad, podrá haber otra de carácter sucesiva cuando cambien las condiciones de trabajo.

¹² VALLEJO DACOSTA, Ruth y LAFUENTE PASTOR, Vicente Pedro: *Marco jurídico de la seguridad y salud en el trabajo*. Zaragoza, Presnsas Universitarias de Zaragoza, 2016.

La información que el empresario debe garantizar a sus trabajadores en materia de prevención,¹³ es una forma segura de respaldar que aquellos que la reciben ponen en conocimiento de forma directa los riesgos que pueden verse derivados de su puesto de trabajo. Además, esta obligación enlazada con la anterior deberá asegurarse de que la reciban tanto al principio de la relación laboral como cuando se produzcan cambios o modificaciones importantes en el trabajo. Se encuentra regulado en el artículo 18 de LPRL.

En relación con el artículo 19 de LPRL, que dispone todo lo relativo a la formación del trabajador, el empresario debe asegurarse que éste la recibe. De dicho artículo, hay que destacar que esta formación debe ser tanto práctica como teórica. También debe tenerse en cuenta que se impartirá sea cual sea la modalidad de contratación y cuando se produzcan cambios en las funciones que ejerza el trabajador.

El cuándo debe impartirse y quién tiene el cometido de hacerlo, lo indica su apartado segundo: *“2. La formación a que se refiere el apartado anterior deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas, pero con el descuento en aquella del tiempo invertido en la misma. La formación se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.”*

De las medidas de emergencia que el empresario está obligado a adoptar, deberá tener en cuenta las que se refieran a determinadas situaciones que requieran una urgencia, como serían las relativas a primeros auxilios y lucha contra incendios. Para ello, deberá elaborarse lo que se conoce como Manual de Emergencia y Evacuación. Es un procedimiento que dispone la empresa, para que cada persona empleada conozca la actuación correcta en caso de que se active cualquier situación en la que se necesiten conocimientos específicos.

Con carácter especial¹⁴, el empleador deberá tener unas obligaciones determinadas con colectivos que sean más vulnerables; entre ellas cabe destacar las relativas a la protección de la maternidad, a la protección de menores y la protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos¹⁵.

En primer lugar, la LPRL en su artículo 25 desarrolla una definición por la que se entiende este último concepto; *“El empresario garantizará de manera específica la protección de los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la*

¹³ STSJ Galicia (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 3066/2020, de 24 de julio, (AS 4747/2019)

¹⁴ MORENO SOLANA, Amanda: *La prevención de riesgos de los trabajadores especialmente sensibles*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

¹⁵ STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 128/2020, de 16 de enero, (AS 849/2019)

situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias.”

La protección de la maternidad¹⁶ reconocida en su artículo 26, viene a destacar que se trata de un derecho de la trabajadora, que por consiguiente se deben adaptar sus condiciones de trabajo para evitar posibles riesgos que puedan influir negativamente tanto en su salud como en la del feto.

Con respecto a los menores, el empresario deberá evaluar los puestos que van a desempeñar de forma que se garantice su seguridad y salud. Esto queda reflejado en su artículo 27: *“Antes de la incorporación al trabajo de jóvenes menores de dieciocho años, y previamente a cualquier modificación importante de sus condiciones de trabajo, el empresario deberá efectuar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de su exposición, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones de trabajo que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de estos trabajadores.”*

3.3. Efectos de no cumplir la normativa en Prevención de Riesgos Laborales.

En primer lugar, para poder entender cuáles son las consecuencias que conlleva la contravención de las normas en materia de PRL, se debe comprender el significado de infracción y sanción. Así como conocer los diferentes tipos de sanciones en función del tipo de infracción que se haya cometido.

“Una infracción es una transgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado, o de una norma moral, lógica o doctrinal”.¹⁷

Para entender mejor esta parte, hay que acudir a la Sección 2ª de la LISOS, que es donde tratan las Infracciones en materia de PRL.

De ahí sale la definición más relevante, la cual se encuentra en el artículo 5.2 de la LISOS: *“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.”*

¹⁶ MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, Rocío: *La protección jurídica de la mujer trabajadora*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.

¹⁷ Real Academia Española. *Diccionarios*: <https://www.rae.es/>.

Las infracciones vienen dadas por el incumplimiento del sujeto responsable (el empresario) de las obligaciones que tienen en materia de PRL. Esta sección contiene los tres tipos diferentes de infracciones que existen. Se distinguen según su nivel gradual de gravedad; infracciones leves¹⁸, en el artículo 11; infracciones graves¹⁹, en el 12 e infracciones muy graves²⁰, en el 13. En esos tres artículos quedan especificadas todas y cada una de las infracciones en relación con la materia tratada.

El proceso que conllevan dichas sanciones pasa por la Inspección de Trabajo. Ya que ésta tiene una serie de funciones atribuidas como, por ejemplo, vigilar el cumplimiento de la normativa, entre otras muchas. Todas ellas quedan recogidas en el artículo 9 de la LPRL. No tienen limitaciones a la hora de visitar las empresas, pueden acudir en cualquier momento y sin tener la necesidad de avisar previamente.

Durante el desarrollo de la visita, el inspector puede solicitar que le acompañe el trabajador que se encargue de la gestión de PRL e incluso pedir algún documento al respecto como podría ser, el plan de PRL o la evaluación de riesgos, entre otros.

Al finalizar la visita, el IT puede formular requerimientos dirigidos al empresario para que éste realice las modificaciones que fueran necesarias en las instalaciones en un período de tiempo específico. Y si hubiera infracciones, es cuando se inicia el procedimiento sancionador.

Cada infracción tiene impuesta una sanción en función de la gravedad, pudiendo variar entre los 40€ en su grado mínimo y los 819.780€ en su grado máximo. Éstas se especifican en el artículo 40 de la LISOS.

Las cuantías asignadas a cada infracción son las siguientes:

GRADO	Leves	Graves	Muy graves
Mínimo	De 40 a 405€	De 2.046 a 8.195€	De 40.986 a 163.955€
Medio	De 406 a 815€	De 8.196 a 20.490€	De 163.956 a 409.890€
Máximo	De 816 a 2.045€	De 20.491 a 40.985€	De 409.891 a 819.780€

Tabla 1. Cuantía de las sanciones en materia de PRL. Fuente: art.40 LISOS

¹⁸ STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 304/2019, de 10 de octubre, (AS 299/2019)

¹⁹ STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 2499/2018, de 18 de diciembre, (AS 2343/2018)

²⁰ STS (Sala de lo Social, Sección 3ª), núm. 140/2020, de 8 de julio, (RJ 123/2020)

3.3.1. Legislación desarrollada y finalidad.

En referencia a la normativa española en materia de prevención, se parte de la *Constitución Española*, en concreto su artículo 40, que delega a los poderes públicos como principios rectores de la política económica y social, y de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

Partiendo de ahí, se continúa con la Ley fundamental en materia de prevención, la *Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL*.

La finalidad de dicha Ley, es garantizar la seguridad y salud de los trabajadores (artículo 14.2)²¹ y establecer las responsabilidades del empresario respecto a la protección de sus trabajadores mediante la gestión preventiva, que se basa en planificación, evaluación de riesgos y plan de PRL.

Dicha Ley establece como norma preventiva en el primer artículo, además de la misma, sus disposiciones generales de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito.

Los trabajadores, a su vez tienen derecho a formar parte del diseño y cumplimiento de las medidas preventivas, así como a la consulta de la evaluación de riesgos, a la planificación de la actividad preventiva y también al acceso a la documentación al respecto, todo dentro de los términos que marca dicha Ley, así como el *Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales*.

