

La Administración local, promotora ante la siniestralidad laboral (consecuencias jurídicas “sancionatorias”)

1. Introducción y consideraciones previas.
2. ¿Qué consecuencias se derivan de un accidente laboral por contravención de la normativa de prevención de los riesgos laborales?
3. La Administración pública como sujeto obligado de la norma preventiva.
4. ¿Cuáles son las especialidades normativas en materia preventiva aplicables a la Administración respecto de su personal?
5. ¿Es aplicable el REAITAP a la Administración local?
6. ¿Cuál es el concepto normativo de promotor?
7. ¿Regula la LOE la prevención de riesgos laborales de los promotores?
8. ¿Cuáles son las disposiciones específicas de la Administración promotora en materia preventiva?
9. Conforme al Real decreto 1627/1997, ¿cuáles son las obligaciones del promotor en materia de prevención de riesgos laborales?
10. ¿Qué responsabilidad en materia preventiva tiene la Administración pública cuando actúa como promotor y dónde se regula?
11. ¿Significa esto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede sancionar a la Administración pública cuando actúa como promotor?
12. En los supuestos de que la Administración promotora sea constructora, ¿le exime la subcontratación de responsabilidad en materia preventiva?
13. Vista la exclusión de la sanción administrativa a la Administración promotora por infracciones preventivas de riesgos laborales, ¿es predicable ello en todo caso del ejercicio del *ius puniendi*?

Santiago Milans del Bosch
*Magistrado especialista de lo contencioso-
administrativo, en excedencia.*
Abogado

1. Introducción y consideraciones previas

La prevención de riesgos laborales es un mandato universal dirigido a todos cuantos intervienen en el proceso productivo. El de la construcción es, en nuestra sociedad y entorno, el que más riesgos laborales ostenta o, a juzgar por la alta siniestralidad, en el que peor se prevén o menos se atienden.

La encomienda a los poderes públicos que hace el artículo 40.2 de la Constitución, como uno de los principios rectores de la política social y económica, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, conllevó a la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo. Esto ha tenido lugar con la promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (en adelante, LPRL), norma básica que regula, entre otras cuestiones, el régimen de prevención exigible a cuantos intervienen en el proceso productivo. Esta ley se desarrolla o complementa con otras normas, de inferior rango, en donde se regulan las disposiciones mínimas de seguridad en determinados sectores de la actividad productiva. Todo este elenco normativo es, junto al resto de normas legales o convencionales que contienen prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas, lo que como tal se encuadra dentro del concepto "normativa sobre prevención de riesgos laborales".

La prevención de riesgos laborales es, pues, algo obligatorio (exigible, incluso, a niveles pactados convencionalmente) para toda prestación de servicios por parte de otro, el trabajador, que los presta por cuenta y riesgo de aquél dentro de su dirección y organización, a cambio de una remuneración. Es claro que ello también incumbe a la Administración, cuando ésta es la receptora directa o indirecta de los servicios de sus trabajadores (funcionarios o "laborales") o los del contratista en los casos en que es la titular del centro de trabajo o se trate de una obra pública actúa como promotor de viviendas, competencia municipal, ésta, expresamente prevista en el artículo 63.d) de la Ley municipal y del régimen local de Cataluña.

2. ¿Qué consecuencias se derivan de un accidente laboral por contravención de la normativa de prevención de los riesgos laborales?

El accidente laboral que tiene su causa en el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales puede dar lugar a una cuádruple responsabilidad que, dada su distinta naturaleza, tiene diferente alcance y afecta a diferentes sujetos:

1. Responsabilidad administrativa sancionadora, con su propio régimen de infracciones, sanciones y

procedimiento, cuyo conocimiento compete, en Cataluña, al Departamento de Trabajo a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Cuando la posición de empresario la ostenta una administración, la responsabilidad administrativa no es de tipo sancionador (sí corrector).

2. Responsabilidad laboral, mediante los recargos (que van del 30 al 50%) en las prestaciones de la Seguridad Social. Dicha responsabilidad, que se regula en la Ley general de la Seguridad Social, sí es posible imputarla a la Administración empleadora.

