

TRIBUNAL SUPREMO  
Sala de lo  
Contencioso-Administrativo  
Sección: CUARTA

S E N T E N C I A

Fecha de Sentencia: 03/11/2003

RECURSO CASACIÓN

Recurso Núm. : 4896/2000

Votación: 28/10/2003

Ponente:Excmo. Sr. D. Rafael  
Fernández Montalvo

Secretaría de Sala Sr/Sra.:  
Oliver Sánchez

Escrito por: DVS

Sanción laboral, seguridad en el  
trabajo. Repsol Petróleo, S.A.

RECURSO CASACIÓN Num.:  
4896/2000

Votación: 28/10/2003

Ponente Excmo. Sr. D. : Rafael  
Fernández Montalvo

Secretaría Sr./Sra.: Oliver  
Sánchez

## SENTENCIA

TRIBUNAL SUPREMO.  
SALA DE LO CONTENCIOSO-  
ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN: CUARTA

Excmos. Sres.:

Presidente:

D. Juan García-Ramos Iturralde

Magistrados:

D. Juan Antonio Xiol Ríos  
D. Mariano Baena del Alcázar  
D. Rafael Fernández Montalvo  
D. Rodolfo Soto Vázquez

En la Villa de Madrid, a  
tres de Noviembre de dos mil  
tres.

Visto por la Sección  
Cuarta de la Sala Tercera del  
Tribunal Supremo el recurso de

casación núm. 4896/00,  
interpuesto por el Procurador de  
los Tribunales don Pablo Oterino  
Menéndez, en nombre y  
representación de REPSOL  
PETRÓLEO, S.A., contra la  
sentencia, de fecha 7 de junio de  
2000, dictada por la Sala de lo  
Contencioso-Administrativo del  
Tribunal Superior de Justicia de  
Castilla-La Mancha, en el recurso  
de dicho orden jurisdiccional  
núm. 1310/97, en el que se  
impugnaba resolución del  
Consejo de Gobierno de la Junta  
de Comunidades de Castilla-La  
Mancha, de fecha 9 de julio de  
1997, por la que se imponía a la  
sociedad recurrente una sanción  
pecuniaria de 65.000.000 ptas.  
por infracción en materia de  
prevención de riesgos laborales.  
Ha sido parte recurrida la Junta  
de Comunidades de Castilla-La  
Mancha, representada por el  
Procurador de los Tribunales don  
Francisco Velasco Muñoz-  
Cuellar.

## ANTECEDENTES DE HECHO

-  
-

PRIMERO.- En el  
recurso contencioso  
administrativo núm. 1310/97  
seguido ante la Sala de dicho  
orden jurisdiccional del Tribunal  
Superior de Justicia de Castilla-  
La Mancha se dictó sentencia,

con fecha 7 de junio de 2002, cuyo fallo es del siguiente tenor literal: "Que, rechazando la causa de inadmisibilidad opuesta por la representación procesal de la Administración demandada, debemos desestimar y desestimamos el Recurso Contencioso- Administrativo interpuesto por Entidad Repsol Petróleo, S.A., contra resolución de fecha 9 de Julio de 1997, dictada por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, confirmatoria del Acta de Infracción nº. S-589/96-8H, declarándola ajustada a Derecho y manteniéndola en su contenido; sin costas".

SEGUNDO.- Notificada dicha sentencia a las partes, por la representación procesal de REPSOL PETROLEO, S.A. se preparó recurso de casación y, teniéndose por preparado, se emplazó a las partes para que pudieran hacer uso de su derecho ante esta Sala.

TERCERO.- Dicha representación, por escrito presentado el 1 de septiembre de 2000, formaliza el recurso de casación e interesa se revoque o case la sentencia recurrida, dictándose otra en su lugar por la

que: "a) Anule las dos sanciones impuestas, muy particularmente, la calificada como muy grave en su grado máximo por importe de 60.000.0000 ptas. por resultar patentemente contraria a Derecho. b) Subsidiariamente, califique como meramente grave la infracción considerada como muy grave por la resolución impugnada. c) De forma alternativa respecto a las pretensiones anteriores, imponga en grado mínimo las sanciones, apreciándolas a su vez en el tramo mínimo. d) Condene a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a estar y pasar por las anteriores declaraciones y a dictar los actos necesarios o convenientes, para su total efectividad y en particular ordenar la devolución a Repsol Petróleo S.A. el importe que corresponda, al encontrarse abonadas las sanciones impuestas".

CUARTO.- La representación procesal de la Administración recurrida formalizó, con fecha 27 de febrero de 2002, escrito de oposición al recurso de casación interesando sentencia por la que se desestime el recurso formulado y confirme la dictada en instancia.

QUINTO.- Por providencia de 14 de julio de 2003, se señaló para votación y fallo el 28 de octubre siguiente, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. RAFAEL FERNÁNDEZ MONTALVO, Magistrado de la Sala.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

-  
-

PRIMERO.- El Acuerdo del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha, objeto de impugnación en la instancia, resolvió el expediente sancionador incoado a la empresa REPSOL PETRÓLEOS, S.A. como consecuencia del accidente acaecido en sus instalaciones de Puertollano, el 26 de agosto de 1996, que produjo el fallecimiento de cuatro trabajadores y las lesiones sufridas por otros cuatro. Los trabajadores fallecidos pertenecían a empresas contratistas que en dicha fecha desarrollaban trabajos propios de su actividad. Tres de ellos pertenecían a la empresa COPLAIN, S.A. (don V.E., don C.S. y don A.P.) y el cuarto a la

empresa COAISMA, S.A. (don Vicente Márquez Trenado).

