

**DERECHO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR SOCIO-LABORAL**

TEORÍA Y PRÁCTICA

### **Editorial**

JOSE MIGUEL ORTIZ ORTIZ  
DIRECTOR EDITORIAL

### **Consejo Editorial**

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA  
DIRECTOR GENERAL DE PUBLICACIONES  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

JOSÉ LUJÁN ALCARAZ  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

MARÍA NIEVES MORENO VIDA  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

CRISTINA SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

### **Consejo Científico**

JAIME CABEZA PEREIRO  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Vigo

FAUSTINO CAVAS MARTÍNEZ  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia

MARÍA TERESA DÍAZ AZNARTE  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

JUAN JOSÉ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de A Coruña

CAROLINA MARTÍNEZ MORENO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Oviedo

JESÚS MERCADER UGUINA  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Carlos III

ANTONIO OJEDA AVILÉS  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

MARGARITA RAMOS QUINTANA  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de La Laguna

PILAR RIVAS VALLEJO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Barcelona

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León

CARMEN SÁEZ LARA  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Córdoba

ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO  
Magistrado del Tribunal Supremo. Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (exc.)

ARÁNTZAZU VICENTE PALACIO  
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Jaume I

### **Consejo Colección Trabajos de Investigación**

BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA  
DIRECTORA  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ  
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Murcia. Magistrado (Supl.) del Tribunal Superior de Justicia de Murcia

MARÍA DEL CARMEN SALCEDO BELTRÁN  
Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Valencia

**Directores:**

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ  
MARÍA NIEVES MORENO VIDA  
ANTONIO MÁRQUEZ PRIETO  
FRANCISCO VILA TIERNO

**Coordinación:**

POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO  
LUCÍA MARTÍN RIVERA

**DERECHO ADMINISTRATIVO  
SANCIONADOR SOCIO-LABORAL**

**TEORÍA Y PRÁCTICA**

**Autores:**

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS	JESÚS MARTÍNEZ GIRÓN
LUCÍA ARAGÜEZ VALENZUELA	CARLOS JOSÉ MARTÍNEZ MATEO
ALBERTO ARUFE VARELA	JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ
JORGE BAQUERO AGUILAR	GLORIA MARÍA MONTES ADALID
VIRGINIA EUGENIA CARDEÑAS PORTA	PEDRO MORENO BRENES
ALFONSO CONEJO HEREDIA	ALEJANDRO MUROS POLO
MARINA FERNÁNDEZ RAMÍREZ	M <sup>a</sup> ILUMINADA ORDÓÑEZ CASADO
SARA GUINDO MORALES	POMPEYO GABRIEL ORTEGA LOZANO
BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA	MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ
SHEILA LÓPEZ VICO	GUILLERMO RODRÍGUEZ INIESTA
FRANCISCO LOZANO LARES	JUAN ROMERO CORONADO
MARÍA DEL CARMEN MACÍAS GARCÍA	JOSÉ ANTONIO RUEDA MONROY
ANTONIO MÁRQUEZ PRIETO	MARÍA SALAS PORRAS
MANUEL MARTÍN HERNÁNDEZ-CARRILLO	FRANCISCO VIGO SERRALVO
LUCÍA MARTÍN RIVERA	FRANCISCO VILA TIERNO

Este libro se ha realizado en el marco de los siguientes grupos:

- Grupo PAIDI SEJ 184 «Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales y Seguridad Social», Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada.
- Grupo PAIDI SEJ 347 «Políticas de empleo, igualdad e inclusión social», Junta de Andalucía, dentro del Plan Andaluz de Investigación, Desarrollo e Innovación. Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Málaga.

Edita:

Ediciones Laborum, S.L.  
Avda. Gutiérrez Mellado, 9 - Planta 3ª, Oficina 21  
30008 Murcia  
Tel.: 968 24 10 97  
E-mail: laborum@laborum.es  
www.laborum.es

1.ª Edición, Ediciones Laborum S.L., 2023

ISBN: 978-84-19145-43-7  
Depósito Legal: MU 5-2023

© Copyright de la edición, Ediciones Laborum, 2023  
© Copyright del texto, sus respectivos autores, 2023

Ediciones Laborum, S.L. no comparte necesariamente los criterios manifestados por el/la autor/a en el trabajo publicado.

La información contenida en esta publicación constituye únicamente, y salvo error u omisión involuntarios, la opinión de su autor/a con arreglo a su leal saber y entender, opinión que subordinan tanto a los criterios que la jurisprudencia establezca, como a cualquier otro criterio mejor fundado.

Ni el editor, ni el/la autor/a, pueden responsabilizarse de las consecuencias, favorables o desfavorables, de actuaciones basadas en las opiniones o informaciones contenidas en esta publicación. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 o 93 272 04 45).

3.3. Artículo 19 quater: Infracciones de las empresas usuarias establecidas en otro Estado miembro de la Unión Europea o signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.....	333
4. ASPECTOS CONTROVERTIDOS Y PROPUESTAS DE <i>LEGE FERENDA</i> .....	334
5. CONCLUSIONES CRÍTICAS Y REFLEXIONES JURÍDICAS .....	335
6. BIBLIOGRAFÍA .....	336

#### **BLOQUE IV. INFRACCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

##### **CAPÍTULO XVI. INFRACCIONES SOBRE INCUMPLIMIENTOS DE OBLIGACIONES DE PREVENCIÓN.....341**

*Sara Guindo Morales*

1. INTRODUCCIÓN.....	341
2. INFRACCIONES .....	342
2.1. Infracciones leves.....	342
2.2. Infracciones graves .....	344
2.3. Infracciones muy graves .....	349
3. SANCIONES.....	353
4. CONCLUSIONES .....	357
5. BIBLIOGRAFÍA .....	358

##### **CAPÍTULO XVII. INFRACCIONES SOBRE FALTA DE PREVISIÓN ORGANIZATIVA .....359**

*Alfonso Conejo Heredia*

1. INTRODUCCIÓN.....	359
2. PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES .....	360
3. EVALUACIÓN DE RIESGOS LABORALES.....	363
4. PLANIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA .....	366
5. FORMACIÓN E INFORMACIÓN DE RIESGOS LABORALES DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS .....	368
6. VIGILANCIA DE LA SALUD DE LOS TRABAJADORES.....	370
7. PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD, MENORES Y TRABAJADORES SENSIBLES.....	372
8. PRIMEROS AUXILIOS, PLANES DE EMERGENCIA Y EVACUACIÓN.....	378
9. COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES. PRESENCIA DE LOS RECURSOS PREVENTIVOS.....	380

##### **CAPÍTULO XVIII. INFRACCIONES RELACIONADAS CON OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN MATERIA PREVENTIVA .....389**

*Jorge Baquero Aguilar*

1. INTRODUCCIÓN.....	389
2. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA .....	390
3. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.....	393
4. LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES .....	395
5. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO .....	399
5.1. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención .....	399
5.2. El Real Decreto 171/2004 de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.....	401

6. LA LEY 32/2006, DE 18 DE OCTUBRE, REGULADORA DE LA SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN .....	405
6.1. El 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 .....	407
6.2. El Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras en construcción .....	408
7. LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN MATERIA PREVENTIVA .....	411
7.1. Infracciones generales en materia de prevención de riesgos laborales que han de cumplir todas las empresas .....	412
7.2. Infracciones particulares en materia preventiva que han de cumplirse en las obras en construcción .....	414
8. CONCLUSIONES .....	417
9. BIBLIOGRAFÍA .....	417

## **BLOQUE V. INFRACCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL**

### **CAPÍTULO XIX. INFRACCIONES DE LOS EMPRESARIOS, ENTIDADES DE FORMACIÓN, ENTIDADES QUE ASUMAN LA ORGANIZACIÓN DE ACCIONES DE FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA Y ASIMILADOS .....**

*Guillermo Rodríguez Inieta*

1. INTRODUCCIÓN .....	423
2. LOS SUJETOS RESPONSABLES .....	425
2.1. Empresarios .....	425
2.2. Entidades de formación y aquellas que asuman la organización de formación profesional para el empleo programada por las empresas .....	427
2.3. Trabajadores por cuenta propia y asimilados .....	427
3. LAS INFRACCIONES .....	429
3.1. Infracciones relativas al incumplimiento de las obligaciones instrumentales de inscripción de empresa, afiliación, altas, bajas y variaciones de datos .....	431
3.1.1. Infracciones leves .....	431
3.1.2. Infracciones graves .....	431
3.2. Cotización y recaudación .....	432
3.2.1. Infracciones leves .....	433
3.2.2. Infracciones graves .....	433
3.2.3. Muy graves .....	435
3.3. Obligaciones de información, comunicación, remisión de información, entrega de documentación, notificaciones y colaboración en la gestión .....	436
3.3.1. Infracciones leves .....	437
3.3.2. Infracciones graves .....	437
3.4. Acción protectora .....	438
3.4.1. Colaboración en la gestión .....	438
3.4.2. Acción protectora .....	439
4. BIBLIOGRAFÍA .....	440

### **CAPÍTULO XX. INFRACCIONES DE LOS TRABAJADORES Y ASIMILADOS, BENEFICIARIOS Y SOLICITANTES DE PRESTACIONES .....**

*Guillermo Rodríguez Inieta*

1. INTRODUCCIÓN .....	443
-----------------------	-----

# **CAPÍTULO XVIII. INFRACCIONES RELACIONADAS CON OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN MATERIA PREVENTIVA**

**JORGE BAQUERO AGUILAR**  
*Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
*Universidad de Málaga*

## **1. INTRODUCCIÓN**

Con la entrada de nuestro país en la Unión Europea, la sujeción al ordenamiento jurídico supranacional conlleva la transposición a nuestro ordenamiento jurídico de una serie de Directivas en materia de prevención de riesgos laborales que suponen un antes y un después en relación a esta importante materia. De tal forma que la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL) conlleva un gran avance en nuestro país que será secundado por la aprobación de una ingente cantidad de normas reglamentarias (puesto que la LPRL se configura como una norma de mínimos) que conformarán, con los años, un extenso y detallado *corpus* normativo en materia de prevención de riesgos laborales.

La normativa preventiva es una normativa que se interrelaciona de forma estrecha lo que, para ciertos sectores de actividad (como es el caso de las obras en construcción), deriva en la necesidad de articular ciertas normas específicas en aras de preservar la seguridad y la salud de los trabajadores. Con ese ánimo de cumplimiento de la normativa tanto general como específica en relación a las obras en construcción, y añadiendo la complejidad de que en este sector de actividad es asiduo el recurso de la subcontratación de actividades, la normativa sancionadora ha articulado toda una serie de infracciones relacionadas con las obras en construcción y con la cadena de subcontratación en las mismas relacionadas con la prevención de riesgos laborales.

Partimos en este trabajo de investigación del análisis de los principios de la potestad sancionadora de la Administración desde el texto constitucional hasta su concreción en la normativa específica. De tal forma que se parte de lo general hasta lo particular en todo lo relativo al objeto principal de este estudio: las infracciones relacionadas con las obras en construcción y la subcontratación en materia preventiva. Para ello será objeto de análisis, no sólo las Leyes 39/2015 y 40/2015 en relación a la potestad sancionadora de la Administración, sino que también todos aquellos preceptos de la normativa laboral y de prevención de riesgos laborales que albergan las obligaciones de los empresarios y los trabajadores, así como los derechos de estos últimos en relación a la seguridad y la salud en el trabajo.

De tal forma que, el análisis de la LPRL y de una serie de reglamentos específicos será determinante. Partimos de esta normativa preventiva específica puesto que son de obligado cumplimiento para todas las empresas que desarrollen su actividad en nuestro país. Después del análisis general se analiza de forma detallada la normativa específica del sector de la construcción que limita la subcontratación, así como aquella normativa preventiva específica por las particularidades que alberga esta rama de actividad. No obstante, el análisis de la normativa preventiva desde lo general hasta la particularidad de la normativa tanto legal como reglamentaria en materia de subcontratación en el sector de la construcción, dará lugar a la comprobación de la existencia de un enorme, complejo e interrelacionado *corpus* normativo preventivo de cara a preservar los derechos de seguridad y salud de los trabajadores de este sector. Toda esta compleja e interrelacionada normativa dará lugar, claro está, a la posibilidad de comisión de toda una serie de infracciones que la ley establece (tanto generales como particulares) en caso de incumplimiento de esta vasta e interrelacionada normativa.

## 2. LOS PRINCIPIOS DE LA POTESTAD SANCIONADORA

La protección de la salud y de la seguridad en el trabajo, como consecuencia de la adecuación de nuestra normativa al ordenamiento jurídico europeo, obtiene un desarrollo tanto legal como reglamentario sumamente importante a partir de mediados de la década de los noventa del pasado siglo. Como medida garantista de cumplimiento, el régimen de infracciones ante su falta de atención por parte de las empresas, también es desarrollado de forma oportuna dentro de nuestro ordenamiento jurídico. No obstante, nuestra Carta Magna ya establece una serie de preceptos en relación al tema que vamos a analizar. Se parte del art. 40.2 como principio rector de la política social y económica en aras de velar “*por la seguridad e higiene en el trabajo*” de lo que “*informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*” ex art. 53.3 del texto constitucional. En ese sentido, dentro de la parte dogmática de la Constitución Española de 1978 (en adelante CE) el art. 9 de la misma establece en su apartado 1 la sujeción tanto de los ciudadanos como de los poderes públicos tanto al ordenamiento constitucional como al resto del ordenamiento jurídico. Lo que, para el caso que nos ocupa, también implica dicha sujeción a todo aquel empresario que desarrolle su actividad teniendo que cumplir con todos los parámetros de prevención que se establece en toda la normativa laboral. Para ello, en base a lo preceptuado en el apartado 3 de dicho art. 9, la CE garantiza una serie de principios básicos para el buen funcionamiento de nuestro sistema de fuentes: el principio de legalidad, el respeto a la jerarquía normativa, el principio de publicidad de las normas, el de la seguridad jurídica, el de la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el de la “*irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales*”<sup>1</sup>.