3. Responsabilidad penal, en su caso, dada la tipificación del delito contra los derechos de los trabajadores en el Código penal. La acción puede ejercitarla tanto el propio perjudicado como el Ministerio Fiscal; e, incluso, un tercero en calidad de actor popular (p. ej., un sindicato). La autoridad o funcionario de la Administración responde, al igual que el resto de los ciudadanos, por actos propios, en base al principio de culpabilidad subjetiva.

4. Responsabilidad civil por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento en materia preventiva. Siendo una administración la causante del daño, la responsabilidad, patronal o a terceros, es la patrimonial (con fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJPAC). La acción de resarcimiento se ejerce por el propio perjudicado bien en sede administrativa (con posterior acceso judicial al orden contencioso-administrativo), bien en sede penal, como responsabilidad civil derivada del delito (en cuyo caso, también puede intervenir el Ministerio Fiscal en su ejercicio).

En este trabajo nos referimos a las consecuencias "sancionatorias" a la Administración por infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales, es decir, a la primera y tercera mencionadas anteriormente.

3. La Administración pública como sujeto obligado de la norma preventiva

No obstante recogerse en la Exposición de motivos de la LPRL que esta norma "se aplicará también en el ámbito de las administraciones públicas, razón por la cual la ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución. Con ello se confirma también la vocación de universalidad de la ley, en cuanto dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste", y que, "en consecuencia, el ámbito de la ley incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las administra-

ciones públicas”, el texto articulado recoge expresamente un distinto tratamiento (vestido de “peculiaridades”) entre el empleador privado y el público, lo que ya se pone de manifiesto en el artículo 3 de la LPRL (“ámbito de aplicación”), que, pese a tener una vocación expansiva y proyectar las normas de seguridad y salud en el trabajo a sujetos o relaciones jurídicas comúnmente excluidos de la aplicación de la normativa laboral (excediendo del criterio delimitador del artículo 1 del Estatuto de los trabajadores), hace una especial remisión a sus “normas de desarrollo”, entre las que destacan las atinentes a las administraciones públicas, expresamente citadas como destinatarios de las obligaciones preventivas respecto de su personal, ya sea personal laboral, ya sea personal funcionario o estatutario civil (no militar). Hacia todos ellos la Administración tiene, como cualquier empresario respecto de sus trabajadores, un “deber de protección” –artículo 14.1 de la LPRL.

Como ya se ha adelantado, el incumplimiento de las medidas de prevención de los riesgos laborales genera responsabilidad administrativa –artículo 1 del 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 (en adelante, TRLISOS) y puede generar también responsabilidad criminal en los casos en que dicha conducta se incardine en el Código penal.

Respecto a la responsabilidad administrativa, cuando la posición de empresario, o mejor dicho, empleador, la ostenta la Administración pública, tiene una “especialidad” de la actuación inspectora, según se recoge en el artículo 45.1 de la LPRL, en donde se sustituye la propuesta de sanción por un requerimiento de corrección para enmendar los incumplimientos que la generaron (la responsabilidad). A ello también se hará mención en este trabajo.

4. ¿Cuáles son las especialidades normativas en materia preventiva aplicables a la Administración respecto de su personal?

En el supuesto de que la posición de empleador la ostente la Administración pública respecto del personal a su servicio, el régimen jurídico de prevención es “distinto”. Como ya se ha adelantado, la LPRL, al regular en su artículo 3 cuál es su ámbito de aplicación, ya menciona que respecto de las relaciones laborales, ajenas a la regulación del Estatuto de los trabajadores, del personal civil al servicio de las administraciones públicas, será de aplicación la propia LPRL “con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente ley o en sus normas de desarrollo”. La primera norma de desarrollo a tener en cuenta es el Reglamento de servicios de prevención de riesgos laborales –aprobado por el Real decreto 39/1997, de 17 de enero (en adelante, RSP)–, cuya disposición adicional cuarta se refiere al ámbito de

las administraciones públicas –de todas–, remitiéndose a su “normativa específica”, en materia de prevención de riesgos laborales.