La LPR establece en el artículo 7, que *“las AAPP competentes en materia laboral tienen la potestad para las funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa.”*

Se prosigue con el *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la LISOS*.

Este RDL es una ampliación de lo que ya queda establecido en la LPRL. Entra en práctica cuando se desarrolla el procedimiento de ejecución, el cual se observa en el artículo 43 de la LPRL. Las infracciones en materia de PRL quedan reflejadas en la sección 2º de este decreto, como hemos mencionado anteriormente.

²¹ STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 3367/2019, de 4 de abril, (AS 92,2018)

También hay que destacar de este RDL la parte primordial de la esencia de este trabajo, que es la cuantía de las sanciones por las infracciones cometidas en materia de PRL que se encuentra en su artículo 40.

Los grados de las sanciones impuestas en ese artículo dependen principalmente de un factor, la reincidencia. Ésta viene desarrollada en el artículo 41 del RDL. Con reincidencia nos referimos a volver a cometer una infracción que ya fue cometida con anterioridad.

Pero además de este factor, influyen en la gravedad²² otros como la peligrosidad de la acción realizada, la gravedad de los daños ocasionados como consecuencia de la infracción, el número de trabajadores afectados, el carácter transitorio o permanente de la acción y el incumplimiento de los requerimientos, entre otros factores.

Por último, el *Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales*. Es el decreto que refleja la obligatoriedad de las CCAA a publicar las empresas que hayan tenido infracciones muy graves en materia de PRL.

Por lo tanto, aquí surge una cuestión que plantear, conocer qué es lo que se consigue con la publicación de las sanciones de esta norma. Aunque no quede reflejado en la Ley ni en las diversas normas relacionadas con la materia, afecta considerablemente a las empresas. Más que en términos económicos (aun siendo dicha sanción elevada), en sus repercusiones competitivas. Puesto que les desprestigia ver su nombre relacionado a incumplimientos en materia de PRL. Es por eso por lo que se estima fundamental esta norma de cara al cumplimiento de la normativa de PRL.

- Estrategia Española ²³

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020 es un informe realizado por el Gobierno, las CCAA y los IISS. Se centra en dos pilares fundamentales: la colaboración y la prevención. La finalidad de esta estrategia es mejorar una parte fundamental del bienestar social de la sociedad, como son las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

El enfoque que ha seguido esta Estrategia ha sido establecer una referencia dinámica de las políticas preventivas, para así adaptarse sin dificultad a los nuevos cambios que se producen en entornos con una evolución permanente, como sería en este caso, el de la PRL. Para conseguir dichos resultados, se intenta

²² STSJ Castilla La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 3138/2019, de 19 de diciembre, (RJ 1609,2018)

²³Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*. Madrid, INSHT, 2015.

evitar fijar acciones concretas en los objetivos específicos, de tal forma que se vayan planificando, dependiendo de las necesidades que vayan surgiendo, y los recursos disponibles con los que se cuenten en el momento exacto de actuación.

Esta Estrategia, está constituida por tres Planes de Acción comprendidos en tres periodos diferentes: 2015-2016, 2017-2018 y 2019-2020. De esa forma, de un período a otro pueden aparecer medidas necesarias que no se hayan contemplado en periodos anteriores. Estos Planes de Acción establecen los organismos responsables para el desarrollo, la ejecución y los indicadores de cada medida concreta. Y con esto analizar el impacto que estas medidas tienen y la efectividad de las mismas.

Para conseguir esas mejoras, se definen cuatro objetivos específicos, entre los que se puede observar el aumento de la eficiencia de las instituciones que se dediquen a la PRL, resaltar las actuaciones de las AAPP sobre análisis, investigación, vigilancia y control de la PRL entre otras, y por último mejorar las condiciones de salud y seguridad en el trabajo en actividades de mayor riesgo.

- Estrategia Europea²⁴

El Marco Estratégico de la UE²⁵ en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020, establece tres objetivos comunes para toda la UE que necesitan nuevas medidas preventivas. Dichas medidas son: Avanzar con las herramientas para mejorar la efectividad y eficacia de las medidas preventivas mediante la aplicación de las normas, prevenir las enfermedades laborales eliminando los riesgos y el cambio demográfico por el envejecimiento de la población de la UE.

Para conseguir estos resultados, es imprescindible un uso eficaz de los canales y de la comunicación para llegar a nuestro público objetivo, que va desde los responsables de las políticas hasta los trabajadores.

3.4. Análisis de las infracciones y efectos de su contravención.

3.4.1. Análisis de las infracciones leves.

Estas infracciones se encuentran desarrolladas en el artículo 11, el cual se compone de 7 apartados, que pueden reagruparse en los siguientes tipos de incumplimientos:

- Los que afectan a la falta de limpieza del centro de trabajo, 1.

²⁴ European Commission: *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020*. Bruselas, ec.europa.eu, 2014.

²⁵ STSJ Galicia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 328/2019, de 24 de enero, (AS 3924,2018)

- Los que supongan un incumplimiento de notificación a la autoridad laboral en AT y EP, 2.
- Los que supongan un incumplimiento de notificación a la autoridad laboral en la apertura o reanudación del centro de trabajo, 3.
- Los que afectan a los incumplimientos y obligaciones de la normativa de PRL, 4 y 5.
- Los que afectan al sector de la construcción, en el ámbito de la Ley 32/2006, 6 y 7.

El primer punto del artículo 11 de la LISOS, dice: *“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.”* En cualquier ámbito laboral, la correcta adecuación del medio para la seguridad de los trabajadores es muy importante, ya que se consigue evitar un riesgo posterior. Por ese motivo, reiteramos que es primordial la vigilancia y el control que el empresario tiene que llevar a cabo para garantizar que se cumpla.

Lo primero que se debe de tener en cuenta, es lo que dice el marco normativo sobre lo que se entiende por una adecuación del orden y la limpieza en el centro de trabajo. Así pues, una buena forma de interpretarlo sería como define un inapropiado ambiente la *Nota Técnica de Prevención 481: “existen numerosos accidentes producidos por golpes y caídas como consecuencia de un ambiente desordenado o sucio, suelos resbaladizos, materiales colocados fuera de su lugar y acumulación de material sobrante o de desperdicio”*. Con ello, deducimos que si en un entorno de trabajo se dan estas condiciones son razones suficientes para que exista un incumplimiento del artículo 11.1 de la LISOS.

A nuestro juicio, el apartado 1 de este artículo podría estar directamente relacionado con otros apartados del mismo, como son los puntos 4 y 5 ya que hacen referencia al cumplimiento y obligaciones del empresario en materia de PRL, estableciendo una relación del punto primero con los mencionados.²⁶

Es importante destacar, que dicha relación deriva al *Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo*. En consecuencia, los incumplimientos por parte del empresario de esas condiciones mínimas han sido tipificados como infracciones administrativas.

Se hará hincapié en varios artículos del RD, para explicar la justificación que hace la jurisprudencia cuando no se dan las condiciones adecuadas en la normativa. Precisamente, el artículo 3 señala que el empresario tiene el deber de amparar a sus trabajadores bajo una eficiente seguridad y salud y el artículo 5, igualmente, indica lo que se entiende por un correcto orden, limpieza y mantenimiento.

