



EXCMO. SR.:

La inminente reforma del Código Penal programa da para el próximo mes de septiembre y la de la Ley de Procedimiento Administrativo, prevista en el Calendario Legislativo para febrero del próximo año, han llevado a este Consejo y a los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales a plantearse la precaria situación jurídica en que vienen a encontrarse los miles de profesionales que hoy ejercen en España, a causa del Artº 565 del vigente Código Penal y del Artº 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Hemos observado que, con motivo de accidentes profesionales se incrementa notablemente el número de técnicos sometidos a un auto de procesamiento. Tales casos, raros hace años, son cada día más frecuentes por la evolución socio-política de nuestro país. No tratamos en absoluto de eludir nuestra responsabilidad como profesionales, y nos parecen muy justas y oportunas todas las medidas encaminadas a conseguir una mayor seguridad en las condiciones de trabajo, instalaciones, edificaciones, etc. y estimamos que este es un proceso social irreversible que hemos de estar preparados para afrontar; lo que sí nos preocupa es que nuestra seguridad jurídica, como técnicos, esté plenamente garantizada, al igual que la de todos los ciudadanos españoles amparados por nuestra Constitución.

El artículo 586 (punto tercero) del vigente Código Penal castiga como autores de falta a "los que, por simple imprudencia o por negligencia, sin cometer infracción de los reglamentos, causaren un mal a las personas que, si mediare malicia, constituiría delito".

El punto 2 del artículo 565 del Código Penal, - por el que se procesa a la gran mayoría de los técnicos, califica como delito a una imprudencia simple, que de por sí sería solo falta, cuando existe infracción de los reglamentos de seguridad. Resulta - así que, este artículo es una norma penal en blanco, ya que confiere rango de Ley Penal a cualquiera de los innumerables reglamentos de -





seguridad existentes, que la evolución tecnológica se encarga de multiplicar cada día.

En otros países estos reglamentos son objeto de una elaboración cuidadosa, y sólo se varían incorporándoles nuevas medidas de seguridad, cuando éstas han sido contrastadas y puestas a prueba, con el carácter de simples recomendaciones o directrices, durante muchos años, con intervención de los propios técnicos y de sus organizaciones profesionales, que las estudian e informan acerca de sus posibilidades, inconvenientes, ventajas y eficacia definitiva, de forma que sólo cuando tal norma directriz ha tenido una difusión generalizada entre los profesionales, sin haberse observado dificultades en aplicación, y los materiales ó dispositivos que recomienda son de fácil adquisición en el mercado, y de posible manejo por los técnicos correspondientes, dada su experiencia en aquél, es cuando (con la aquiescencia de dichos técnicos) se convierte en norma de obligado cumplimiento.

En España, desgraciadamente, no pasa lo mismo, al menos hasta ahora. Los reglamentos se dictan y se varían, la mayoría de las veces, sin intervención alguna (ó sin intervención suficiente) de los técnicos y de las Corporaciones técnicas profesionales (que las ven publicadas en el B.O.E. para entrar en vigor, no pocas veces, el mismo día de su publicación ó al día siguiente de ella) é incorporando muchas veces, como obligatorias, técnicas, ó aparatos, cuya verdadera eficacia es desconocida, ó cuya adquisición es difícil en España, sin que los técnicos hayan podido discutir aquella eficacia ó sugerir otras medidas de eficacia mayor.

No hay que olvidar que el art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo (que regula el procedimiento que la Administración debe seguir para dictar disposiciones reglamentarias dice lo siguiente:

"1. Los proyectos de disposición de carácter general antes de ser sometidos al Organismo competente para promulgarlos, habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica o, en su defecto, la Subsecretaría del Departamento respectivo, o el Estado Mayor, si se trata de los Ministerios Militares.