Es decir, ya tenemos la LPRL (artículo 3) que habla de “peculiaridades” en el ámbito de las administraciones públicas respecto de su personal no militar; tenemos, igualmente, el RSP (disposición adicional cuarta), que remite el ámbito de las administraciones públicas a la “normativa específica” (y, en su defecto, el propio RSP); y tenemos también el Real decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de prevención a la Administración General del Estado (en adelante, AGE), dictado en desarrollo de la LPRL para los supuestos de trabajadores (personal civil) al servicio de las administraciones públicas con las que están vinculadas por una relación de carácter administrativo o estatutario, a la que luego se hará referencia.

A todo lo anterior hay que añadir que, como ya se ha adelantado, la propia LPRL, en su parcialmente derogado artículo 45.1 recoge un “especial” sistema de reacción contra la Administración pública responsable de las infracciones en esta materia por contravención de la norma preventiva, que tiene su desarrollo en el Real decreto 707/2002, de 19 de junio, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante, REAITAP).

Con estas cuatro “especialidades” atinentes a la Administración pública nos acercamos más a lo que constituye el objeto de esta ponencia, referida al examen del régimen jurídico aplicable al supuesto de que el sujeto responsable en materia de prevención de riesgos laborales sea una administración que, no se olvide, es la empresa principal respecto de sus contratistas y subcontratistas, así como, normalmente, el titular del centro de trabajo.

Pero el título de la ponencia exige acotar más el desarrollo y exposición de la misma. En concreto, cuando la Administración es una corporación local y actúa como promotora de obras y construcciones, ¿tiene el mismo régimen jurídico en materia preventiva que el resto de promotores (con las especialidades antedichas)?, ¿cuáles son las consecuencias “sancionatorias” de su incumplimiento en materia preventiva?

5. ¿Es aplicable el REAITAP a la Administración local?

Sí, en los términos recogidos en su disposición adicional segunda. Dice la misma –tras la reforma operada por Real decreto 464/2003, de 25 de abril– que “respecto del personal civil al servicio de las restantes administraciones públicas y en defecto de normativa propia, se aplicará el procedimiento establecido en este reglamento,

si bien las competencias asignadas en ésta a los delegados del Gobierno, a los subsecretarios de los departamentos y al Consejo de Ministros corresponderán, en todo caso, a los respectivos órganos de gobierno de las citadas administraciones públicas”.

Ahora bien, siendo aplicable el REAITAP a la Administración local cuando la misma es titular del centro de trabajo o tiene la consideración de empresario principal, existe una exclusión de su aplicación a los supuestos que la Administración actúe en la condición de promotor, conforme al Real decreto 1627/1997, que regula las disposiciones mínimas de seguridad en las obras de construcción, ya que, como recoge la propia Exposición de motivos del REAITAP, “en estos casos no está presente la relación jurídica existente entre [la Administración] y el personal civil dependiente de la misma, sino que la Administración actúa como una entidad empresarial común”.

Como veremos seguidamente, esta excepción al régimen del Real decreto 707/2002 no tiene ninguna virtualidad respecto a la no-imposición a la Administración “empresaria” de sanción administrativa por infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales.

6. ¿Cuál es el concepto normativo de promotor?

La anterior excepción a la aplicación del régimen especial del Real decreto 707/2002, y el título de la ponencia, obligan a “delimitar” el concepto normativo “promotor”. Y esto, recogiendo definiciones doctrinales, asumidas por la jurisprudencia, nos lo da la Ley 38/1998, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (en adelante, LOE), promulgada para regular los aspectos esenciales del proceso de la edificación, que establece las obligaciones y responsabilidades de los agentes que intervienen en dicho proceso (llamados en su artículo 8 “agentes de la edificación”). El artículo 9 de la ley considera comprendido dentro de dicho concepto a “cualquier persona, física o jurídica, pública o privada que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título”.

La LOE incluye, como se ve, entre los agentes de la edificación “promotores” a las administraciones públicas. Es indiferente la forma de la personalidad jurídica del promotor y el alcance de las obligaciones que a su intervención imponga las normas específicas de aplicación o las que se deriven del contrato que origina dicha intervención.

Por su parte, del artículo 1.3 de la LOE se puede inferir que la “actuación” de las administraciones públicas, agentes de la edificación, revestidas de la condición de Derecho público, se rige por la legislación de contratos de las administraciones públicas y, en lo no contemplado en la misma, por las disposiciones de la propia LOE.