Como derecho fundamental dentro de nuestra Carta Magna, y estrechamente ligado a la cuestión preventiva, el art. 15 es el que propugna el “*derecho a la vida y a la integridad física y moral*” de todas las personas que, en el marco de las relaciones laborales, se traduce en lo que se ha venido a considerar como un derecho fundamental inespecífico<sup>2</sup>. Derecho este que alberga las máximas garantías constitucionales de protección conforme al 53.2 del texto constitucional (“*procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional*”). Pero como derecho fundamental también, y con las mismas garantías

<sup>1</sup> Es de destacar por su importancia el apartado 2 del art. 10 de la CE que, en relación a los derechos y deberes fundamentales que establece el Título I del texto constitucional, determina que todas las normas que conciernan a los derechos y a las libertades fundamentales reconocidas en nuestra Carta Magna habrán de ser interpretados de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como a “*aquellos tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España*”. De tal forma que, como ya sabemos, la sujeción de nuestro ordenamiento jurídico al ordenamiento internacional adquiere ciertos matices, sobre todo en lo relativo a la sujeción de la normativa europea.

<sup>2</sup> Vid. *in extenso* sobre la cuestión: MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIerno, F., ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., LÓPEZ INSUA, B.M. (Directores). *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, Granada, Editorial Comares, 2020 (Colección Trabajo y Seguridad Social).

como el precepto anterior, es el art. 25 de la CE el que establece los principios constitucionales de la potestad sancionadora de las Administraciones públicas (en adelante AAPP)<sup>3</sup>. De tal forma que el apartado 1 determina la imposibilidad de “*ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. Precepto este muy importante en el marco general de nuestro ordenamiento jurídico y, en particular, en el marco de la prevención de riesgos laborales que es el que venimos abordando en este trabajo de investigación, puesto que toda aquella infracción por la que se imponga una sanción ha de estar recogida previamente en una norma con rango legal.

Al versar nuestro tema principal objeto de estudio sobre las infracciones administrativas relacionadas con las obras en construcción y la subcontratación en materia preventiva, el bloque normativo que establece tanto el procedimiento administrativo general como sus especialidades (así como también los principios de la potestad sancionadora) son la Ley 39/2015, de 1 de octubre de, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones públicas (en adelante Ley 39/2015) y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015). Dentro del marco de derechos y obligaciones que establece la Ley 39/2015, el art. 63 de la misma establece las especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora que tendrán, como veremos, carácter supletorio a lo dispuesto en la normativa específica en el orden social. Dichos procedimientos se iniciarán siempre “*de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora*” que será encomendada a diferentes órganos, no pudiéndose (ex apartado 2 del art. 63) imponer una sanción “*sin que se haya tramitado el oportuno procedimiento*”<sup>4</sup>. Por su parte, a lo que nos interesa para el caso, el acuerdo de iniciación en dichos procedimientos de naturaleza sancionadora lo establece el art. 64. Todo lo anterior es de aplicación en base a que dicho procedimiento haya sido impulsado de oficio por parte de la Administración actuante. En ese sentido, el art. 89 determina las características de la propuesta de resolución en los procedimientos de carácter sancionador y el art. 90 establece las especialidades de la resolución en los procedimientos sancionadores con carácter general. Todo lo anterior será de aplicación supletoria a la especialidad por razón de materia que establece el apartado 1 de la Disposición adicional 1ª de la Ley 39/2015. De tal forma que, “*los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales*”.

Dicha especialidad de regulación específica en el orden social se establece en la letra b) del apartado 2 de dicha Disposición que nos viene a decir que, “*las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo*”, se regularán por su normativa específica. En este caso, claro está, estamos hablando 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 LISOS)<sup>5</sup>, así como del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (en adelante RD 928/1998). No obstante, el procedimiento sancionador parte del Capítulo VIII de la LISOS, donde en el art. 51 se determina la normativa aplicable, en el art. 52 los principios de tramitación, en el art. 53 el contenido de las actas y los documentos iniciadores del expediente y en el art. 54 los recursos que se pueden interponer. Pero, como hemos adelantado, estos principios generales, en base a lo previsto en el art. 51, serán

<sup>3</sup> Con carácter general, véase la importante obra de NIETO GARCÍA, A.: *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 4ª ed., 2005.

<sup>4</sup> Tampoco podrán iniciarse procedimientos sancionadores nuevos “*por hecho o conductas tipificadas como infracciones en cuya comisión el infractor persista de forma continuada, en tanto no haya recaído una primera resolución sancionadora, con carácter ejecutivo*”.

<sup>5</sup> Vid: CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARÁZ, J. (dirs.): *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*, Murcia, Ediciones Laborum, 1ª ed., 2009.

desarrollados en el RD 928/1998 que no entraremos a detallar por falta de espacio y por no ser objeto principal de esta investigación<sup>6</sup>.

Sin perjuicio del desarrollo extenso de dicha normativa específica en relación al tema que nos ocupa, en conjunción con la Ley 39/2015, no es sino la Ley 40/2015 la que establece los principios de la potestad sancionadora con carácter general<sup>7</sup>. Concretamente, el art. 25 establece en su apartado 1 el principio de legalidad. Es decir, no se podrá sancionar sin que se contemple una infracción en una norma con rango legal (en este caso la LISOS) y sin que se aplique un procedimiento para su ejercicio (en este caso el previsto en el RD 928/1988 y, con carácter supletorio, lo previsto en la Ley 39/2015). Conforme a su apartado 2, tampoco se podrá ejercer dicha potestad por parte de ningún órgano que no tenga dicha competencia atribuida por parte de una norma con rango legal o reglamentario.

Por su parte, el art. 26 de la Ley 40/2015 desarrolla el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras que ya contemplaba el art. 9 de la CE. Tan sólo podrán tener un efecto retroactivo (*ex* apartado 2 del mismo art. 26) cuando sean favorables para el presunto infractor. Para ello es de suma importancia el principio de tipicidad que establece el art. 27. Sólo constituyen (*ex* apartado 1) “*infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley*”. Importante nos parece el apartado 4 que determina que las normas “*definidoras de infracciones y sanciones no serán susceptibles de aplicación analógica*”. Con lo cual, o la infracción viene correctamente tipificada en una norma con rango legal, o no podrá usarse el principio de analogía para su aplicación. Esto no hace sino plantear un mecanismo de seguridad jurídica en el marco de la indefensión al que está sujeto el art. 24.1 de nuestra Carta Magna.

El principio de responsabilidad lo establece el art. 28 de la Ley 40/2015. En base a su apartado 1, tan sólo podrán ser sancionados por cometimiento de infracciones administrativas las personas físicas y, cuando la leyes les reconozcan la capacidad de obrar, “*los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa*”. Las responsabilidades administrativas derivadas de la comisión de una infracción serán compatibles con “*la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados*” en base al apartado 2 del artículo 28. La responsabilidad solidaria la determina el apartado 3 cuando la responsabilidad corresponda a varias personas de forma conjunta tanto para las infracciones como para las sanciones. No obstante todo lo anterior, podrá individualizarse la sanción pecuniaria cuando sea posible “*en función del grado de participación de cada responsable*” (*ex* 28.3 de la Ley). En otro orden de cosas, las normas reguladoras específicas podrán tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir dichas infracciones a todos aquellos sujetos que se hallen vinculados “*a una relación de dependencia o vinculación*”.

Otro de los principios de la potestad sancionadora es el de proporcionalidad que, en este caso, lo establece el art. 29 de la Ley 40/2015. En base al apartado 2 del mismo artículo, se deberá prever que la “*la comisión de las infracciones tipificadas no resulte más beneficioso para el infractor que el cumplimiento de las normas infringidas*”. De ahí que el principio de proporcionalidad resulte sumamente necesario e importante. De tal forma que, tanto en el régimen de infracciones como en el de sanciones se deberá observar una graduación de las mismas en base a una serie de criterios<sup>8</sup>. Cuando las circunstancias concurrentes lo permitan el órgano competente podrá

<sup>6</sup> En relación a las competencias autonómicas en materia potestad sancionadora de la Administración véase: DE SOTO RIOJA, S.: “La potestad sancionadora de la Administración autonómica en el orden social”, en *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 275-307. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/596368>.

<sup>7</sup> Obsérvese en ese sentido: GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, Iustel, 1ª ed., 2008.

<sup>8</sup> Dichos criterios son los siguientes: “a) El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, b) La continuidad o persistencia en la conducta infractora, c) La naturaleza de los perjuicios causados, d) La reincidencia, por comisión en el

imponer la sanción en su grado inferior (29.4). Y cuando concurran una serie de infracciones que deriven unas de otras, el órgano competente impondrá la infracción más grave de las cometidas (ex apartado 5 del art. 29), siendo sancionable como infracción continuada la “*realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión*” (art. 29.6).

Establece el art. 30 el marco general de la prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones, que no serán sino aquellas que establezcan las leyes de desarrollo en cuestión (apartado 1). No obstante, si dicha normativa específica no lo determinase, las infracciones muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses. Por su parte, las sanciones tendrán un plazo de prescripción de tres años para las faltas muy graves, de dos años para las graves y un año para las leves. Una cuestión de suma importancia que establece el apartado 2 del artículo en cuestión es que el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a contarse desde “*el día en que la infracción se hubiera cometido*” o, en el caso de las infracciones continuadas o permanentes, desde que finalice la conducta infractora. La interrupción del plazo de prescripción se llevará a cabo con la iniciación del procedimiento administrativo sancionador siempre que el interesado haya tenido conocimiento expreso del inicio del mismo. Por su parte, el plazo de prescripción de las sanciones (ex art. 30.3) comenzará a contarse desde el día “*siguiente a aquel en que sea ejecutable la resolución por la que se impone la sanción o haya transcurrido el plazo para recurrirla*”.

Siguiendo con los principios de la potestad sancionadora que establece la Ley 40/2015, la concurrencia de sanciones la establece el art. 31 de la norma. En base al apartado 1 de dicho artículo, entra en juego, en este caso, el principio *non bis in idem*. Es decir, no podrán sancionarse los hechos “*que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*”. Con lo cual, el régimen jurídico de la potestad sancionadora que ha de regir el funcionamiento de los órganos que pudieran imponer tanto infracciones como sanciones está más que precisado en la Ley 40/2015, estando sujeto el procedimiento administrativo sancionador a las Leyes especiales de desarrollo, siendo, en su caso, la Ley 39/2015 supletoria para lo contemplado en dicha normativa especial.

### 3. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Toda vez que se ha analizado el marco constitucional y legal en relación a la potestad sancionadora de la Administración, en materia de prevención de riesgos laborales, sin perjuicio de lo previsto en la normativa específica y de los reglamentos de desarrollo, el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), contempla toda una serie de preceptos en aras de establecer toda una serie de derechos y obligaciones que luego se materializarán de forma específica en la densa y extensa normativa de prevención de riesgos laborales. Como derecho básico, el art. 4.2.d) del ET establece que los trabajadores tendrán derecho “*a su integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales*”. Como contrapartida, también se establece como deber laboral en el art. 5 b) la obligación de “*observar las medidas de prevención de riesgos laborales que se adopten*”. Pero es el art. 19 de la norma el que, en materia de seguridad y salud en el trabajo establece toda una serie de preceptos al respecto. Ex apartado 1 de dicho artículo, el trabajador, en el marco de la prestación de su servicio, “*tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo*”, para lo que estará obligado, en base al apartado 2, a “*observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad y salud en el trabajo*”. Durante el desarrollo de las labores

---

*término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa*”.

<sup>9</sup> Sobre el Derecho penal del trabajo véase: BAYLOS, A. y TERRADILLOS, J.: *Derecho penal del trabajo*, Madrid, Editorial Trotta, 2ª ed. revisada, 1997.

de inspección y control de las medidas de prevención que impone las normas al empresario, los trabajadores tienen el derecho de participar en dichos asuntos a través de sus representantes legales en el centro de trabajo *“si no se cuenta con órganos o centros especializados competentes en la materia a tenor de la legislación vigente”*. Por su parte, en base al apartado 4 del art. 19, el empresario quedará obligado a que cada trabajador reciba una formación teórico-práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva. Formación que no sólo estará obligado a plantear el empresario en el inicio de la relación laboral, sino que también será de obligada impartición *“cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo”*. De tal forma que el trabajador estará obligado a seguir dicha formación en los términos que establezca la LPRL *“y en sus normas de desarrollo, en cuanto les sean de aplicación”*. La formación, como observaremos a lo largo de todo el trabajo de investigación, será una de las líneas neurálgicas -entre otras- de toda la normativa preventiva.

Como mecanismo de vigilancia y de exigencia de cumplimiento de la normativa de prevención, en base al apartado 5 del artículo, los delegados de prevención de riesgos laborales o, en su defecto, los representantes legales de los trabajadores en el centro de trabajo, siempre que aprecien una *“probabilidad seria y grave de accidente por la inobservancia de la legislación aplicable en la materia, requerirán al empresario por escrito para que adopte las medidas oportunas que hagan desaparecer el estado de riesgo”*. En caso de no ser atendida dicho requerimiento en un plazo de cuatro días, se dirigirán a la autoridad competente Si esta apreciase falta de cumplimiento, *“requerirá al empresario para que adopte las medidas de seguridad apropiadas o que suspenda sus actividades en la zona o local de trabajo o con el material en peligro. También podrá ordenar, con los informes técnicos precisos, la paralización inmediata del trabajo si se estima un riesgo grave de accidente”*. En estos casos, las facultades para ello la tienen los Inspectores de Trabajo y de la Seguridad Social tal y como se preceptúa en el art. 9 de la LPRL y en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante LITSS)<sup>10</sup> y en su reglamento de desarrollo<sup>11</sup>. No obstante, si el riesgo de accidente fuese inminente, *“la paralización de las actividades podrá ser acordada por los representantes de los trabajadores, por mayoría de sus miembros”*. Acuerdo que podrá ser adoptado por mayoría y también por decisión mayoritaria de los delegados de prevención *“cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal”*, siendo comunicado dicho acuerdo de forma inmediata tanto a la empresa como a la autoridad laboral que tendrá un plazo de veinticuatro horas para anular o ratificar la paralización acordada.