2. Cuando se trate de las materias señaladas en el apartado 7 del art. 13 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se requerirá, además la aprobación de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con lo preceptuado en dicha Ley. Se entenderá concedida la aprobación si transcurren ocho días desde aquél en que se hubiese recibido el proyecto en la





*Presidencia sin que ésta haya formulado objeción alguna.*

*3. Cuando alguna disposición así lo establezca o el Ministro lo estime pertinente, el proyecto se someterá a dictamen del órgano consultivo que proceda.*

*4. Siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje, se concederá a la Organización Sindical y demás entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer en razonado informe en el término de 10 días a contar desde la remisión del proyecto salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto.*

*5. Cuando, a juicio del Ministro, la naturaleza de la disposición lo aconseje, será sometida a información pública durante el plazo que en cada caso se señale.*

*6. Por razones de urgencia y mediante acuerdo motivado del Ministro, podrán exceptuarse de lo prevenido en los párrafos anteriores las ordenes ministeriales que no sean sobre materias de estructura orgánica, régimen de personal o procedimiento".*

Como fácilmente puede apreciarse, mientras el informe a que se refiere el artículo en su n° 1, es obligatorio siempre (y así lo han subrayado sentencias del Tribunal Supremo como las de 8 de octubre y 26 de diciembre de 1.961, 2 de diciembre de 1.963, 15 de octubre de 1.965, 3 junio de 1.967, 3 febrero 1.968, 8 marzo 1.973, 17 junio 1.974, 25 julio 1.975 y 17 enero 1.977), los trámites que se preven en los núms. 4 y 5 son (según la letra de la Ley) "potestativos" para la Administración, que sólo han de seguirlos cuando ("a su juicio") sea "posible" y "aconsejable" hacerlo. Y así lo ha dicho casi siempre (com muy pocas excepciones) la jurisprudencia del mismo Tribunal Supremo. Valgan como ejemplo las sentencias de 14 diciembre 1972, 25 septiembre 1.973, 17 octubre 1.973, 13 octubre 1.975, 27 junio 1.977, 23 septiembre 1.977, 6 diciembre 1.977, 17 junio 1.978, y 27 octubre 1.978, que se recogen en el Anexo I a este escrito.

Como puede verse, la Administración, a tenor de esta doctrina, que ha interpretado literalmente las normas núms. 4 y 5 del art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, ha podido, impunemente, prescindir de la audiencia de las Entidades representativas de los intereses profesionales y técnicos ( y de la información pública) a la hora de dictar Reglamentos, y ello ha redundado (como antes decíamos) en que se hayan multiplicado los Reglamentos, y las modificaciones de los mismos, que, arbitrariamente, han introducido requisitos técnicos de difícil justificación y más difícil (a veces imposi-



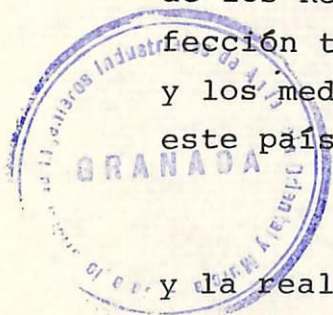


ble) cumplimiento, creando así un desfase entre los Reglamentos y las realidades técnicas que pueden producir (de hecho producen realmente, algunas veces) que sea procesado, y hasta pueda ser condenado, por delito de imprudencia con infracción de reglamentos, un técnico que ha cumplido todas las prescripciones técnicas realmente posibles, y aquella posibilidad se agrava teniendo en cuenta la -- inexistencia de responsabilidad criminal de las Sociedades en nuestro Ordenamiento. Ante procedimientos de trabajos inseguros, equipos e instalaciones que por antigüedad u otros motivos no cumplen los reglamentos de seguridad, el técnico, que es un asalariado, no puede poner remedio porque necesita de su trabajo para vivir y no puede enfrentarse con estas "políticas de empresa" sin grave riesgo de su empleo y subsistencia. Sin embargo, suele ser el responsable en el caso de accidente.

Resulta claro que, dadas las posibles y graves repercusiones penales de los Reglamentos, éstos deben estar redactados de cara a la realidad, sin exigir ni un solo requisito que no esté plenamente justificado y sea factible de cumplir, ya que en caso contrario queda en precario, en caso de accidente, la seguridad jurídica de los profesionales cuya actuación se ve afectada por estos reglamentos.

Es pues, totalmente necesario, que en la redacción de los Reglamentos de seguridad, no se busque exclusivamente su perfección teórica sino su adecuación a la realidad de las instalaciones y los medios (materiales, humanos y económicos) de las empresas de este país.

