

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Un estudio comparado de su impacto
sustantivo, procedimental y procesal en
las pequeñas empresas

Iván Vizcaíno Ramos

Prólogo

Alberto Arufe Varela
Jesús Martínez Girón





¡Gracias por confiar en Nosotros!

La obra que acaba de adquirir incluye de forma gratuita la versión electrónica.

Acceda a nuestra página web para aprovechar todas las funcionalidades de las que dispone en nuestro lector.

Funcionalidades eBook



Acceso desde cualquier dispositivo con conexión a internet



Idéntica visualización a la edición de papel



Navegación intuitiva



Tamaño del texto adaptable

Síguenos en:



LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Un estudio comparado de su impacto
sustantivo, procedimental y procesal en
las pequeñas empresas

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL DERECHO DE LOS ESTADOS UNIDOS Y EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

Un estudio comparado de su impacto
sustantivo, procedimental y procesal en
las pequeñas empresas

Iván Vizcaíno Ramos

Prólogo
Alberto Arufe Varela
Jesús Martínez Girón

COLEX 2026

Copyright © 2026

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Iván Vizcaíno Ramos

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, C.P. 15004
info@colex.es
www.colex.es

SUMARIO

Prólogo	9
Justificación de la originalidad	15

CAPÍTULO PRIMERO

La ley norteamericana de Seguridad y Salud Laboral de 1970 y la Directiva marco 89/391/CEE, en cuanto que normas a comparar, desde el punto de vista de las pequeñas empresas.....	21
--	----

CAPÍTULO SEGUNDO

La «OSHA» y la «EU-OSHA», dos agencias sólo nominalmente comparables.....	35
---	----

CAPÍTULO TERCERO

El impacto sobre la «OSHA» de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996.....	49
---	----

CAPÍTULO CUARTO

El eco de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996, en la llamada «“Ley de la Pequeña Empresa” para Europa» de 2008.....	63
--	----

CAPÍTULO QUINTO

El concepto de pequeña empresa manejado por la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996..... 75

CAPÍTULO SEXTO

Los nuevos derechos sustantivos otorgados a las pequeñas empresas, frente a la «OSHA», por la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996..... 89

CAPÍTULO SÉPTIMO

Los nuevos derechos procedimentales otorgados a las pequeñas empresas, frente a la «OSHA», por la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996..... 103

CAPÍTULO OCTAVO

Los nuevos derechos procesales otorgados a las pequeñas empresas, frente a la «OSHA», por la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996..... 117

CAPÍTULO NOVENO

El cumplimiento por la «OSHA» de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996..... 131

Índice tópico..... 145

Índice de bibliografía citada..... 153

PRÓLOGO

En los tiempos que corren, escribir sobre el Derecho del Trabajo de los Estados Unidos (haciéndolo, además, elogiosamente), como sucede con este libro de nuestro discípulo, el profesor titular coruñés Iván VIZCAÍNO RAMOS, puede resultar sorprendente, por causa de la visión negativa que actualmente se tiene en Europa (y nosotros diríamos, incluso, que en todo el mundo occidental) del gran país norteamericano, tras haber accedido a la presidencia de los Estados Unidos, para desempeñar su segundo mandato, un hombre que sólo suscita en el mejor de los casos aversión (en otros muchos casos, también miedo e, incluso, terror). Ahora bien, el Presidente de los Estados Unidos es un hombre poderoso, por supuesto, pero que no se identifica ni con los otros dos poderes del Estado federal allí existente (que él no controla, aunque pueda influir sobre ellos), ni tampoco con el conjunto la sociedad civil norteamericana (estructurada en cincuenta Estados federados, más el Distrito de Columbia), que es —por encima de todo— una sociedad plural, así como verdadero motor del cambio y de la innovación existentes en Norteamérica, beneficiándonos todos de los progresos que allí se consuman y se retroalimentan, y que en absoluto cabe atribuir al citado líder del poderoso ejecutivo federal. Animamos al eventual lector de este libro de Derecho norteamericano/europeo comparado del Trabajo, que consideramos espléndido y muy difícil de trabar, a que se sumerja en las páginas del mismo, aunque sólo sea para comprobar (y el autor acumula en el libro contundentes pruebas empíricas) que el Derecho de los Estados Unidos sobre prevención de riesgos laborales va por delante del Derecho de la Unión Europea sobre ese mismo tema. En nuestra opinión, le habría resultado a nues-

tro autor más difícil acumular dicho tipo de evidencias contundentes, si hubiese pretendido realizar una comparación totalizadora del Derecho de la seguridad y la salud laboral vigente en los Estados Unidos y en la Unión Europea. Por eso, su reduccionismo metodológico sólo puede ser mirado con franca simpatía, dado que el profesor VIZCAÍNO RAMOS consume la comparación que se proponía realizar, focalizándola en un destinatario clave de esa importante rama del Derecho positivo, quizá injustamente postergado en Europa, pero no en los Estados Unidos, que es el pequeño empresario (y consecuentemente, el inmenso conjunto conformado, del uno y otro lado del Océano Atlántico, por las pequeñas empresas).

En realidad, el protagonista estelar de este libro es una Ley federal norteamericana de la que carecemos en Europa. Se trata, aceptando de plano la traducción castellana de su denominación breve efectuada por nuestro autor, de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (o SBREFA, por su acrónimo en inglés), que ya ha cumplido sus buenos treinta años, pues fue promulgada en 1996. Los dos primeros Capítulos del libro se orientan a fijar el contexto en el que dicha Ley despliega sus efectos, si mirado el asunto siempre desde un punto de vista jurídico-laboral, siendo un contexto marcado, ante todo, por la Ley federal de Seguridad y Salud Laboral de 1970, respecto de la que el profesor VIZCAÍNO RAMOS considera su *pendant* (eso sí, asimétrico), en el Derecho de la Unión Europea, la Directiva 89/391/CEE o Directiva «marco» en materia de Seguridad y Salud Laboral, promulgada casi cuatro lustros después. Dicha Ley norteamericana de 1970 creó una agencia federal con poder reglamentador, clave en materia de prevención de riesgos laborales, que es la Administración de Seguridad y Salud Laboral (u OSHA, por su acrónimo en inglés), carente de un *pendant* claro, ni siquiera asimétrico, en el Derecho de la Unión Europea, que nuestro autor halla no en la llamada «EU-OSHA» (puro cartón piedra, si comparada con la OSHA norteamericana), sino en la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea, en cuanto que órgano encargado de redactar los proyectos de Directivas de Seguridad y Salud Laboral, cuyo *pendant* (de nuevo asimétrico) son las normas

mínimas de seguridad y salud laboral que la OSHA crea. La presentación de este contexto le resultaba a nuestro autor ineludible, supuesto que la citada protagonista estelar de su trabajo (la SBREFA de 1996, recuérdese) procede a modificar las competencias y funciones de la OSHA (sin tocar la Ley de 1970 que la creó), al efecto —entre otros varios— de refinar los análisis de impacto sobre las pequeñas empresas (que en los Estados Unidos son dos, inicial y final), de imperativa realización allí antes de que pueda entrar en vigor una norma reglamentaria, incluidas las normas mínimas de Seguridad y Salud Laboral elaboradas por la OSHA.

Centrándonos en las evidencias empíricas acumuladas por nuestro autor, relativas a que el Derecho norteamericano de prevención de riesgos laborales es un Derecho de vanguardia, si comparado con el Derecho homónimo de la Unión Europea, creemos inevitable llamar la atención del eventual lector de este libro sobre la norma mínima elaborada por la OSHA para prevenir los riesgos laborales derivados del contacto con el cromo hexavalente, que fue promulgada hace ahora veinte años (más en concreto, en 2006). Como primorosamente detalla el profesor VIZCAINO RAMOS (en los Capítulos Octavo y Noveno de su libro), se trata de una norma suscitada por un caso judicial federal del año 2002 (a su vez, suscitado por otro caso judicial federal de nueve años antes), tan mediático que acabó precipitando en el guion de la famosa película *Erin Brockovich* (estrenada en 2000, y que le valió a Julia ROBERTS, su protagonista estelar, un Oscar de Hollywood), aunque parece tratarse de un film que nadie ha visto ni en la Comisión Europea ni en la citada Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la misma. En efecto, nuestro autor relata con todo detalle, habiéndonos producido a nosotros auténtico terror, que la Comisión Europea acaba de poner en marcha en 2025 el proceso legislativo para modificar la Directiva específica sobre prevención de los riesgos laborales provocados por sustancias carcinogénicas, con la finalidad de incluir entre ellas el temido cromo hexavalente. No queda más remedio que hablar de incuria de la Comisión Europea en este concreto punto, pues el informe encargado a la agencia química europea, que se hizo público el propio año 2025, inequívocamente afirma que «una amplia restric-

ción a nivel de la UE está justificada, dado que las sustancias de Cr(VI) [esto es, cromo hexavalente] están entre los más potentes carcinógenos del lugar de trabajo, y plantean un riesgo grave de salud para los trabajadores», aparte el hecho de que «la gente que vive cerca de los sitios industriales que liberan estas sustancias al medioambiente está también sometida al riesgo de cánceres intestinal y de pulmón». Lo mismo puede predicarse de otras iniciativas reglamentadoras de la OSHA todavía no culminadas, pero que se encuentran en un trámite muy avanzado de elaboración, igualmente sacadas a la luz por otros casos judiciales federales estudiados primorosamente por nuestro autor, sobre las cuales de momento no hay absolutamente nada de nada en el Derecho de prevención de riesgos laborales de la Unión Europea.

Otras evidencias empíricas acumuladas por el profesor VIZCAÍNO RAMOS se refieren a normas de seguridad y salud laboral elaboradas por la OSHA, sin que hayan suscitado ningún tipo de litigiosidad judicial federal. Es el caso claro, por ejemplo, de la norma mínima de 2015 sobre «exposición laboral al berilio y a los compuestos de berilio», a través de la cual la OSHA procedió a enmendar una previa norma mínima suya sobre el tema, rebajando los límites tradicionales de exposición de los trabajadores a este otro elemento químico de naturaleza inequívocamente cancerígena. El estudio que realiza de este tema nuestro autor nos ha parecido modélico, pues relata la sacudida de la citada SBREFA de 1996 sobre el mismo, haciendo hincapié en los análisis de impacto sobre la pequeña empresa que la OSHA norteamericana tuvo que cumplimentar. El *pendant* europeo de esta otra norma mínima preventiva norteamericana tiene fecha de cuatro años después, aunque nuestro autor demuestra que la Comisión Europea actuó en este punto al rebufo de lo que se hacía en los Estados Unidos. Lo prueba, indicando que la Directiva (UE) núm. 2019/983 procedió a modificar la Directiva del año 2004, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, que pretería la mención del berilio entre dicho tipo de agentes, al efecto de ponerse en línea —aunque tardíamente— con lo que sucede en el Derecho de prevención de riesgos laborales de los Esta-

dos Unidos de América. Nuestro autor, frente a los rigurosos análisis de impacto sobre la pequeña empresa realizados por la OSHA, demuestra que esta Directiva europea de 2019 sólo puede ser calificada de patética. Ello se debe a que la misma se limita a afirmar en su fundamentación jurídica, de un lado, que «se anima a los Estados miembros y a los organismos pertinentes a escala nacional y de la Unión a ofrecer incentivos, orientación y asesoramiento a las microempresas y pequeñas y medianas empresas para facilitar el cumplimiento de lo establecido en la presente Directiva»; y de otro lado, que se reciben «con beneplácito las orientaciones de los interlocutores sociales, así como los acuerdos u otras acciones conjuntas con ellos que permitan determinar y elaborar las mejores prácticas».