Este concepto de promotor, aunque, desde luego, más escueto, viene recogido en el Real decreto 1627/1997, de 24 de octubre, anteriormente citado, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras, en cuyo artículo 2 (“definiciones”) designa como tal a “cualquier persona física o jurídica por cuenta de la cual se realice una obra”, incluyendo, por tanto, como promotor a cualquier titular público o privado a efectos de la consideración como tal y de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales que dicho real decreto recoge.

7. ¿Regula la LOE la prevención de riesgos laborales de los promotores?

No. Pese a que esta ley regula las obligaciones y responsabilidades de los agentes de la edificación (entre los que se encuentra, como se ha dicho, el promotor) ya establece expresamente en su artículo 1.2 que “las obligaciones y responsabilidades relativas a la prevención de riesgos laborales en las obras de edificación se regirán por su legislación específica”.

La actuación de la Administración pública como promotor tiene, pues, una doble remisión regulatoria fuera de la LOE: la de la legislación de contratos de las administraciones públicas y la de la legislación específica sobre prevención de riesgos laborales, lo que nos lleva a la LPRL y, por remisión de ésta, al Real decreto 1627/1997, así como al resto de normativa que es de aplicación en materia preventiva, complementaria o de desarrollo de la LPRL.

8. ¿Cuáles son las disposiciones específicas de la Administración promotora en materia preventiva?

Aparte de ser “normativa específica”, la Ley de contratos de las administraciones públicas, que regula las relaciones contractuales de la Administración con sus contratistas y subcontratistas, es claro que la remisión a las “disposiciones específicas” lo es a las normas de Derecho público que determinan la condición de promotor de las administraciones públicas y el régimen jurídico aplicable a éstas. Esto nos lleva, como ya hemos adelantado, al Real decreto 1627/1997, que afecta, más ampliamente, a todas las obras públicas en que sea preciso un proyecto de obra, incluidos los de obras públicas, túneles, excavaciones o cualquier otra en que resulten de aplicación las normas sobre seguridad y salud del sector de la construcción.

El Real decreto 1627/1997, promulgado en cumplimiento de la previsión del artículo 6 de la LPRL, se ocupa de las especialidades técnicas, con carácter de mínimas, en materia de prevención referidas a “sujetos no habituales en otros ámbitos” (como recuerda su exposición de motivos), entre los que menciona al promotor.

9. Conforme al Real decreto 1627/1997, ¿cuáles son las obligaciones del promotor en materia de prevención de riesgos laborales?

Básicamente, las obligaciones del promotor en esta materia son:

- Realizar el encargo del estudio de seguridad y salud, o, en su caso, el encargo del estudio básico a un técnico competente en materia de seguridad y salud.
- Designar al coordinador de seguridad y salud.
- Incluir el estudio de seguridad y salud en el proyecto a efectos de las licencias y autorizaciones preceptivas.
- Comunicar a la autoridad laboral el aviso previo.

De entre todas, conviene destacar la figura del coordinador de prevención de riesgos laborales durante la ejecución de la obra, que es quien “por cuenta” del promotor debe cumplir las obligaciones que incumben a la empresa principal comitente, según dispone el artículo 24 de la LPRL y desarrolla en amplitud el Real decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la LPRL, en materia de coordinación de actividades empresariales sin que su designación implique exención de las responsabilidades inherentes al promotor en materia preventiva –artículo 3.4 del Real decreto 1627/1997.

Es evidente, por otra parte, que la designación del coordinador conlleva la responsabilidad de hacerlo respecto de un técnico formal y materialmente competente para el tipo de obra de que se trate.

10. ¿Qué responsabilidad en materia preventiva tiene la Administración pública cuando actúa como promotor y dónde se regula?

Pese a que la LOE recoge un concepto de promotor ligado a la relación contractual, las obligaciones de éste, a efectos de la prevención de riesgos laborales, es “anterior” al inicio de su actividad como agente de la edificación (por ejemplo: la redacción y comunicación del aviso previo).

El incumplimiento (o cumplimiento defectuoso) de las obligaciones del promotor hace nacer responsabilidad administrativa, responsabilidad civil (si como consecuencia de ello se hubiera ocasionado algún daño al trabajador) y, en su caso, responsabilidad penal, al menos, por la comisión de un delito contra los derechos de los trabajadores (tipificado en los artículos 316, 317 y 318 del Código penal), como recuerda el artículo 42 de la LPRL (“el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento”).