Así pues, el desfase (cierto) entre los Reglamentos y la realidad no debe ser circunstancia agravante de la imprudencia, que ya está prevista y penada en el Código Penal, tanto la simple (falta) como la temeraria (delito). Y en consecuencia suplicamos -- que en el proyecto del nuevo Código Penal, actualmente en preparación, se tengan en cuenta dichas circunstancias, redactando los -- preceptos relativos a las faltas y delitos por imprudencia de forma que no puedan transformarse las faltas en delitos por infracción de los Reglamentos.



La infracción de los Reglamentos no debe seguir siendo circunstancia agravante de las conductas delictivas, porque ello equivaldría a vulnerar el principio de seguridad jurídica que garantiza (en su núm. 3 del art. 9°) la reciente Constitución, al transformar en Leyes Penales, los innumerables Reglamentos existentes y todos los que puedan aparecer.

Independientemente de ello, y en todo caso, en aras del principio de legalidad, de la jerarquía normativa, de la publicidad de las normas y de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, conforme al mismo n° 3 del art. 9° de la Constitución, obligadamente debe reformarse también el art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, haciendo inexcusables los requisitos de los intereses profesionales afectados por un proyecto de disposición administrativa en el procedimiento de elaboración de la misma (n° 4 del precepto) y de información pública (n° 5 - del mismo) y de acuerdo con estas directrices, y dadas las circunstancias del momento presente (que más arriba han quedado expuestas) juzgamos de extrema urgencia que de acuerdo con el art. 105 de nuestra Constitución, se haga intervenir a las Comisiones encargadas - de la redacción, actualización y asesoramiento de los Reglamentos de seguridad, a los representantes de los Colegios y Asociaciones Profesionales, y se proceda a una revisión de los mismos bajo este espíritu crítico y ajustado a la realidad, y se someta a cualquier reforma de los mismos a una información pública; para su posible corrección, durante el tiempo suficiente, antes de que sean transformados en normas de obligado cumplimiento.

Además de lo anterior, a la hora de establecer las penas correspondientes a conductas delictivas exclusivas de estos profesionales, pedimos se considere el punto 2 del art. 25 de nuestra Constitución, según el cual "las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social del delincuente". A nuestro entender carece de sentido imponer una pena de privación de libertad a un profesional ligado a la Sociedad por vínculos de carácter permanente (familia, empleo, etc.), por el exclusivo motivo de su actuación profesional, en infortunados





accidentes, estadísticamente previsibles, que no se quisieron - ocasionar.

Teniendo en cuenta que en el momento en que nos - encontramos se va a proceder a la elaboración de un nuevo Código Penal y a una revisión general de nuestro Ordenamiento Jurídico pa - ra adaptarlo a la nueva Constitución, creemos que es el momento - adecuado para planter a V.E. las preocupaciones, inquietudes y le - gítimas aspiraciones de los técnicos que representamos, y en con - secuencia a V.E.

S U P L I C A M O S que en la inminente revisión del vigente Ordenamien - to para adaptarlo a la nueva Constitución, se tengan en cuenta - las preocupaciones y aspiraciones indicadas, reformando los actua - les arts. 565 del Código Penal y 130 de la Ley de Procedimiento - Administrativo y sustituyéndolos por preceptos que impidan las ile - gales consecuencias que se derivan de la redacción actual de los - mismos, en el sentido que resulta del cuerpo del presente escrito.

Dios guarde a V.E. muchos años.

Granada, agosto 1.979



Por el Consejo General de Colegios  
de Ingenieros Industriales

Fdo. Ricardo Ventura González  
DECANO

EXCMO. SR. D. EMILIO PEREZ RUIZ, DIPUTADO A CORTES.

Salto de Alvarado, 18

SEVILLA - 7

A N E X O I

Doctrina del Tribunal Supremo en relación con los trámites que se preven en los puntos 4 y 5 del art. 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que ha permitido a la Administración prescindir de la Audiencia de las Entidades representativas de los intereses profesionales y técnicos ( y de la información pública), a la hora de dictar Reglamentos.