Este libro es la sexta monografía de autoría individual del profesor VIZCAINO RAMOS. En nuestra opinión, se trata de una monografía oxigenante, al haber abierto un ventanal que permite ventilar el ambiente enrarecido en que venía desenvolviéndose el Derecho de la Unión Europea en materia de prevención de riesgos laborales. Para abrir ese hueco de ventilación y oxigenación hacía falta poseer habilidades universitarias muy específicas, especialmente en materia de Derecho comparado del Trabajo, como las que distinguen a nuestro discípulo, quien infatigablemente viene demostrando desde hace prácticamente veinte años que es, por causa de sus cualidades investigadoras (también, en asuntos de género, con un primoroso artículo de revista premiado por la AEDTSS), de todas sus cualidades docentes (nos sorprendió y nos alegró que obtuviese en su día un «10» en la evaluación del programa Docencia, una calificación que nosotros dos ni hemos obtenido ni obtendremos nunca, quizá porque nuestra *forma mentis* sigue siendo un poco distinta y algo distante de las exigencias boloñesas) e, incluso, de gestión y transferencia (nuestro *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*, que ya ha cumplido dieciséis años, resistiendo a todo tipo de catástrofes globales, que se han llevado por delante otras muchas revistas, no podría llevarse a buen término sin las labores de secretaría ejecutiva técnica que en nuestra revista desarrolla, con habilidades digitales sorprendentes, que ninguno de nosotros dos tenemos, nues-

tro admirado discípulo, Iván VIZCAÍNO RAMOS), un elemento clave en nuestro taller artesanal universitario coruñés. Pensamos incluso que este libro revela y descubre un auténtico filón investigador, que se encuentra en España y en Europa prácticamente inédito, bastando para animarse a explotarlo el buceo en las fuentes norteamericanas reguladoras del Derecho de seguridad y salud laboral, dotado de bases de datos electrónicas de manejo muy intuitivo, así como de un elevadísimo nivel de transparencia. Al respecto, sorprende y estimula la base de datos de la agencia federal denominada *Small Business Administration* (por supuesto, en lo tocante a la actividad reglamentadora de la OSHA), en la que tanto ha tenido que bucear nuestro autor, carente de todo *pendant* (ni simétrico ni asimétrico) en el Derecho social de la Unión Europea.

Jesús Martínez Girón y Alberto Arufe Varela

Catedráticos de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Universidad de A Coruña

JUSTIFICACIÓN DE LA ORIGINALIDAD

1. Honestamente, tengo que confesar que el punto de partida para elaborar esta monografía fue un pequeño escrito de los catedráticos coruñeses ARUFE VARELA y MARTÍNEZ GIRÓN, elaborado en el marco del Congreso de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social correspondiente al año 2025, que me pareció indeciblemente clarificador, provocador y audaz¹. Lo que estos dos catedráticos pretendían poner de relieve es la existencia de un trampantojo, relativo a que la agencia federal norteamericana competente en materia de seguridad y salud laboral (por su acrónimo en inglés, la OSHA) no tenía ningún *pendant* claro en el Derecho de la Unión Europea, pues la agencia europea denominada en acrónimo EU-OSHA (este acrónimo aparece oficializado en un Reglamento europeo de 2019, regulador de dicha agencia) tiene sólo una equivalencia meramente nominal con la OSHA norteamericana, pero resultando ser agencias dispares en todo lo demás. Tirando de este hilo (tuve que encontrar a qué equivale en el Derecho de la Unión Europea la OSHA norteamericana), me salió el ovillo intermedio de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996, formalmente y materialmente impactante sobre las actividades de la OSHA norteamericana, si dichas actividades afectasen a las pequeñas empresas, y que creo que es la primera vez que se da a conocer en la doctrina científica española relativa a la prevención de ries-

1 Véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La OSHA norteamericana y la OSHA europea. Una visión de conjunto», en el volumen *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 1995-2025)*, tomo I, Laborum (Murcia, 2025), págs. 193 y ss.

gos laborales. Esta ley norteamericana me permitió, a su vez, seguir tirando del hilo a que aludía hace sólo un momento, conduciéndome a otro ovillo aun mayor y más señero, que es el de la Ley norteamericana de la Pequeña Empresa (*Small Business Act*) de 1958, a considerar —sin ninguna exageración o hipérbole— como el verdadero icono normativo en el mundo occidental protector de las actividades de las pequeñas empresas. Tan es así, que la propia Comisión Europea acabó fijándose en el mismo, para proclamar simbólicamente que ya teníamos en 2008, gracias a la Comisión, una «“Ley de la Pequeña Empresa” para Europa», aunque carente de todo valor normativo, pero que acabaría impactando en las actividades normativas no sólo de las instituciones europeas, sino incluso en las actividades normativas y reglamentarias de quienes nos gobiernan en España, bastando indicar para probarlo que la Ley del Gobierno de 1997 tuvo que modificarse años después, indicando la exposición de motivos de la norma española enmendante, sin ningún pudor, que la enmienda por ella operada traía causa de «la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 25 de junio de 2008 (“A Small Business Act” for Europe)». Tenía yo, así, mis dos términos de comparación (norteamericano y europeo), ligados por la ley norteamericana de 1996 a que aludía hace un momento, que me obligaba a centrarme en el tema de la prevención de riesgos laborales (tanto en los Estados Unidos como en la Unión Europea) en las pequeñas empresas, sobre la base de que dicha ley norteamericana de 1996 impactaba frontalmente sobre la OSHA, recuérdese. Naturalmente, mi peculiar ovillo operaba en un contexto de bibliografía española relativa a la prevención de riesgos laborales, tan abundante, que tenía que tener en cuenta.

2. Lógicamente, me interesaba menos nuestra bibliografía anterior a 2008, aunque abordase el tema de la prevención de riesgos laborales en el Derecho de la Unión Europea y su impacto sobre las pequeñas empresas², pues el gran logro de

2 Véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La seguridad y la salud laboral en la pequeña empresa», *Actualidad Laboral*, núm. 43 (1999), págs. 839 y ss.; GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (Coordinador), *La prevención en la pequeña empresa*, La Ley-Actualidad (Madrid, 1999), 193 págs.; y

la simbólica «“Small Business Act” for Europe» fue el de acabar imponiendo el llamado «test PYME», que tiene que aplicarse para elaborar no sólo en las instituciones de la Unión Europea, sino también en los Estados miembros, nuevas normas de rango legal o reglamentario, incluidas las relativas a seguridad y salud laboral, que es la situación existente desde hace muchos años antes en los Estados Unidos de América. De entre la bibliografía española sobre prevención de riesgos laborales en la pequeña empresa, tuve que tener en cuenta asimismo el impacto producido en nuestra Ley de Prevención de Riesgos Laborales por la promulgación en 2013 de la Ley de Emprendedores, que acabó generando más bibliografía científica, aunque muy pegada al texto de esa ley y, al mismo tiempo, despegada de la «“Small Business Act” for Europe» y sus impactos en la promulgación de Directivas sobre seguridad y salud laboral³, que tenían que cuidar el aspecto crucial —según el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea— de no dañar las actividades y los intereses de las pequeñas y medianas empresas, siempre en línea con lo que venía ocurriendo desde muchas décadas antes en los Estados Unidos de América. Tras efectuar la comparación que a mí me interesaba, tuve que llegar a la conclusión de que la Unión Europea va por detrás de los Estados Unidos en materia de prevención de riesgos laborales, habiendo estudiado yo en mi libro supuestos muy concretos, evidenciadores de ese retraso (que puede llegar a ser incluso un retraso de veinte años, como ocurre en la hipótesis de la prevención de los riesgos laborales vinculados al cromo hexavalente, todavía en situación de anomia en el Derecho de la Unión Europea, pero que tiene una historia muy interesante en los Estados Unidos, incluso de carácter judicial, que se remonta al año 2002, y que se encuentra matizada por todos los con-

DE SOTO RIOJA, Sebastián, «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas», *Temas Laborales*, núm. 50 (1999), págs. 89 y ss.

- 3 Véase LÓPEZ RUBIA, Edurne, «La aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en las PYMES: últimas modificaciones normativas», *Lan Harremanak. Revista de relaciones laborales*, núm. 28 (2013), págs. 252 y ss.; y LOUSADA AROCHENA, Fernando, «Prevención de riesgos laborales en pequeñas y medianas empresas», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 171 (2014), págs. 245 y ss.

dicionamientos que impone la ley federal norteamericana de 1996, antes citada, sobre las pequeñas empresas norteamericanas). De ahí, si comparada la bibliografía norteamericana relativa a la actividad de la OSHA y la bibliografía española y europea sobre el impacto de las Directivas en materia de seguridad y salud laboral sobre las pequeñas empresas, que no quepa más remedio que concluir que seguimos por detrás del gigante norteamericano. A mí esto me lo ha evidenciado una excelente monografía española muy reciente sobre el marco normativo europeo de la seguridad y salud laboral, en la que se analiza todo tipo de tópicos, pero con exclusión —quizá justificadamente— del tópico del impacto de esa importante rama del Derecho positivo europeo sobre las pequeñas empresas⁴.

3. El estudio comparado que se acomete en mi libro, y que considero original en el marco de lo mucho y lo bueno que viene publicando nuestra doctrina científica laboralista en materia de prevención de riesgos laborales, creo que posee el interés adicional de explicar en qué temas reglamentadores de la prevención de riesgos laborales se encuentra actualmente ocupada la OSHA norteamericana, habiéndome parecido no solamente temas de vanguardia, sino también asuntos en que —en relación con el Derecho de seguridad y salud laboral de la Unión Europea— los Estados Unidos continúan yendo muy por delante. Como se comprobará leyendo este libro, todo está rigurosamente medido del otro lado del Océano Atlántico, previéndose allí que la elaboración de un nuevo reglamento en materia de seguridad y salud laboral (que presupone la realización de los correspondientes análisis de impacto sobre las pequeñas empresas) exige emplear una media de al menos cinco años (que son años de duro trabajo para la OSHA norteamericana), de los cuales eventualmente pueden llegar a beneficiarse las instituciones de la Unión Europea, como recientemente se ha puesto de relieve en la modificación de la Directiva de seguridad y salud labo-

4 Véase MARTÍNEZ BARROSO, María de los Reyes y QUIRÓS HIDALGO, José Gustavo (Directores), *Marco normativo europeo de la prevención de riesgos laborales. Materiales docentes y test de autoevaluación*, Colex (A Coruña, 2025), 182 págs.

ral relativa a agentes carcinógenos, enmendada sólo cuatro años después de que se promulgase en los Estados Unidos una norma reglamentaria relativa a la exposición de los trabajadores al berilio, agente químico hasta entonces nunca tenido en cuenta como elementos de riesgo laboral por el Derecho de la Unión Europea. Es seguro que este procedimiento reglamentador acabará enlenteciéndose todavía más, como consecuencia de las reticencias a todo tipo de procesos reglamentadores que tiene el actual Presidente de los Estados Unidos, y que también estudio en mi libro. En todo caso, creo que poseen un máximo interés doctrinal los procedimientos en curso en la OSHA sobre protección de los trabajadores, por ejemplo, frente a la violencia en el trabajo o frente al calor atmosférico (de este último riesgo se afirma por la OSHA que puede impactar negativamente, en especial sobre las mujeres embarazadas y los trabajadores de color, que tan frecuentemente desarrollan su actividad laboral al aire libre). En todo caso, recuerdo que estas novedades de vanguardia presuponen análisis de impacto sobre las pequeñas empresas, que la OSHA norteamericana tiene que llevar a cabo con toda pulcritud, en cumplimiento de la ley federal de 1996 (que todavía no tenemos en Europa) de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa, a que tan repetidamente vengo haciendo referencia.