El accidente se produjo, según señala la resolución recurrida, en la Unidad 20-A de la Planta de Producción como consecuencia de la explosión producida en la caldera de vapor número 4 (419 F-004 A).

La decisión administrativa contenida en dicho acuerdo fue la siguiente:

"Imponer a la empresa Repsol Petróleo, S.A. una sanción de SESENTA Y CINCO MILLONES DE PESETAS (65.000.000 pesetas) de acuerdo con la siguiente distinción:

1.- Por infracción de lo dispuesto en los artículos 14.2 y 15.1.e) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con lo dispuesto en el artículo 48.8 del mismo texto legal: <<No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores>> se impone una sanción de SESENTA MILLONES DE PESETAS (60.000.000 de pesetas). Se

califica la infracción de muy grave en su grado máximo.

Para ello se tiene en cuenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.1 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, apartado c) la gravedad de los daños producidos (cuatro trabajadores fallecidos) o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias (en el momento del accidente se encontraban en la proximidad de la caldera afectada por el siniestro 9 trabajadores de COPLAIN, S.A., 3 trabajadores de COAISMA, S.A., y 3 trabajadores de REPSOL PETRÓLEO, S.A.).

2.- Por infracción de lo dispuesto en el artículo 24.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en relación con lo dispuesto en el artículo 47.14 del mismo texto legal: << No informar el empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia>> se impone la sanción de CINCO MILLONES DE PESETAS (5.000.000 de pesetas), calificándose la infracción de grave, en su grado máximo".

Confirmada la indicada resolución administrativa por la sentencia dictada en el recurso contencioso-administrativo interpuesto, se formula contra ésta el presente recurso de casación basado en los siguientes siete motivos, que deben entenderse formulados al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativo (LJCA, en adelante):

a) El primero, por infracción del artículo 24 de la Constitución (CE, en adelante), así como del artículo 30.3 del Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social (RPSOS, en adelante), de los apartados 1 y 2 del artículo 19 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora (RPPS, en adelante) y del artículo 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ, en adelante).

b) El segundo, por infracción del artículo 24 CE, al declarar [la sentencia de instancia] ajustada a Derecho la

imposición de la sanción, pero por haber incurrido la recurrente en infracciones distintas de las indicadas en la parte dispositiva de la resolución administrativa que se impugnaba, produciendo indefensión en la recurrente y vulnerando el principio dispositivo y el principio de congruencia contemplado en el artículo 359 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (de 1881, LEC, en adelante) y en el artículo 43.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956 (LJ, en adelante) aplicable al caso, principios éstos que procuran la seguridad jurídica garantizada expresamente por el artículo 9.3 CE, infringiéndose, asimismo, los artículos 43.2 y 79.2 LJ y numerosa jurisprudencia.

c) El tercero, por triple infracción del artículo 25 CE por vulneración del principio de tipicidad, como expresión del de legalidad fundamental en nuestro derecho sancionador, infringiéndose, al mismo tiempo, los artículos 14.2, 15.1 e) y 48.8 de la Ley 31/1995, de prevención de riesgos laborales (LPRL, en adelante), preceptos infringidos en la resolución confirmada por la sentencia recurrida.

d) El cuarto, por infracción del artículo 24.2 CE, [por infracción] del artículo 137.1

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ y PAC, en adelante)- que dispone que "los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario" y del artículo 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por España el 13 de abril de 1977.

e) El quinto, por infracción del artículo 137.3 LRJ y PAC que establece que "los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio...".

f) El sexto, por infracción del artículo 130 LRJ y PAC y de la jurisprudencia, con vulneración del artículo 25 CE.

g) El séptimo, por infracción de los artículos 46, 47, 48 y 49 LPRL.

SEGUNDO.- El primero de los motivos se argumenta señalando que la sentencia de instancia, aun reconociendo que no se notificó a la recurrente "la

propuesta de resolución y que ha faltado la necesaria audiencia en el procedimiento, parece considerar que no se debe trasladar al procedimiento que nos ocupa las garantías del artículo 24.1 de la Constitución, olvidando que nos encontramos ante un procedimiento sancionador".

Sorprende, dice la recurrente, el fundamento jurídico tercero de la sentencia recurrida que rechaza, "sin argumento alguno, el carácter disimil del título de imputación del Acuerdo de Gobierno y del Acta de Inspección, pero el examen, no meramente formal, de dicho título no deja duda alguna de que se están manteniendo imputaciones distintas, bajo el ropaje formal del artículo 48.8 de la LPRL, como son: a) la aplicación del repetido precepto por vulneración de una concreta técnica de seguridad y b) la misma aplicación del mismo artículo, sin vulneración de la señalada norma técnica y sin referencia a otro precepto que conculcara, salvo la referencia al deber genérico de seguridad. Por consiguiente, sí ha existido una sustancial, que no formal, modificación de la imputación infractora, sin que

haya habido el preceptivo trámite de audiencia".

El motivo de casación que se analiza suscita la cuestión relativa a la trascendencia constitucional y de legalidad ordinaria que puede tener la ausencia, en el procedimiento administrativo sancionador, de la notificación al recurrente de la propuesta de resolución.