La sentencia de 14 de diciembre de 1.972 dice en su considerando tercero:

*"Que tampoco concurre en este caso vicio o defecto legal de procedimiento que produzca la nulidad de la orden recurrida, según pretende la parte actora al alegar haberse elaborado prescindiendo de lo dispuesto en los arts. 129 y 130, de la Ley de procedimiento administrativo, toda vez que no se emitieron los preceptivos informes de la organización sindical y del Consejo Superior de Graduados Sociales de España, así como tampoco que tal disposición fuese sometida a información pública o, en su caso, el acuerdo motivado ministerial declarandola exceptuada de tales formalidades, al no constar las razones de interés público que se pudieran oponer al cumplimiento de las citadas exigencias, puesto que conforme se informa por el Ministerio de Trabajo en su comunicado de 25 de abril de 1.968, que obra en autos y explica y razona el Abogado del Estado, ninguno de aquellos informes son necesarios y ni siquiera convenientes en este supuesto, en el que tampoco era preciso someter la citada disposición a información pública, lo que solo procede cuando a juicio del Ministerio la naturaleza de ello lo aconseje, circunstancia que en esta disposición no concurre y sin que el art. 130, LPA, exija acuerdo motivado del Ministerio sino solamente cuando existan razones de orden público o de urgencia, que en aquel no se dan, constituyen motivo suficientes que justifican la improcedencia de declarar por esta causa la pretendida nulidad de la referida disposición legal".*

Lo mismo hace la sentencia de 25 de septiembre de 1.973, al decir en su considerando cuarto:

*"... se propugna de infracción del art. 130, 4, de la Ley de Procedimental, al no haber sido oída la organización sindical y demás entidades que por la Ley ostentan la representación o defensa de intereses de caracter general o corporativo afectados por ella antes de la puesta en vigor de la expresada orden de 28 de febrero de 1.967, y esto en razón, a que la audiencia a que alude ese texto legal con referencia a estos organismos, es de observancia discrecional para*



la Administración, con lo que bien pudo excluirse con referencia a los presuntos derechos que formula la recurrente, sin que sea admisible tampoco el que se hubieran de consignar los motivos que se aconsejaban prescindir de tales diligencias, porque ni lo requiere la Ley ni lo abona la razón, puesto que esto no es preciso hacerlo, pues lo único que resulta es que en forma potestativa esa norma jurídica expresa: "siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje", de ahí que el enunciado a) de oposición y primero de fondo del recurso instado en esta vía jurisdiccional sea a todas luces inoperante".

La de 17 de octubre de 1.973, en cuyo considerando primero se dice:

"Que las anomalías formales invocadas por la parte accionante conciernen a factores de elaboración de las Ordenes combatidas cuyo aporte a las actuaciones en que aquellas se confeccionaron resultan supeditada, como consta en los num. 3 a 5 del art. 130 en relación con el 87 de la Ley mencionada, a un criterio de posibilidad u oportunidad según ponderación del Ministro correspondiente, configurándose de esta manera un campo normativo de observancia discrecional no sujeto a propias reglas del Derecho administrativo y, por tanto, ajeno a esta jurisdicción conforme al art. 1º de la Ley que la regula, lo cual, con independencia ahora del argumento sobre tabla de vigencias que luego se examinará, hace inoperante los defectos que como causa de nulidad se relacionan en el fundamento B, dos a) de la demanda, máxime cuando ninguna circunstancia se acredita, directa o indirectamente, derivada del orden jurídico que introduzca necesidad para el caso de recabar los datos o informaciones a que los supuestos de efectos se contraen, así como también parece de consistencia la invocación del Reglamento profesional de 22 de octubre de 1.964, en relación con la orden de 21 de mayo de 1.956 para deducir de su contenido una obligada audiencia al consejo y hoy demandante en el trámite elaborador de las ordenes ministeriales cuestionadas, pues ningún precepto de aquellas disposiciones impone tal obligación discordante con la discrecionalidad establecida por el art. 130, 4, LPA, y aún cumple añadir a lo expuesto que el preambulo de las ordenes recurridas, trasunto informativo de proyectos y modificaciones propuestas para este caso por la Secretaría General Técnica, constata la circunstancia de actuar el Ministerio en virtud de atribución que para la aplicación y desarrollo de la Ley de Seguridad Social se preven en la misma, como así concretamente señaló su disposición final tercera y el art. 4º, 1, b), lo que implica no necesidad de justificar el trámite de proyecto la iniciativa de la Administración a efectos del art. 120, 1, de la Ley precedimental, sin que tampoco quepa exigir la constancia en aquellos proyectos de los motivos por los cuales se prescindió de trámite no exigidos preceptivamente por la Ley ...".