Pero toda esta cuestión, en relación al objeto principal de este trabajo de investigación, adquiere unos matices de mayor complejidad cuando se trata de lo preceptuado en el art. 42 del ET relativo a la subcontratación de obras y servicios, donde la dificultad de articular los sistemas de prevención de riesgos laborales (como observaremos) adquiere un régimen de funcionamiento de responsabilidades ciertamente estructurado con una serie de mecanismos tanto de prevención como de intercomunicación e interrelación de todas las empresas concurrentes<sup>12</sup>. La preservación de los derechos de los trabajadores está presente desde el apartado 1 de dicho art. 42: siempre que una empresa contrate o subcontrate servicios de propia actividad con otras deberán comprobar que las mismas estén al corriente del pago de las cuotas de la Seguridad Social. La empresa principal, en base a lo previsto en su apartado 2, salvo los términos previstos en el apartado 1 en materia de Seguridad Social, con el objetivo de preservar los derechos laborales de los trabajadores, *“durante los tres años siguientes a la terminación de su encargo, responderá solidariamente de las*

<sup>10</sup> Con carácter general, sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social véase: MONEREO PÉREZ, J.L. (coord.): *Manual de derecho administrativo laboral*, Madrid, Editorial Tecnos, 2ª ed., 2016, pp. 241-308.

<sup>11</sup> Nos referimos al Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (en adelante RD 138/2000).

<sup>12</sup> Sobre el alcance de las responsabilidades solidarias derivadas de la aplicación del artículo 42 del ET véase el interesante trabajo de: NORES TORRES, L.E.: “El alcance de la responsabilidad solidaria prevista en el artículo 42 del ET”, en *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 1, 2020, pp. 343-363. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7202475>.

*obligaciones referidas a la Seguridad Social contraídas por los contratistas y subcontratistas durante el periodo de vigencia de la contrata*”. En materia salarial responderá de forma solidaria durante el año siguiente a la finalización del encargo<sup>13</sup>. Según se estipula en el apartado 3 del artículo, las personas trabajadoras de la contratista o subcontratista “*deberán ser informadas por escrito por su empresa de la identidad de la empresa principal para la cual estén prestando servicios en cada momento. Dicha información deberá facilitarse antes del inicio de la respectiva prestación de servicios e incluirá el nombre o razón social de la empresa principal, su domicilio social y su número de identificación fiscal*”. Como se observa, plantea el art. 42 del ET<sup>14</sup> el régimen jurídico central en materia de subcontratación, de tal forma que se parte de este precepto general hasta llegar a la normativa específica en materia de prevención de riesgos laborales en la cadena de subcontratación en las obras en construcción.

En relación al tema que nos ocupa, *ex letra e)* del apartado 4 del art. 42, además de otra serie de extremos, “*cuando la empresa concierte un contrato de prestación de obras o servicios con una empresa contratista o subcontratista, deberá informar a la representación legal de las personas trabajadoras sobre*” las medidas de prevención previstas para la coordinación de las actividades desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales. En ese sentido, cuando las empresas tanto principal como contratista o subcontratista compartan de forma continuada un mismo centro de trabajo, “*la primera deberá disponer de un libro registro en el que se refleje la información anterior respecto de todas las empresas citadas*”, libro que deberá estar también a disposición de los representantes de los trabajadores. La contrata o subcontrata también habrá de informar a los representantes de los trabajadores, antes del inicio de la ejecución de la contrata, sobre el objeto y duración de la contrata, así como de las medidas previstas para la coordinación de actividades desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales. En esa línea, *ex* apartado 7 del art. 42, cuando el personal de las contratas o subcontratas no tenga representación legal, dicho personal tendrá derecho a “*formular a la representación legal de personas trabajadoras de la empresa principal cuestiones relativas a las condiciones de ejecución de la actividad laboral, mientras compartan centro de trabajo y carezcan de representación*”.

De tal forma que, en relación al tema principal objeto de esta investigación, de un lado, el ET determina una serie de obligaciones y de derechos para los trabajadores de derecho mínimo necesario en materia de prevención de riesgos laborales que serán desarrolladas de forma amplia tanto desde el punto de vista legal como reglamentario. Por otro lado, plantea los preceptos básicos de partida en relación a la contratación y subcontratación de servicios que, como veremos, también serán desarrollados y matizados en aras de articular tanto el desarrollo de las actividades en las obras en construcción como la preservación de la seguridad y salud de los trabajadores que desarrollen su actividad tanto dentro de una contrata como de una subcontrata o en el desarrollo de la actividad de un trabajador autónomo.

#### 4. LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Pero la norma principal y de derecho mínimo necesario que establece las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales es la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Sirve la presente norma como desarrollo del art. 40.2 de nuestra Carta

<sup>13</sup> Al respecto de las responsabilidades en materia salarial derivadas de la aplicación del artículo 42 del ET obsérvese el interesante trabajo de: SÁEZ LARA, C.: “Garantías y responsabilidades en materia salarial”, en *Temas Laborales*, núm. 135, 2016, pp. 345-369. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5793433>.

<sup>14</sup> El art. 42 del ET ha sido modificado por parte del Art.1.Cinco del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. No parece que la modificación de este precepto haya sido tan sustancial e importante como se esperaba con respecto a la redacción anterior. Con carácter general véase el análisis vertido sobre dicha modificación por parte de: NORES TORRES, L.E.: “La reforma del art. 42 del ET en el RDL 32/2021, de 28 de diciembre”, en *LABOS. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (Número extraordinario ‘La reforma laboral de 2021’), pp. 73-82. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8299624>.

Magna. De tal forma que, tal y como recoge la exposición de motivos de la norma, “*este mandato constitucional conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo y encuentra en la presente Ley su pilar fundamental*”. En dicha norma se estructura el marco general de la prevención de riesgos laborales “*en coherencia con las decisiones de la Unión Europea que ha expresado su ambición de mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y de conseguir este objetivo de progreso con una armonización paulatina de esas condiciones en los diferentes países europeos*”. Esta norma transpone al Derecho español la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, Directiva que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria. De igual forma, tal y como también recoge la exposición de motivos, los compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) tras la ratificación del Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, “*enriquecen el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico*”. Es por ello por lo que dicha norma tiene por objeto el determinar un cuerpo básico de garantías y responsabilidades que establezca “*un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo*”. La norma supone un cuerpo básico que será desarrollado a través de diversos reglamentos de desarrollo tal y como observaremos *ut infra*. De tal forma que, “*entre las obligaciones empresariales que establece la Ley (...), cabe resaltar el deber de coordinación que se impone a los empresarios que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, así como el de aquellos que contraten o subcontraten con otros la realización en sus propios centros de trabajo de obras o servicios correspondientes a su actividad de vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención*”.

En base al art. 2.1 de la norma, el objeto y el carácter de la misma es el de “*promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas de desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de los riesgos derivados del trabajo*”, estableciendo toda una serie de principios generales para la prevención y la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo. Tal y como recoge el art. 3, la ley posee un espíritu universalista en su ámbito de aplicación, tanto para las relaciones laborales comunes como para las relaciones de trabajo en las Administraciones públicas (en adelante AAPP). Aunque el marco de exclusión también es establecido (debido a sus características propias) en el apartado 2 de dicho artículo<sup>15</sup>.

Dentro de los derechos de protección frente a los riesgos laborales, el art. 14 de la LPRL establece todo un catálogo de preceptos del que se ha de destacar por nuestra parte el apartado 2 de dicho artículo. Concretamente, y siguiendo la dicción literal del mismo precepto, “*en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales 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 en los términos establecidos en el capítulo IV de esta ley*”.

En esa misma línea, el empresario desarrollará “*una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización*”.

<sup>15</sup> No obstante todo ello, serán debidamente desarrollados de forma reglamentaria: centros y establecimientos militares, guardia civil y cuerpo nacional de policía. *Vid. in extenso* el Código electrónico de Prevención de Riesgos Laborales en la Biblioteca Jurídica Digital de la Agencia Estatal del Boletín Oficial del Estado. Disponible en: [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=037\\_Prevencion\\_de\\_riesgos\\_laborales&tipo=C&modo=2](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=037_Prevencion_de_riesgos_laborales&tipo=C&modo=2).

*del trabajo*”. Para ello, el art. 15 de la LPRL establece los principios de la acción preventiva de obligado cumplimiento que deberán integrarse en el Plan de prevención de riesgos laborales, en la evaluación de los riesgos y en la planificación de la actividad preventiva tal y como recoge el art. 16 de la norma. La prevención de los riesgos deberá integrarse en el sistema de gestión de la empresa a todos los niveles. Para ello será importante la elaboración del Plan de prevención de riesgos laborales donde se habrá de incluir (ex párrafo 2 del apartado 1 del art. 16) “*la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan*”. Esta cuestión adquirirá mayor relevancia cuando analicemos *ut infra* toda la cadena de subcontratación en las obras en construcción.

Para ello será de suma importancia llevar a cabo una adecuada evaluación de los riesgos laborales: al inicio de la actividad, cuando se elijan los equipos de trabajo y cuando cambien las condiciones de trabajo. Se habrán de realizar controles periódicos tanto de las condiciones de trabajo como de la actividad de los trabajadores en el marco de la prestación de servicios (art. 19.2.a)). Por otro lado, si de los resultados de la evaluación de riesgos laborales se pusiese de manifiesto situaciones de riesgos, se habrán de realizar todas aquellas actividades preventivas de cara a “*eliminar o reducir y controlar tales riesgos*” (art. 19.2.b)). De tal forma que se deberá planificar dicha actividad designando tanto a personal responsable como los recursos que fuesen necesarios. Para todo lo anterior será necesario contar con la debida información, consulta y participación de los trabajadores de la empresa sobre riesgos, medidas y actividades de protección y prevención aplicables, medidas de emergencia adoptadas, etc. En cuanto a las medidas de emergencia a adoptar por parte del empresario, las mismas son contempladas en el art. 20 de la LPRL, para lo que se habrá de designar al personal encargado para poner en práctica las medidas adoptadas. Para ello, el empresario deberá “*organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas*”.

Sin ser de menor importancia los artículos de la LPRL que se han obviado, los artículos analizados adquieren relevancia especial en concordancia al hilo conductor de este trabajo de investigación cuando se ponen en relación con el art. 24 de la LPRL relativo a la coordinación de las actividades empresariales. Este artículo es fundamental para la temática principal objeto de investigación. Como es sabido, en un mismo centro de trabajo pueden coincidir varias empresas, sobre todo en las obras en construcción tal y como analizaremos más adelante. En base el apartado 1 del art. 24, en estos casos, todas deberán cooperar en la aplicación de la normativa preventiva. De tal forma que para ello habrán de establecer los medios de coordinación necesarios tanto para la protección y prevención de los riesgos laborales como para que la información, consulta y participación de los trabajadores que establece el art. 18. En ese sentido, el empresario titular del centro de trabajo (ex 24.2) tendrá la obligación de adoptar las medidas necesarias para que el resto de empresarios que desarrollan actividades en su centro de trabajo reciban tanto la información como las instrucciones adecuadas en materia preventiva: riesgos, medidas de protección, medidas de emergencia a aplicar. A su vez, si existiesen contratadas y subcontratadas por parte de las empresas para la realización de las actividades correspondientes a la propia actividad y que se desarrollen en dicho centro de trabajo, éstas habrán de contemplar toda la normativa preventiva. No obstante, en base al art. 24.3, las empresas contratantes o subcontratantes vendrán obligadas a vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención por dichas contratadas y subcontratadas. Como puede darse el caso de que las empresas contratadas o subcontratadas sean trabajadores autónomos que desarrollen las actividades en dichos centros de trabajo, el apartado 5 del art. 24 establece que dichos deberes de cooperación y de información e instrucción también les serán aplicables a estos. Como podemos observar, el marco preventivo en los casos de concurrencia de varias empresas en un mismo centro de trabajo lo estipula este artículo. Cuestión toda ella que será desarrollada en el marco de las obras en construcción en su normativa específica.

Pero no sólo los empresarios están obligados al cumplimiento de la normativa de prevención, sino que, en base al art. 29 de la LPRL, los trabajadores también están sujetos al cumplimiento estricto de la normativa de prevención de riesgos laborales, tanto para su propia seguridad como para la del resto de personas a las que les pueda afectar su actividad profesional. Conforme al apartado 3 del art. 29, el incumplimiento de dicha obligación “*tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores o de falta, en su caso, conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas*”. Para el cumplimiento de todo lo anterior, la actuación de los servicios de prevención será de suma importancia. Establece el art. 30.1 de la LPRL que el empresario habrá de designar uno o varios trabajadores que se ocuparán de dicha actividad o, en su caso, constituirá o concertará dicho servicio con un servicio de prevención ajeno a la empresa<sup>16</sup>.

El art. 32.bis de la LPRL establece la necesidad de presencia de los recursos preventivos en una serie de casos. Al hilo de lo que nos interesa, la letra a) del apartado 1 determina que, serán necesarios “*cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo*”. Para ello, ex apartado 2 del art. 32 bis, se considerarán recursos preventivos a los que el empresario podrá asignar la presencia los siguientes: uno o varios trabajadores designados de la empresa, uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa, uno o varios miembros del o de los servicios de prevención ajenos concertados por la empresa. En el caso de concurrencia de diferentes recursos preventivos (cuestión esta como veremos muy necesaria en las obras en construcción) los mismos tendrán la obligación de colaborar entre sí. No obstante lo anterior, según establece el apartado 4 del mismo artículo, “*el empresario podrá asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos a que se refiere el apartado 1 y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico*”. En estos supuestos también tendrán la obligación de colaborar con los recursos preventivos del empresario. No obstante, en caso de supuestos especiales, la Disposición adicional 4ª de la LPRL establece una posibilidad de designación de delegados de prevención en estos casos. De tal forma que, en aquellos centros de trabajo que no existan representantes de los trabajadores “*con la antigüedad suficiente para ser electores o elegibles en las elecciones para representantes del personal, los trabajadores podrán elegir por mayoría a un trabajador que ejerza las competencias del Delegado de Prevención, quién tendrá las facultades, garantías y obligaciones de sigilo profesional de tales Delegados*”<sup>17</sup>.