Pues bien, de la doctrina del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia de esta Sala deben resaltarse los siguientes principios:

a) Desde la STC 18/1981, de 8 de junio, el Tribunal Constitucional, siguiendo la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Albert-Le Compte), ha venido declarando no sólo la aplicabilidad a las sanciones administrativas de los principios sustantivos derivados del art. 25.1 CE, considerando que "los principios inspiradores del orden penal son de aplicación con ciertos matices al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado" (FJ 2), sino que también ha proyectado sobre las actuaciones dirigidas a ejercer las potestades sancionadoras de la Administración las garantías

procedimentales ínsitas en el art. 24 CE, en sus dos apartados, no mediante una aplicación literal, sino "en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto, y la seguridad jurídica que garantiza el art. 9 de la Constitución", si bien ha precisado que no se trata de una aplicación literal, dadas las diferencias entre uno y otro orden sancionador, sino "con el alcance que requiere la finalidad que justifica la previsión constitucional" (ibidem). En relación con esa operación de traslación de las garantías del art. 24 CE al procedimiento administrativo sancionador, que viene condicionada a que se trate de garantías que resulten compatibles con la naturaleza de dicho procedimiento, se ha ido elaborando progresivamente en numerosas resoluciones una consolidada doctrina constitucional, en la que se citan como aplicables, sin ánimo de exhaustividad, el derecho de defensa, que proscribiera cualquier indefensión; el derecho a ser informado de la acusación, con la ineludible consecuencia de la inalterabilidad de los hechos imputados; el derecho a la presunción de inocencia, que implica que la carga de la prueba

de los hechos constitutivos de la infracción recaiga sobre la Administración, con la prohibición absoluta de utilizar pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales y el derecho a la utilización de los medios de prueba adecuados para la defensa (por todas, SSTC 7/1998, de 13 de enero, 14/1999, de 22 de febrero, SSTC 81/2000, de 27 de marzo, y 9/2003, de 20 de enero, por sólo citar alguna de las sentencias recientes).

b) Entre las garantías aplicables al procedimiento administrativo sancionador se encuentra, desde luego, la de ser informado de la acusación para poder defenderse adecuadamente; y tal información comprende los hechos atribuidos, la calificación jurídica de los mismos y la sanción que se propone. Ahora bien, la estricta correlación entre acusación y decisión se refiere a los hechos y no tanto a la calificación jurídica, por cuanto manteniéndose inalterados los hechos objeto de cargo, la propuesta de resolución y, en definitiva, la decisión sancionadora puede utilizar otro título de condena con dos límites: la imposibilidad de que se incluya en dicha resolución del procedimiento una calificación

jurídica de mayor gravedad que la reflejada en la comunicación de cargos dirigida a quien se ve sometido al expediente sancionador, y la imposibilidad de apreciar en la resolución una calificación jurídica distinta de la comunicada si existe heterogeneidad en los bienes jurídicos protegidos o si la infracción definitivamente considerada incorpora algún elemento del tipo que no corresponde a aquella que fue notificada y sobre la que el sancionado no ha tenido, en consecuencia, oportunidad de defensa. Y no hay variación de los hechos entre el pliego de cargos, la propuesta de resolución y la decisión sancionadora cuando, aunque los términos empleados no sean exactamente iguales sí son similares y lo que hay es una diferente valoración técnico jurídica de los mismos (Cfr. SSTC 98/1989 y 145/1993)).

c) Como ha señalado esta Sala, el derecho a ser informado de la acusación, que con la categoría de fundamental se garantiza en el artículo 24.2 de la Constitución, se satisface normalmente en el procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de la propuesta de resolución, pues es

en ésta donde se contiene un pronunciamiento preciso acerca de la responsabilidad que se imputa, integrado, cuando menos, por la definición de la conducta infractora que se aprecia, y su subsunción en un concreto tipo infractor, y por la consecuencia punitiva que a aquélla se liga en el caso de que se trata. No obstante, aquel trámite podrá dejar de ser imprescindible, desde la óptica de la plena satisfacción del derecho fundamental citado, si en un trámite anterior se notificó aquel pronunciamiento preciso (Cfr. STS 25 y 26 de mayo, y 22 de abril, y 27 de septiembre de 1.999).

d) Para apreciar la existencia de lesión constitucional, no basta la existencia de un defecto procedimental, sino que es igualmente necesario que éste se haya traducido en indefensión material, esto es, en un perjuicio real y efectivo, nunca potencial y abstracto, de las posibilidades de defensa en un procedimiento con las necesarias garantías (SSTC 15/1995, de 24 de enero y 1/2000, de 17 de enero).

e) Los indicados postulados constitucionales, que vinculan en su integridad a Jueces y Tribunales como proclama el artículo 7 LOPJ, han

sido incorporados al capítulo II del Título IX, artículos 134 a 138 LRJ y PAC. Si bien, debe tenerse en cuenta que, conforme a la Disposición Adicional Séptima de dicha Ley, el procedimiento administrativo sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se rige por su normativa específica y, subsidiariamente por la propia Ley de Procedimiento Administrativo Común, de manera que resultaba de aplicación la LPRL y el RPSOS (normativa especial posteriormente constituida por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el orden social y RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social).

f) La normativa reglamentaria que la parte recurrente cita como infringidas establecen: 1º) Transcurrido el plazo de alegaciones, y siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la existencia de

hechos distintos a los incorporados al acta, el órgano que instruye el expediente dará audiencia al interesado por término de ocho días hábiles, dentro del cual podrá presentar nuevo escrito de alegaciones y pruebas (art. 30.3 RPSOS); y 2º) en el procedimiento administrativo sancionador común, la propuesta de resolución se notificará a los interesados, concediéndoles un plazo de quince días para formular alegaciones y presentar los documentos e informaciones que estimen pertinentes ante el instructor del procedimiento, pero se podrá prescindir del trámite de audiencia cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas, en su caso, por el interesado (art. 19.1 y 2 RPPS).