La de 13 de octubre de 1.975, dice en su considerando - cuarto:



"Que menos fuerza aún tiene el defecto consistente en la imposibilidad en que se encontró el Consejo General de Colegios para - informar en vía de elaboración, la reglamentación combatida, pues to que el precepto que se alega como infringido, art. 130, 4, de la Ley de procedimiento administrativo, contiene una norma facultativa y discrecional, según se desprende de su contexto: "siempre que sea posible y la índole de la disposición lo aconseje" - que no puede razonablemente entender en este caso violada, pues aparte de que en el Ministerio --Administración-- la que ha de valorar la conveniencia o no de conceder a las entidades o Corporaciones que cita la posibilidad de reponer en juicio sobre el proyecto, la índole de la disposición, en este caso, imponía cumplir la exigencia del art. 9 de la Ley 16 octubre de 1.942 respecto - a la intervención de la Organización Sindical (trámite cumplido) siendo el superpuesto por el propio precepto (designación de asesores de los departamentos interesados y de organismos o personas capacitadas sobre la materia) equivalente al previsto en el nº 4 de la Ley de procedimiento administrativo, instaurado también con carácter facultativo y no preceptivo, por lo que su ausencia sin más no puede acarrear el vicio de nulidad pretendido".

La de 27 de junio de 1.977, dice en su considerando segundo:



"Que respecto a la pretensión de nulidad formal, que los recurrentes apoyan en la falta de informe de la Organización Sindical, en el procedimiento seguido para la elaboración de la orden recurrida, la inexistencia de tal informe no es un requisito formal o trámite especialmente impuesto por el art. 130, 4, de la Ley de procedimiento administrativo, pues como los propios recurrentes reconocen en el fundamento tercero de la demanda, el mencionado precepto no lo exige con carácter preceptivo y, por otra parte, el art. 85 de la propia Ley al establecer con carácter general que los informes pueden ser preceptivos y no preceptivos y que, salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes, no hay posibilidad legal de fundar una nulidad formal en la omisión del trámite de audiencia de la organización sindical".

La de 23 de septiembre de 1.977, dice en su considerando segundo:

"Que deben asimismo, rechazarse los motivos de nulidad formal aducidos por el Consejo demandante, porque como ya ha declarado esta Sala en sus Ss. de 5 de abril de 1.976 y 2 de octubre de 1.975, - "las circunstancias de que sea posible la audiencia y lo aconseje la índole de la disposición --art. 130, 4, de la Ley 17 junio 1958 -- deben ser apreciadas "con un margen de discrecionalidad", por - el Minsitro que lleve la iniciativa de carácter general"; y que la carencia de alguno de los trámites marcados no puede equipararse - a la ausencia de procedimiento".



La de 6 de diciembre de 1.977, dice en sus considerandos segundo al sexto:

*"Que eliminando el óbice procesal que hubiera podido obstaculizar la entrada en el enjuiciamiento del fondo del recurso, todavía, sin embargo, no es posible iniciar dicha fase, por anteponerse el examen del motivo de nulidad de actuaciones planteado por el Consejo recurrente, al estimar que, en la presente ocasión, en la elaboración de la disposición de carácter general que nos ocupa, se ha omitido el trámite, que considera de cumplimiento obligado, de oír el parecer de tal Consejo, sobre el proyecto reglamentario en estudio, invocando al respecto lo establecido en el nº 4 del art. 130, de la LPA, y la doctrina sentada en la sentencia de 16 de mayo de 1.972.*