CAPÍTULO PRIMERO

LA LEY NORTEAMERICANA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL DE 1970 Y LA DIRECTIVA MARCO 89/391/ CEE, EN CUANTO QUE NORMAS A COMPARAR, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LAS PEQUEÑAS EMPRESAS

1. La Ley norteamericana reguladora de la prevención de riesgos laborales es la Ley de Seguridad y Salud Laboral (*Occupational Safety and Health Act* o, en su acrónimo norteamericano, OSHA o, mejor aún, OSH-Act) de 1970. Fue promulgada por el Presidente republicano Richard M. Nixon el 29 diciembre 1970, entrando en vigor —de acuerdo con sus propias previsiones— el 28 abril 1971¹. Como todas las leyes federales norteamericanas se encuentra recopilada en el Código de los Estados Unidos (*United States Code*), y más en concreto, en el Capítulo 15 de su Título 29², siendo este último (rotulado «Trabajo [*Labor*]») la porción de dicho Código donde se recoge la legislación federal laboral. Como ocurre con las grandes leyes federales laborales norteameri-

1 Véase sección 34 (rotulado «Fecha de entrada en vigor [*Effective date*]»), literalmente relativa a que «la presente Ley entrará en vigor ciento veinte días después de la fecha de su promulgación». Textualmente, «*This Act shall take effect one hundred and twenty days after the date of its enactment*».

2 Secciones 651 a 678.

canas, el fundamento de su constitucionalidad se encuentra en el poder legislativo atribuido al Congreso de los Estados Unidos por la llamada «cláusula de comercio interestatal [*interstate commerce clause*]», contenida en la sección 8 del artículo I de la Constitución Federal de 1787³. A diferencia de lo sucedido con otras grandes leyes federales laborales norteamericanas (como las reguladoras de asuntos sindicales⁴ o, también, las reguladoras de las condiciones mínimas de trabajo, como el salario o la jornada⁵), nunca ha sido judicialmente impugnada su constitucionalidad, apareciendo explícito en el articulado de la Ley que se trata de una norma reguladora del «comercio», aclarando que esta palabra «significa negocio, tráfico, comercio, transporte o comunicación entre los diversos Estados [federados], o entre un Estado [federado] y cualquier lugar fuera del mismo, o dentro del Distrito de Columbia [donde radica la capital de la nación], o una posesión de los Estados Unidos (distinta del Territorio Fideicomisario de las Islas del Pacífico), o entre puntos del mismo Estado [federado] pero a través de un punto que se encuentre fuera del mismo»⁶. Es una norma grata de leer, también por causa de su relativa brevedad y concisión, pues sólo consta de 34 «secciones [*sections*]», del todo equivalentes a los artículos de nuestras leyes europeas. En la actua-

-
- 3 Según la cual, el Congreso tiene poder «para regular el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diversos Estados [federados], y con las tribus indias». Textualmente, «*To regulate commerce with foreign nations, and among the several states, and with the Indian tribes*».
- 4 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto, *Dieciséis grandes casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre Derecho colectivo del Trabajo. Un estudio desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2012), págs. 9 y ss.
- 5 Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *Quince grandes casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre Derecho individual del Trabajo. Un estudio desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2012), págs. 32 y ss.
- 6 Cfr. sección 3 (rotulado «Definiciones [*Definitions*]»), apartado (3). Textualmente, «*means trade, traffic, commerce, transportation, or communication among the several States, or between a State and any place outside thereof, or within the District of Columbia, or a possession of the United States (other than the Trust Territory of the Pacific Islands), or between points in the same State but through a point outside thereof*».

lidad, sin embargo, son únicamente 29, al aparecer privadas de contenido cinco de tales secciones. Se trata de una Ley de tenor relativamente estable, pues la última modificación que padeció se produjo en 2004, apareciendo almacenada en el sitio en Internet de la agencia federal que la administra una primorosa versión consolidada de la misma⁷, con ricas «Notas Históricas [*Historic Notes*]», a alguna de las cuales tendré que referirme en su respectivo momento.

2. En el Derecho de la Unión Europea, su equivalente es la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 junio 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. Cuando se promulgó, su fundamento «constitucional» era el artículo 118A del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, que posibilitaba la promulgación de Directivas sobre diversas materias (entre ellas, la seguridad y la salud de los trabajadores) aplicando la regla de la mayoría cualificada, pero no la de la unanimidad, de los Estados miembros (los cuales eran doce, en el momento en que la Directiva se promulgó, incluida España)⁸. Su equivalencia con la recién citada OSH-Act norteamericana de 1970 es doctrinal, pero clara y rotunda. Nadie dudaría de que nuestra Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, es el equivalente español de dicha Ley federal norteamericana. Y siendo ello así, no queda más remedio que predicar la misma equivalencia entre la segunda y la Directiva europea en cuestión, habiéndose dado pie para que pudiera proclamarse que existía dicha equivalencia el caso enjuiciado por una Sentencia del

7 El sitio en cuestión es <https://www.osha.gov>, pudiendo accederse directamente en <https://www.osha.gov/laws-regs/oshact/completeoshact>. Sobre ella, véase BAILEY, Melissa A. *et al.*, *Occupational Safety and Health Law Handbook*, 2.ª ed., Government Institutes (Lanham-Maryland, 2008), xxx+339 págs. [recensionado por MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, A., *Trabajo y Derecho*, núm. 23 (2016), págs. 124-125]; también, ROTHSTEIN, Mark A., *Occupational Safety and Health Law*, 2025 ed., Thomson Reuters (St. Paul-Minnesota, 2025), 1.202 págs.

8 Sobre la historia del tema, con todo lujo de detalles, véase ARUFE VARELA, Alberto, «El nuevo pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49 (2018), págs. 32 y ss.

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 septiembre 1996⁹, condenando a España por no transposición de diversas Directivas sobre seguridad y salud laboral, en el que nuestro país —que también pretendía evitar su condena por falta de transposición de la citada Directiva 89/391, alegando que «el Reino de España no niega el incumplimiento que se le imputa, pero señala que el Gobierno ha presentado un proyecto de ley que tiene por objeto adaptar el Derecho interno ... a la Directiva 89/391», el cual «ha sido publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 12 de enero de 1995 con el título “Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales»¹⁰— sólo logró salvarse de dicha condena (provocando el desistimiento parcial de la demanda de la Comisión Europea), cuando «el Reino de España transmitió al Tribunal de Justicia una copia de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* n.º 269, de 10 de noviembre de 1995, y que entró en vigor el día siguiente»¹¹. Esto despejado, hay que indicar —desde un punto de vista formal— que dicha Directiva es una norma más breve que la OSH-Act norteamericana (consta de 19 artículos, aunque materialmente hablando sean 20)¹², habiendo sido enmendada desde que entró en vigor, veinticinco años después de promulgada su equivalente norteamericana, al menos en tres ocasiones (la última de ellas, en 2008)¹³.

9 Asunto C-79/95. Comentándola, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La reciente condena del Tribunal de Luxemburgo a España por no transposición de directivas en materia de seguridad y salud laboral», en *Congreso galego de seguridade e hixiene no traballo*, Dirección Xeral de Relacións Laborais-Xunta de Galicia (Santiago de Compostela, 1996), págs. 3 y ss.

10 Cfr. marginal núm. 5.

11 Cfr. marginal núm. 7.

12 Además del artículo 17, existe un artículo 17 bis (rotulado, «Informes de aplicación»), insertado en 2007.

13 Por medio de Reglamento (CE) núm. 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 octubre 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/478/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control – Adaptación al procedimiento con control – Primera parte.

3. Esa equivalencia se refuerza con sólo reparar en que los objetivos pretendidos por ambas normas son, en lo esencial, rigurosamente idénticos. Los de la OSH-Act norteamericana aparecen definidos en su sección 2, según la cual «el Congreso declara que es su propósito ... asegurar en la medida de lo posible a todo hombre y mujer trabajadores en la Nación condiciones de trabajo saludables y seguras y preservar los recursos humanos»¹⁴, entre otros medios, «alentando a los empresarios y trabajadores en sus esfuerzos para reducir el número de riesgos laborales para la seguridad y la salud en sus lugares de trabajo, y estimular a los empresarios y trabajadores para que creen nuevos programas y perfeccionen los existentes, proveyendo condiciones de trabajo saludables y seguras»¹⁵, así como «proveyendo programas de formación que incrementen el número y competencias del personal comprometido en el campo de la seguridad y salud laboral»¹⁶, y «alentando esfuerzos conjuntos de los sindicatos y la patronal para reducir los accidentes y enfermedades que se produzcan con ocasión del trabajo»¹⁷. Por su parte, la Directiva 89/391/CEE, en sentido parecido, afirma en su artículo 1 que «el objeto de la presente Directiva es la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo»¹⁸, y que «a tal efecto, la presente Directiva incluye principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación de

14 Cfr. apartado (b). Textualmente, «*The Congress declares it to be its purpose ... to assure so far as possible every working man and woman in the Nation safe and healthful working conditions and to preserve our human resources*».

15 *Ibidem*, subapartado (1). Textualmente, «*by encouraging employers and employees in their efforts to reduce the number of occupational safety and health hazards at their places of employment, and to stimulate employers and employees to institute new and to perfect existing programs for providing safe and healthful working conditions*».

16 *Ibidem*, subapartado (8). Textualmente, «*by providing for training programs to increase the number and competence of personnel engaged in the field of occupational safety and health*».

17 *Ibidem*. Textualmente, «*by encouraging joint labor-management efforts to reduce injuries and disease arising out of employment*».