Para el caso concreto que venimos analizando, la presencia de recursos preventivos en las obras en construcción la establece la Disposición adicional 14ª de la LPRL. Establece el apartado 1 de dicha Disposición que para la presencia de recursos preventivos le será de aplicación en las obras de construcción reguladas por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. No obstante, contempla dicha disposición una serie de especialidades: “*a) La preceptiva presencia de recursos preventivos se aplicará a cada contratista. b) En el supuesto previsto en el apartado 1, párrafo a), del artículo 32 bis, la presencia de los recursos preventivos de cada contratista será necesaria*

<sup>16</sup> En esa línea, el apartado 5 del art. 30 establece que en las empresas de hasta 10 trabajadores será el empresario el que podrá asumir las funciones de prevención siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la capacidad necesaria. La misma posibilidad se establece para aquel empresario que cumpla los requisitos y ocupe hasta 25 trabajadores siempre que se disponga de un único centro de trabajo. Para el caso de que lo anterior no fuese posible, el art. 31.1 dispone que el empresario habrá de recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos, en su caso.

<sup>17</sup> Un análisis histórico, jurídico y jurisprudencial del sistema de representación de los trabajadores en materia preventiva en nuestro país identificando sus debilidades y fortalezas es el que se desarrolla por parte de: PAYÁ CASTIBLANQUE, R.: “Sistema orgánico de representación en seguridad y salud laboral en España”, en *Lan Harremanak*, núm. 47, 2022, pp. 160-196. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/608099>.

cuando, durante la obra, se desarrollen trabajos con riesgos especiales, tal y como se definen en el citado real decreto. c) La preceptiva presencia de recursos preventivos tendrá como objeto vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de seguridad y salud en el trabajo y comprobar la eficacia de éstas". Todo lo anterior, en base al apartado 2 de la Disposición, se entiende "sin perjuicio de las obligaciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra". Como venimos poniendo de manifiesto, el régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales viene siendo matizado de lo general a lo particular conforme se han ido desarrollando los preceptos del art. 42 de la CE de 1978. De lo que no escapará el desarrollo reglamentario ni tampoco el desarrollo tanto legal como reglamentario en el caso particular de las obras en construcción.

## 5. EL DESARROLLO REGLAMENTARIO

Tal y como hemos venido anunciando, la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales ha sido desarrollada en toda una serie de reglamentos que, en relación al hilo conductor de este trabajo de investigación, vamos a analizar de forma específica en todo lo que concierne a la contratación y subcontratación en las obras en construcción sin que se óbice ello para que en su momento analicemos tanto la normativa legal como reglamentaria específica.

### 5.1. El Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención

Como hemos venido anunciando, la LPRL supone un marco común y mínimo de Derecho necesario que será posterior y ampliamente desarrollado en múltiples reglamentos de desarrollo. En esa línea de actuación, y en lo relativo a la prevención de riesgos laborales en las obras en construcción, los servicios de prevención de riesgos laborales ostentan un papel fundamental. De tal forma que el primer reglamento que vamos a analizar es el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RD 39/1997). Hace referencia en su art. 2.1 al Plan de prevención de riesgos laborales como herramienta a través de la cual "se integra la actividad preventiva de la empresa en su sistema general de gestión y se establece su política de prevención de riesgos laborales". Plan que deberá ser aprobado por la dirección de la empresa y conocido por sus trabajadores. Dicho Plan deberá reflejarse en documento puesto a disposición tanto de la autoridad laboral como de las autoridades sanitarias y de los representantes de los trabajadores con la inclusión de una serie de elementos mínimos (apartado 2 del art. 2). Documento que, conforme al párrafo *in fine* del apartado 4 del artículo "será de extensión reducida y fácil comprensión" y que "deberá estar plenamente adaptado a la actividad y tamaño de la empresa", estableciendo las medidas pertinentes desde un punto de vista operativo de cara a llevar a cabo "la integración de la prevención en la actividad de la empresa, los puestos de trabajo con riesgo y las medidas concretas para evitarlos o reducirlos, jerarquizadas en función del nivel de riesgos, así como el plazo para su ejecución".

Por otra parte, la definición de la evaluación de los riesgos la contiene el art. 3, el contenido general de la evaluación de los riesgos laborales el art. 4 y el procedimiento de evaluación se prevé en el art. 5 del reglamento de desarrollo. Evaluación que deberá ser revisada conforme a los preceptos que contiene el art. 6 y reflejada en la documentación según consta en el art. 7. De otro lado, la planificación de la actividad preventiva y su contenido son matizados en los arts. 8 y 9. Desarrollando lo previsto en la LPRL, la organización de los recursos para las actividades preventivas es preceptuado en el art. 10 (modalidades), art. 11 (asunción personal por el empresario de la actividad preventiva), art. 12 (designación de trabajadores), art. 13 (capacidad y medios de los trabajadores designados), art. 14 (servicio de prevención propio), art. 15 (organización y medios de los servicios de prevención propios), art. 16 (servicios de prevención ajenos), etc. En base a lo previsto en el art. 20.1 del reglamento, cuando el empresario no cuente con los recursos suficientes para el desarrollo de la actividad preventiva y haya de concertarla con uno o varios

servicios de prevención ajeno, deberá consignar por escrito una serie de cuestiones que, en relación al hilo conductor de este trabajo, en base a la letra b), “cuando se trate de empresas que realicen actividades sometidas a la normativa de seguridad y salud en obras en construcción, incluirá expresamente la extensión de las actividades concertadas al ámbito de las obras en que intervenga la empresa”. En ese orden de cosas, en base al apartado 5º de la letra c) del art. 20.1, el concierto deberá especificar, cuando se trate de empresas que cuenten con centros de trabajo sometidos a la normativa de seguridad y salud en obras de construcción, “las actuaciones a desarrollar de acuerdo con la normativa aplicable”. Como se puede observar, lo previsto con carácter general en la LPRL se viene matizando en este reglamento.

Interesante en relación al tema que nos ocupa es lo preceptuado en el art. 21 del relativo a los servicios de prevención mancomunados. El apartado 1 de dicho artículo dispone la posibilidad de poder constituir servicios de prevención mancomunados entre aquellas empresas “que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del servicio en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 15 de esta disposición”. Cuestión esta última que, en relación a las contrataciones y subcontrataciones en las obras en construcción, será fundamental. Vía negociación colectiva<sup>18</sup> podrá acordarse “la constitución de servicios de prevención mancomunados entre aquellas empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada”. Herramienta esta última muy importante en el caso de Unidades Territoriales de Empresas de construcción (UTE) que actúen en un área geográfica delimitada. En base al apartado 3 del mismo artículo, “dichos servicios, tengan o no personalidad jurídica diferenciada, tendrán la consideración de servicios propios de las empresas que los constituyan y habrán de contar con, al menos, tres especialidades o disciplinas preventivas”, limitándose su actividad preventiva, según establece el apartado 4, a las empresas participantes.

El art. 22 bis establece la obligatoriedad de la presencia de los recursos preventivos en una serie de casos de los que destacamos los siguientes:

- a) Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados, en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo. En este caso, en base al apartado 2, la evaluación de los riesgos habrá de identificar aquellos que puedan verse agravados o modificados por la concurrencia de operaciones sucesivas o simultáneas. Cuestión muy probable en las obras en construcción.
- b) Cuando se realicen las siguientes actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales:
  1. Trabajos con riesgos especialmente graves de caída desde altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados, o el entorno del puesto de trabajo.
  2. Trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento.

Para estos casos, el apartado 2 del artículo determina que la evaluación de riesgos habrá de identificar aquellos trabajos o tareas integrantes del puesto de trabajo ligados a las actividades o a los procesos peligrosos o con riesgos especiales.

<sup>18</sup> Sobre el papel de la negociación colectiva en materia de prevención de riesgos laborales en el sector de la construcción véase el interesante trabajo de: CALVO GALLEGOS, F.J. (dir.): *La negociación colectiva en el sector de la construcción*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021, pp. 727-754

- c) Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>19</sup> si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas. Para lo cual, el empresario procederá de forma inmediata a la revisión de la evaluación de los riesgos cuando la misma no contemple las situaciones de riesgo detectadas, así como la modificación de la actividad preventiva cuando esta no incluyese la necesidad de la presencia de los recursos preventivos.

No obstante, *ex* apartado 4 del artículo, la presencia es una medida preventiva complementaria de vigilancia de cumplimiento de las actividades preventivas. Y según determina el apartado 4 del art. 22 bis, cuando existan empresas concurrentes en el centro de trabajo que realicen operaciones concurrentes (como puede ser el caso de las obras en construcción) o actividades o procesos peligrosos con riesgos especiales, *“la obligación de designar recursos preventivos para su presencia en el centro de trabajo recaerá sobre la empresa o empresas que realicen dichas operaciones o actividades, en cuyo caso y cuando sean varios dichos recursos preventivos deberán colaborar entre sí y con el resto de los recursos preventivos y persona o personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas del empresario titular o principal del centro de trabajo”*.

En esa misma línea, la Disposición adicional 10ª establece de forma específica, en relación a la presencia de recursos preventivos en las obras de construcción, que *“en el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de cada contratista prevista en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales se aplicará en los términos establecidos en la disposición adicional única del citado Real Decreto 1627/1997”*<sup>20</sup>.

De tal forma que, como se puede apreciar, la presencia de los recursos preventivos y de los servicios de prevención en las obras en construcción será determinante no sólo a nivel general en el caso de los servicios de prevención mancomunados, sino que también será preceptiva para cada una de las empresas concurrentes en la obra en construcción debiendo, además, coordinarse entre ellas para llevar a cabo un efectivo tratamiento de la prevención de los riesgos laborales. No obstante, todo ello adquirirá unos matices específicos en la normativa particular tanto legal como de desarrollo de las obras en construcción.

## **5.2. El Real Decreto 171/2004 de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales**

El apartado 6 del art. 24 de la LPRL establecía un desarrollo reglamentario en relación a la coordinación de las actividades empresariales. Dicho desarrollo toma cuerpo en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales (en adelante RD 171/2004). Otro de los reglamentos de desarrollo importantes en toda esta cuestión que venimos abordando. Viene este Real Decreto a dar cumplimiento al mandato de desarrollar de forma reglamentaria el art. 24 de la LPRL, tomando como base, tal y como recoge la exposición de motivos, *“los criterios comunes y consideraciones generales consensuados por los agentes sociales”*.

<sup>19</sup> Sobre la actividad inspectora véase: MORAL SORIANO, L.: “La actividad inspectora de la administración. La inspección de trabajo y seguridad social”, en ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (dirs.): *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed., 2022, pp. 93-118.

<sup>20</sup> Tan sólo señalar, y sin entrar en análisis alguno por la brevedad de espacio, la importancia de la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.

Es este un reglamento de desarrollo muy importante puesto en relación con el tema objeto de esta investigación. Se parte de la necesidad de coordinar las actividades empresariales buscando *“un equilibrio entre la seguridad y la salud de los trabajadores y la flexibilidad en la aplicación por las empresas que incida en la reducción de los indeseados índices de siniestralidad laboral”*. Por tanto, se pretende reforzar la seguridad y la salud laboral en el trabajo *“en los supuestos de concurrencia de actividades empresariales en un mismo centro de trabajo”* para los casos de subcontratación de obras o servicios en los centros de trabajo. Lo que, en las obras en construcción, tal y como observaremos, es una práctica habitual. El objeto último es el de establecer *“las disposiciones mínimas que los diferentes empresarios que coinciden en un mismo centro de trabajo habrán de poner en práctica para prevenir los riesgos laborales derivados de la concurrencia de actividades empresariales y, por tanto, para que esta concurrencia no repercuta en la seguridad y la salud de los trabajadores de las empresas concurrentes”*.

Lo dispuesto en este reglamento de desarrollo, *ex* apartado 2 del art. 1, posee carácter de norma mínima en los supuestos de coordinación de actividades empresariales. Para ello, el art. 2 establece una serie de definiciones: centro de trabajo (art. 2.a)), empresario titular del centro de trabajo (art. 2.b)) y empresario principal (art. 2.c)). De tal forma que se considera centro de trabajo *“cualquier área, edificado o no, en la que los trabajadores deban permanecer o a la que deban acceder por razón de su trabajo”*. Como empresario titular del centro de trabajo se considera a *“la persona que tiene capacidad de poner a disposición y gestionar el centro de trabajo”*, y como empresario principal se considera a aquel con contrate o subcontrate con otros *“la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquel”* siempre que se desarrollen dichas actividades en su propio centro de trabajo.

En relación a la concurrencia de varias empresas en un mismo centro de trabajo, el art. 4.1 establece un deber de cooperación cuando en un mismo centro de trabajo se desarrollen actividades por parte de trabajadores de dos o más empresas. Deber que será de aplicación tanto a las empresas como a los trabajadores autónomos *“concurrentes en el centro de trabajo”*, exista o no *“relaciones jurídicas entre ellos”*. En base al apartado 2 de dicho art. 4, las diferentes empresas concurrentes tienen la obligación de informarse de forma recíproca sobre los riesgos de las actividades que desarrollen en un mismo centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las diferentes empresas. En particular, sobre aquellos que puedan verse *“agravados o modificados por circunstancias derivadas de la concurrencia de actividades”*. De tal forma que, cada empresario tendrá la obligación de informar a sus trabajadores de los *“riesgos derivados de la concurrencia de actividades empresariales en el mismo centro de trabajo”* (art. 4.5). Para todo ello, tal y como dispone el art. 5, los distintos empresarios han de establecer medios de coordinación para la prevención de los riesgos laborales que se consideren necesarios y pertinentes. Para lo que se tendrá que tener en cuenta *“el grado de peligrosidad de las actividades que se desarrollen en el centro de trabajo, el número de trabajadores de las empresas presentes en el centro de trabajo y la duración de la concurrencia de las actividades desarrollada por tales empresas”*.