²⁶ STS (Sala de lo Social, Sección 6ª), núm. 151/2020, de 3 de abril, (JUR 2020\173632)

En la adecuada línea de prevención, existen buenas prácticas que puede llevar a cabo la empresa, como una planificación de la limpieza, comprometiéndose así a la Dirección, y evitando accidentes innecesarios a los empleados. Sostenemos que desarrollar un Plan de Limpieza y Desinfección, garantiza a la empresa un menor caso de accidentes y un ambiente seguro.

Continuando con el análisis del punto 2 del artículo 11, este expone que *“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”*.

Primero de todo, es lógico que la jurisprudencia aprecie que se haya cometido un accidente de trabajo o enfermedad profesional, en los términos que el marco jurídico indica. Es la LGSS, en los artículos 156 y 157, donde define que es un AT y EP, respectivamente.

Una vez concretado esto, se observa que la tramitación de los procesos que conlleven cualquiera de los casos que nos indica la LGSS, debe hacerse mediante el Sistema Delt@ (Declaración Electrónica de Trabajadores Accidentados). El tiempo y forma que exige el artículo 11.2 viene recogido en la *Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico*. La responsabilidad de que se cumpla la tramitación en tiempo y forma recae sobre el empresario, ya que como indica el artículo 23.3 de la LPRL²⁷, será este quien deba notificarlo a la autoridad laboral.

Si el AT o EP tienen carácter leve, el plazo que dispone el empresario para dicha notificación, desde que tuvo suceso el accidente o bien la baja médica, es de cinco días hábiles.²⁸

Se entenderá una correcta interpretación de la ley, cuando la comunicación y la forma se haga en los términos que hemos mencionado; por lo contrario, se habrá cometido una infracción leve en materia de PRL. Así es como lo contempla el artículo 27.3 de la LISOS *“No remitir al organismo competente, dentro del plazo y debidamente cumplimentados, los partes de accidentes de trabajo cuando éstos tengan carácter leve.”*

En relación con el apartado 3, del artículo 11 *“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,*

²⁷ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 2271/2019, de 21 de mayo, (RJ 508/2018)

²⁸ STSJ Castilla la Mancha (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 1429/2020, de 16 de junio, (AS 840,2020)

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.”

Entendemos que lo primero que se debe establecer y tener claro, dentro del marco normativo, es lo que se interpreta por centro de trabajo en dicha cuestión. Para ello, hay que acudir al artículo 1.5 del ET *“A efectos de esta ley se considera centro de trabajo la unidad productiva con organización específica, que sea dada de alta, como tal, ante la autoridad laboral.”* Intuimos que el conflicto en este aspecto existirá cuando haya centros de trabajo que no coincidan con el domicilio social de la empresa, y por tanto debemos entender como tal, el lugar donde los empleados prestan sus servicios.

Nuestro parecer es, que siendo importante determinar donde se desarrolla la actividad, será más primordial que la autoridad laboral pueda comprobar el cumplimiento del Plan Laboral de Seguridad y Salud que se haya desarrollado en el centro de trabajo y conocer la evaluación de riesgos y la planificación de la prevención. Por esa razón, tendrán que ir de la mano el establecimiento del Plan de Seguridad y Salud con la comunicación de apertura del centro de trabajo.

Como se explica con anterioridad, el empresario es el encargado de notificar a la autoridad laboral la apertura o la reanudación de actividades en los centros de trabajo, como lo refleja el artículo 1.2 de la *Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril*, que se debe ejecutar en los treinta días siguientes como afirma el artículo 2.1 de la citada Orden. De manera que, se entenderá que se quebranta el artículo 11.3 de la LISOS, siempre y cuando la jurisprudencia deduzca que se han vulnerado dichos artículos.

A continuación, se resolverá lo que expone tanto el artículo 11.4 como el 11.5 de la LISOS, ya que ambos se refieren a los incumplimientos y obligaciones de la normativa de PRL, cuando no estén tipificadas como graves. De tal forma, estos dictan que son infracciones leves *“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.”*

Estamos de acuerdo en que existe una vulneración de dichos artículos cuando hay una ausencia de cumplimiento de funciones y responsabilidades, competencias e interrelación de cada área funcional en materia de prevención de riesgos laborales. ²⁹

²⁹ STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 2938/2018, de 18 de diciembre, (AS 2019/1082)

Igualmente, se observa en otras STS, que se califica de infracción leve, la ausencia de medidas de protección siempre que no resulten graves o muy graves. Nos resulta lógico que se considere de tal forma, puesto que, *“cuando se habla de riesgo debemos atender a los previsibles no a los fortuitos o frutos de la fatalidad”*³⁰

Máxime, teniendo en cuenta que según lo dispuesto en el artículo 39 de la LISOS, que versa sobre los criterios de graduación de las sanciones, una sanción leve puede ser tipificada en su grado mínimo, medio y máximo.³¹

Por último, el artículo 11 de la LISOS menciona los apartados correspondientes al sector de la construcción. *“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.”*

En este último análisis, se destacan varias conclusiones con respecto al sector de la construcción y, con respecto a estas, se estudiará cuando se comete una infracción que conlleva una sanción por incurrir en ella.

De este modo, cuando se trate de casos en los que aparece una empresa declarada como contratista principal, pero a la vez como promotora de la obra; es decir, que es calificada como promotora-contratista porque ésta ha subcontratado a otra para que realice la obra, se debe considerar cuál de ellas es autora de la infracción, recurriendo al artículo 3.e) de la *Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*, *“Contratista o empresario principal: la persona física o jurídica, que asume contractualmente ante el promotor, con medios humanos y materiales, propios o ajenos, el compromiso de ejecutar la totalidad o parte de las obras con sujeción al proyecto y al contrato. Cuando el promotor realice directamente con medios humanos y materiales propios la totalidad o determinadas partes de la obra, tendrá también la consideración de contratista a los efectos de la presente Ley; asimismo, cuando la contrata se haga con una Unión Temporal de Empresas, que no ejecute directamente la obra, cada una de sus empresas miembro tendrá la consideración de empresa contratista en la parte de obra que ejecute.”*³²

³⁰ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 708/2018, de 11 de enero, (RJ 303/2017)

³¹ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 5/2018, de 11 de enero, (AS 2018/761)

³² STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 4122/2018, de 25 de junio, (AS 2018/176)

Una vez identificada la empresa contratista, se prosigue con el incumplimiento definido en el artículo 11.6 de la LISOS, con respecto al libro de subcontratación.

El artículo 13 del *Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*, refleja la obligatoriedad de disponer de este por parte del contratista, *“Cada contratista, con carácter previo a la subcontratación con un subcontratista o trabajador autónomo de parte de la obra que tenga contratada, deberá obtener un Libro de Subcontratación habilitado que se ajuste al modelo que se inserta como anexo III.”* Es evidente, que no poseer el Libro de Subcontratación y, además, no llevarlo al día reflejando todos los datos relevantes a la obra, tiene que implicar una infracción del artículo 8 de la Ley Reguladora de la subcontratación con respecto a lo que dicta el artículo 11 de la LISOS relativo a esta cuestión.³³

3.4.2. Análisis de las infracciones graves

Entrando a analizar las infracciones graves en materia de PRL, son aquellas que se encuentran tipificadas en el artículo 12 de la sección 2ª de la LISOS. Forman parte del pilar fundamental de la responsabilidad administrativa.

Este artículo, es sin duda, el que contempla mayor número de supuestos que derivan en incumplimientos en materia de PRL.