18 Cfr. apartado 1.

los factores de riesgo y accidente, la información, la consulta, la participación equilibrada de conformidad con las legislaciones y/o usos nacionales, la formación de los trabajadores y de sus representantes, así como las líneas generales para la aplicación de dichos principios»¹⁹. Son también concordes en ambas normas sus referencias a la necesidad de incorporar los progresos de la técnica, en materia de prevención de riesgos profesionales. En este sentido, la OSH-Act afirma que pretendía promover «la investigación en el campo de la seguridad y salud laboral, incluidos los factores psicológicos implicados, y desarrollar técnicas, aproximaciones y métodos innovadores, para tratar los problemas de seguridad y salud laboral»²⁰, mientras que la Directiva indica, a su vez, que su promulgación «no puede justificar un posible descenso del nivel de protección ya alcanzado en cada Estado miembro, ya que los Estados miembros se comprometen incluso, en virtud del Tratado, a promover la mejora de las condiciones existentes en este ámbito y se fijan como objetivo su armonización en el progreso»²¹, dando por supuesto que «los empresarios tienen la obligación de informarse de los progresos técnicos y de los conocimientos científicos sobre el diseño de los puestos de trabajo, habida cuenta los riesgos inherentes para sus empresas»²².

4. El parecido se extrema asimismo, con sólo reparar en el carácter estrictamente «preventivo» de los riesgos profesionales con que estos últimos son contemplados en ambas normas, las cuales dejaban intocadas las normas de carácter «reparador» de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales vigentes en sus respectivos ámbitos de aplicación (que son normas de Seguridad Social en toda la Unión Euro-

19 Cfr. apartado 2.

20 Cfr. sección 2(b)(5). Textualmente, «*by providing for research in the field of occupational safety and health, including the psychological factors involved, and by developing innovative methods, techniques, and approaches for dealing with occupational safety and health problems*».

21 Cfr. considerando tercero.

22 Cfr. considerando decimocuarto.

pea, salvo en Portugal²³, esto último al igual que sucede, aunque sorprenda, también en los Estados Unidos²⁴). A este respecto, en la OSH-Act norteamericana, su precepto clave es su sección 4, a cuyo tenor —redactado con precisión jurídica milimétrica— «nada en esta Ley se interpretará para denegar o afectar de cualquier modo a cualquier ley de accidentes de trabajo [de los Estados federados], o para extender, o disminuir o afectar de cualquier otro modo al Derecho común o a los derechos, responsabilidades o deberes normativos de empresarios y trabajadores, al amparo de cualquier ley, en relación con lesiones, enfermedades o muerte de trabajadores, con ocasión o por consecuencia del trabajo»²⁵. Por su parte, aunque con mayor generalidad, la Directiva afirma que «las obligaciones de los trabajadores en el ámbito de la seguridad y de la salud en el trabajo no afectarán al principio de la responsabilidad del empresario»²⁶, aunque «la presente Directiva no obstaculizará la facultad de los Estados miembros para establecer la exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieren podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada»²⁷, habiendo renunciado España —como se sabe— a hacer uso de esta facultad, pues nuestra Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, afirma que «sin perjuicio de la utilización de las definiciones contenidas

23 Al respecto, véase SILVEIRO DE BARROS, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2025), por ejemplo, págs. 18 y 37.

24 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto, *El Derecho de la Seguridad Social en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un estudio de veintisiete casos, desde la perspectiva del Derecho español*, Atelier (Barcelona, 2014), págs. 129 y ss.

25 Cfr. apartado (b)(4). Textualmente, «*Nothing in this Act shall be construed to supersede or in any manner affect any workmen's compensation law or to enlarge or diminish or affect in any other manner the common law or statutory rights, duties, or liabilities of employers and employees under any law with respect to injuries, diseases, or death of employees arising out of, or in the course of, employment*».

26 Cfr. artículo 5 (rotulado «Disposición general»), apartado 3.

27 *Ibidem*, apartado 4.

en esta Ley en el ámbito de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, tanto la definición de los conceptos de accidente de trabajo, enfermedad profesional, accidente no laboral y enfermedad común, como el régimen jurídico establecido para estas contingencias en la normativa de Seguridad Social, continuarán siendo de aplicación en los términos y con los efectos previstos en dicho ámbito normativo»²⁸.

5. Desde el concreto punto de vista que a mí más me interesa resaltar, una singularidad importante de la OSH-Act norteamericana se refiere al hecho de que su ámbito de aplicación también incluye a las pequeñas empresas (a diferencia de lo que sucede con la generalidad de las grandes Leyes federales laborales norteamericanas, incluido el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964, que es la principal Ley federal laboral antidiscriminatoria vigente en los Estados Unidos)²⁹. A este respecto, sobre la base de que «la palabra “empresario” significa una persona comprometida en un negocio ... que tenga trabajadores»³⁰, dicha Ley contenía referencias expresas a las «pequeñas empresas [*small businesses*]» —dando por supuesto que se les aplicaba—, en su sección 8 (literalmente, «cualquier información obtenida por el Ministro [de Trabajo]... o por la agencia de un Estado [federado], al amparo de esta Ley, se obtendrá con una mínima carga a los empresarios, especialmente aquellos que gestionen pequeñas empresas»)³¹ y, sobre todo, en su sección

28 Cfr. disposición adicional primera (rotulada «Definiciones a efectos de Seguridad Social»).

29 Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, *La desregulación de la protección contra el despido en las pequeñas empresas. Un estudio de Derecho comparado de los ordenamientos alemán y norteamericano*, Netbiblo (A Coruña, 2010), págs. 31 y ss. En relación con la discriminación por razón de edad, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *La discriminación laboral por edad en el Derecho de los Estados Unidos. Un estudio crítico comparativo desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2013), págs. 11 y ss.

30 Cfr. sección 3(5). Textualmente, «*The term “employer” means a person engaged in a business affecting commerce who has employees, but does not include the United States (not including the United States Postal Service) or any State or political subdivision of a State*».

31 Cfr. apartado (d). Textualmente, «*Any information obtained by the Secretary ..., or a State agency under this Act shall be obtained with*

28 (rotulada «Ayuda económica a las pequeñas empresas [*Economic Assistance to Small Businesses*]»), aunque este último precepto fue luego implícitamente derogado, aclarándose (en las «Notas Históricas» a que antes me referí) que ello fue debido —sobre la base de que «el texto de la sección 28 ... enmendó la sección 7(b) y la sección 4(c)(1) de la Ley de la Pequeña Empresa»³²— a que «dado que estas enmiendas ya no están en vigor, el texto de la sección 28 se omite»³³. Por su parte, la Directiva 89/391/CEE establece, sin ambages, a sus efectos y en idéntico sentido, que «empresario» es «cualquier persona física o jurídica que sea titular de una relación laboral con el trabajador y tenga la responsabilidad de la empresa y/o establecimiento»³⁴ (eso sí, respecto de la relación laboral, «con exclusión de los trabajadores al servicio del hogar familiar») ³⁵, previendo luego matices o exigencias —a tenerse en cuenta por los Estados miembros— en función de cuál sea el tamaño de la empresa [por ejemplo, «los trabajadores designados y las personas o servicios exteriores consultados deberán constituir un número suficiente, para hacerse cargo de las actividades de protección y de prevención, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y/o establecimiento»³⁶; «habida cuenta el carácter de las actividades y el tamaño de la empresa, los Estados miembros podrán definir las categorías de empresas en las cuales el empresario, si tiene las capacidades necesarias, podrá asumir personalmente las funciones»³⁷; «habida cuenta el carácter de las actividades y el tamaño de las empresas, los Estados miembros definirán las obligaciones que deberán cumplir las diferentes categorías de empresas, relativas a la elaboración

a minimum burden upon employers, especially those operating small businesses».

- 32 Textualmente, «*The text of Section 28 ... amended Sections 7(b) and Section 4(c)(1) of the Small Business Act*».
- 33 Textualmente, «*Because these amendments are no longer current, the text of section 28 is omitted*».
- 34 Cfr. artículo 3, letra b).
- 35 *Ibidem*, letra a).
- 36 Cfr. artículo 7 (rotulado «Servicios de protección y de prevención»), apartado 5.
- 37 *Ibidem*, apartado 7.

de los documentos previstos»³⁸; o «el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores y/o sus representantes en la empresa y/o establecimiento reciban, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales que pueden tener en cuenta en particular el tamaño de la empresa y/o establecimiento, todas las informaciones necesarias correspondientes»³⁹], los cuales traen causa de cierta crucial afirmación contenida en el preámbulo de la Directiva, relativa a que «el artículo 118 A del Tratado [de la Comunidad Económica Europea; hoy, artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea] establece que las directivas deben evitar trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas»⁴⁰.

6. Otra analogía reseñable entre la OSH-Act y nuestra Directiva se refiere al hecho de que ambas normas posean un carácter infraestructural, al servir de plataforma para promulgar normas preventivas adicionales, que concreten las reglas y principios establecidos en ellas, y aplicables —hay que suponer que, con adaptaciones— a las pequeñas empresas. En la OSH-Act, estas normas más concretas se conocen con el nombre de «normas mínimas [*standards*]», definiéndose en ella las llamadas «norma mínima de consenso nacional [*national consensus standard*]»⁴¹, «norma mínima federal establecida [*established Federal standard*]»⁴² y la «norma mínima de seguridad y salud laboral [*occupational safety and health standard*]», afirmándose respecto de esta última que dicha expresión significa «una norma mínima que exija condiciones, o la adopción o uso de una o más prácticas, medios, métodos, operaciones o procesos, razonablemente necesarios o apropiados para procurar un trabajo y lugares

38 Cfr. artículo 9 (rotulado «Obligaciones varias de los empresarios»), apartado 2.

39 Cfr. artículo 10 (rotulado «Información de los trabajadores»), apartado 1, párrafo primero.

40 Cfr. considerando cuarto.

41 Cfr. sección 3(9).

42 Cfr. sección 3(10)

de trabajo saludables y seguros»⁴³, caracterizándola —según la sección 6— el hecho, entre otros varios, de que la promulgue el Ministro de Trabajo⁴⁴, y de que se publique, al efecto de poder entrar en vigor, en el *Federal Register* o *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos*⁴⁵, apareciendo recopiladas en la gigantesca Parte 1910 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales (*Code of Federal Regulations*), que contiene casi mil quinientas secciones⁴⁶. Por su parte, el carácter infraestructural de la Directiva 89/391/CEE lo pone de relieve el hecho de que se la conozca oficialmente como Directiva «marco» (en su propio preámbulo, ya se reconocía la necesidad de «elaborar una directiva-marco, que sirva de base a directivas específicas que cubran todos los riesgos relativos al ámbito de la seguridad y de la salud en el lugar de trabajo») ⁴⁷, resultando que estas últimas —reguladas en su artículo 16, en el que se afirma que «las disposiciones de la presente Directiva se aplicarán plenamente al conjunto de los ámbitos cubiertos por las directivas específicas, sin perjuicio de las disposiciones más rigurosas contenidas en dichas directivas específicas»⁴⁸— son «dos decenas de Directivas “específicas”, numeradas ordinalmente»⁴⁹, aunque «también haya otras muchas Directivas [carentes de dicha numeración ordinal] formalmente consideradas como de seguridad y salud laboral (sin embargo, no lo son en absoluto, desde un punto de vista material [como ocurre, por ejemplo, con todas las relativas a aspectos nucleares de la regulación del contrato de trabajo, entre los que se incluye incluso la capacidad

43 Cfr. sección 3(8). Textualmente, «*a standard which requires conditions, or the adoption or use of one or more practices, means, methods, operations, or processes, reasonably necessary or appropriate to provide safe or healthful employment and places of employment*».