En el caso de concurrencia de trabajadores de varias empresas en un centro de trabajo del que un empresario es titular, el art. 6 del reglamento contempla las medidas que ha de adoptar el empresario titular. Concretamente, además de cumplir con todas las medidas anteriormente relacionadas, cuando sus trabajadores desarrollen actividades en el centro de trabajo, éste deberá adoptar, en relación a los empresarios concurrentes, las siguientes medidas previstas en los arts. 7 y 8 del reglamento:

1. El empresario titular *“deberá informar a los otros empresarios concurrentes sobre los riesgos propios del centro de trabajo que puedan afectar a las actividades por ellos desarrolladas, las medidas referidas a la prevención de tales riesgos y las medidas de emergencia que se deben aplicar”* (art. 7.1).

2. La información deberá ser suficiente y habrá de proporcionarse tanto al inicio de las actividades como cuando se produzcan cambios en los riesgos propios del centro de trabajo relevantes a efectos de llevar a cabo la adecuada prevención de los riesgos laborales (art. 7.2).
3. Dicha información deberá ser facilitada por escrito en el caso de que “*los riesgos propios del centro de trabajo sean calificados como graves o muy graves*” (art. 7.3).

Por otro lado, el art. 8 contempla aquellas instrucciones que el empresario titular habrá de dar al resto de empresarios concurrentes cuando sus trabajadores desarrollen actividades en el centro de trabajo de cara a prevenir los riesgos existentes en el centro de trabajo “*que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes*”. También contempla las medidas que deban aplicarse en caso de situación de emergencia. Como en el caso anterior, las instrucciones deber ser las suficientes y las adecuadas a los riesgos existentes que pudieran afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes.

También contempla, como contrapartida, el reglamento, aquellas medidas que deberán adoptar los empresarios concurrentes *ex art. 9 del Real Decreto*:

1. Habrán de tener en cuenta al información recibida del empresario titular sobre la evaluación de los riesgos y la planificación de su actividad preventiva (art. 9.1).
2. Deberán cumplir las instrucciones que haya comunicado el empresario titular (art. 9.2).
3. Deberán comunicar a sus trabajadores las instrucciones recibidas por parte del empresario titular del centro de trabajo (art. 9.3).
4. Dichas medidas anteriormente referenciadas serán de aplicación también para todas las empresas y para todos los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en el centro de trabajo con un matiz importante: serán de aplicación “*existan o no relaciones jurídicas entre el empresario titular y ellos*”.

Hasta el momento hemos visto las obligaciones de los empresarios titulares y de las empresas concurrentes. No obstante, también contempla el Real Decreto las obligaciones en caso de concurrencia de trabajadores de varias empresas de un centro de trabajo cuando existe un empresario principal distinto al titular del centro de trabajo. En estos casos, el art. 10 también contempla el deber de vigilancia del empresario principal. Además de cumplir con todo lo anteriormente expuesto, el empresario principal habrá de cumplir con una serie de preceptos legales también:

1. Vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de las empresas contratistas o subcontratistas de obras y servicios correspondientes a su propia actividad y que se desarrollen en su propio centro de trabajo.
2. Antes del inicio de la actividad deberá exigir a las contratatas y subcontratatas que le acrediten pro escrito que han realizado la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva relativos a la actividad a desarrollar. También habrán de acreditar que han cumplido con las obligaciones de información y de formación de los trabajadores que vayan a prestar los servicios en el centro de trabajo.
3. Deberá comprobar que las distintas contratatas y subcontratatas concurrentes han establecido los necesarios medios de coordinación entre ellas.

En lo relativo a los medios de coordinación, el art. 11 del reglamento establece una relación no exhaustiva de medios de coordinación. Cada una de las empresas concurrentes podrá determinar medios de coordinación de las actividades de prevención. También podrán establecerse vía negociación colectiva, así como aquellos que se determine por parte de la normativa en vigor para determinados sectores y actividades como es el caso de las obras en construcción. No obstante lo anterior, la Real Decreto considera como medios de coordinación el intercambio de información, la celebración de reuniones periódicas, las reuniones conjuntas de los comités de seguridad y salud de las empresas concurrentes, la impartición de instrucciones, la determinación conjunta de medidas de prevención que afecten a los trabajadores de las empresas concurrentes, así como los protocolos de actuación, la presencia de recursos preventivos de las empresas concurrentes y la designación de una o varias personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas.

De tal forma que el art. 12.1 del reglamento establece que se ha de determinar los medios de coordinación pertinentes y necesarios. Dicha iniciativa corresponderá al empresario titular de un centro de trabajo o, en su defecto, al empresario principal, debiendo informar cada empresario a sus trabajadores sobre los medios de coordinación establecidos (art. 12.3). Para todo lo anterior es de suma importancia lo que preceptúa el art. 13 en relación a la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas. De tal forma que se considerará como medio de coordinación preferente de las actividades preventivas la designación de una o más personas encargadas cuando concurren dos o más condiciones que revistan especial peligrosidad, dificultad de control de las diferentes actividades desarrolladas, especial dificultad de desarrollar actividades incompatibles entre sí, o cuando exista una especial dificultad para llevar a cabo la coordinación de actividades preventivas cuando el número de empresas, el número de trabajadores concurrentes, el tipo de actividades que se desarrollan y las características del centro de trabajo así lo requieran. Además de todo lo anteriormente expuesto, en base lo previsto en el art. 16, los comités de seguridad y salud de las empresas concurrentes y los delegados de prevención *“podrán acordar la realización de reuniones conjuntas u otras medidas de actuación coordinada, en particular cuando, por los riesgos existentes en el centro de trabajo que incidan en la concurrencia de actividades, se considere necesaria la consulta para analizar la eficacia de los medios de coordinación establecidos por las empresas concurrentes o para proceder a su actualización”*.

Por su parte, la Disposición adicional 1ª determina los aspectos concretos de la aplicación del Real Decreto en las obras en construcción, para lo que se deriva directamente al específico Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. En estos casos, se tendrán en cuenta una serie de aspectos interrelacionados entre éste Real Decreto y el Real Decreto 1627/1997: *“a) La información del artículo 7 se entenderá cumplida por el promotor mediante el estudio de seguridad y salud o el estudio básico, en los términos establecidos en los artículos 5 y 6 del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre. Las instrucciones del artículo 8 se entenderán cumplidas por el promotor mediante las impartidas por el coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, cuando tal figura exista; en otro caso, serán impartidas por la dirección facultativa. b) Las medidas establecidas en el capítulo IV para el empresario principal corresponden al contratista definido en el artículo 2.1.h) del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre. c) Los medios de coordinación en el sector de la construcción serán los establecidos en Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, y en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, así como cualesquiera otros complementarios que puedan establecer las empresas concurrentes en la obra”*.

Como se puede comprobar después de todo lo analizado, en el caso de concurrencia de distintos empresarios en el desarrollo de diferentes actividades en un mismo centro de trabajo la norma contempla una serie de responsabilidades que se desarrollan de forma descendente desde el titular del centro de trabajo, pasando por el empresario principal y por las empresas concurrentes (incluidos los trabajadores autónomos) pero que, además, requiere de ciertos elementos de corresponsabilidad, coordinación y necesaria colaboración entre las diferentes empresas que

pueden llegar a concurrir y desarrollar sus actividades en un mismo centro de trabajo. Lo que adquirirá ciertas particularidades en el desarrollo de actividades de subcontratación en las obras en construcción.

## 6. LA LEY 32/2006, DE 18 DE OCTUBRE, REGULADORA DE LA SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

A lo largo del análisis vertido hasta el momento, independientemente de que, con carácter supletorio, toda la normativa preventiva analizada sería de aplicación al sector de la construcción, se ha venido haciendo referencia en el seno de las mismas a las particularidades específicas de las obras en construcción. De tal forma que, el legislador regula la cadena de subcontratación en el sector de la construcción, debido a sus particularidades, a través de la Ley 32/2006, de 18 de octubre. La exposición de motivos de la norma hace referencia a la importancia del sector de la construcción en nuestro país como uno de los ejes de crecimiento económico. No obstante, por sus características propias, el sector está “sometido a unos riesgos especiales”, registrando “una siniestralidad laboral muy notoria por sus cifras y gravedad” como consecuencia de la complejidad de dicho sector productivo donde la subcontratación de actividades juega un papel fundamental. Dicho mecanismo permite la ejecución de trabajos por parte de sectores especializados, así como fomenta la creación de empleo a través de la participación de pequeñas y medianas empresas. Como contrapartida, el exceso en las cadenas de subcontratación no ejerce un efecto positivo tal y como ha revelado la modificación del art. 42 del ET en la reforma laboral de finales de 2021, y mucho menos en lo relativo a la seguridad y salud laboral de los trabajadores. El objetivo de esta norma no es sino evitar la merma de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores en la cadena de subcontratación.

El objeto de la ley (*ex art. 1.1*) es el de regular la subcontratación en el sector de la construcción de cara a “mejorar las condiciones de trabajo del sector, en general, y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del mismo, en particular”. El ámbito subjetivo de aplicación (*art. 2*) será para aquellos contratos que se celebren en régimen de subcontratación para la ejecución de los siguientes trabajos a desarrollar en obras de construcción: “excavación; movimiento de tierras; construcción; montaje y desmontaje de elementos prefabricados; acondicionamientos o instalaciones; transformación; rehabilitación; reparación; desmantelamiento; derribo; mantenimiento; conservación y trabajos de pintura y limpieza; saneamiento”. Con el ánimo de clarificar ciertas cuestiones, como en otras ocasiones, el art. 3 de la ley establece una serie de definiciones: obra en construcción, promotor (que podrá tener también la consideración de contratista cuando ejecute la totalidad o parte de la obra), dirección facultativa, coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra, contratista o empresario principal (cuando la contrata se realice con una Unión Temporal de Empresas que no ejecuten directamente la obra, cada una de ellas tendrá la consideración de empresa contratista en la parte de la obra que ejecute), subcontratista (que puede tener ciertas variantes: primer contratista, segundo contratista, etc.), trabajadora autónomo que puede trabajar tanto para el promotor como para el contratista como subcontratista (que cuando emplee mano de obra tendrá la condición de contratista o subcontratista), subcontratación y nivel de subcontratación (“cada uno de los escalones en que se estructura el proceso de subcontratación que se desarrolla para la ejecución de la totalidad o parte de la obra asumida contractualmente por el contratista con el promotor”).

Por otro lado, el art. 4 de la norma establece los requisitos exigibles a los contratistas y subcontratistas en el sector de la construcción. No obstante, más importante nos parece el art. 5 que establece cuál será el régimen de subcontratación en el sector de la construcción que no podrá ser limitada (*ex apartado 1*) salvo en los supuestos previstos en esta ley. De tal forma que, en base a lo preceptuado en el apartado 2 del art. 5, el régimen de subcontratación será el siguiente: “a) El promotor podrá contratar directamente con cuantos contratistas estime oportuno ya sean personas físicas o jurídicas. b) El contratista podrá contratar con las empresas

*subcontratistas o trabajadores autónomos la ejecución de los trabajos que hubiera contratado con el promotor. c) El primer y segundo subcontratistas podrán subcontratar la ejecución de los trabajos que, respectivamente, tengan contratados, salvo en los supuestos previstos en la letra f) del presente apartado. d) El tercer subcontratista no podrá subcontratar los trabajos que hubiera contratado con otro subcontratista o trabajador autónomo. e) El trabajador autónomo no podrá subcontratar los trabajos a él encomendados ni a otras empresas subcontratistas ni a otros trabajadores autónomos. f) Asimismo, tampoco podrán subcontratar los subcontratistas, cuya organización productiva puesta en uso en la obra consista fundamentalmente en la aportación de mano de obra, entendiéndose por tal la que para la realización de la actividad contratada no utiliza más equipos de trabajo propios que las herramientas manuales, incluidas las motorizadas portátiles, aunque cuenten con el apoyo de otros equipos de trabajo distintos de los señalados, siempre que éstos pertenezcan a otras empresas, contratistas o subcontratistas, de la obra".* No obstante, el apartado 3 de dicho artículo establece una clara excepción para trabajos muy especializados, de especial complicación técnica o por circunstancias de fuerza mayor "*por las que puedan atravesar los agentes que intervienen en la obra*". De tal forma que, para dichos casos, de forma excepcional, se podrá extender la subcontratación a un nivel adicional que ha de ser aprobado por la dirección facultativa de la obra y reflejarse dichas causas en el Libro de Subcontratación. Dicha excepción no será de aplicación para los trabajadores autónomos ni tampoco cuando la empresa subcontratista tan sólo aporte mano de obra. Como vemos, la matización específica en el sector de la construcción de las diferentes empresas concurrentes en los distintos niveles de subcontratación queda matizada de forma clara en esta norma con rango legal atendiendo a las particularidades del sector de la construcción.