La responsabilidad administrativa tiene, en lo que interesa a este trabajo y como ya se ha adelantado, un diferente tratamiento según se trate de promotor priva-

do o público. En este segundo caso, “en el ámbito de las relaciones del personal civil de las administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidad a través de la imposición [...] de medidas correctoras”, no de sanciones, tal como dispone el artículo 45.1 de la LPRL y desarrolla el Real decreto 707/2002 (REAITAP), que expresamente remite a “sus normas específicas [...] cuando actúen en la condición de promotor de las obras de construcción, conforme al Real decreto 1627/1997” –artículo 2.5-. Y la cuestión se “complica” porque el REAITAP sólo excluye el procedimiento que norma en el supuesto en que la Administración actúe como promotor, no como constructor.

De cuanto se ha expuesto, a diferencia de lo que acontece respecto de la persona física o jurídica privada, en el caso de existencia de trabajadores funcionarios civiles –“relaciones de personal civil al servicio de las administraciones públicas”, dice el artículo 45.1 de la LPRL– la consecuencia de la infracción no es la sanción sino “la realización de las medidas correctoras”, a imponer por resolución de la autoridad competente y de conformidad con el procedimiento que al efecto se establezca que, para el ámbito de la Administración General del Estado, está regulado por el Real decreto 707/2002.

Por tanto, que las promotoras puedan ser consideradas sujetos infractores, según establece el Real decreto 1627/1997 (que carece de especialidad de exclusión cuando se refiere al sector público), es algo que no se puede ignorar, en cuanto que responsables de las consecuencias de los incumplimientos de obligaciones en los mismos términos que los de carácter general. Siendo esto así, la aplicación de la LISOS es clara, como se pone de manifiesto en el hecho de (i) que los promotores (personas físicas o jurídicas, sin distinción de su carácter privado o público) son considerados como sujetos infractores e imputables en dicha ley (artículo 2.8), y (ii) que existen infracciones específicas tipificadas de aplicación a promotores (así: artículo 12.14 y artículo 13.8).

11. ¿Significa esto que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede sancionar a la Administración pública cuando actúa como promotor?

No. Una cosa es que la Administración puede ser, en cuanto que actúa como promotor, sujeto de infracción administrativa por incumplimiento de la norma de prevención y otra que por dicha infracción sea sujeto de sanción.

La sanción administrativa, aparte de no estar ello contemplado en la LPRL, está vedada en la actuación inspectora. La propia Administración no puede “autosancionarse”, lo cual no significa que no se establezca un mecanismo reparador, que es contemplado precisamente en el artículo 45.1 de la LPRL, según el cual la Inspección

no inicia procedimientos sancionadores contra la Administración (ni impone sanciones) y sí, sólo, le dirige requerimientos de corrección de incumplimientos.

Del complicado cúmulo de reenvíos y excepciones que recogen las normas podríamos concluir que cuando una administración actúa como promotor –supuesto en el que no se aplica el REAITAP (según dispone su artículo 2.5)– no existe ningún procedimiento reglado para exigir administrativamente las responsabilidades derivadas del incumplimiento que de ser sujeto privado llevaría aparejada su actuación. Y, ciertamente, no es infrecuente que muchas lesiones de los trabajadores en el ámbito de la relación laboral, por falta de medidas de seguridad, son imputables al promotor, cuyos incumplimientos se tipifican como infracciones en los artículos 12 y 13 de la LISOS.

12. En los supuestos de que la Administración promotora sea constructora, ¿le exime la subcontratación de responsabilidad en materia preventiva?

Es muy habitual –y cada vez lo es más– que por parte de las empresas (sobre todo en el sector de la construcción) se contraten o subcontraten a otros empresarios que les aportan los trabajadores, ligados contractualmente con estos últimos, para la realización de diversas actividades en el mismo centro de trabajo, entendido éste, en sentido amplio, como “cualquier área, edificada o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo” –artículo 2 del Real decreto 171/2004, de 30 de enero.