*Que basta con tener a la vista el único precepto legal invocado, para comprobar que la Ley de procedimiento administrativo, en dicho art. 130, 4, no impone el trámite de consulta a la Organización Sindical y demás entidades aludidas en el mismo, en todo supuesto, sino que por el contrario, concede un margen de discrecionalidad bastante amplio. pues lo condiciona a la circunstancia de que "sea posible" y a que "la índole de la disposición lo aconseje", reforzando incluso la posibilidad de no pedir el parecer de dicha organización y entidades "cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto".*

*Que en este caso, al eludir la Administración la intervención por vía de informe de tal aludido Consejo, no ha hecho otra cosa que utilizar la facultad de opción que le viene otorgada en el precepto legal invocado precisamente por la Corporación profesional accionante, siendo ésto tan claro que la jurisprudencia, salvo en algún caso aislado como en el de la sentencia antes citada, no ha tenido más remedio que reconocer la existencia de tal prerrogativa, como se reconoce, entre otras, en las sentencias de 29 diciembre 1.964. 7 noviembre 1.966, 6 diciembre 1.966, 17 junio 1.970, 6 marzo y 14 diciembre 1.972, 25 septiembre y 17 octubre 1.973.*

*Que la tesis de la sentencia que se trae a colación en la demanda (la ya citada de 16 mayo 1.972) no es defendible, no sólo por tratarse de un fallo aislado, sino por el error en que incide al equiparar el trámite previsto en este artículo 130, 4, de la LPA, con el regulado en el art. 91 de la misma, ya que con el primero, el legislador trata de enriquecer, en su caso, el material de conocimiento proporcionado por los informes recibidos en virtud de lo dispuesto en los tres primeros apartados del art. 130, mientras que con el segundo, solo se piensa a dar satisfacción al derecho de defensa de los interesados en el expediente, brindado a éstos la posibilidad de que puedan presentar "los documentos u justificaciones que estimen pertinentes".*

*Que sólo habría una posibilidad de entender con el carácter de obligatorio, lo que en ese número 4, del art. 130, vienen ordenado como facultad de la Administración, mutación que sólo puede producirse, como acertadamente puntualiza la sentencia de 27 de diciembre de 1.976, a través de una norma de igual rango que la de procedimiento administrativo, ésto es, a nivel de Ley, lo que en el*





caso de autos no se produce, puesto que las que imponen oír preceptivamente a los Colegios Oficiales de los Graduados Sociales, en los asuntos que afecten a los mismos, son de rango inferior como ocurre con lo que se dispone en el art. 2, f) del citado - Decreto de 22 octubre 1.964".

La de 17 de junio de 1.978, dice en su considerando segundo:

"Que los vicios formales denunciados no resultan justificados - pues el dictamen del Consejo de Estado ha sido tenido en cuenta en la elaboración del Reglamento, dictamen que aunque no es vinculante para la Administración, basta un cotejo de anteproyecto remitido al Consejo de Estado para dictaminar y el Reglamento - tal y como fué aprobado para evidenciar que éste se atuvo a las indicaciones del alto cuerpo consultivo y en cuanto a la omisión del informe del Sindicato Nacional es irrelevante, pues el art. 130, 4, de la Ley de procedimiento administrativo vigente, pone de relieve que el mismo no tiene carácter preceptivo, sino de simple oportunidad valorable por la Administración según las circunstancias concurrentes, por lo que en definitiva no se aprecian estos pretendidos vicios formales".

Y, por último, la de 27 de octubre de 1.978, en su considerando segundo, recuerda:



"la doctrina de este Tribunal Supremo que tiene declarado el carácter facultativo de la concesión de audiencias, el amplio margen de discrecionalidad que ha de reconocerse al Ministro que lleva la iniciativa del procedimiento de elaboración de la disposición general para apreciar si esas audiencias son posibles y si las hace aconsejables la índole de la disposición de que se trate y, en definitiva, que la carencia de algunos de los trámites marcados no puede equipararse a la ausencia de procedimiento precisa según el art. 47, 1, c) de la misma Ley para que proceda a declarar la nulidad de pleno Derecho --Ss. 2 octubre 1.975, 5 abril 1976 y 24 septiembre, 21 noviembre y 6 diciembre 1.977.