Dentro de este entramado de promoción, contratación y subcontratación hasta un tercer nivel (con las excepciones analizadas anteriormente), para cada una de las contrataciones y subcontratas que participen en la ejecución de las obras en construcción, el art. 7 de la norma establece un deber de vigilancia y de responsabilidades en caso de incumplimiento. Es decir, tal y como recoge el apartado 1 del artículo, las contrataciones y subcontratas tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de la normativa de las subcontratas o trabajadores autónomos con los que subcontraten. La inobservancia de lo anteriormente expuesto podrá conllevar responsabilidades solidarias del subcontratista tal y como recoge el apartado 2 del art. 7. Teniendo en cuenta la cantidad de empresas en los distintos niveles de subcontratación que pueden concurrir en una obra en construcción, a efectos de registro y consulta, el art. 8.1 de la ley establece que cada contratista deberá disponer de un Libro de Subcontratación que deberá permanecer en todo momento en la obra. A dicho Libro tendrán acceso el promotor de la obra, la dirección facultativa, el coordinador de seguridad y salud, las empresas y trabajadores autónomos, los técnicos de prevención, los delegados de prevención, la autoridad laboral y los representantes de los trabajadores de las diferentes empresas que intervengan en la ejecución de la obra. Se deberá reflejar en el mismo, de forma cronológica, todas y cada una de las subcontrataciones realizadas con empresas subcontratistas o trabajadores autónomos, su nivel de subcontratación, el objeto de los contratos, la identificación de la persona que ejerce las facultades de organización y dirección de cada subcontratista, los representantes legales de los trabajadores, las instrucciones elaboradas por el coordinador de seguridad y salud para marcar la dinámica y desarrollo del procedimiento de coordinación establecido, etc. Cumpliendo con los preceptos legales en materia de derechos de información y consulta de los trabajadores (en este caso, sobre todo de los primeros), en base al apartado 1 del art. 9, "*los representantes de los trabajadores de las diferentes empresas que intervengan en la ejecución de la obra deberán ser informados de las contrataciones y subcontrataciones que se hagan en la misma*". Todo ello de cara a que la información sea lo más completa y coordinada posible, de manera que el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales sea lo más adecuada posible teniendo en cuenta la problemática particular de las obras en construcción y la concurrencia de diferentes actividades a desarrollar por parte de las diferentes empresas o trabajadores autónomos.

Como se puede observar después del análisis llevado a cabo hasta el momento, esta ley lleva a cabo una concreción y unas matizaciones precisas para el sector de la construcción (teniendo en cuenta sus particularidades) que añaden toda una serie de matices específicos con respecto a lo previsto en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el art. 24 en materia de coordinación de actividades empresariales, teniendo en cuenta la problemática particular de las obras en construcción, limitando el nivel de subcontratación hasta un tercer nivel, pero manteniendo toda la protección de salud y seguridad laboral analizada hasta el momento. Lo que será concretado de forma específica en el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen toda una serie de disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción. Lo que nos lleva a analizar el mismo en el siguiente apartado de este trabajo.

### **6.1. El 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**

La Ley 36/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción apostaba por un modelo de empresas más profesionalizadas tratando de ofrecer una ordenación más adecuada al régimen de subcontratación que garantizase el hecho de que la descentralización aportase una mejor eficiencia y especialización. También albergaba el ánimo de eliminar, al hilo de lo que nos interesa, los efectos “*perjudiciales para la seguridad y la salud de los trabajadores*”. En esa línea actuación, la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) incluía la aprobación del desarrollo reglamentario de la Ley reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción como parte de su Objetivo 1, objetivo que iba dirigido a “*lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, en especial por las pequeñas y medianas empresas*”. De tal forma que este Real Decreto se dicta en virtud de la Disposición final 2ª de la Ley 36/2006. Por tanto, es objeto de este Real Decreto, tal y como recoge su art. 1, el de “*establecer las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción*”. Como ámbito de aplicación, su art. 2 determina que le será de aplicación a todos los contratos que se celebren, en régimen de subcontratación, para ejecutar una serie de trabajos en obras de construcción que vienen recogidos en el apartado 2 de dicho artículo: “*excavación; movimiento de tierras; construcción; montaje y desmontaje de elementos prefabricados; acondicionamientos o instalaciones; transformación; rehabilitación; reparación; desmantelamiento; derribo; mantenimiento; conservación y trabajos de pintura y limpieza; saneamiento*”.

El Capítulo II del reglamento (arts. 3 a 10) hace referencia expresa al registro de empresas acreditadas (contratistas y subcontratistas) que pretendan participar como tales en una obra de construcción. Destacar de este Capítulo lo preceptuado en el apartado 2 del art. 4, que determina que la empresa, en el momento de la inscripción, deberá aportar documentación acreditativa de que dispone de una organización preventiva ajustada a lo previsto en la LPRL, así como también habrá de acreditar que dispone tanto de recursos humanos a nivel directivo como productivo que cuenten con la formación necesaria en materia de prevención de riesgos laborales. Por su parte, el Capítulo III, es relativo a los requisitos de calidad en el empleo para las empresas contratistas y subcontratistas que intervengan en obras del sector de la construcción. El art. 11 hace referencia al porcentaje mínimo de trabajadores contratados con carácter indefinido para aquellas empresas contratadas o subcontratadas con habitualidad para el desarrollo de trabajos en obras de construcción. El art. 12 versa sobre la formación de los recursos humanos de las empresas. En ese sentido, las empresas deberán velar, *ex* apartado 1, porque todos los trabajadores que presten servicios en las obras en construcción “*tengan la formación necesaria y adecuada a su puesto de trabajo o función en materia de prevención de riesgos laborales, de forma que conozcan los riesgos y las medidas para prevenirlos*”.

Por su parte, el Capítulo IV es relativo al Libro de Subcontratación que, en base al art. 13, es obligatorio para cada contratista con carácter previo a la subcontratación con un subcontratista o trabajador autónomo que vaya a formar parte de la obra que tenga contratada. La habilitación de dicho libro, conforme establece el art. 14 se llevará a cabo por parte de la autoridad laboral competente, estableciendo el contenido de dicho libro el art. 15 del reglamento. Según determina el apartado 2 del art. 15, en dicho libro se habrá de reflejar, por orden cronológico, “*todas y cada una de las subcontrataciones realizadas en la obra con empresas subcontratistas y trabajadores autónomos incluidos en el ámbito de ejecución de su contrato*”. De igual forma (*ex* apartado 3), se habrá de anotar la persona responsable de la coordinación de seguridad y salud en la fase de ejecución de la obra así como cualquier cambio que se llegue a producir durante la fase de ejecución de la obra.

La obligación de conservar el Libro de Subcontratación se ha de llevar a cabo hasta la terminación del encargo recibido por el promotor, debiendo conservarse durante los cinco años posteriores a la finalización de su participación en la obra conforme se establece en el art. 16. De tal forma que, el apartado 2 de dicho artículo, estipula que con ocasión de cada subcontratación, el contratista deberá proceder de una forma concreta en aras de preservar la seguridad y salud de los trabajadores, debiendo comunicar las anotaciones de cada subcontratación tanto al coordinador de seguridad y salud como a los representantes de los trabajadores de las diferentes empresas incluidas en el ámbito de la ejecución de su contrato que figuren identificados en el Libro de Subcontratación. De tal forma que, el Libro de Subcontratación será el instrumento de información y coordinación clave en todas las obras de construcción donde concurren diferentes empresas en los distintos niveles de ejecución de la obra.

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

Si la norma anteriormente analizada clarificaba conceptos y delimitaba los niveles de subcontratación en las obras en construcción, con este Real Decreto se lleva a cabo la transposición a Derecho interno de la Directiva 92/57/CEE, de 24 de junio, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles<sup>21</sup>. La importancia y la particularidad de este reglamento de desarrollo es el hecho de que se tiene en cuenta en el mismo la intervención en las obras en construcción de “*sujetos no habituales en otros ámbitos*”. De tal forma que, como especificidad de las obras en construcción, la norma se ocupa “*de las obligaciones del promotor, del proyectista, del contratista y del subcontratista (sujetos estos dos últimos que son los empresarios en las obras de construcción) y de los trabajadores autónomos, muy habituales en las obras*”. Se delimita, en este caso, las responsabilidades de los diferentes niveles de construcción desde la promoción de la obra hasta el último nivel de contratación de actividades de construcción<sup>22</sup>.

De aplicación a las obras en construcción, tal y como recoge el art. 1.1 del Real Decreto, el art. 2 del mismo establece una serie de definiciones de suma importancia al objeto de clarificar ciertos términos para el posterior desarrollo del reglamento: qué es una obra u obra de construcción, qué son trabajos con riesgos especiales, qué es un promotor de una obra, qué es un proyectista, qué es un coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración de un proyecto de obra, qué es el coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra, en qué consiste la dirección facultativa, qué es un contratista y un subcontratista, y qué es un trabajador autónomo. De tal forma que, en cierta manera, desde la configuración de las definiciones que

<sup>21</sup> En relación a esta materia, nuestro país también ha ratificado diferentes Convenios de la OIT. En concreto, el Convenio número 155 de la OIT, relativo a la seguridad y salud de los trabajadores, de 22 de junio de 1981, ratificado por nuestro país el 26 de julio de 1985. Por otro lado, el Convenio número 62 de la OIT, de 23 de junio de 1937, relativo a las prescripciones de seguridad en la industria de la edificación, también fue ratificado por España el 12 de junio de 1958.

<sup>22</sup> *Vid.* al respecto de la cuestión: INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO: *Directrices básicas para integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras en construcción*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), noviembre de 2014.

establece el reglamento, ya se vislumbra el hecho de que la prevención de riesgos laborales está presente desde el inicio de la redacción de los proyectos de obra hasta cualquier fase de su ejecución en los distintos niveles de contratación y subcontratación. Así como la responsabilidad tanto del promotor como del resto de empresas concurrentes en los diferentes niveles de contratación y subcontratación en materia preventiva.

En ese ánimo prevencionista que contiene el reglamento de desarrollo en relación a la contemplación de la perspectiva preventiva en las obras en construcción desde el inicio de la concepción y diseño de la obra en construcción, el Capítulo II alberga una serie de disposiciones concretas en materia de seguridad y salud durante las fases del proyecto y ejecución de las obras de construcción. Desde la elaboración del proyecto de obra, cuando intervengan varios proyectistas, el art. 3.1 determina que se han de designar por parte del promotor un coordinador en materia de seguridad y salud durante la elaboración del proyecto.

El mismo parámetro de prevención lo contempla la norma (*ex* apartado 2 del art. 3) cuando la obra se encuentra en fase de ejecución. En ese sentido, cuando intervengan más de una empresa y trabajadores autónomos o diversos trabajadores autónomos, antes del inicio de los trabajos se ha de designar por parte del promotor de la obra un coordinador en materia de seguridad y salud durante toda la fase de ejecución de la obra. En todo caso, en base al apartado 3 del artículo, el coordinador podrá ser el mismo en la fase tanto de elaboración del proyecto como en la de ejecución de la obra en cuestión. Sin embargo, el estudio de seguridad y salud tan sólo está sujeto a obligatoriedad en base a una serie de presupuestos tasados en el art. 4.1<sup>23</sup>. Para el resto de proyectos de obra no incluidos en el apartado anterior, el promotor, en estos casos, tan sólo estará obligado a realizar un estudio básico de seguridad y salud<sup>24</sup> en la fase de redacción del proyecto.

El art. 7 establece que, en aplicación del estudio de seguridad y salud, cada contratista elaborará un Plan de seguridad y salud que complementen las previsiones contenidos en el estudio en función de las características propias de su propio sistema de ejecución de la obra. Cada plan, en base al apartado 2 del art. 7, deberá ser aprobado antes del inicio de la obra por el coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra. Dicho plan podrá ser modificado (*ex* apartado 4 del art. 7) por el contratista en función del proceso de ejecución de la obra. Para todo lo anterior, y en la fase de ejecución de la obra, el art. 9 contempla las obligaciones del coordinador en materia de seguridad y salud. De las mismas destacamos, por su importancia, la coordinación de las actividades de la obra al objeto de “*garantizar que los contratistas y, en su caso, los subcontratistas y los trabajadores autónomos apliquen de manera coherente y responsable los principios de la acción preventiva que se recogen en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales durante la ejecución de la obra y, en particular, en las tareas o actividades a que se refiere el artículo 10 de este Real Decreto*”, así como también se habrá de garantizar la organización de las “*actividades empresariales prevista en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*”. Por la dificultad que entraña una obra en construcción donde pueden concurrir diferentes empresas durante la ejecución de la obra, el art. 10 establece una serie de principios generales de la acción preventiva que habrán de aplicarse en clara concordancia con los que alberga el art. 15 de la LPRL. De los mismos destacamos la necesidad de cooperación entre contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos en relación a la prevención de riesgos laborales en las obras en construcción<sup>25</sup>.

Pero no sólo el promotor de la obra ha de cumplir con una serie de obligaciones, sino que también están sujetos a ciertas obligaciones en materia de prevención tanto los contratistas como los subcontratistas de las obras en construcción en toda la cadena de subcontratación. Ello es

<sup>23</sup> Las características y el contenido del estudio de seguridad y salud lo contempla el art. 5 del Real Decreto.

<sup>24</sup> En ese mismo sentido, las características y el contenido del estudio básico de seguridad y salud lo alberga el art. 6 de Real Decreto.

<sup>25</sup> *Vid.* en ese sentido: INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: *Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras en construcción*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), noviembre de 2019.

recogido en el art. 11 del reglamento. Se destacan por nuestra parte la obligatoriedad de “*informar y proporcionar las instrucciones adecuadas a los trabajadores autónomos sobre todas las medidas que hayan de adoptarse en lo que se refiere a su seguridad y salud en la obra*”, así como la obligatoriedad de “*atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa*”. En base al apartado 2 del art. 11, los contratistas y los subcontratistas serán responsables “*de la ejecución correcta de las medidas preventivas fijadas en el plan de seguridad y salud en lo relativo a las obligaciones que les correspondan a ellos directamente o, en su caso, a los trabajadores autónomos por ellos contratados*”, respondiendo de forma solidaria de las “*consecuencias que se deriven del incumplimiento de las medidas previstas en el plan, en los términos del apartado 2 del artículo 42 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*”<sup>26</sup>.

En toda la cadena de contratación y de subcontratación, no sólo el promotor de la obra, los contratistas y los subcontratistas han de cumplir con una serie de obligaciones, sino que por parte de los trabajadores autónomos (último nivel de subcontratación en las obras en construcción) también están sujetos a una serie de obligaciones en relación a la materia preventiva. De las mismas destacamos la obligatoriedad de “*ajustar su actuación en la obra conforme a los deberes de coordinación de actividades empresariales establecidos en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, participando en particular en cualquier medida de actuación coordinada que se hubiera establecido*” (art. 12.1.d)), y la obligatoriedad de “*atender las indicaciones y cumplir las instrucciones del coordinador en materia de seguridad y de salud durante la ejecución de la obra o, en su caso, de la dirección facultativa*” (art. 12.1.g)).