Por consiguiente, la vulneración de las indicadas garantías constitucionalizadas del procedimiento administrativo sancionador o de las que incorpora la referida normativa ordinaria especial del procedimiento sancionador por infracciones del orden social, como consecuencia de la falta de notificación de la propuesta de resolución que llevaría consigo la nulidad de las sanciones

impuestas, depende de que, como consecuencia de tal omisión, se haya producido realmente indefensión de la sociedad sancionada al no haber tenido ésta oportunidad de alegación y defensa, en vía administrativa, sobre los hechos o sobre los elementos del tipo contemplados en la resolución sancionadora al ser diferentes de los contenidos en el acta de infracción sobre la que sí tuvo oportunidad de alegación y defensa.

Pues bien, en el Acta de infracción, como punto 7 y bajo el epígrafe de "resumen de circunstancias concurrentes" se describen los hechos acaecidos y la explosión ocurrida, en el centro de trabajo de Repsol en Puertollano, el 26 de agosto de 1996, que determinarían las fatales consecuencias de los fallecimientos y lesiones de trabajadores. Y en el punto 9, bajo el epígrafe "examen de la normativa aplicable", determina los incumplimientos normativos, después de afirmar que se ha podido comprobar que "inmediatamente ante de la explosión, se produjo un aporte masivo de gas a la caldera por el quemador nº 2, existiendo una relación directa entre la magnitud de la explosión y la repentina e importante cantidad [de] gas que

se encontraba en el interior de la misma".

Dichos incumplimientos reseñados son:

1.- Incumplimiento del deber de protección de adopción de medidas preventivas: "Inexistencia de un dispositivo de seguridad que corte automáticamente la entrada de combustible en la caldera para el supuesto de que lograda la llama inicial de propano no prenda la llama principal".

La conducta se considera tipificada en los artículos 14.2 y 15.1.e) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, LPRL, en relación con lo establecido en el artículo 2, apartado 5 del Anexo VII del D. 2443/1969, de 16 de agosto, cuya vigencia mantiene la Disposición Transitoria del RD 1244/1979 de 4 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Aparatos a Presión hasta tanto no resulten establecidas en las correspondientes Instrucciones Técnicas Complementarias las prescripciones a observar respecto a aparatos a presión, cuyo fundamento legal recoge el artículo 41 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS, en adelante), en relación con lo previsto en los artículos 30.1 y 9.4 de la Ley 21/1992, de

16 de julio de Industria por no haberse adoptado las debidas medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo dando lugar al accidente de trabajo en los términos que expone el acta, "debiendo haberse asegurado por parte de REPSOL PETRÓLEO, S.A. la instalación en la caldera del correspondiente dispositivo de seguridad de corte automático de combustible para el supuesto de que en el curso de la puesta en marcha o encendido de la misma, el combustible no inflame después de un tiempo determinado, con existencia de riesgo grave e inminente como la magnitud del siniestro demostró. Por el contrario, de haber contado la caldera con el correspondiente dispositivo de seguridad en los términos descritos, cualquier anomalía en el encendido de las calderas podría dar lugar, en su caso, a una pequeña deflagración con consecuencias materiales pero nunca humanas".

La infracción se califica de muy grave, conforme al artículo 48.8 de la LPRL y se gradúa la sanción en su grado máximo de acuerdo con el artículo 49.1 de la misma Ley teniendo en cuenta: el número de trabajadores afectados (4 fallecidos y 4 heridos leves), la cifra de negocios de la empresa,

la gravedad de los daños producidos por la ausencia de las medidas preventivas necesarias y el carácter permanente del riesgo tanto en la caldera cuya explosión dio lugar al siniestro como en las otras cinco calderas de idénticas características técnicas que, al no disponer del exigible dispositivo de seguridad de corte automático de combustible, suponen un riesgo cierto y cuya gravedad en todas las operaciones de encendido quedó comprobado por el accidente acaecido el 26 de agosto de 1996. Y se propuso la sanción de 100.000.000 ptas.

2.- Incumplimiento del deber de información sobre riesgos y medidas preventivas por parte del titular del centro de trabajo: "A la vista de las anomalías que desde el día anterior al siniestro se venían produciendo en el encendido de la caldera nº 4 -como ya antes ha quedado reflejado- y conociendo la falta de dispositivo de seguridad de corte automático <<control de llama>> previsto en el D 2443/1969 ya reseñado, REPSOL PETRÓLEO, S.A., como titular del centro de trabajo, debería haber cumplido con las obligaciones previstas en el artículo 24.2 LPRL o en su defecto haber adoptado las

medidas precisas para despejar la zona de trabajo".

La referida conducta omisiva se considera prevista en el artículo 24.2 LPRL al no haber adoptado REPSOL

PETRÓLEOS, S.A., como titular del centro de trabajo, las medidas necesarias para que otros empresarios con actividades en su centro de trabajo recibiesen información e instrucciones adecuadas sobre los riesgos existentes, máxime cuando la obligación del principal aparece reforzada por su calidad de empresario principal y realizar los contratistas obras referidas a la propia actividad de aquél.

La infracción se califica de grave, según el artículo 47.14 LPRL. Se gradúa la sanción en grado máximo, según el artículo 49.1 de la misma Ley y se propone una sanción de 5.000.000 ptas.