44 Cfr. su apartado (a).

45 Cfr. su apartado (b)(2).

46 Acerca de este Código, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3.ª ed., Atelier (Barcelona, 2023), pág. 40.

47 Cfr. considerando séptimo.

48 Cfr. apartado 3.

49 Véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3.ª ed., cit., pág. 148.

para poder contratarse como trabajador asalariado]), mereciendo dicha calificación formal para así beneficiarse, desde el punto de vista de su promulgación, de la elusión de la regla de la unanimidad»⁵⁰.

7. En fin, desde el punto de vista incluso de su transposición a otros ordenamientos, a calificar de domésticos o internos (como son, en la Unión Europea, los de los Estados miembros), también cabe encontrar analogías y equivalencias entre la Directiva 89/391/CEE y la OSH-Act norteamericana. En efecto, la sección 18 de esta última autoriza a los Estados federados a establecer sus propios planes o programas de seguridad y salud laboral (denominados «*State plans*»)⁵¹, con sus propias normas mínimas o «*standards*» de seguridad y salud laboral, pero aclarando que sólo obtendrán la aprobación federal si dichos planes o programas son «al menos tan efectivos, al proveer trabajo y lugares de trabajo saludables y seguros, como las normas mínimas [federales] promulgadas al amparo de la sección 6 [de la OSH-Act]»⁵², habiéndose animado a establecer dicha clase de planes específicos hasta un total de 29 Estados federados⁵³, con la ayuda —para establecerlos— de los fondos federales de fomento de dicho tipo de planes o programas a que se refiere la sección 23 de la propia Ley (rotulada «Subvenciones a los Estados [*Grants*

50 *Ibidem*.

51 El rótulo de dicha sección es «Competencia de los Estados [federados] y Planes de los Estados [Federados]». Textualmente, «*State Jurisdiction and State Plans*».

52 Cfr. apartado (c)(2). Textualmente, «*at least as effective in providing safe and healthful employment and places of employment as the standards promulgated under section 6*». Sobre el tema, véase St. Cyr, Joseph F., «OSHA and federalism in times of crisis: Issues in federal and state relations», *Southern Illinois University Law Journal*, núm. 30 (2006), págs. 273 y ss.; también, MALVEAUX, Courtney M., «OSHA enforcement of the “as effective as” standard for State plans: Serving process or people?», *University of Richmond Law Review*, núm. 46 (2011), págs. 323 y ss.; y GRUESKIN, Caroline, «At least as effective: OSHA, the State plans, and divergent worker protections from COVID-19», *Yale Journal of Health Policy, Law & Ethics*, núm. 21 (2023), págs. 228 y ss.

53 Al respecto, véase el tópico «*State plans*» en el citado sitio en Internet de la Administración de Seguridad y Salud en el Trabajo, con acceso directo en <https://www.osha.gov/stateplans>.

to the States]»). La expresión legal crucial citada, relativa a que sean «al menos tan efectivos» como las normas mínimas federales, ha sido objeto de una intensa reglamentación federal, que aparece contenida en la prolija sección 1902.4 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales (rotulada «Índices de efectividad [*Indices of effectiveness*]»), donde aparecen detallados hasta siete grupos de índices sustantivos⁵⁴, y hasta trece grupos de índices procedimentales⁵⁵, cuyo cumplimiento controla la Administración federal. Desde el concreto punto de vista que a mí más me interesa abordar, es rotunda e inequívocamente claro que resultaría inadmisibles el plan o programa de un Estado federado que redujese el ámbito de cobertura de la OSH-Act, excluyendo del mismo, por ejemplo, a cierto tipo de pequeñas empresas. Lo confirma el precepto reglamentario a que acabo de hacer referencia, allí donde se refiere a los programas que afecten a los «gobiernos locales [*local governments*]»⁵⁶, como los de los ayuntamientos o condados radicados en un concreto Estado federado, al exigir imperativamente que tales programas —con independencia del tamaño de la entidad local en cuestión— «deben cubrir a todos los trabajadores públicos [*must cover all public employees*]»⁵⁷ y «deben ser tan efectivos como las normas mínimas contenidas en el plan aprobado para los empresarios privados»⁵⁸.

54 Cfr. apartado (b)(2).

55 Cfr. apartado (c)(2).

56 Cfr. apartado (d).

57 *Ibidem*, subapartado (2)(i).

58 *Ibidem*, subapartado (2)(ii). Textualmente, «*must be as effective as the standards contained in the approved plan applicable to private employers*».

CAPÍTULO SEGUNDO

LA «OSHA» Y LA «EU-OSHA», DOS AGENCIAS SÓLO NOMINALMENTE COMPARABLES

1. Al igual que todas las grandes Leyes federales laborales norteamericanas, la Ley de Seguridad y Salud Laboral de 1970 (en su acrónimo en inglés, OSHA o, mejor aún, OSH-Act, recuérdese)¹, posee su propia y específica agencia federal encargada de administrarla, que es la Administración de Seguridad y Salud Laboral (*Occupational Safety and Health Administration*), cuyo acrónimo oficial en inglés es «OSHA» (de ahí, para evitar confusiones, que la Ley que administra se conozca usualmente en los Estados Unidos como OSH-Act, en vez de como OSHA). Por paradójico que pueda resultar, la «OSHA» no aparece expresamente mencionada en la OSH-Act, aunque oficialmente empezó a funcionar el 28 abril 1971 (esto es, la fecha de entrada en vigor de la OSH-Act)², debiéndose ello a que se trata de una agencia federal dependiente del Ministro de Trabajo (*Secretary of Labor*), que sí aparece expresamente mencionado, en multitud de ocasiones, en la OSH-Act³. En cuanto que agencia federal, aparece pulcramente descrita en la lista de agencias federales del *Boletín*

1 Véase *supra*, Capítulo Primero, núm. 1.

2 *Ibidem*.

3 Véase, por ejemplo, la sección 3(1), a cuyo tenor «la palabra “Ministro” significa el Ministro de Trabajo». Textualmente, «*The term “Secretary” means the Secretary of Labor*».

Oficial Federal de los Estados Unidos (el *Federal Register*, recuérdese), que menciona un total de 444 de ellas⁴, afirmando lo siguiente: 1) que «la Administración de Seguridad y Salud Laboral (OSHA) fue creada en cumplimiento de la Ley de Seguridad y Salud Laboral de 1970»⁵, añadiendo que esta última se encuentra recopilada en las secciones 651 y ss. del Código de los Estados Unidos⁶; 2) que se concentra en «cuatro áreas [*four areas*]» temáticas, que son la «exigencia firme del cumplimiento de las normas de seguridad y salud del lugar de trabajo»⁷, la «promulgación rápida de normas mínimas fuertes y protectoras de la seguridad y salud»⁸, el «compromiso y ayuda reforzados a los trabajadores y sus empresarios en sus esfuerzos para eliminar y controlar los riesgos del lugar de trabajo»⁹, y la «asociación con los Estados [federados] para gestionar sus propios programas OSHA»¹⁰; y 3) a modo de síntesis, «la OSHA establece y exige el cumplimiento de normas mínimas de seguridad y salud del lugar de trabajo, y ayuda a los empresarios a cumplir dichas normas mínimas»¹¹. Su director (formalmente designado por el Presidente de los Estados Unidos, con el consejo y el consentimiento del Senado, sin que su mandato tenga término concreto de duración, pues sirve «*at the pleasure*», esto es, mientras mantenga la confianza del Presidente que le nombró) es el Viceministro de Trabajo para Seguridad y Salud Laboral (*Assistant Secretary of Labor for Occupatio-*

4 Pueden consultarse en el sitio en Internet de dicho Boletín Oficial, ubicado en <https://www.federalregister.gov> (con acceso directo en <https://www.federalregister.gov/agencies>).

5 Textualmente, «*The Occupational Safety and Health Administration (OSHA) was created pursuant to the Occupational Safety and Health Act of 1970*».

6 Textualmente, «*29 U.S.C. 651 et seq.*».

7 Textualmente, «*firm enforcement of workplace safety and health rules*».

8 Textualmente, «*swift promulgation of strong, protective health and safety standards*».

9 Textualmente, «*increased outreach and help for workers and their employers in their efforts to eliminate and control workplace hazards*».

10 Textualmente, «*partnership with the States that are running their own OSHA-approved programs*».

11 Textualmente, «*OSHA sets and enforces workplace safety and health standards and assists employers in complying with those standards*».

nal Safety and Health)¹², actuando en los Estados Unidos a través de 10 «Regiones [Regions]», aunque tenga su sede en la capital de la Nación (esto es, en Washington D.C.)¹³.

2. Desde un punto de vista comparatista, resulta indeclinable poner de relieve que la «OSHA» es una agencia federal autónoma, que nada tiene que ver con otras agencias federales encargadas de exigir el cumplimiento de otras leyes federales (como la «Administración de Seguridad Social [Social Security Administration]», agencia encargada de exigir el cumplimiento de la Ley federal de Seguridad Social de 1935¹⁴, o la «División de Jornadas y Salarios [Wage and Hour Division]», agencia encargada de exigir el cumplimiento de la Ley federal de Condiciones Mínimas de Trabajo de 1938¹⁵), lo que explica que tenga su propio y específico cuerpo de inspectores, conocidos con el nombre de «funcionarios de cumplimiento de la OSHA [OSHA Compliance Officers]» o, más popularmente, «CO's»¹⁶. Su estatus y funciones aparecen descritos en la Parte 1903 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales¹⁷, promulgada para desarrollar lo dispuesto en la sección 8 de la OSH-Act (rotulada «Inspecciones, Investigación y Mantenimiento de Registros [Inspections, Investigation, and Recordkeeping]»). Se trata de un tema que dio lugar a uno de los escasos pronunciamientos de

12 Muy ilustrativa a este respecto, véase el «Organigrama de la OSHA [OSHA Organization Chart]» en el sitio en Internet citado de la OSHA (con acceso directo en <https://www.osha.gov/orgchart>).

13 *Ibidem*.

14 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto, *El Derecho de la Seguridad Social en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un estudio de veintisiete casos, desde la perspectiva del Derecho español*, Atelier (Barcelona, 2014), págs. 105 y ss.

15 Desde el punto de vista de los abogados públicos que empleo, véase TRESTMAN, Marlene, *Fair labor lawyer. The remarkable life of New Deal Attorney and Supreme Court Advocate Bessie Margolin*, Louisiana State University Press (Baton Rouge-Louisiana, 2016), págs. 83 y ss.

16 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto, «El Derecho socio-laboral sancionador en los Estados Unidos», en José Luis MONEREO PÉREZ, María Nieves MORENO VIDA, Antonio MÁRQUEZ PRIETO y Francisco VILA TIerno (Directores), *Derecho Administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Laborum (Murcia, 2023), págs. 793 y ss.