Por último, destacar que la Disposición adicional única hace referencia a la presencia de los recursos preventivos en las obras de construcción tal y como recoge la Disposición adicional 14ª de la LPRL, aplicándose con una serie de especialidades de las que ponemos de relieve el hecho de que será el propio plan de seguridad y salud el que determinará la forma de llevar a cabo la presencia de los recursos preventivos. Como se puede observar después del análisis vertido hasta el momento, desde lo general a lo particular, la obligatoriedad de cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales es transversal en toda la normativa analizada. De tal forma que en las obras en construcción se han de cumplir toda una serie de preceptos legales dispersos en diferentes leyes y reglamentos de cara a evitar los riesgos laborales en un sector tan complejo y específico como son las obras en construcción. Todo un *corpus* normativo interrelacionado y complejo que desemboca en toda una serie de infracciones y sanciones al respecto de la cuestión que hemos venido analizando<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Artículo relativo a las responsabilidades y su compatibilidad. En su apartado 1 se determina que el incumplimiento por parte de 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*”. Por su parte, el apartado 3 establece que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador “*serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema*”.

<sup>27</sup> Por falta de espacio en el desarrollo de este trabajo no vamos a entrar a analizar con detalle tanto el Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo y el 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. Pero sí que no queremos dejar de destacar la importancia de la ejecución de los preceptos que albergan estos reglamentos de desarrollo en una obra en construcción donde concurren diferentes empresas contratistas, subcontratistas y trabajadores autónomos. El cumplimiento estricto de los preceptos que albergan ambos reglamentos es de suma importancia, para lo cual, la figura de los coordinadores de seguridad y salud, la contemplación de todos los aspectos relativos a la seguridad y salud en los lugares de trabajo desde la proyección de la obra y, sobre todo, en los distintos niveles de ejecución, se plantean como una cuestión de primer orden. Máxime cuando, como en el caso de las obras en construcción, pueden concurrir diferentes empresas en la ejecución de diferentes actividades (albañilería, fontanería, electricidad, pintura, alicatado, ferralla, etc.).

## 7. LAS INFRACCIONES RELACIONADAS CON LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y SUBCONTRATACIÓN EN MATERIA PREVENTIVA

Hemos analizando en apartados anteriores como la normativa sancionadora establecía la especificidad en materia laboral y de seguridad social para la tipificación de las infracciones y las sanciones en la Disposición adicional 1ª de la Ley 39/2015. Por su parte, el art. 42 de la LPRL establece el régimen de responsabilidades y su compatibilidad. De tal forma que el incumplimiento de las obligaciones en materia de prevención por parte del empresario dará lugar a responsabilidades administrativas, penales y civiles, en su caso<sup>28</sup>. Dichas responsabilidades administrativas, en base al apartado 3 de dicho artículo, podrán ser compatibles “con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema”. También hemos analizado la cantidad de normativa tanto legal como reglamentaria que alberga preceptos en relación a la prevención de riesgos laborales en las obras en construcción desde la regulación preventiva general hasta la particular del sector de la construcción. Todo ello conlleva el hecho de que, la falta de atención a la normativa en su conjunto, pueda derivar en el cometimiento de ciertas infracciones y en la imposición de una serie de sanciones por incumplimiento de la normativa de prevención. De tal forma que, en ese caso, el régimen de infracciones y de sanciones en materia de incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales lo establece el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)<sup>29</sup> tal y como analizaremos a continuación<sup>30</sup>.

En ese sentido, el art. 5.2 de la LISOS<sup>31</sup> determina como infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales “las acciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud en el trabajo sujetas a responsabilidad conforme a esta ley”. La norma tipifica como infracciones laborales graves el incumplimiento de alguno de los preceptos normativos que hemos venido analizando a lo largo de este trabajo de investigación. En ese caso, el art. 7 determina como infracciones graves “la transgresión de los derechos de información, audiencia y consulta de los representantes de los trabajadores y de los delegados sindicales, en los términos en que legal o convencionalmente estuvieren establecidos” (apartado 7), “el incumplimiento del deber de información a los trabajadores en los supuestos de contrata al que se refiere el artículo 42.3 del Estatuto de los Trabajadores, así como del deber de información a los trabajadores afectados por una sucesión de empresa establecido en el artículo 44.7 del mismo texto legal” (apartado 11). También estipula como infracción grave el “no disponer la empresa principal del libro registro de las empresas contratistas o subcontratistas que compartan de forma continuada un mismo centro de trabajo a que se refiere el artículo 42.4 del Estatuto de los Trabajadores, cuando ello comporte la ausencia de información a los representantes legales de los trabajadores” (apartado 12).

No obstante, las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, con carácter específico, se preceptúan en los artículos 11 a 13 de la LISOS (Sección 2ª, Capítulo II). El catálogo de infracciones leves obtiene cabida en el art. 11, el de las infracciones graves las encontramos

<sup>28</sup> Sobre los límites entre la infracción administrativa y el delito véase el interesante trabajo llevado a cabo en su momento por parte de: NAVARRO CARDOSO, F.: *Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal*, Madrid, Constitución y Leyex (COLEX), 2001.

<sup>29</sup> Véase el exhaustivo análisis de dicha norma llevado a cabo en su momento por: GARCÍA BLASCO, J. y MONEREO PÉREZ, J.L. (Dir): *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Editorial Comares, 2006.

<sup>30</sup> Vid. al respecto de las infracciones y sanciones en el orden social: BURGOS GARRIDO, B.: “La potestad sancionadora de las administraciones públicas. Infracciones y sanciones en el orden social”, en ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, E.L. (Dir): *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed., 2022, pp. 119-166.

<sup>31</sup> Sobre el régimen jurídico de las infracciones y las sanciones en el orden social véase: MONEREO PÉREZ, J.L. (coord.): *Manual de derecho administrativo laboral*, op. cit., pp. 309-361.

en el art. 12 y, por último, el de infracciones muy graves en el art. 13. Puestas en relación con el objeto principal de nuestra investigación, podríamos dividir las infracciones dos apartados: en primer lugar las generales en materia de prevención de riesgos laborales que han de cumplir todas las empresas y, en segundo lugar, las particulares y concretas en materia preventiva que se han de cumplir en las obras en construcción. No obstante, tanto por la amplitud de las infracciones generales en materia de prevención de riesgos laborales como por no ser objeto principal de estudio de las mismas en este trabajo de investigación, tan sólo haremos referencia sucinta a aquellas específicas que puedan estar relacionadas de forma estrecha y directa con la prevención de riesgos laborales. De manera que, a continuación, tal y como hemos hecho referencia, vamos a analizar aquellos preceptos desde dos puntos de vista relacionados con la prevención de riesgos laborales en las obras en construcción: 1º) las infracciones generales en materia prevención de riesgos laborales que han de cumplir todas las empresas y 2º) las infracciones particulares en materia preventiva que han de cumplirse en las obras en construcción.

### **7.1. Infracciones generales en materia de prevención de riesgos laborales que han de cumplir todas las empresas**

El art. 11 de la LISOS tipifica toda una serie de infracciones leves que han de cumplir todas las empresas en materia de prevención de riesgos laborales. Pero, como hemos avanzado, analizaremos con mayor detalle aquellos preceptos que están directamente relacionados con la prevención en las obras en construcción por la amplitud del artículo. En ese sentido, el apartado 1 del art. 11 determina como infracción leve “*la falta de limpieza del centro de trabajo de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores*”. Se podría considerar esta una infracción general, pero la misma obtiene un matiz particular en las obras en construcción debido, no sólo a la particularidad de esta actividad, sino que también por la concurrencia de diversas empresas que desarrollan cada una de ellas una prestación de servicios concretos y particulares en los distintos niveles de subcontratación. Con lo cual, en caso de concurrencia de diversas empresas, el cumplimiento por parte de todas y cada una de ellas de este precepto deviene como consustancial en orden a preservar la seguridad y la salud de los trabajadores. Por su parte, “*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*” (apartado 2 del art. 11), podría considerarse como un precepto generalista pero de suma importancia. Sobre todo en el caso de accidentes de trabajo ocurridos en las obras en construcción donde puedan intervenir, de forma simultánea, una serie de empresas con actividades tan diversas como distintas. Como generalista también podría considerarse el apartado 4 de dicho artículo puesto que funcionaría a modo de cláusula general de cumplimiento de toda la normativa preventiva adoptando un matiz importante en las obras en construcción.

Como hemos venido observando a lo largo de todo el trabajo de investigación, las obligaciones de documentación son variadas en relación a la prevención de riesgos laborales. De tal forma que el apartado 5 del art. 11 tipifica como infracción leve la falta de atención legal o reglamentaria por parte de las empresas en ese sentido. Funcionaría este precepto a modo de cláusula legal abierta para aquellas situaciones generales contempladas en toda la normativa de prevención de riesgos laborales analizada con carácter particular en este trabajo de investigación, así como también para el extenso *corpus* normativo en materia de prevención que contempla nuestro ordenamiento jurídico al albergar el precepto también a aquellas “*obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa*” preventiva no tipificadas como infracciones graves o muy graves.

Las infracciones graves en materia de prevención de riesgos laborales las contempla el art. 12 de la LISOS. En ese sentido, y con carácter general para cualquier empresa (pero que se aplica a todos los niveles de contratación y subcontratación de las obras en construcción), el incumplimiento de la “*obligación de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa a*

*través de la implantación y aplicación de un plan de prevención*” (art. 12.1.a)) sería considerada como infracción grave. También lo sería (ex art. 12.1.b)) no llevar a cabo por parte de las diferentes empresas concurrentes en la obra en construcción las evaluaciones de riesgos, sus actualizaciones y revisiones y los controles periódicos que contempla la normativa en vigor. Debido a la particularidad de las obras en construcción, sobre todo en el caso de concurrencia de diferentes empresas de diferentes ramas de actividad, el apartado 3 del art. 12 contempla como infracción grave el hecho de “no dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral (...) de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de graves, muy graves o mortales, o no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tener indicios de que las medidas preventivas son insuficientes”. Es sabido por todos que la accidentabilidad en las obras en construcción es un problema latente y muy importante en este sector.

También se considera como infracción grave (ex apartado 6 del art. 12) el no “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”. Obligación que en el caso de las obras en construcción es preceptiva para todos los niveles de participación de las diferentes empresas. Con el ánimo preventivo que alberga el ordenamiento jurídico, “la 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”, es de obligado cumplimiento también para todas las empresas concurrentes y considerada como una infracción grave en cuanto a su incumplimiento. También es de obligado cumplimiento -tanto para el promotor de la obra como para el resto de empresas concurrentes- la adopción de medidas “en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores” tal y como recoge el art. 20 de la LPRL. Su incumplimiento es considerado por la LISOS como infracción grave (art. 12.10).

Otras infracciones graves dentro de este marco general que hemos clasificado es la que albergan los apartados 11 (incumplimiento de derechos de información, consulta y participación de los trabajadores) y 12 (no proporcionar formación o medios adecuados a los trabajadores designados o a los delegados de prevención) del art. 12. El apartado 13, por su parte, plantea una infracción que a su vez puede estar directamente relacionada con las obras en construcción: la falta de adopción por parte de los empresarios y de los trabajadores por cuenta propia de las medidas de cooperación previstas en el art. 24.4 de la LPRL será considerada como una infracción grave en este caso. Así como también lo será la falta de adopción por parte del empresario titular del centro de trabajo de aquellas medidas pertinentes para que todos los empresarios concurrentes “reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos existentes y las medidas de protección, prevención y emergencia” ex apartado 14 del art. 12 de la LISOS.

La falta de designación por parte de la empresa de los trabajadores que se ocupen de las actividades preventivas, la falta de concierto del servicio de prevención o la no dotación a los recursos preventivos de los medios necesarios para el desarrollo de la actividad preventiva son considerados como infracciones graves ex letras a) y b) del apartado 15 del art. 12 respectivamente. También son consideradas infracciones graves toda una serie de incumplimientos de la normativa preventiva en relación a ciertas materias concretas en base a lo previsto en el art. 12.16 que, con carácter general, serán también de obligado cumplimiento por parte de las empresas que desarrollen su actividad en las obras en construcción. Como grave también, y muy importante tal y como hemos reseñado en el catálogo de infracciones leves, es la habitual falta de limpieza del centro o lugar de trabajo o, en su caso, “o cuando de ello se deriven riesgos para la integridad física y salud de los trabajadores” (art. 12.17). Entre otras que se señalan en el artículo como infracciones graves, resaltar para el caso que nos interesa la que alberga el apartado 19: la no facilitación “a los trabajadores designados o al servicio de prevención el acceso a la información y documentación señaladas en el apartado 1 del artículo 18 y en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley de Prevención de

*Riesgos Laborales*”. Sin haberlas analizado todas por su amplitud, el catálogo de infracciones graves que alberga la norma es amplio y, como hemos señalado, de obligado cumplimiento por parte de todas las empresas en general, así como también de obligado cumplimiento también para el caso de las empresas concurrentes en las obras en construcción.

Por su parte, las infracciones muy graves las contempla el art. 13 de la LISOS. Destacaremos en este caso también tan sólo aquellas infracciones muy graves que podrían estar directamente relacionadas con el objeto de análisis sin desmerecer, claro está, la importancia del resto no comentadas con carácter específico. En ese orden de cosas, por la concurrencia diversas empresas, por la complejidad de la ejecución de los trabajos y por la particularidad en cuanto a la accidentabilidad de la que adolece el sector de la construcción, el apartado 3 del art. 13 contempla como infracción muy grave, y a destacar por nuestra parte, la no paralización ni suspensión de forma inmediata -cuando así lo requiera la Inspección de Trabajo y Seguridad Social- de “*los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgos laborales y que, a juicio de la Inspección, impliquen la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización*”. Importante nos parece también lo contemplado en el apartado 9 del art. 13 como infracción muy grave: aquellas “*acciones u omisiones que impidan el ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*”. Así como también la falta de adopción de aquellas 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*” que contempla el apartado 10 del artículo.