Dentro de este artículo hay 29 apartados, es decir, 29 situaciones en las que pueden encontrarse infracciones en materia de PRL, que se dividen en 6 amplios grupos según los tipos de incumplimientos:

- De la acción preventiva de la empresa. Este es el que más apartados del artículo alberga y el que, por lo general, más se sanciona. (1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 16, 17 y 18).
- De la organización en PRL de la empresa. (15, 18, 19 y 20).
- De la participación de los trabajadores (11 y 12).
- De las medidas de cooperación y coordinación con otras empresas (13, 14 y 24).
- Específicos del sector de la construcción (23, 24, 27, 28 y 29).

³³ STS (Sala de lo Contencioso-Adm, Sección 2ª), núm. 1791/2013, de 1 de octubre, (AS 2013/304)

- Por último, los incumplimientos relativos a los agentes externos de la acción preventiva. (21, 22, 25 y 26).

Es procedente adentrarse ahora en el análisis como el realizado previamente con las infracciones leves, se estudia cómo entiende la Jurisprudencia los diferentes supuestos para determinar la sucesión de las diversas infracciones. Es decir, qué procesos sigue para determinar la vulneración de los diferentes artículos en cada situación, para finalmente desembocar en dichas infracciones.

Comenzando por el primer apartado de este artículo, se observa como entre otros apartados de este, se hace referencia a las infracciones en el sistema de prevención de la empresa y a la integración de dicha actividad preventiva.

Especificando un poco más en dicho artículo, éste trata sobre la inexistencia o deficiencia en el plan de prevención de la empresa. Por ejemplo, la falta de instrucciones o procesos de ejecución de las tareas de trabajo para algún puesto determinado. Además de no proceder con los correspondientes seguimientos en materia de PRL, como las evaluaciones de riesgos y el contenido establecido en dicha normativa de PRL.

La jurisprudencia, para entrar a valorar los incumplimientos cuyos efectos acaban en la infracción del artículo 12.1 de la LISOS, debe acudir a los artículos 14, 15 y 16 de la LPRL, correspondientes al cumplimiento de las medidas de seguridad en la empresa, las obligaciones del empresario frente a la PRL y los principios de la acción preventiva, en los que se especifica lo necesario para la correcta gestión y aplicación del plan de PRL.

También a decretos más específicos en función del accidente y de las funciones de dicho puesto de trabajo, por ejemplo, el *RD 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorso lumbares, para los trabajadores*³⁴.

Dicho esto, la Jurisprudencia incurre en estos incumplimientos cuando afectan al propio desarrollo y especificación de las medidas preventivas, es por ello, por lo que se describe la ausencia de una determinación de procesos desarrollados en la empresa, y en la inexistencia de una política preventiva específica³⁵. Nuestra opinión concuerda completamente con las decisiones que toma el legislador en estos casos, y como justifica cada incumplimiento con la debida normativa. Dicho eso, queremos remarcar la

³⁴ STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 249/2020, de 15 de junio, (AS 219,2019)

³⁵ STS (Sala de lo Social, Sección 3ª), núm. 275/2019, de 28 de junio, (RJ 865/2017)

necesidad de tener una buena cultura preventiva en la empresa. Esto hará que el empresario no actúe en función de las necesidades que le surjan una vez tengan lugar los accidentes de trabajo, sino que preverá los posibles riesgos para proteger la salud y seguridad de sus trabajadores.

El segundo apartado del artículo 12, hace referencia a la no realización de reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia. Dice así: *“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”*.

En cuanto a esta infracción, principalmente se recurre al mero incumplimiento de la LPRL. En concreto al párrafo 3º del artículo 14.1, al artículo 22 de la LPRL³⁶, que es el que hace referencia a la vigilancia de la salud, y en los casos que así proceda, también al artículo 25, ya que es el que se centra en la protección de los trabajadores especialmente sensibles³⁷ a determinados riesgos.

Además de la citada Ley, se recurre también al artículo 19 del ET, dónde se recogen todos los derechos de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo. También al *Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención*. Concretamente en el apartado 3 de su artículo 37.

Según marca la Ley, se entiende que la realización de los reconocimientos médicos es voluntaria. Pero en relación con dicha voluntariedad, nos surge una duda relativa a qué ocurriría si sucediese lo contrario. Es decir, si en vez de ser el empresario quien no ofrece la posibilidad de realizar los reconocimientos médicos a sus trabajadores, fueran ellos quienes renuncian a realizar dicha prueba. Pues bien, tras analizar la jurisprudencia correspondiente con este tipo de infracciones, podemos concluir que, en este caso no sería el empresario quién comete la infracción.

Según se ha podido observar, si la evaluación de riesgos manifiesta la existencia de un riesgo grave para la salud de los trabajadores, sería el propio trabajador quien incurriría en una infracción la cual derivaría en sanción, o incluso en despido procedente.³⁸

Por ello es relevante destacar la importancia que tiene crear un vínculo de confianza bilateral entre los trabajadores y el empresario. De esta forma, el empresario velará por la salud de sus trabajadores, sin ni

³⁶ STS (Sala de lo Social, Sección 2ª), núm. 40/2020, de 15 de enero, (RJ 646/2019)

³⁷ STS (Sala de lo Social, Sección 4ª), núm. 108/2020, de 3 de marzo, (RJ 455/2019)

³⁸ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 148/2020, de 22 de septiembre, (RJ 109/2019)

siquiera plantearse la posibilidad de no proporcionarles la opción de realizarse los reconocimientos médicos en este caso. Por la otra parte, los trabajadores atenderán a las recomendaciones que les hagan sus empresarios al respecto, en caso de que consideren que dichas pruebas, sean beneficiosas para su propia seguridad.

El artículo 12.6 de la LISOS, *“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.”* Respecto a este artículo, la responsabilidad y el cometido de que se cumpla recae directamente sobre el empresario.³⁹

Asimismo, para que la jurisprudencia entienda que no se ha vulnerado el artículo 12.6 de la LISOS, a su vez no se han debido infringir los artículos 14, 15 y 16 de la LPRL, puesto que hacen referencia a el cumplimiento del empresario a garantizar una protección a sus trabajadores, relacionándolo directamente con el deber de que exista una planificación de la actividad preventiva que se deduzca de la evaluación de riesgos previa y principalmente, porque estos constituyen parte de las obligaciones del empresario en esta cuestión.

No obstante, aún estando de acuerdo con lo dictado, desde nuestro punto de vista, se debe matizar que, aunque en algunos casos la empresa decida derivar este asunto a un servicio de prevención ajeno, compartimos plenamente, según lo dispuesto en los artículos 14 y 31 de la LPRL, que, pese a que la entidad tuviese contratado su servicio de prevención con otra, no podrá justificar su incumplimiento en dicha materia si esta sufre dificultades de cualquier tipo.

Por otro lado, el artículo 12.8 de la LISOS dicta *“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.”*⁴⁰

En este caso, está muy claro lo que la jurisprudencia decreta con respecto a una incorrecta práctica del artículo mencionado, su infracción se refleja en la vulneración del artículo 19 de la LPRL.⁴¹ En este, se encuentran varios requisitos para que se entienda un adecuado cumplimiento respecto a formación de los

³⁹ STSJ de Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 2005/2017, de 29 de junio, (JUR 2017/231671)

⁴⁰ STS (Sala de lo Social, Sección 4ª), núm. 281/2020, de 22 de septiembre, (JUR 2020\353015)

⁴¹ STS (Sala de lo Social, Sección 3ª), núm. 42/2020, de 10 de febrero, (JUR 2020\133487)

trabajadores y deben cumplirse cada uno de ellos. Suponemos que no es acertada la interpretación que algunas empresas hacen sobre esta materia, puesto que muchas de ellas creen que es suficiente una formación que solo hace referencia a la entrega de la documentación y no en las condiciones que exige el artículo mencionado.