17 Rotulada «Inspecciones, citaciones y sanciones propuestas [Inspections, citations and proposed penalties]».

la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre la OSH-Act, materializado en el caso *Marshall v. Barlow's, Inc.* (1978)¹⁸. En él, se declaró que el empresario puede oponerse a que uno de los citados «CO's» inspeccione su empresa sin su consentimiento, al estar dicha negativa amparada por la Decimocuarta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, allí donde esta Enmienda protege el derecho de propiedad privada¹⁹. De ahí la necesidad de modificar la sección 1903.4 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales –lo que sucedió en 1980–, al efecto de regular la obtención rápida de una «orden judicial de inspección [*inspection warrant*]», que puede lograrse –con carácter preventivo– en diversos supuestos especificados en el recién citado precepto reglamentario enmendado (por ejemplo, «cuando la práctica anterior del empresario ponga sobre aviso al Ministro [de Trabajo], bien implícitamente o explícitamente, acerca de que no se permitirá una inspección sin orden judicial»²⁰; o «cuando una inspección se haya programado lejos de la oficina local [de la OSHA], y procurar una orden judicial antes de que se practique la inspección, en caso de que se niegue la entrada, ahorraría más tiempo y recursos significativos,

18 Referencia oficial 436 U.S. 307.

19 Comentando el caso, véase SILBERSTEIN, William, «When are administrative inspections warranted», *University of Colorado Law Review*, núm. 50 (1979), págs. 231 y ss. Sobre el tema, véase también LEONE, George S., «The permissible scope of OSHA complaint inspections», *University of Chicago Law Review*, núm. 49 (1982), págs. 203 y ss.; KENNEDY, Kevin C., «The Constitution and on-site inspection», *Brooklyn Journal of International Law*, núm. 14 (1988), págs. 1 y ss.; y COZINE, Madeleine H., «Labor law-OSHA-How did OSHA get that search warrant?», *Vilanova Law Review*, núm. 37 (1992), págs. 1151 y ss. Curiosamente, el tema aflora en Europa desde la perspectiva del trabajador, habiendo puesto de relieve la mejor doctrina científica sobre el tema, que «desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, el domicilio del teletrabajador es un centro de trabajo, con todos los efectos asociados (obligación de evaluación, adopción de medidas de prevención ...)» [véase GALA DURÁN, Carolina, «Análisis de la problemática del teletrabajo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales», en José Antonio FERNÁNDEZ AMOR (Director/Coordinador), *Digitalización, empresa y Derecho*, Atelier (Barcelona, 2024), pág. 32].

20 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «When the employer's past practice either implicitly or explicitly puts the Secretary on notice that a warrantless inspection will not be allowed».

que obtener una orden judicial y regresar al lugar de trabajo»²¹; o «cuando la inspección incluya el uso de equipamiento especial o cuando la presencia de un experto o expertos sea necesaria para llevar a cabo adecuadamente la inspección, y procurar la orden judicial antes de intentar la inspección aliviaría las dificultades o costes causados por coordinar la disponibilidad de dicho equipo o experto»²²).

3. La OSHA no es sólo una agencia encargada de exigir el cumplimiento de la OSH-Act, sino también una agencia que fomenta el cumplimiento de esta última, haciendo realidad el mandato de su sección 2, allí donde afirma que uno de los propósitos de la Ley es alentar «a los empresarios y trabajadores en sus esfuerzos para reducir el número de riesgos laborales para la seguridad y la salud en sus lugares de trabajo, y estimular a los empresarios y trabajadores para que creen nuevos programas y perfeccionen los existentes, proveyendo condiciones de trabajo saludables y seguras»²³. De ahí la creación de los llamados «Programas de Protección Voluntaria [*Voluntary Protection Programs*]» (o en su acrónimo en inglés, VPP), que se pusieron en práctica por vez primera hace ahora 44 años, en 1982²⁴. Poseen una detallada y muy minuciosa regulación, contenida en la Directiva de la OSHA núm. CSP 03-01-005, de 30 enero 2020, que aprueba

21 Cfr. apartado (b)(2). Textualmente, «*When an inspection is scheduled far from the local office and procuring a warrant prior to leaving to conduct the inspection would avoid, in case of refusal of entry, the expenditure of significant time and resources to return to the office, obtain a warrant and return to the worksite*».

22 Cfr. apartado (b)(3). Textualmente, «*When an inspection includes the use of special equipment or when the presence of an expert or experts is needed in order to properly conduct the inspection, and procuring a warrant prior to an attempt to inspect would alleviate the difficulties or costs encountered in coordinating the availability of such equipment or expert*».

23 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*employers and employees in their efforts to reduce the number of occupational safety and health hazards at their places of employment, and to stimulate employers and employees to institute new and to perfect existing programs for providing safe and healthful working conditions*».

24 Véase *Boletín Federal Oficial de los Estados Unidos*, vol. 89, núm. 80 (2024), pág. 31222 y nota 2 (con acceso directo en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2024-04-24/pdf/2024-08690.pdf>).

el «Manual de Políticas y Procedimientos de Programas de Protección Voluntaria [*Voluntary Protection Programs Policies and Procedures Manual*]»²⁵. Estos programas se establecen en las empresas que lo solicitan, con ayuda de expertos de la OSHA, y se orientan a conseguir que la empresa participante acabe teniendo de modo continuado unas cifras de siniestralidad laboral por debajo de las cifras medias de siniestralidad laboral del sector económico al que pertenece, con la consecuencia de que la empresa que lo logra queda exceptuada de las inspecciones periódicas practicadas por los citados CO's, lo que lógicamente beneficia no sólo a las empresas, sino también a la propia OSHA, al aliviar la carga de trabajo que sus servicios inspectores soportan. De entre la prolija y sumamente precisa regulación contenida en este «Manual», sobresalen los tres siguientes aspectos: 1) los VPP pueden ser aprobados por los Estados federados que hayan asumido competencias en materia de seguridad y salud laboral, aunque se les somete a las exigencias contenidas en otro «Manual» específico (literalmente, «*the State Plan policies and Procedures Manual, CSP 01-00-004, September 22, 2015*») ²⁶; 2) desde un punto de vista funcional, pueden acogerse a este tipo de programas todo tipo de empresas, incluidas las pequeñas, aunque el «Manual» maneja su propio y peculiar concepto de estas últimas —distinto del poliédrico utilizado cuando elabora normas mínimas de seguridad y salud laboral, al que me referiré en su momento—, pues «empresa pequeña» es aquí la «que tenga no más de 250 trabajadores en un solo centro de trabajo, y no más de 500 trabajadores a nivel nacional»²⁷; y 3) «la participación continuada en un VPP es un privilegio de los lugares que cumplan las exigencias del programa y no es un derecho de ningún participante»²⁸, considerándose «circunstancias especia-

25 Localizable en el sitio en Internet citado de la OSHA, con acceso directo en <https://www.osha.gov/enforcement/directives/csp-03-01-005>.

26 *Ibidem*, pág. 19.

27 *Ibidem*, pág. 14. Textualmente, «*having no more than 250 employees at any one facility, and no more than 500 employees nationwide*».

28 *Ibidem*, pág. 22. Textualmente, «*Continued participation in VPP is a privilege for sites meeting the requirements of the program and is not*

les» que podrían provocar una nueva evaluación «cualquier cambio en la propiedad, organización y representación sindical (si existe)»²⁹, y teniendo en cuenta que «la OSHA puede pedir a un participante que se retire del VPP»³⁰, de manera que «si el participante se niega a retirarse tras exigiérselo, la OSHA puede eliminar esa ubicación del VPP»³¹.

4. Aunque la OSHA tiene personalidad jurídica propia, su capacidad procesal se encuentra regulada en un precepto específico de la OSH-Act. Se trata de su sección 14 (rotulada «Representación en pleitos civiles [*Representation in Civil Litigation*]»), a cuyo tenor «con excepción de lo dispuesto en la sección 518(a) del título 28 del Código de los Estados Unidos, relativa a los pleitos ante la Corte Suprema, el Abogado del Ministerio de Trabajo puede comparecer y representar al Ministro [de Trabajo] en cualquier pleito civil planteado al amparo de esta Ley, aunque todos esos pleitos se someterán a la dirección y control del Fiscal General [de los Estados Unidos]»³². Sobre este precepto, cabe realizar las tres observaciones siguientes. En primer lugar, que la expresión «Abogado del Trabajo» designa, en realidad, el servicio jurídico del Ministerio de Trabajo (también genéricamente conocido como «*Solicitor of Labor*» o, en su acrónimo inglés, SOL), y no sólo el concreto abogado-jefe que lo dirige³³. En

an entitlement for any participant».

- 29 *Ibidem*. Textualmente, «*any change in ownership, organization, and union representation (if applicable)*».
- 30 *Ibidem*. Textualmente, «*OSHA may ask a participant to withdraw from VPP*».
- 31 *Ibidem*. Textualmente, «*If the participant fails to withdraw upon request, OSHA may terminate that location from VPP*».
- 32 Textualmente, «*Except as provided in section 518(a) of title 28, United States Code, relating to litigation before the Supreme Court, the Solicitor of Labor may appear for and represent the Secretary in any civil litigation brought under this Act but all such litigation shall be subject to the direction and control of the Attorney General*».
- 33 Acerca del mismo, véase el sitio en Internet del Ministerio federal de Trabajo, ubicado en <https://www.dol.gov> (con acceso directo en <https://www.dol.gov/agencies/sol>). Sobre concretos abogados actuantes en dicho servicio, véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *El abogado laboralista. Nombres ilustres norteamericanos y sus pares asimétricos españoles*, Atelier (Barcelona, 2024), págs. 75, 117-121 y 137.

segundo lugar, que este servicio jurídico se compone de diez «Divisiones», que cubren todos los ramos de competencia del Ministerio de Trabajo, una de las cuales es la «División de Seguridad y Salud Laboral [*Division of Occupational Safety and Health*]», respecto de la que se afirma —en su propio sitio en Internet, donde se jalean algunos de sus logros relevantes («*Accomplishments*»)»³⁴— que trabaja sobre todo «en pleitos [ante las Cortes Federales] de apelación»³⁵, «elaborando borradores, revisando y aconsejando a la OSHA en normas mínimas y materiales de guía»³⁶ —como, por ejemplo, los antes citados «Manuales»—, así como en el «apoyo contencioso a las oficinas regionales del SOL»³⁷, que son un total de diez, tantas como oficinas regionales tiene la OSHA, según se vio. En tercer lugar, a pesar de esta representación procesal por el SOL (o en su caso, por el Fiscal General de los Estados Unidos, si es que se pleitea ante el más alto órgano jurisdiccional de la Nación), que la presencia de la OSHA no se desdibuja o se diluye en absoluto, al tratarse de la agencia procesal representada y defendida, certificando en el pleito concreto que la OSHA es la verdadera parte material o parte afectada el hecho de que su nombre, y no el nombre del SOL, aparezca reflejado en la nomenclatura de dicho pleito, habiendo sucedido este hecho recientemente ante la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el caso *National Federation of Independent Business v. OSHA* (2022)³⁸, al que tendré que referirme con más detalle en su momento.

5. Doctrinalmente se ha puesto de relieve entre nosotros que la OSHA posee, en el mundo de la prevención de riesgos laborales, un prestigio inmenso, que ha conducido a la Unión Europea a la creación de una agencia con idéntica denominación, siguiendo un proceso en el que acabó imponiéndose lo que la doctrina científica que sigo denomina

34 En el sitio de Internet citado del Ministerio de Trabajo, véase <https://www.dol.gov/agencies/sol/divisions/occupational-safety-health>.