En este caso, como en todos los de concurrencia de trabajadores de varias empresas en un mismo centro de trabajo, es preciso que los trabajadores estén “coordinados” a fin de que no se solapen en sus diversos cometidos de acción preventiva y de que todos conozcan el plan de prevención del lugar de trabajo. Además, en los supuestos establecidos reglamentariamente, se establece la obligación de que por el empresario principal se designe a una o más personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas. De ahí, la figura del coordinador, que el artículo 24 de la LPRL recoge: persona que tiene el cometido, no definido, de “coordinar” la actividad de los diversos trabajadores que, pertenecientes a diversas empresas, operen en un mismo centro de trabajo. Nada se dice en relación con cuál empresa (de las concurrentes) debe pertenecer o corresponde nombrar al coordinador, aunque ello pueda intuirse en los supuestos de existencia de entre ellas de una que sea la “principal” o la “titular” del centro de trabajo o se diga expresamente, para las obras de construcción, en el Real decreto 1627/1997, respecto del promotor, que será quien lo designe, sin que ello suponga la exención de responsabilidad de éste –artículos 2.e) y f) y 3.

Pues bien, el legislador atribuye a toda empresa que subcontrate la realización de actividad de su propia especialidad, además de la coordinación que le corresponde como empresa principal, la vigilancia del cumplimiento de las medidas de prevención y seguridad por parte de los trabajadores de la subcontratista. Dicha “vigilancia” no se predica cuando se contrata una actividad que no es la propia. Pero en ambos casos se establece una responsabilidad administrativa solidaria de la empresa principal por los incumplimientos que el personal de la empresa contratada o subcontratada pueda producir en materia de prevención de riesgos laborales –artículo 24.3 de la LPRL y artículo 42.3 del TRLISOS, entre otros (como es el caso de las “contratas” de las promotoras de construcción)–. Esta responsabilidad administrativa no es sancionadora cuando la Administración es la titular del centro de trabajo o empleadora principal (artículo 45.1 de la LPRL).

13. Vista la exclusión de la sanción administrativa a la Administración promotora por infracciones preventivas de riesgos laborales, ¿es predicable ello en todo caso del ejercicio del *ius puniendi*?

No. La responsabilidad penal que se deriva del accidente de trabajo por no haberse adoptado las medidas preventivas pertinentes es de dos tipos. Por un lado, está el delito contra el derecho de los trabajadores, que se comete simplemente por no haberse adoptado las medidas legalmente previstas, poniendo en grave peligro la vida e integridad de los trabajadores, con los requisitos que se recogen en el Código penal; y por otro, están los delitos imprudentes contra la vida o integridad corporal de los trabajadores (homicidio y lesiones). Los delitos contra los derechos de los trabajadores están tipificados en los artículos 316 a 318 del Código penal, que dicen:

Artículo 316 del CP: “Los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud e integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.”

Artículo 317 del CP: “Cuando el delito a que se refiere al artículo anterior se cometa por imprudencia grave, será castigado con la pena inferior en grado.”

Artículo 318 del CP: “Cuando los hechos previstos en los artículos anteriores se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello.”

Son sujetos responsables penalmente de dichos delitos sólo las personas físicas autoras del hecho tipificado en el Código, por lo que sólo a ellas les será de aplicación la imposición de la pena prevista en el texto punitivo. Y si del hecho derivara responsabilidad civil, ésta recaería directamente en el condenado y subsidiariamente en la Administración de la que dependiera el sujeto responsable de los daños sufridos por omisión de las medidas de prevención que recoge el Código penal, sin distinción entre promotor privado o del sector público.

Aunque excede del objeto de esta ponencia, sí se quisiera destacar, de los preceptos citados, dos notas que, desde luego, han de tenerse en cuenta: 1) que la comisión imprudente del delito (artículo 317) se configura en un grave incumplimiento de las obligaciones legales impuestas a los promotores en materia de prevención, y 2) que la responsabilidad penal alcanza, cuando el delito se atribuyera a una persona jurídica (artículo 318), a cualquiera, sea o no directamente responsable del concreto cometido profesional, que no hiciera nada para remediar un grave riesgo para la vida o integridad de los trabajadores, si los conociera (lo que así ha de presumirse para quien tiene encomendada la dirección y/o inspección de las obras en donde se produjo el accidente por omisión de las medidas preventivas). ■