Como normativa aplicable se señala la Disposición Transitoria del RD 1244/1979, de 4 de abril por el que se aprueba el Reglamento de Aparatos a Presión que mantiene la vigencia de los artículos 6, 12 a 27 inclusive, 30 y 35 y Anexos del Reglamento de Recipientes a Presión, aprobado por D. 2443/21969, de 16 de agosto, así como la Instrucción Técnica

Complementaria relativa a Calderas, Economizadores y Precalentadores, Sobrecalentadores y Recalentadores (O. 17 de marzo de 1982).

Y, en fin, la resolución sancionadora adoptada por el Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha no hace sino considerar lo que expresa la referida acta, las actuaciones del expediente administrativo en el que figuran las alegaciones de la empresa y apreciar y sancionar las referidas conductas que considera: a) "infracción de lo dispuesto en los artículos 14.2 y 15.1.e) de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con lo dispuesto en el artículo 48.8 del mismo texto legal: <<No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores>>", por la que impone la sanción de 60.000.000 ptas. teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 49.1, apartado c) de la misma Ley; y b) infracción de lo dispuesto en el artículo 24.2 LPRRL en relación

con lo establecido en el artículo 47.14 del mismo texto legal consistente en "no informar el empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia" por la que se impone la sanción de 5.000.000 ptas.

Por consiguiente, ante la identidad sustancial de los hechos e, incluso, de las normas contempladas en el acta sobre las que la empresa recurrente tuvo plena oportunidad de alegaciones y en la resolución sancionadora, difícilmente puede apreciarse indefensión como consecuencia de la falta de traslado de la propuesta de resolución, por lo que no son acogibles los argumentos que se contienen en la exposición del motivo de casación.

En definitiva, no se puede contemplar aisladamente la parte dispositiva de la resolución sancionadora, sino que ha de hacerse en su integridad y en ella están claramente reflejados los mismos comportamientos infractores que en el acta. Uno de ellos y el más grave: la no instalación en la caldera del correspondiente dispositivo de seguridad de corte automático de

combustible para el supuesto de que en el curso de la puesta en marcha o encendido de la misma, el combustible no inflame después de un tiempo determinado.

TERCERO.- En el segundo de los motivos de casación, como se ha señalado, se reprocha a la sentencia de instancia el haber declarado ajustada a Derecho la imposición de la sanción por haber incurrido la recurrente en infracciones distintas de las indicadas en la parte dispositiva de la resolución administrativa que se impugnaba en la demanda, lo que en tesis de la recurrente habría producido indefensión y vulneración de los principios dispositivo y de congruencia, con cita de los artículos 359 LEC, 43.1 LJ, 9.2 CE y 43.2 y 79.2 LJ.

En síntesis se sostiene que el Consejo de Gobierno Regional impone una sanción de sesenta millones de pesetas "por infracción de lo dispuesto en los artículos 14.2 y 15.1.e) de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con dispuesto en el artículo 48.8 del mismo texto legal". Y, "en cambio, la sentencia [de instancia] desestima la demanda al considerar que mi poderdante

[la recurrente], aunque no incumplió en realidad la obligación de adoptar las medidas preventivas en ejercicio de la normativa de prevención de riesgos laborales, sí el deber de haber incorporado un encendido automático a la caldera, supuestamente contemplado en una normativa industrial aprobada mediante O.M. de 17 de marzo de 1981".

Entiende la parte recurrente que la infracción, de existir, ninguna relación tiene con el acto administrativo impugnado.

El rechazo de este motivo se impone claramente por lo ya expuesto al analizar el primero de los motivos. La resolución administrativa sanciona la no implantación o incorporación del mecanismo automático de seguridad en la caldera y en ello estriba precisamente el incumplimiento de la normativa de riesgos laborales. No existe la independencia que se propugna por la recurrente entre la omisión de tal mecanismo y el incumplimiento de la normativa sino, por el contrario, se trata de la necesaria concreción de la omisión creadora del riesgo y vulneradora de la norma señalada ya en el Acta y recogida en el cuerpo del texto de la resolución

sancionadora, aunque no sea en lo que la parte denomina parte dispositiva, ya que lo que se acuerda en la resolución no puede desconectarse del resto del texto que le sirve de antecedente y fundamento.

Si ello es así, la sentencia de instancia no hace sino confirmar la resolución del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, "confirmatoria del Acta de Infracción nº. S-589/96-8H" que se declara ajustada a Derecho. Por consiguiente, ni se causa indefensión, ni se incurre en incongruencia, ni en lo que en el motivo se califica de infracción del principio dispositivo, ni se vulnera, en fin, el carácter revisor de esta Jurisdicción o el principio de seguridad jurídica.

CUARTO.- El tercero de los motivos aduce la vulneración del principio de tipicidad, como expresión del de legalidad, citándose como infringidos los artículos 25 CE, 14.2, 15.1.e) y 48.8 LPRL, así como los artículos 9.3 y 17 CE, 129, apartados 1, 2 y 4 de la LRJ y PAC y Orden de 30 de agosto de 1982, que aprueba la Instrucción Técnica Complementaria MIE-AP-6 relativa a refinerías de petróleo y plantas

petroquímicas, la Orden de 11 de julio de 1983, que modifica la Instrucción Técnica Complementaria MIE-AP-6, relativa a refinerías de petróleos y plantas petroquímicas, el RD 1244/1979, de 4 de abril por el que se aprueba el Reglamento de aparatos a presión, el Decreto 2443/1969, de 16 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de recipientes a presión y la Orden de 17 de marzo de 1981, por la que se aprueba la Instrucción técnica Complementaria de Calderas.