35 *Ibidem*. Textualmente, «*appellate litigation*».

36 *Ibidem*. Textualmente, «*Drafting, reviewing, and advising OSHA on standards and guidance materials*».

37 *Ibidem*. Textualmente, «*litigation support to SOL regional offices*».

38 Referencia oficial 595 U.S. 109.

«fuerza normativa de los hechos», y que pasó por tres etapas sucesivas³⁹. La primera se inicia con la promulgación del Reglamento (CE) núm. 2062/94 del Consejo, de 18 julio 1994, por el que se crea la Agencia europea para la seguridad y la salud en el trabajo, que posibilitó a dicha Agencia la creación a su vez de su propio sitio en Internet, con la denominación (de momento, dotada de una eficacia puramente fáctica) «OSHA» (literalmente, <http://eu-osh.es>), justificándose la utilización del sufijo «es» porque, según el Reglamento, se «fijó en España la sede de la Agencia, en una ciudad que designaría el Gobierno español ..., que ha designado a tal fin la ciudad de Bilbao»⁴⁰. La segunda, por su parte, se inicia al decidirse una Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 4 octubre 2007⁴¹, relativa a un pleito entre la Agencia y una persona a su servicio, en la que el Tribunal de Luxemburgo —oficializando el acrónimo— calificaba a la misma como «OSHA». Y la tercera se inicia con la promulgación del vigente Reglamento (UE) núm. 2019/126 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 enero 2019, en el que se afirma —otorgando su *imprimatur* al acrónimo en cuestión— que «por el presente Reglamento se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (en lo sucesivo “EU-OSHA”), en calidad de Agencia de la Unión»⁴², sobreentendiéndose ahora que «“EU” en este caso es, a su vez, el acrónimo en inglés de *European Union*, incluso en la versión oficial en castellano de dicho Reglamento»⁴³. Ahora bien, a pesar del interesado intento por parte de esta Agencia de que se la considere el *pendant* europeo de la OSHA norteamericana (la primera ha llegado incluso a publicitar una

39 Véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La OSHA norteamericana y la OSHA europea. Una visión de conjunto», en el volumen *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 1995-2025)*, tomo I, Laborum (Murcia, 2025), págs. 193 y ss.

40 Cfr. considerando undécimo.

41 Asunto F-32/06.

42 Cfr. artículo 1 (rotulado «Creación y objetivos»), apartado 1.

43 Véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La OSHA norteamericana y la OSHA europea. Una visión de conjunto», cit., págs. 194.

noticia, relativa a cierta reunión entre «las “dos OSHAs [*the “two OSHAs*]»⁴⁴, es claro que —salvo en el nombre— poco o nada tiene que ver con ella, justificándose dicha noticia (e incluso, la relativa confusión de denominaciones), según la doctrina científica que sigo, por causa de que la OSHA norteamericana es «un organismo con *auctoritas*» y de «interés no meramente local norteamericano, sino incluso de ámbito geográfico mundial»⁴⁵, lo que explica que la Comisión Europea haya pretendido trabar, en el mundo post-pandemia, relaciones contractuales con ella⁴⁶.

6. Si a algo se parece —material o funcionalmente hablando— la EU-OSHA, es al Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Laboral (*National Institute for Occupational Safety and Health*), regulado en la sección 22 de la OSH-Act. Según este precepto, se trata de un ente asesor de la OSHA, autorizado para «dirigir aquellas investigaciones y programas experimentales que considere necesarios para el desarrollo de criterios sobre nuevas y mejoradas normas mínimas de seguridad y salud laboral»⁴⁷, así como para «tras la consideración de los resultados de tales investigaciones y programas experimentales, efectuar recomendaciones relativas a nuevas o mejoradas normas mínimas de seguridad y salud laboral»⁴⁸, contando este Instituto (cuyo acrónimo en inglés es NIOSH) con su propio sitio en Internet⁴⁹, donde aparecen almacenadas las «Noticias [*Notices*]» que publica en el *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos* con periodicidad mensual, así como muy rica información relacionada con un incontable número de tópicos («*A-Z Index*»), algunos de los cuales, bien suscitan curiosidad (por ejemplo, «Serpientes

44 *Ibidem*, pág. 195.

45 *Ibidem*, págs. 194-195.

46 *Ibidem*, págs. 195-196

47 Cfr. apartado (d)(1). Textualmente, «*to conduct such research and experimental programs as he determines are necessary for the development of criteria for new and improved occupational safety and health standards*».

48 Cfr. apartado (d)(2). Textualmente, «*after consideration of the results of such research and experimental programs make recommendations concerning new or improved occupational safety and health standards*».

49 Ubicado en <https://www.cdc.gov/niosh/index.html>.

venenosas en el trabajo [*Venomous Snakes at Work*]» o «Arañas venenosas en el trabajo [*Venomous Spiders at Work*]», bien poseen un máximo interés doctrinal (por ejemplo, «Nanotecnología [*Nanotechnology*]», «Robótica en el lugar de trabajo [*Robotics in the Workplace*]» o, especialmente en mi caso, «Seguridad y salud en la pequeña empresa [*Small Business Safety and Health*]»). En esta misma línea, el citado Reglamento (UE) núm. 2019/126 atribuye a la EU-OSHA —pero salvaguardando siempre las funciones normativas de la Comisión Europea— competencia para, entre otras cosas, «facilitar a las instituciones y organismos de la Unión y a los Estados miembros las informaciones técnicas, científicas y económicas objetivas disponibles y los conocimientos especializados que necesiten para la formulación y aplicación de políticas sensatas y eficaces destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, incluidas la prevención y anticipación de riesgos potenciales, *en particular facilitando a la Comisión las informaciones técnicas, científicas y económicas y los conocimientos especializados que necesite para llevar a buen término sus tareas de identificación, preparación y evaluación de medidas legislativas y de otra índole sobre protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, en particular en lo relativo a las repercusiones de los actos jurídicos, su adaptación al progreso técnico, científico o regulador y su aplicación práctica por las empresas, con especial atención a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas*»⁵⁰, así como «contribuir al desarrollo de estrategias y programas de acción de la Unión relativos a la protección de la seguridad y de la salud en el trabajo, *sin perjuicio de las competencias de la Comisión*»⁵¹.

7. Descartada la EU-OSHA como par o *pendant* de la OSHA, la búsqueda de su equivalente europeo creo que exige volver a la equivalencia entre la OSH-Act y la Directiva 89/391/CEE, a cuyas analogías me referí en su momento⁵², pero ahora —sin desmentirlas— para hacer hincapié en algunas de sus dife-

50 Cfr. artículo 2, apartado 1, letra e).

51 *Ibidem*, letra j).

52 Véase *supra*, Capítulo Primero.

rencias. Evidentemente, la OSH-Act es una norma orgánica, puesto que creó la OSHA, mientras que la Directiva no lo es, limitándose esta última a presuponer la existencia de un ente comunitario, cuya actuación técnica hizo posible la promulgación de la Directiva en cuestión. Este ente es la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión (*Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion*), que consta en la documentación referente a la Directiva como el «departamento responsable [*responsible body*]» de haber hecho posible su materialización⁵³. Por supuesto, la paridad entre dicha Dirección General y la OSHA es de carácter asimétrico, dado que: 1) no sólo se ocupa de los asuntos de seguridad y salud laboral, sino también de otros muchos tipos de asuntos «sociales», que puedan acabar precipitando en la promulgación de Directivas⁵⁴, a diferencia de lo que sucede con la OSHA, centrada única y exclusivamente en la prevención de riesgos laborales; 2) además, la OSHA es una agencia federal dotada de personalidad jurídica, mientras que la Dirección General en cuestión sólo es un servicio interno de la Comisión Europea, carente de personalidad jurídica propia y distinta de la que indiscutiblemente sí posee, en cambio, la Comisión, aunque pueda servirse del asesoramiento de otros entes o agencias europeos que también la tengan, entre las que figura la EU-OSHA⁵⁵, para poder efectuar propuestas de iniciativas legislativas a la Comisión; y 3) como se vio, en los pleitos judiciales que afecten a la OSHA, esta última no pierde su condición de parte material o parte afectada por los mismos, pudiendo dar nombre incluso a los casos judiciales correspondientes (aunque la represente procesalmente la división forense especializada en asuntos de seguridad y salud laboral del Ministerio de Trabajo, según se dijo), mien-

53 La referencia aparece en la documentación relativa a dicha Directiva, tal y como obra en EUR-Lex. Sobre la organización interna de la Comisión Europea, véase ORTEGA GÓMEZ, Marta, *La Comisión Europea y el gobierno de la Unión*, Marcial Pons (Madrid, 2013), págs. 11 y ss.

54 Véase el sitio en Internet de la Comisión Europea, ubicado en <https://commission.europa.eu> (con acceso directo en https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/employment-social-affairs-and-inclusion_en).

55 Al respecto, véase artículo 1, apartado 2, del citado Reglamento (UE) núm. 2019/126.

tras que en los pleitos relativos a las Directivas sobre seguridad y salud laboral la citada Dirección General nunca aparece como parte material, figurando —como sucedió en el caso enjuiciado por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 septiembre 1996, a propósito de la no transposición por España de la Directiva 89/391/CEE, ya mencionada por mí en su momento— única y exclusivamente la Comisión Europea, en su condición (como guardiana de los Tratados) de parte demandante frente a España (defendida, como es lógico, por el servicio jurídico transversal de la propia Comisión Europea)⁵⁶, lo que explica que el nombre oficial con el que se conoce dicho caso fuese *Comisión de las Comunidades Europeas* [hoy Comisión Europea] *v. Reino de España*⁵⁷.

56 Véase el citado sitio en Internet de la Comisión Europea, con acceso directo en https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/legal-service_en. Sobre el tema, véase IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, «En el servicio jurídico de la Comisión Europea», *Información Comercial Española, ICE. Revista de Economía*, núm. 831 (2006), págs. 165 y ss.

57 Más casos sobre el tema, en ARUFE VARELA, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas Marco y “específicas” en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social*, núm. 221 (2009), págs. 8 y ss.