Con respecto a este artículo, nuestra opinión es firme y totalmente adecuada a lo que promulgan las sentencias sobre esta cuestión. La formación de los trabajadores sobre materia de prevención de riesgos laborales en las empresas y en sus puestos específicos de trabajo, es clave para evitar posteriores accidentes, ya que su integridad física no puede verse reflejada como un coste sino como un valor para sus empresas. Del mismo modo, el deber empresarial bajo nuestro punto de vista nunca puede ceñirse simplemente a que se imparta esa formación, sino por el contrario, es importante subrayar que debe sumarse a la formación, un seguimiento de tal modo que el empresario sea conocedor de que el trabajador ha hecho un correcto aprendizaje y asimilación de la formación impartida.

En este caso concreto, entendemos que no cabría la posibilidad de tipificar la infracción como lo dispuesto en el artículo 11.4. y 5 de la LISOS que hacen referencia a los incumplimientos y obligaciones en PRL, ya que deducimos que, aunque en algunos supuestos puede que no se deriven accidentes por la omisión o mala gestión de la formación de los trabajadores siempre existirá un riesgo de que se puedan producir. Del mismo modo que nunca se podrá calificar y entender como una exacta y suficiente formación, aquellas que se den tarde, es decir, tiempo después de la contratación, las que sean insuficientes tanto en tiempo como en contenido y aunque sean suficientes no se adapten a los puestos de trabajo.

Dentro del artículo 12 de la LISOS, se observa la existencia de un apartado que tiene gran relevancia a nuestro juicio dentro de las infracciones en materia de PRL. Se debe a la cantidad de jurisprudencia que se encuentra referente a este apartado.

Se trata del artículo 12.16, el cual recoge todos los incumplimientos de la normativa de PRL que supongan un riesgo grave para los trabajadores. Éste a su vez tiene diferentes apartados, pero la jurisprudencia trata mucho lo referente al apartado b) y al f), que dicen así:

“b) Diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipos.

f) Medidas de protección colectiva o individual.”

El 12.16 b) hace referencia a la utilización de maquinaria, por ello, para detectar un incumplimiento que tenga como efecto esta infracción, lo primero que hay que conocer, es qué abarca el significado de equipo de trabajo. Dicho concepto, viene definido en el segundo artículo del *Real Decreto 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*⁴². Dice así: “a) Equipo de trabajo: cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizado en el trabajo.”

Por lo que se observa, esta norma es un pilar fundamental en la valoración de esta infracción, ya que está destinada a garantizar que la presencia o utilización de los equipos de trabajo de la empresa no derive en riesgos para la seguridad o salud de los trabajadores.

En la mayoría de las situaciones en las que se da la infracción del artículo 12.16 b), se refleja el incumplimiento de los artículos 3.1 y 3.4, 1.2 y 1.4 del anexo i y los puntos 1, 2, 3, 7 y 14 del anexo ii. Esto se percibe, por ejemplo, en casos en los que la maquinaria no cuenta con el certificado de conformidad, o no cuentan con el respectivo manual de instrucciones⁴³.

Otra norma referente en este tipo de infracciones y también de vital importancia, es el *RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo*, ya que el propio apartado b), hace referencia a las instalaciones y su disposición.

Así pues, lo primero que se debe tener en cuenta es, qué se considera lugar de trabajo. Como bien dice esta norma, son lugares de trabajo todas las áreas dónde los trabajadores accedan por motivo de su trabajo, incluyendo las zonas de descanso.

En el Anexo I de esta norma, se encuentran los requisitos mínimos de seguridad en cuanto a las condiciones constructivas. En esta se ven reflejados muchos de los incumplimientos relativos a la infracción tratada. Un motivo muy común es, por ejemplo, los accidentes por derrumbamiento de falsos techos⁴⁴, lo que representa una vulneración del artículo 4.1 de esta norma citada, que conlleva a la infracción del artículo 12.12 b) de la LISOS.

En cuanto a la Ley primordial en la que se basan todas las infracciones de este artículo de la LISOS, en este apartado concreto, hacen referencia a los artículos 14-19 que reflejan el incumplimiento por parte del empresario de sus obligaciones en materia de PRL.

⁴² STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 143/2019, de 2 de mayo, (AS 129,2019)

⁴³ STSJ Murcia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 683/2019, de 5 de junio, (AS 163,2019)

⁴⁴ STSJ Oviedo (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 705/2019, de 2 de abril, (AS 167,2019)

El apartado f, citado anteriormente, hace alusión a las medidas de protección colectivas o individuales. Para ello, primero hay que entender la definición de equipo de protección individual, la cual viene dada en el artículo 2.1 del *Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual*. Dice así: “cualquier equipo destinado a ser llevado o sujetado por el trabajador para que le proteja de uno o varios riesgos que puedan amenazar su seguridad o su salud, así como cualquier complemento o accesorio destinado a tal fin”, excluyendo de esta, lo especificado en el siguiente apartado de este.

Dicho esto, al tratarse de una infracción relativa a los equipos de trabajo, consideramos este decreto uno de los focos principales, ya que en él se reflejan todos los incumplimientos que derivan en dicha infracción. En la mayoría de los casos, se refleja un incumplimiento de los artículos 3, 4 y 5.1. Cuando concurra lo citado en el artículo 4, deberá constar en la documentación relativa a la PRL especificada en el artículo 23 de la LPRL.

En los artículos 3, 4, 5 y anexos del *RD 486/1997* citado anteriormente, también aparece información relativa en cuanto a qué equipos de protección utilizar en función de las características del lugar de trabajo y del riesgo que se quiere prevenir. El apartado 11. 2º del Anexo I⁴⁵, refleja las medidas de protección colectivas frente a incendios en función de las características del lugar de trabajo.

Otras infracciones que se cometen con una gran asiduidad en las empresas son las relativas al sector de la construcción, esto deriva en el análisis de los apartados 23 y 24 del artículo 12 de la LISOS. Son los que engloban los incumplimientos relativos a la elaboración del plan de seguridad⁴⁶, a la realización de su seguimiento⁴⁷ y a las obligaciones correspondientes al promotor.

Como se comenta al inicio de este apartado de las infracciones graves son más los que se agrupan dentro del bloque de incumplimientos específicos del sector de la construcción, pero en función de la jurisprudencia analizada, procede destacar estos dos apartados en concreto.

Además de la LPRL, la norma principal en estos supuestos, como bien indican los propios apartados 23 y 24, es el *Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción*.

⁴⁵ STSJ Islas Canarias (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 02153/2019, de 23 de diciembre, (AS 1965,2019)

⁴⁶ STS (Sala de lo Social, Sección 2ª), núm. 104/2020, de 15 de abril, (RJ 288/2019)

⁴⁷ STSJ Castilla y León (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 469/2020, de 12 de marzo, (AS 2079,2019)

Para entender este tipo de infracciones en el sector de la construcción, lo primero que se debe entender, son los conceptos definidos en el artículo 2 de esta norma, ya que en las obras de construcción intervienen sujetos no habituales en otros ámbitos y que no han sido regulados con anterioridad, estos son el promotor, el proyectista, el contratista o el subcontratista.

Todos los incumplimientos basados en esta norma son referentes a los artículos 7 y 11. En estos casos, la jurisprudencia no duda a la hora de incurrir en una infracción, en cuanto detecta un incumplimiento de cualquier artículo de este Decreto, considera que procede imponer sanción con motivo de dichas infracciones.