En el motivo que se analiza pueden distinguirse, a su vez, diversas quejas. Así se señala que se ha producido una triple infracción del artículo 25 CE por las siguientes razones:

a) No ajustarse el acuerdo sancionador al tipo previsto en el artículo 48.8 de la LPRL que requiere la fijación de una concreta norma de prevención de riesgos cuya omisión fuera determinante de la falta de una medida preventiva.

b) Igual infracción del tipo del artículo 48.8 LPL por la falta del requisito de la inminencia del riesgo.

c) Vulneración de la tipicidad, como límite de legalidad de la sanción, del artículo 48.8 de la LPRL, por

cuanto la sentencia impugnada realiza una integración del tipo bien con una norma derogada (Reglamento de Recipientes a Presión), bien con una norma inaplicable por su ámbito, ITC de Calderas que queda expresamente excluida por su artículo 4 en cuanto se refiere a las Refinerías. Y, además, la integración del tipo se hace con preterición de la norma verdaderamente aplicable (ITC-A.P.6) que contempla expresamente este tipo de instalaciones y sobre la que ninguna infracción se ha producido.

El artículo 48.8 de la LRPL considera infracción muy grave "no adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de los que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores". Y es, ciertamente, una norma en blanco, en cuanto ha de ser integrada por una norma de prevención de riesgos laborales que establezca determinada medida preventiva; y es una norma que configura una infracción omisiva y de riesgo concreto, en cuanto se consuma por la ausencia o falta de

implantación de tal medida, originándose con ello un riesgo grave e inminente.

Sin embargo, no se comparten los dos argumentos en que se sustenta el motivo.

En primer lugar, la integración normativa que se produce por el acto administrativo y se confirma por la sentencia no supone la aplicación de una norma derogada e inaplicable. La Instrucción Técnica Complementaria relativa a Calderas, Economizadores y Precalentadores, Sobrecalentadores y Recalentadores contenida en la OM de 17 de marzo de 1981 se refería, en su artículo 23, a "las normas de seguridad y funcionamiento de calderas automáticas", y, aunque es verdad que el artículo 4 exceptuaba de su aplicación los sistemas de producción de vapor integrados en refinerías de petróleo y plantas petroquímicas, ello no es óbice para que resultara aplicable a las instalaciones de REPSOL PETRÓLEO S.A. la obligación de establecer un mecanismo de seguridad que cortase automáticamente la entrada de combustible en la caldera para el supuesto de que lograda la llama inicial de

propano no prendiera la llama principal, sin que pueda entenderse que tal obligación establecida con respecto al encendido de calderas como las contempladas resultara excluida por las Ordenes que la recurrente cita, de 10 de septiembre de 1982 y 22 de julio de 1983, referidas exclusivamente a los aparatos a presión en el ámbito de las refinerías de petróleos y plantas petroquímicas.

Como se señala en el Acta de infracción, es precisamente la instrucción (ITC-AP6) y el D. 3143/1975, de 31 de octubre, sobre Reglamento de Seguridad de Refinerías de Petróleos y Parques de Almacenamiento de Productos Petrolíferos las únicas normas que existían referidas a este sector de producción. Pero, examinado su contenido no se concretaba en ninguno de sus preceptos las obligaciones en cuanto "al cierre de la alimentación de combustible cuando en el curso de la puesta en marcha el combustible no se ha inflamado después de un tiempo determinado (art. 2.5 del Anexo VII del D. 2443/1969) o lo que es lo mismo <<dispositivo de seguridad de la llama que interrumpa la alimentación de combustible cuando la llama

principal no se haya establecido>> [art. 23.3.7.c) de la ITC-API, dictada en desarrollo del RD 1244/1979]".

Resulta por ello asumible la tesis del Inspector de Trabajo cuando argumenta que no cabe considerar aplicable para este sector productivo sólo y exclusivamente la ITC-AP6 y el D. 3143/1975 toda vez que ninguna de estas normas recoge la obligación contenida en el Anexo VII del Decreto 2443/1969, por lo que a tenor de lo indicado en la Disposición Transitoria del RD 1244/1979, hasta tanto no resulten establecidas en la ITC de él derivadas las prescripciones a observar, son aplicables las obligaciones contenidas en la anterior normativa D. 2443/1969 (artículo 2, apartado 5 del Anexo VII, que imponía el deber de asegurar el cierre de la alimentación, entre otros supuestos, "si en el curso de la puesta en marcha el combustible no se ha inflamado después de un determinado tiempo").

En fin el RD 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones petrolíferas que, por cierto dispone [art. 10.6.b)] la necesidad de establecer dispositivos de seguridad para

cortar en el mínimo tiempo la formación accidental de atmósferas explosivas en el interior del equipo, tal como interrupción rápida de la alimentación de combustible a los quemadores de hornos, calderas e inyección de vapor de ahogo señala un plazo de tres años para la adecuación a la nueva regulación de las refinерías existentes, pero ello no supone la derogación de la normativa anterior a que se ha hecho referencia, particularmente el reiterado D. 2443/1969.