## **7.2. Infracciones particulares en materia preventiva que han de cumplirse en las obras en construcción**

Dentro de esa clasificación personal que hemos realizado, en el apartado anterior hemos analizado aquellas infracciones generales en materia preventiva que han de cumplir todas las empresas. Pero dentro del catálogo de infracciones leves, graves y muy graves que tipifica la LISOS en sus artículos 11 a 13, a continuación vamos a analizar aquellas infracciones en materia preventiva que alberga la norma y que tienen relación específica con las obras en construcción. De tal forma que, como infracción leve, el art. 11. 6 contempla la no disposición por parte del “*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*”. Este precepto es muy importante puesto que, tal y como hemos analizado a lo largo de este trabajo, dicho libro supone una herramienta importante en materia de información, no sólo para los empresarios concurrentes, sino que también para los delegados de prevención, los recursos preventivos, etc., en aras, claro está, a que en todo momento, la información de las empresas concurrentes en una obra en construcción sea transparente para todos los actores implicados en materia preventiva.

También es considerada como infracción leve en base al apartado 7 del art. 11 el 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 caso, tal y como recoge la LPRL, es de suma importancia que la maquinaria cumpla con unos requisitos legales existentes en el marco de la Unión Europea. Sobre todo por el hecho de que, la cantidad de maquinaria que se puede utilizar en una obra en construcción, puede ser tan variada y diversa como abundante en número. De tal forma que el incumplimiento de los parámetros legales impuestos podría ser un factor de riesgo laboral.

Dentro del catálogo de infracciones graves que está directamente relacionado con las obras en construcción, el apartado 23 del art. 12 de la LISOS contempla toda una serie de preceptos relacionados directamente con el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el

que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción: la no elaboración del plan de seguridad y salud con toda una serie de matices (letra a)), y la no realización del seguimiento del plan de seguridad y salud (letra b)). Estas infracciones son muy importantes puesto que, tal y como hemos venido analizando en la normativa específica, desde el promotor, pasando por el proyectista y por los diversas empresas que pueden concurrir en los distintos niveles de subcontratación en las obras en construcción, la elaboración y el cumplimiento del plan de seguridad y salud es responsabilidad de todas y cada una de las empresas implicadas. Y no sólo eso, sino que la coordinación deviene, en estos casos, como fundamental.

Siguiendo con el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el apartado 24 del art. 12 contempla toda una serie de infracciones que podría cometerse en caso de incumplimiento de las obligaciones que le corresponde al promotor de la obra en construcción: no designar coordinadores en materia de seguridad y salud (letra a)), no elaborar (o elaborarlo con deficiencias) el estudio básico de seguridad y salud (letra b)), no adoptar las medidas necesarias para que los empresarios *“que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia”* (letra c)), la falta de cumplimiento de los coordinadores de seguridad y salud de sus obligaciones *“como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra”* (letra d)) y; por último, el no cumplimiento por parte de los coordinadores en materia de seguridad y salud de 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”* (letra e)).

No sólo alberga la norma infracciones graves relacionadas con el reglamento específico de desarrollo en materia de prevención en las obras en construcción, sino que el apartado 27 de art. 12 estipula como infracciones graves toda una serie de incumplimientos por parte del subcontratista contemplados en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción: la falta de acreditación de la disposición de recursos humanos a todos los niveles que cuenten con la formación necesaria en materia preventiva, la disposición de una organización preventiva adecuada, la inscripción en el registro correspondiente y el deber de verificar dicha acreditación y el registro por los subcontratistas con los que contrate (letra a)), la no comunicación de los datos que *“permitan al contratista llevar en orden y al día el Libro de Subcontratación exigido en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción”* (letra b)), subcontratar con otro u otros subcontratistas o trabajadores autónomos superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, o permitir que en el ámbito de ejecución de su subcontrato otros subcontratistas o trabajadores autónomos superen los niveles de subcontratación previsto por la normativa en vigor (letra c)).

Con infracciones graves, el apartado 28 del art. 12 alberga toda una serie de incumplimientos previstos en e La Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción: no llevar el orden y al día el Libro de Subcontratación (letra a)), permitir que en el ámbito de su contrato se superen los niveles de subcontratación (letra b)), el incumplimiento del deber de acreditar *“en la forma establecida legal o reglamentariamente, que dispone de recursos humanos, tanto en su nivel directivo como productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, y que dispone de una organización preventiva adecuada, y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate”* (letra c)), y la vulneración de los derechos de información de los representantes de los trabajadores *“sobre las contrataciones y subcontrataciones que se realicen en la obra, y de acceso al Libro de Subcontratación, en los términos establecidos en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción”* (letra d)).

Por último, también como infracción grave, el apartado 29 del art. 12, en el marco de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, considera como infracción grave que el promotor de la obra permita, *“a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurren las causas motivadoras de la misma prevista en dicha Ley”*. Un catálogo de infracciones graves que intenta limitar los niveles de subcontratación y de preservar los derechos de los trabajadores en materia preventiva en correspondencia con la normativa en vigor.

Dentro del catálogo de infracciones muy graves directamente relacionadas con las obras en construcción, el art. 13 de la LISOS alberga toda una serie de preceptos. Concretamente, para los empresarios y para los trabajadores por cuenta propia que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, la no adopción de las *“medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales”* es considerada una infracción muy grave. Dentro de las obligaciones que la ley establece para el promotor o para el empresario titular del centro de trabajo, la falta de adopción de aquellas medidas *“necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en la forma y con el contenido y alcance establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales”* también es considerada una infracción muy grave *ex* letra a) del apartado 8 del art. 13. También es considerada como infracción muy grave la falta de presencia de los recursos preventivos *“cuando ello sea preceptivo o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su presencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales”* (art. 13.8.b)).

Como infracciones muy graves también son consideradas toda una serie de incumplimientos por parte del subcontratista que devienen de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción *ex* apartado 15 del art. 13 de la LISOS: la no acreditación de disposición de recursos humanos en todos los niveles que cuenten con la formación necesaria en materia preventiva, la disposición de una organización preventiva adecuada *“y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción”* (letra a)); la subcontratación con subcontratistas o trabajadores autónomos (o la permisón de ello a sus subcontratistas o trabajadores autónomos) superando los límites de la subcontratación permitidos sin las autorizaciones correspondientes *“cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción”* (letra b)); el falseamiento *“en los datos comunicados al contratista o a su subcontratista comitente, que dé lugar al ejercicio de actividades de construcción incumpliendo el régimen de la subcontratación o los requisitos legalmente establecidos”* (letra c)).

El apartado 16 del art. 13 considera con infracciones muy graves también en el marco de la normativa reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción toda una serie de incumplimientos por parte del contratista de la obra: la permisón de que, en el ámbito de la ejecución de su contrato intervengan tanto subcontratistas como trabajadores autónomos *“superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, sin que se disponga de la expresa aprobación de la dirección facultativa”* sin que concurren las circunstancias previstas por ley *“cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción”* (letra a)); el incumplimiento del deber de acreditar la disposición de recursos humanos a todos los niveles que cuenten con la formación necesaria en materia preventiva, la inscripción del registro correspondiente y el deber de verificar dicha acreditación y registro *“por los subcontratistas con los que contrate, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción”* (letra b)).

En cuanto al promotor de la obra, el apartado 17 del art. 13, considera como infracción muy grave que éste permita, “a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurren las causas motivadoras de la misma previstas en dicha Ley, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción”<sup>32</sup>.

Como se puede observar del análisis vertido, toda una serie de infracciones tanto leves como graves y muy graves en materia preventiva que hemos clasificado en generales y de obligado cumplimiento por parte de todas las empresas y, por el contrario, todo un catálogo de infracciones leves, graves y muy graves específicas para el sector de la construcción en aras de preservar los derechos preventivos de los trabajadores que realizan su labor en este complejo sector con altos índices de siniestralidad laboral. Y para el caso concreto de las obras en construcción, todo un catálogo de infracciones leves, graves y muy graves para todos los actores participantes en los distintos niveles de subcontratación en las obras en construcción.

## 8. CONCLUSIONES

En concordancia con el marco internacional y europeo al que nuestro país está sujeto, nuestro ordenamiento jurídico alberga un extenso vasto compendio de normativa preventiva con el objeto de preservar la seguridad y la salud de los trabajadores. Partiendo del texto constitucional se ha llevado a cabo un análisis de toda la normativa preventiva yendo desde lo general hasta lo particular que está directamente relacionado con las obras en construcción y las cadenas de subcontratación. De tal forma que se ha podido comprobar cómo la normativa preventiva en su conjunto, partiendo lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores y de lo contemplado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, establece una compleja e intrincada interrelación en aras de preservar los derechos de seguridad y salud de los trabajadores. Pero no sólo la normativa con rango legal aporta preceptos en ese sentido, sino que el desarrollo reglamentario también es extenso y ciertamente relacionado en aras de coordinar la prevención de riesgos laborales en caso de concurrencia de diversas empresas. Todo ello, por la particularidad y la complejidad del sector de la construcción, conlleva el hecho de que el legislador haya optado por regular los matices que plantea esta rama de actividad contemplando tanto normas con rango legal como reglamentario. De tal forma que, podría decirse, que el *corpus* normativo en materia de prevención de riesgos laborales en nuestro ordenamiento jurídico es, no sólo extenso, sino que también preciso y bien configurado. Se establecen en el mismo las responsabilidades de todos los actores que participan en el sector de la construcción y, además, en los casos de contratación y subcontratación.

De tal forma que, el incumplimiento de la normativa tanto general como específica dará lugar a la comisión de todo un abanico de infracciones que podrán ocasionar, en su caso, a una serie de sanciones para las empresas que no presten atención a la normativa de prevención de riesgos laborales en este particular y complejo sector de actividad como es la contratación y la subcontratación en las obras en construcción.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (dirs.): *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed., 2022.

BAYLOS, A. y TERRADILLOS, J.: *Derecho penal del trabajo*, Madrid, Editorial Trolta, 2ª ed. revisada, 1997.

<sup>32</sup> Sin entrar a analizar el contenido del mismo, tan sólo señalar la importancia del Real Decreto 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, reglamento que desarrolla lo previsto en el art. 40.2 de la LISOS y que establece, tal y como recoge el art. 1, “la forma en que deben hacerse públicas las sanciones administrativas impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales”.

- BURGOS GARRIDO, B.: “La potestad sancionadora de las administraciones públicas. Infracciones y sanciones en el orden social”, en ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (dirs.): *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed., 2022, pp. 119-166.
- CALVO GALLEGO, F.J. (dir.): *La negociación colectiva en el sector de la construcción*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2021.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. y LUJÁN ALCARÁZ, J. (dirs.): *Infracciones y sanciones en el orden social. Régimen jurídico*, Murcia, Ediciones Laborum, 1ª ed., 2009.
- DE SOTO RIOJA, S.: “La potestad sancionadora de la Administración autonómica en el orden social”, en *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pp. 275-307. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/596368>.
- GALLARDO CASTILLO, M.J.: *Los principios de la potestad sancionadora. Teoría y práctica*, Madrid, Iustel, 1ª ed., 2008.
- GARCÍA BLASCO, J. y MONEREO PÉREZ, J.L. (dirs.): *Comentario sistemático al texto refundido de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social y normas concordantes*, Granada, Editorial Comares, 2006.
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO: *Directrices básicas para integración de la prevención de los riesgos laborales en las obras en construcción*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), noviembre de 2014.
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO: *Guía técnica para la evaluación y prevención de los riesgos relativos a las obras en construcción*, Madrid, Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), noviembre de 2019.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (coord.): *Manual de derecho administrativo laboral*, Madrid, Editorial Tecnos, 2ª ed., 2016.
- MONEREO PÉREZ, J.L., VILA TIERNO, F., ÁLVAREZ CORTÉS, J.C., LÓPEZ INSUA, B.M. (dirs.): *Derechos laborales fundamentales inespecíficos*, Granada, Editorial Comares, 2020 (Colección Trabajo y Seguridad Social).
- MORAL SORIANO, L.: “La actividad inspectora de la administración. La inspección de trabajo y seguridad social”, en ARANA GARCÍA, E., CASTILLO BLANCO, F.A., TORRES LÓPEZ, M.A. y VILLALBA PÉREZ, F.L. (dirs.): *Conceptos para el estudio del derecho administrativo laboral en el grado*, Madrid, Editorial Tecnos, 3ª ed., 2022, pp. 93-118.
- NAVARRO CARDOSO, F.: *Infracción administrativa y delito: límites a la intervención del derecho penal*, Madrid, Constitución y Leyex (COLEX), 2001.
- NIETO GARCÍA, A.: *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Editorial Tecnos, 4ª ed., 2005.
- NORES TORRES, L.E.: “El alcance de la responsabilidad solidaria prevista en el artículo 42 del ET”, en *Lex Social: revista de los derechos sociales*, vol. 10, núm. 1, 2020, pp. 343-363. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7202475>.
- NORES TORRES, L.E.: “La reforma del art. 42 del ET en el RDL 32/2021, de 28 de diciembre”, en *LABOS. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, núm. 3 (Número extraordinario ‘La reforma laboral de 2021’), pp. 73-82. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8299624>.
- MAYÁ CASTIBLANQUE, R.: “Sistema orgánico de representación en seguridad y salud laboral en España”, en *Lan Harremanak*, núm. 47, 2022, pp. 160-196. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/608099>.

SÁEZ LARA, C.: “Garantías y responsabilidades en materia salarial”, en *Temas Laborales*, núm. 135, 2016, pp. 345-369. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5793433>.