Es frecuente que muchas de las infracciones del artículo 12.23, se cometan en sintonía con infracciones del artículo 12.16⁴⁸, en relación con el artículo 11 *del RD 1627/1997*.

Bajo nuestro punto de vista, son dos infracciones muy relacionadas entre sí. En base al análisis de jurisprudencia llevado a cabo de los efectos de dichas infracciones, hemos podido observar, que en la gran mayoría de casos sucede la misma consecución de hechos. Quedan reflejadas una serie de medidas preventivas obligatorias en relación con la maquinaria o con las instalaciones del propio puesto en el plan de seguridad y salud, y en el momento del accidente, inspección observa que no cumplen las medidas descritas en dicho plan. Es por ello, por lo que encontramos una relación directa entre ambas infracciones.

Continuando con el otro apartado relacionado con la construcción, el 24, cabe recordar que es el que guarda relación con las obligaciones de los promotores en obras de construcción. Cómo se menciona al principio, otro de los apartados con una gran cantidad de infracciones.

Dentro del artículo 12.24, se observa que hay 5 subapartados, cada uno de ellos hace referencia a un incumplimiento en concreto. Cabe destacar el apartado e)⁴⁹, debido a la multitud de jurisprudencia encontrada, en la que se dan supuestos de ese determinado incumplimiento.

Dicho esto, el 12.24 e) dice textualmente: *“No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra”*.

⁴⁸ STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 47/2020, de 28 de enero, (AS 710,2019)

⁴⁹ STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 265/2019, de 7 de mayo, (AS 191,2019)

Bajo nuestro criterio, este apartado sería como un “comodín” para el legislador que juzgue la infracción. Es decir, en caso de considerar que existe un riesgo que pueda acarrear repercusiones graves para los trabajadores, y se considere que debe imponerse una sanción, si dicho incumplimiento no se alberga en ninguno de los otros subapartados, siempre pueden recurrir a este. A nuestro parecer, no resulta justo especificar la existencia de una infracción con un artículo tan genérico. Pero somos conscientes de la necesidad de incluir en las normas apartados como este, debido a la imposibilidad de reflejar por escrito todos y cada uno de los posibles incumplimientos que puedan existir.

Comentado esto, cabe destacar que, a la hora de determinar dicha infracción, además de incurrir en el incumplimiento de la LPRL, todas las sentencias coinciden en los incumplimientos marcados en los artículos 9 y 10 del *RD 1627/1997*⁵⁰.

3.4.3. Análisis de las infracciones muy graves.

Estas infracciones se encuentran tipificadas en el artículo 13 de la LISOS. La finalidad de estas es sancionar las conductas empresariales que conllevan mayor nivel de gravedad. Es decir, incumplimientos de las obligaciones referidas a colectivos especialmente protegidos por la ley, por ejemplo; menores, embarazadas o personas con discapacidad, siempre y cuando puedan generar a los trabajadores situaciones de riesgo grave e inminente (artículo 4.4 LPRL). Además, abarca los incumplimientos en el sector de la construcción, detallados en la *Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*.

El artículo 13, se compone de 17 apartados, que pueden reagruparse en los siguientes tipos de incumplimientos:

- Los que afectan a trabajadores de colectivos especialmente protegidos, 1, 2⁵¹ y 4.
- Los que supongan situaciones de riesgo grave e inminente, 3, 6, 9 y 10.
- Los que afecten a los SSP ajenos, auditorías o entidades que certifiquen la formación, 11 y 12⁵².
- Los que afectan a la organización preventiva, 5, 7, 8, 13, 14.
- Los que afectan al sector de la construcción, en el ámbito de la Ley 32/2006, 15, 16 y 17.

⁵⁰ STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 371/2018, de 11 de julio, (RJ 178/2018)

⁵¹ STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 1426/2019, de 30 de mayo, (JUR 2019,198144)

⁵² STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 684/2019, de 19 de diciembre, (AS 2020,448)

Analizando jurisprudencia de los dos últimos años (2019/2020), se puede decir que las infracciones más relevantes, y que con mayor frecuencia se incumplen, son las relativas a los apartados 10, 11, 8, 1, 2 y 12.

El incumplimiento más repetido por parte de las empresas es el que hace referencia al artículo 13.10 de la LISOS, dice así: *“No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores”*.

Como se menciona anteriormente, forma parte del bloque de los supuestos que generan situaciones de riesgo grave e inminente para los trabajadores.

A diferencia de los otros dos tipos de infracciones tratados anteriormente, las infracciones muy graves no prosiguen un procedimiento tan estricto a la hora de la normativa a la que acudir para respaldar dichos incumplimientos.

Tras leer muchas sentencias en relación con esta infracción, se observa que son un cúmulo de incumplimientos diferentes, por ello es por lo que el legislador las computa como muy graves.

Con ello queremos decir, que depende del tipo de accidente producido, se debe acudir a una norma u otra en base a los hechos ocurridos. Por ejemplo, en un supuesto de incendio por el manejo de productos químicos⁵³, hay que hacer referencia a la norma que trata las atmósferas explosivas, es decir *al Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo*. En ese supuesto concreto, se ve claro el incumplimiento según el artículo 3 de este decreto, alegando el incumplimiento del artículo 15.1 de la LPRL.

La mayoría de las infracciones relacionadas con este apartado del artículo, tienen lugar en el sector de la construcción⁵⁴. Por lo que las normas que tratan los incumplimientos que se producen, son todas las tratadas en el apartado previo de infracciones graves. A estas, hay que añadir el *Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo*, de bastante relevancia también en los supuestos analizados, ya que se trata de otro de los motivos principales por los cuáles las empresas incurren en dicha infracción.

⁵³ STSJ de Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 698/2019, de 23 de diciembre, (AS 2020/645)

⁵⁴ STSJ Madrid (Sala de lo Social, Sección 4.ª), núm. 1000/2019, de 12 de diciembre, (JUR 2020, 99527)

No es coincidencia que, según una estadística de siniestralidad laboral del Ministerio de Trabajo y Economía Social⁵⁵, el sector de la construcción también sea uno de los sectores con más accidentes laborales. Por lo que, a nuestro parecer, existe una clara relación de causalidad entre la siniestralidad laboral y las infracciones muy graves cometidas por las empresas en materia de PRL.

Se observa que, en algunos supuestos, además de la infracción en materia de PRL con su correspondiente sanción, se le puede imputar al empresario pena de prisión e inhabilitación especial para el ejercicio del derecho al sufragio pasivo durante el tiempo de duración de la condena y la Inhabilitación para ejercer como administrador, socio, funciones de gerencia y dirección de personal de obra por el tiempo de la duración de la condena privativa. Todo ello como consecuencia de delito de homicidio imprudente⁵⁶ respecto a algún trabajador.

El siguiente apartado a tratar, es el referente al artículo 13.11. Que al igual que se ha mencionado del apartado anterior, también se repite con bastante frecuencia, por lo que consideramos que se trata del segundo más relevante.

Este artículo viene a decir que, la realización de las actividades como servicio de prevención ajeno, sin contar con su previa acreditación⁵⁷, supone una infracción muy grave.

Dicha infracción, se produce por el incumplimiento de diversas normas, siendo el principal incumplimiento, el reflejado en el artículo 17.2 del *RD 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los SSP*.

Continuando según la relevancia que hemos considerado respecto a la importancia de las infracciones muy graves, el siguiente artículo estudiado es el 13.8. Este artículo contempla el mismo incumplimiento que el referido a una de las infracciones graves, el artículo 12.14. La diferencia existente entre ambos, es que este hace referencia a las actividades consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.