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que los artículos 14.2 y 15.1.e) LPRL, también contemplados en la resolución administrativa confirmada por la sentencia impugnada, obligaban al empresario a garantizar la seguridad de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo previendo los riesgos en forma acorde con la evolución de la técnica. Exigencia esta, por cierto observada y cumplida por la empresa con respecto a otras dos calderas de similares características a la accidentada y que "previenen de forma directa y más segura sobre la protección de los trabajadores al incluir un dispositivo de seguridad mucho

más completo y que podría haber sido adoptado al resto".

En segundo lugar, el riesgo creado por la falta de instalación en la caldera accidentada del mecanismo o dispositivo de seguridad de corte automático de la entrada del combustible en la caldera para el supuesto de que lograda la llama inicial de propano no prenda la llama principal merece la consideración de grave e inminente, no sólo a la vista del resultado producido sino por la naturaleza de la actividad, sin duda peligrosa, la incidencia de la omisión observada en un posible y previsible accidente y, sobre todo, a la vista de las anomalías y fallos en la llama que se habían producido el día anterior al siniestro en el encendido de la caldera núm. 4, según se recoge en el acta de la Inspección.

QUINTO.- En el cuarto de los motivos de casación se sostiene la infracción de los artículos 24.2 CE, del artículo 137.1 LRJ y PAC y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que reconocen la presunción de inocencia.

Desde luego, dicho principio rige en el Derecho administrativo sancionador, de manera que no es posible

imponer al sancionado la carga de probar su inocencia, y no está legitimada la Administración, como advierte la recurrente, para "sancionar a su arbitrio a quien quiera y como quiera".

La doctrina del Tribunal Constitucional y la Jurisprudencia de esta Sala han reiterado, en tantas ocasiones que resulta ociosa la cita de concretas sentencias, que es a la Administración sancionadora -en este caso la Junta de las Comunidades de Castilla-La Mancha- a quien incumbe probar la conducta constitutiva de la infracción, sin que pueda presumirse la culpabilidad.

Ahora bien, en el presente caso existe en las actuaciones prueba válida en derecho de la que pudo deducir, primero, la Administración y, luego, el Tribunal de instancia tanto la realidad objetiva de la conducta omisiva de la sociedad sancionada, consistente en la falta de incorporación del mecanismo de corte automático de la entrada de combustible, como del elemento subjetivo de la culpabilidad.

En efecto, el acta extendida por la Inspección de Trabajo es, desde luego, un elemento de prueba susceptible de valoración. Y, asimismo, era

exigible a la sociedad sancionada la necesaria diligencia tanto en orden al conocimiento de las obligaciones derivadas de la prevención del riesgo que con respecto a los trabajadores le incumbían como a la puesta en práctica de las medidas necesarias a tal fin, y que en el presente caso se traducían en la instalación del mecanismo automático que se echa en falta, por lo que, como señala la resolución administrativa sancionadora, era apreciable una conducta culposa.

SEXTO.- El quinto motivo se refiere al artículo 137.3 de la LRJ y PAC que reconoce valor probatorio a los documentos formalizados por funcionarios públicos a los que se reconoce la condición de autoridad. Y se argumenta el motivo señalando que los funcionarios de la Consejería de Industria y Trabajo constataron la inexistencia de riesgo inminente, e incluso "el cumplimiento de la caldera accidentada con la normativa aplicable". El propio Delegado Provincial, ante la impugnación de la orden de paralización, dictó resolución administrativa en la que se expresa que del Decreto 2443/69 "no se puede deducir que en la

mente del legislador la ausencia del dispositivo suponga un riesgo inminente para la seguridad laboral e industrial".

Pues bien tomando en cuenta, en su propia literalidad, la argumentación de parte no puede decirse que se haya vulnerado el precepto que se invoca, pues, según reiterada doctrina de esta Sala, el valor probatorio atribuible a la documentación a que se refiere el motivo está limitado a sólo los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el funcionario o a los inmediatamente deducibles de aquéllos o acreditados por medios de prueba consignados en el propio documento. Y, en cualquier caso, la consideración de prueba solo afecta a los datos o circunstancias fácticas que refleje el documento, no a las apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas. Y lo que se nos propone es que la documentación aludida pruebe, no hechos constatados por funcionario público ni siquiera hechos sino la inexistencia de riesgo o el cumplimiento de la normativa aplicable, que constituyen, en un caso, un concepto jurídico indeterminado, y en otro, una valoración jurídica que

corresponde efectuar, en primer lugar, al órgano de la Administración con competencia para resolver y, en segundo lugar, en vía de revisión jurisdiccional, al Tribunal que ejerce el control de legalidad del acto administrativo.

SÉPTIMO.- En el sexto de los motivos, fundado en la infracción de los artículos 130 LRJ y PAC, jurisprudencia y artículo 25 de la Constitución, se alude con indudable acierto a que la jurisprudencia contencioso-administrativa ha impuesto desde hace décadas la exigencia de dolo o culpa en el autor de la infracción como requisito del reproche sancionatorio. Y ello ha sido recogido tanto por el citado precepto de la LRJ y PAC como por la doctrina del Tribunal Constitucional, de la que es exponente destacado la STC 76/1990, de 26 de abril, insistiendo la más reciente jurisprudencia de esta Sala en la inexcusabilidad de la concurrencia del elemento culpabilista.

Desde luego, es absolutamente cierta y ha de compartirse sin reservas la indicada premisa teórica que sustenta el motivo. Más no por ello resulta acogible, pues resulta

que, como se ha adelantado, se aprecia culpa en la conducta de la sociedad con respecto a las conductas, constitutivas de las infracciones, por las que ha sido sancionada. Pues, de acuerdo con el deber especial de seguridad en sus instalaciones, incluso podría decirse la posición de garante, que pesaba sobre REPSOL PETROLEOS, S.A., era exigible a ésta el conocimiento tanto de las normas jurídicas y técnicas que le obligaban a establecer el mecanismo automático de seguridad y el riesgo que su omisión comportaba, como del deber de informar a las empresas que desarrollaban sus actividades en el centro de trabajo de que era titular de los riesgos y medidas de prevención y emergencia. Exigencia que, obviamente, se extendía a la actuación consecuente con tal conocimiento y que suponía, en un caso, la efectividad de la instalación en todas las calderas de dicho mecanismo y, en otro, el cumplimiento de la información requerida. Es, por consiguiente, la falta de diligencia exigible en el indicado conocimiento o en el comportamiento acorde con el presupuesto cognoscitivo el elemento subjetivo integrante de la culpabilidad necesaria para apreciar la existencia de las

infracciones administrativas y para que resultaran procedentes las correspondientes sanciones.

OCTAVO.- En el séptimo y último motivo de casación se defiende la vulneración de los artículos 46, 47, 48 y 49 LPRL, pues de acuerdo con las previsiones de tales preceptos, únicamente cuando el riesgo resulta no sólo grave sino, además, inminente, cabe entender cometida una infracción muy grave. Y, para la parte recurrente, ésto no se produce en el caso examinado, por lo que la infracción, de existir, sería grave. De manera que la sanción de 60.000.000 de pesetas excede del máximo establecido en el citado artículo 49 de la LPRL para este tipo de infracciones, para el que la sanción no puede exceder de 5.000.000 pesetas, según establece el apartado 4 del citado artículo.

Incluso, se añade, aunque la calificación correcta fuera la de infracción muy grave, la sanción impuesta se sitúa en el grado máximo y ello infringe el principio de proporcionalidad.

A juicio de la recurrente, frente a los criterios de agravación, se deberían integrar en los hechos probados

circunstancias de carácter atenuante, como los informes de seguridad laboral e índices de siniestrabilidad del REPSOL, S.A. en su complejo industrial de Puertollano. Y, asimismo, se debería valorar que la caldera de encendido manual que explosionó el día 26 de agosto de 1996 había pasado con anterioridad al accidente, en tiempo y forma, todos los controles e inspecciones preceptivos por parte de las Entidades de Inspección y Control del Ministerio de Industria y Energía.

Ahora bien, la inminencia del riesgo no viene determinada sólo por el tiempo que puede transcurrir desde que incumple con la medida de seguridad en este caso, se omite el mecanismo automático, hasta que se produce el incidente causante el siniestro, sino que también, cuando el riesgo es permanente, como aquí ocurre debe tenerse en cuenta el tiempo de reacción que se dispone para evitar el daño personal o material una vez que se produce el incidente. Y, de una parte, este parámetro, en el presente caso obliga a considerar inminente el riesgo, pues producida la anomalía en el encendido de la caldera, la acumulación del combustible no

evitada al no existir el mecanismo automático de corte en el suministro, determina una explosión inmediata de la caldera sin capacidad o tiempo de reacción con unos resultados de la magnitud que ha quedado reflejada, acorde, por otra parte, con la entidad de la empresa y la propia peligrosidad de la actividad desarrollada que hacen especialmente grave el riesgo derivado de la ausencia de una precaución tan elemental como la aquí contemplada: la instalación del mecanismo automático de interrupción del combustible, sin confiar en la eficacia de un simple mecanismo manual. Y, de otra, la misma inminencia del riesgo resulta evidenciada si se toman en consideración las anomalías y fallos en la llama que se habían producido el día anterior al siniestro en el encendido de la caldera núm. 4, a la que se ha hecho referencia.

La sanción ha sido impuesta atendiendo a los criterios de graduación contemplados en la Ley (art. 49.1 LPRL), no sólo con referencia al número de trabajadores afectados, sino también a la cifra de negocios de la empresa, a la entidad del daño causado y al carácter permanente del riesgo

referido a cada operación de encendido.

Por último, no se puede tomar en cuenta como circunstancia atenuatoria de la responsabilidad de la empresa el que el incumplimiento de la obligación normativamente impuesta a la empresa no fuera detectada por las inspecciones llevadas a cabo, ya que ello incumbía, sobre todo, a la forma en que se desarrolló la actuación de vigilancia. Es cierto, no obstante, que podía apreciarse alguna otra circunstancia con dicha eficacia de atenuación, pero ésta ha sido ya tenida en cuenta por la resolución administrativa sancionadora cuando, frente al criterio de la Inspección que proponía una sanción de 100.000.000 de pesetas, rebaja el importe de la misma a 60.000.000 pesetas, considerando que el accidente producido, en cuanto al resultado, era el primero que se producía en la empresa después de muchos años de actividad.

NOVENO.- Las razones expuestas justifican el rechazo de los motivos de casación formulados y la consecuente desestimación del recurso, con imposición legal de las costas la parte recurrente.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere el pueblo español,

## F A L L A M O S

Que debemos desestimar los motivos alegados y, en consecuencia, debemos declarar y declaramos no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de REPSOL PETRÓLEO, S.A., contra la sentencia, de fecha 7 de junio de 2000, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el recurso de dicho orden jurisdiccional núm. 1310/97; con imposición de las costas procesales causadas a dicha recurrente.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido, la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, Don Rafael Fernández Montalvo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mí, el Secretario Certifico.