⁵⁵MITES. Estadísticas de Accidentes de Trabajo: <http://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>.

⁵⁶ STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 2214/2019, de 3 de diciembre, (AS 2020, 1211)

⁵⁷ STSJ Madrid (Sala de lo Social, Sección 4.ª), núm. 168/2019, de 28 de febrero, (AS 2019, 1402)

Dentro de este artículo, se encuentran dos apartados. Uno hace referencia al incumplimiento por no adoptar el empresario las medidas de prevención necesarias, por ejemplo, la falta de identificación de los riesgos laborales⁵⁸. Y el otro se refiere al incumplimiento, con motivo de la falta de recursos preventivos⁵⁹.

Para entender esto en profundidad, conviene entender primero el concepto de recurso preventivo⁶⁰ en su totalidad.

Dicho esto, los incumplimientos que derivan en estas infracciones se encuentran tipificados en las siguientes normas:

Los artículos 4 y 19 del ET y los artículos 14, 15 y 32.bis de la LPRL. Además, según nos marca el *RD 39/1997*, en su disposición adicional 12.1, las actividades señaladas en el artículo 22.bis. 1b) de la misma norma, se consideran actividades peligrosas o con riesgos especiales siempre que concurra alguno de los supuestos detallados en dicha disposición, generando así la infracción del 13.8 b).

Según se puede observar, principalmente en el sector de la construcción, es muy común que las empresas contratistas permitan que se trabaje sin la condición de recurso preventivo. Esto se debe a los “vacíos legales” que hay al respecto, es decir, no hay legislación que regule el recurso preventivo en los trabajadores autónomos. A eso hay que añadir la inobservancia y la negligencia por parte de las empresas de las medidas preventivas, es decir, los empresarios mal entienden las normas y las aplican de forma equivocada según les convenga. Todo ello, es lo que acaba generando la comisión de dicha infracción.

Al respecto opinamos que, el empresario se centra en tener en orden todo lo relativo a la documentación de cara a que se presente Inspección de Trabajo. Pero en sí, no apreciamos que dispongan de una correcta cultura preventiva, es decir, no muestran preocupación por sus trabajadores, sino en tener en regla todos los documentos obligatorios sobre esta materia. De forma que no priorizan la vigilancia de las medidas preventivas. Esta errónea actuación de dicho recurso preventivo queda descubierta cuando tiene lugar un accidente de trabajo. Por lo que convierten las medidas preventivas, en medidas correctivas, en lugar de eliminar los peligros existentes o reducirlos, van cubriendo las medidas que no se han ido estableciendo. Por este motivo, consideramos apropiadas las sanciones que les son impuestas a las empresas.

⁵⁸ STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 525/2019, de 6 de marzo, (JUR 2019,167575)

⁵⁹ STSJ C.Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 166/2020, de 21 de enero, (AS 2020,754)

⁶⁰ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: *Nota técnica de prevención: El recurso preventivo*. s.l., INSHT, 2013.

Finalizamos el análisis de los efectos de las infracciones muy graves, con el artículo 13.1, que hemos considerado otro de los apartados más relevante de este artículo, debido a la reiteración de infracciones cometidas por las situaciones que en artículo se nombran, dice así: *“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”*⁶¹. Como se ha mencionado al principio, forman parte de los colectivos especialmente protegidos por la ley.

Esta infracción, es la consecuencia de incumplir los artículos 16.2 y 26 en sus apartados 1, 2 y 3 de la LPRL.⁶²

La discriminación por maternidad y PRL, siempre ha sido un problema presente en las empresas. Pese a que la jurisprudencia haya comenzado a introducir esta materia, sigue existiendo dicha discriminación. Debido a los incumplimientos a la hora de determinar los riesgos en las evaluaciones de trabajo⁶³, hay situaciones en las que se les niega a dichas trabajadoras una adaptación del puesto, o el cambio de actividad y en caso de no ser posible, suspensión del contrato, alegando la existencia de posibles riesgos para el embarazo o la lactancia. En nuestra opinión pese a que, en ocasiones, se siga viendo dicha discriminación hacia este tipo de trabajadoras, consideramos que la jurisprudencia ha dado un avance bastante considerable al respecto.

En situaciones en las que se haya pasado por alto en la evaluación un riesgo profesional, ante la condición de una trabajadora embarazada o lactante, además de acarrear la correspondiente sanción por motivo de infracción del 13.1, puede considerarse también una vulneración de un derecho fundamental de la trabajadora. Y si así lo desease, podría finalizar la relación laboral justificando un despido improcedente, con su correspondiente indemnización.

Estamos completamente de acuerdo con las facilidades que tienen las trabajadoras afectadas en este tipo de supuestos. Ya que hoy en día, con que la trabajadora pueda probar que está embarazada y que la empresa no ha querido realizar alguno de los cambios oportunos mencionados anteriormente ante la existencia de un riesgo profesional, se sabe que tiene todas las de la ley con ella.

⁶¹ STSJ Islas Canarias (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 1227/2019, de 21 de noviembre, (JUR 2020,136881)

⁶² STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 221/2019, de 24 de junio, (JUR 2019,279309)

⁶³ STSJ Murcia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 207/2019, de 6 de marzo, (JUR 2019,114593)

4. CONCLUSIONES

Como conclusión al desarrollo de este proyecto, en primer lugar, podemos decir que la dificultad primordial con la que nos hemos encontrado ha sido esclarecer la opinión que elabora el legislador con respecto a las infracciones tratadas. Eso se debe a la gran variedad de infracciones administrativas en materia de PRL, lo que explica que, en muchas ocasiones la valoración jurídica de los incumplimientos se realice de forma abstracta y genérica y, por consiguiente, derive en una interpretación abierta de la jurisprudencia.

Además, otro obstáculo encontrado en el progreso de nuestro trabajo hace referencia a la tipificación de las sanciones. Con esto queremos decir que, durante el proceso de análisis de la jurisprudencia, en muchas ocasiones los criterios de los legisladores a la hora de clasificar una sanción dentro de leve, grave o muy grave, varía en función de su apreciación de la ley. Por esta razón, nos hemos topado con otra dificultad en la elaboración del presente trabajo.

A consecuencia de las dificultades surgidas, nuestra visión de lo que leíamos con respecto al criterio y perspectiva de la graduación de las infracciones, iba cambiando en base a la interpretación jurídica que el legislador establecía.

A lo largo del proyecto, hemos intentado plasmar de una manera clara y sencilla lo importante que es que las empresas establezcan una correcta cultura preventiva. Por ello, nos ha parecido apropiado desarrollar el trabajo según la metodología comentada al principio de este.

Hemos observado que, aunque las empresas tienen una amplia variedad de marco normativo en lo que basarse para llevar a cabo una buena conducta, o para no reincidir en cosas que las leyes sancionan en esta materia, siguen cometiéndose muchas infracciones ya sean leves, graves o muy graves. Consideramos que esto se debe a una equivocada aplicación de las mismas y a una conversión de las medidas preventivas en medidas correctivas; es decir, percibimos que van cubriendo medidas no establecidas previamente en lugar de prevenir los posibles riesgos existentes.

En base a la deficiencia del incumplimiento de la normativa por parte del empresario, es preciso señalar que cuanto más elaborado, amplio y extenso sea su plan de prevención, más facilidad tendrá para no incurrir en la comisión de dichas infracciones.

Como resultado final, insistimos en el papel de culpabilidad que tiene el empresario al respecto, pues pese a la diversidad de sanciones de esta materia y el aumento progresivo de la cuantía de las sanciones, no percibimos una mejoría de las funciones del empresario en materia de PRL.

Por último, una vez finalizado el presente trabajo y sus conclusiones, queremos destacar la ampliación de conocimientos que nos ha brindado en materia de prevención de riesgos laborales, tras lograr los objetivos de la investigación. Igualmente, consideramos necesario destacar la trascendencia de seguir investigando y trabajando por la mejora de la calidad de protección y seguridad de los trabajadores. Ya que van surgiendo nuevas necesidades de mejora, y como profesionales de Relaciones Laborales debemos procurar la suficiente atención a ello.

5. BIBLIOGRAFÍA

5.1. Normativa y Jurisprudencia.

Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. Referencia: BOE-A-1978-31229

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

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.

Directiva 89/391/CEE - Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo.

Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales.

Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.

Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico.

Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en los centros de trabajo.

Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.

Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorso lumbares, para los trabajadores.

Real Decreto 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.

Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.

Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 4010/2019, de 14 de marzo, (RJ 2393,2018)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 3931/2020, de 11 de junio, (RJ 2437,3029)

STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 4848/2019 de 4 de abril, (AS 1948,2018)

STSJ Islas Baleares (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 1029/2019, de 20 de diciembre, (AS 433/2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 1063/2020 de 12 de marzo, (RJ 1458/2017)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 13851/2019, de 19 de diciembre, (RJ 892/2019)

STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 3367/2019, de 4 de abril, (AS 92,2018)

STSJ Castilla La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 3138/2019, de 19 de diciembre, (AS 1609,2018)

STSJ Galicia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 328/2019, de 24 de enero, (AS 3924/2018)

STSJ Galicia (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 3066/2020, de 24 de julio, (AS 4747/2019)

STSJ Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 128/2020, de 16 de enero, (AS 849/2019)

STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 304/2019, de 10 de octubre, (AS 299/2019)

STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 2499/2018, de 18 de diciembre, (AS 2343/2018)

STS (Sala de lo Social, Sección 3ª), núm. 140/2020, de 8 de julio, (RJ 123/2020)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 863/2019, de 12 de diciembre, (RJ 2735/2017)

STS (Sala de lo Social, Sección 7.ª), núm 3/2018, de 18 de enero, (RJ 637/2016)

STSJ Comunidad Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 1843/2020, de 20 de mayo, (AS 912/2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 10988/2019, de 2 de octubre, (RJ 2294/2018)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 3931/2020, de 11 de junio, (RJ 2437,2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 2271/2019, de 21 de mayo, (RJ 508/2018)

STSJ Castilla La Mancha (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 1429/2020, de 16 de junio, (AS 840,2020)

STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm 2938/2018, de 18 de diciembre, (AS 2019/1082)

STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 708/2018, de 11 de enero, (RJ 303/2017)

STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 5/2018, de 11 de enero, (AS 2018/761)

STS (Sala de lo Social, Sección 1ª), núm. 4122/2018, de 25 de junio, (AS 2018/176)

STS (Sala de lo Contencioso-Adm, Sección 2ª), núm. 1791/2013, de 1 de octubre, (AS 2013/304)

STSJ de Andalucía (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm 2005/2017, de 29 de junio, (JUR 2017/231671)

STS (Sala de lo Social, Sección 4ª), núm. 281/2020, de 22 de septiembre, (JUR 2020\353015)

STS (Sala de lo Social, Sección 3ª), núm. 42/2020, de 10 de febrero, (JUR 2020\133487)

STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 249/2020, de 15 de junio, (AS 219,2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 3.ª), núm. 275/2019, de 28 de junio, (RJ 865/2017)

STS (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm. 40/2020, de 15 de enero, (RJ 646/2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 4.ª), núm. 108/2020, de 3 de marzo, (RJ 455/2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 148/2020, de 22 de septiembre, (RJ 109/2019)

STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 143/2019, de 2 de mayo, (AS 129,2019)

STSJ Murcia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 683/2019, de 5 de junio, (AS 163,2019)

STSJ Oviedo (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 705/2019, de 2 de abril, (AS 167,2019)

STSJ Islas Canarias (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 02153/2019, de 23 de diciembre, (AS 1965,2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 2.ª), núm. 104/2020, de 15 de abril, (RJ 288/2019)

STSJ Castilla y León (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 469/2020, de 12 de marzo, (AS 2079,2019)

STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 47/2020, de 28 de enero, (AS 710,2019)

STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 265/2019, de 7 de mayo, (AS 191,2019)

STS (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 371/2018, de 11 de julio, (RJ 178/2018)

STSJ Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 684/2019, de 19 de diciembre, (AS 2020,448)

STSJ de Aragón (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 698/2019, de 23 de diciembre, (AS 2020/645)

STSJ Madrid (Sala de lo Social, Sección 4.ª), núm. 1000/2019, de 12 de diciembre, (JUR 2020, 99527)

STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 2214/2019, de 3 de diciembre, (AS 2020, 1211)

STSJ Madrid (Sala de lo Social, Sección 4.ª), núm. 168/2019, de 28 de febrero, (AS 2019, 1402)

STSJ País Vasco (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 525/2019, de 6 de marzo, (JUR 2019,167575)

STSJ C. Valenciana (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 166/2020, de 21 de enero, (AS 2020,754)

STSJ Islas Canarias (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 1227/2019, de 21 de noviembre, (JUR 2020,136881)

STSJ Navarra (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 221/2019, de 24 de junio, (JUR 2019,279309)

STSJ Murcia (Sala de lo Social, Sección 1.ª), núm. 207/2019, de 6 de marzo, (JUR 2019,114593)

STS (Sala de lo Social, Sección 6ª), núm. 151/2020, de 3 de abril, (JUR 2020\173632)

5.2. Manuales, Libros, Publicaciones e Informes.

MARTÍN JIMÉNEZ, Rodrigo y MATEOS BEATO, Alfredo: *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Madrid, Aranzadi, 2010.

FERNÁNDEZ-COSTALES MUÑIZ, Javier: *Prevención de Riesgos Laborales y Empresa: Obligaciones y Responsabilidades*. Navarra, Aranzadi-Thomson Reuters, 2019.

ALEGRE NUENO, Manuel: *Responsabilidad administrativa por incumplir las normas de prevención de riesgos laborales. Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*. Valencia, Dialnet, 2009, pgs. 34-38.

VALLEJO DACOSTA, Ruth y LAFUENTE PASTOR, Vicente Pedro: *Marco jurídico de la seguridad y salud en el trabajo*. Zaragoza, Presnsas Universitarias de Zaragoza, 2016.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*. Madrid, INSHT, 2015.

European Commission: *Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020*. Bruselas, ec.europa.eu, 2014.

MOLINA GONZÁLEZ-PUMARIEGA, Rocío: *La protección jurídica de la mujer trabajadora*. Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.

MORENO SOLANA, Amanda: *La prevención de riesgos de los trabajadores especialmente sensibles*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2010.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo: *Nota técnica de prevención: El recurso preventivo*. s.l., INSHT, 2013.

5.3. Páginas Web

Gabinete de prensa. Sociedad de Prevención FREMAP. Prevenir: *La prevención de riesgos laborales contribuye a mejorar la competitividad de las empresas*. <https://prevencionar.com/2011/11/30/la-prevencion-de-riesgos-laborales-contribuye-a-mejorar-la-competitividad-de-las-empresas/>.

Real Academia Española. *Diccionarios*: <https://www.rae.es/>.

MITES. Estadísticas de Accidentes de Trabajo: <http://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>.