CAPÍTULO TERCERO

EL IMPACTO SOBRE LA «OSHA» DE LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. En los Estados Unidos, la protección de la pequeña empresa es mucho más que un mero tópico de la retórica política, cabiendo afirmar incluso que se trata de una auténtica convicción social tradicional, que tiene mucho que ver con el hecho de que los Estados Unidos fuesen históricamente un país de emprendedores emigrantes europeos¹, encontrándose anclada esa convicción (a calificar de auténtico consenso social) en la protección que las Enmiendas Quinta y Decimocuarta de la Constitución federal otorgan al derecho de propiedad («*property*»)², de que es titular toda

-
- 1 Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, «Un modelo de estadista frente a la aniquilación actual del Derecho del Trabajo: Franklin Delano Roosevelt», en el volumen *Crisis económica, reformas laborales y protección social. Homenaje al Profesor Jesús María Galiana Moreno*, Edit.um (Murcia, 2014), págs. 601 y ss.
 - 2 La V Enmienda (1791) afirma que «Ninguna persona será ... privada de su vida, su libertad o su propiedad sin la debida tutela judicial; ni se podrá expropiar una propiedad privada para destinarla a uso público sin la justa compensación [*No person shall be ... deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation*]». Por su parte, la XIV Enmienda (1868) afirma que «ni ningún Estado [federado]

«persona» y, consecuentemente, también el empresario³. Dicha convicción justifica, por ejemplo, que los Estados Unidos —al tratarse de un «objetivo gubernamental legítimo»— hayan tenido que ratificar con reservas los pactos sobre derechos humanos de la ONU⁴, dado que sin ellas podrían verse afectados negativamente los derechos e intereses de las pequeñas empresas (cuyo icono, quizá un poco anticuado, pero metafóricamente eficaz, sigue siendo la «tienda de la esquina [*corner store*]»), a mimar para que pueda seguir creciendo⁵. En esta línea de actuación política, se enmarca la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act* o, en su acrónimo en inglés SBREFA) de 1996⁶, entre cuyos «Objetivos [*Purposes*]» —que son más de media docena— sobresalen los tres siguien-

privará a persona alguna de su vida, su libertad o su propiedad sin la debida tutela judicial [*nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law*]» (sección 1).

- 3 Gráficamente, al hilo de un caso de la Corte Suprema de los Estados Unidos, justificador de la institución típicamente norteamericana del despido libre, véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *Los libros norteamericanos sobre los Jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por la senda de los Estados Unidos en sus libros*, Atelier (Barcelona, 2023), págs. 212-213.
- 4 Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, *La desregulación de la protección contra el despido en las pequeñas empresas. Un estudio de Derecho comparado de los ordenamientos alemán y norteamericano*, Netbiblo (A Coruña, 2010), págs. 41 y ss.
- 5 Aludiendo a dicho tópico icónico, por ejemplo, véase MANDELL, Bekah, «Feasts of OZ: Class, food, and the rise of global capitalism», *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, núm. 20 (2010), págs. 93 y ss.; BAKER, Todd H., JUDGE, Kathryn y KLEIN, Aaron, «Credit, crises, and infrastructure: The differing fates of large and small business», *Boston University Law Review*, núm. 102 (2022), págs. 1353 y ss.; y LEVITIN, A.J., «Predatory small-business lending: Market and regulatory failures», núm. 42 (2025), págs. 732 y ss.
- 6 Su referencia oficial es Public Law 104-121, 104th Congress, 110 Stat. 847. Sobre esta Ley, útiles para contextualizarla, véase SARGENTICH, Thomas O., «The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act», *Administrative Law Review*, núm. 49 (1997), págs. 123 y ss.; PHELPS, Eric D., «The cunning of clever bureaucrats: Why the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act isn't working», *Public Contract Law Journal*, núm. 31 (2001), págs. 123 y ss.; y GRENGS, Christopher M., «Making the unseen seen: Issues and options in small business regulatory reform», núm. 85 (2001), págs. 1957 y ss.

tes: 1) «fomentar la participación efectiva de las pequeñas empresas en el procedimiento reglamentador federal»⁷; 2) «crear un entorno reglamentador más cooperativo entre las agencias y las pequeñas empresas, que sea menos punitivo y más orientado a la búsqueda de soluciones»⁸; y 3) «hacer que los reglamentadores federales sean más responsables de sus medidas de exigencia del cumplimiento, dotando a las pequeñas entidades de una oportunidad significativa de reparación ante actividades excesivas de exigencia del cumplimiento»⁹. Fue promulgada por el Presidente demócrata Bill CLINTON el día 29 marzo 1996. En los «Considerandos [Findings]» que los preceden, a modo de preámbulo, se afirmaba —entre otras varias cosas— que «el sector vibrante y creciente de la pequeña empresa es crucial para crear puestos de trabajo en una economía dinámica»¹⁰, recordándose en ellos que «tres de las principales recomendaciones de la Conferencia de la Casa Blanca sobre la Pequeña Empresa de 1995 implican reformas en el modo en que se elaboran y se exige el cumplimiento de las normas reglamentarias gubernamentales, y en la reducción de las exigencias burocráticas del Gobierno»¹¹.

2. Formalmente hablando, se trata de una Ley que sorprende, si es que se la observa con parámetros legislativos europeos. Echando mano de una metáfora que he visto utilizada en doctrina científica laboralista para mí muy apre-

7 Cfr. sección 203(3). Textualmente, «to encourage the effective participation of small businesses in the Federal regulatory process».

8 Cfr. sección 203(6). Textualmente, «to create a more cooperative regulatory environment among agencies and small businesses that is less punitive and more solution-oriented».

9 Cfr. sección 203(7). Textualmente, «to make Federal regulators more accountable for their enforcement actions by providing small entities with a meaningful opportunity for redress of excessive enforcement activities».

10 Cfr. sección 202(1). Textualmente, «a vibrant and growing small business sector is critical to creating jobs in a dynamic economy».

11 Cfr. sección 202(4). Textualmente, «three of the top recommendations of the 1995 White House Conference on Small Business involve reforms to the way government regulations are developed and enforced, and reductions in government paperwork requirements».

miante¹², se trata de una Ley «hija», pues constituye el Título II de otra Ley federal mucho más grande, su Ley «madre» (cuya denominación breve es «Ley para Avanzar en el Contrato con América [*Contract with America Advancement Act*] de 1996») ¹³, afirmándose en la primera de las secciones de dicho Título II que el mismo «puede ser citado como la “Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996”» ¹⁴. Consta —aparte sus «Considerandos» y «Objetivos», a que ya me referí— de cinco Subtítulos numerados con letras mayúsculas, de la «A» a la «E», respectivamente rotulados «Simplificación del Cumplimiento de Normas Reglamentarias [*Regulatory Compliance Simplification*]» ¹⁵, «Reformas de la Exigencia del Cumplimiento de Normas Reglamentarias [*Regulatory Enforcement Reforms*]» ¹⁶, «Enmiendas de la Ley de Acceso Igual a la Justicia [*Equal Access to Justice Act Amendments*]» ¹⁷, «Enmiendas de la Ley de Flexibilidad Reglamentadora [*Regulatory Flexibility Act Amendments*]» ¹⁸ y, por último, «Revisión por el Congreso [*Congressional Review*]» ¹⁹. Dado su carácter polivalente, se encuentra recopilada en muy diversos Títulos del Código de los Estados Unidos, aunque el grueso de su contenido se encuentra concentrado en el Capítulo 6 de la Parte I del Título 5 de dicho Código, que es el Título (por lo demás, gigantesco) que trata de la «Organización y Empleados del Gobierno [*Government Organization and Employees*]» ²⁰. Lo destacaban las «Considerandos» y «Objetivos» de esta Ley, de un lado, afirmando que «las exigencias del Capítulo 6 del Título 5 del Código de los Estados Unidos han sido ignoradas

12 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto, *La igualdad de mujeres y hombres en Alemania. Estudio comparado de la legislación alemana con la legislación española, y traducción castellana*, Netbiblo (A Coruña, 2008), pág. 3.

13 Cfr. sección 1.

14 Cfr. sección 201.

15 Secciones 211 a 216.

16 Secciones 221 a 224.

17 Secciones 231 a 233.

18 Secciones 241 a 245.

19 Secciones 251 a 253.

20 Secciones 601 a 612.

con demasiada frecuencia por las agencias gubernamentales, lo que ha dado lugar a una carga reglamentadora mayor para las pequeñas entidades que la establecida por la Ley»²¹; y de otro lado, pretendiendo «proveer la revisión judicial del Capítulo 6 del Título 5 del Código de los Estados Unidos»²². No modifica la Ley federal de prevención de riesgos laborales (recuérdese, la OSH-Act)²³, aunque impacta frontalmente sobre la agencia específica encargada de administrarla (recuérdese, la OSHA)²⁴. Ese impacto —como comprobaremos inmediatamente— es doble, a título de agencia federal reglamentadora (de las que hay decenas y decenas en la Administración federal norteamericana), y a título de agencia federal cuya actividad reglamentadora puede afectar dañosamente y especialmente a las pequeñas empresas.

3. Según su sección 211 (rotulada «Definiciones [*Definitions*]»), que es la primera del citado Subtítulo A, «la palabra “agencia” tiene el mismo significado que en la sección 551 del Título 5 del Código de los Estados Unidos»²⁵. Este último es un precepto curioso, pues no determina qué es una agencia federal, sino —a la inversa— qué entes administrativos federales no pueden ser considerados agencias, figurando entre estos entes excluidos los «Ministerios Ejecutivos [*Executive Departments*]» (que son en la actualidad 15, incluido el Ministerio de Trabajo)²⁶, los «Establecimientos Independientes [*Independent Establishments*]» (cuyo icono es el Banco Central de los Estados Unidos o «Federal Reserve»)²⁷, las «Empresas Gubernamentales [*Government Cor-*

21 Cfr. sección 202(5), relativa a «Considerandos». Textualmente, «*the requirements of chapter 6 of title 5, United States Code, have too often been ignored by government agencies, resulting in greater regulatory burdens on small entities than necessitated by statute*».

22 Cfr. sección 203(2), relativa a «Objetivos». Textualmente, «*to provide for judicial review of chapter 6 of title 5, United States Code*».

23 Véase *supra*, Capítulo Primero, núm. 1.

24 Véase *supra*, Capítulo Segundo, núm. 1.

25 Cfr. apartado (2). Textualmente, «*the term “agency” has the same meaning as in section 551 of title 5, United States Code*».

26 Cfr. sección 101 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

27 Cfr. sección 104 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

porations]»²⁸, así como «el Congreso [*the Congress*]» (esto es, la Cámara de Representantes y el Senado)²⁹, «las Cortes de los Estados Unidos [*the courts of the United States*]» (de distrito, de apelaciones o de circuito y la Corte Suprema de los Estados Unidos)³⁰, «los Gobiernos de los territorios o posesiones de los Estados Unidos [*the governments of the territories or possessions of the United States*]»³¹ y «el Gobierno del Distrito de Columbia [*the government of the District of Columbia*]», aunque este último con salvedades³². En realidad, para saber cuáles son las agencias federales hay que acudir a la base de datos del *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos* (o *Federal Register*, recuérdese), donde —como ya puse de relieve en su momento— constan referenciadas 444 agencias federales³³, una de las cuales es la OSHA. Ahora bien, la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996 contiene un precepto exclusivamente aplicable a la OSHA y a dos agencias federales más. Se trata de su sección 244 (rotulada «Comités de Revisión Consultivos de la Pequeña Empresa [*Small Business Advocacy Review Panels*]»), que originariamente afirmaba que «a efectos de esta sección, la expresión “agencia afectada” significa la Agencia de Protección del Medio Ambiente [o en su acrónimo en inglés, EPA] y la Administración de Seguridad y Salud Laboral [esto es, la OSHA] del Ministerio de Trabajo»³⁴, habiendo sido enmendada en 2010 para incluir también la Oficina de Protección Financiera del Consumidor (*Consumer Financial Protection*

28 Cfr. sección 103 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

29 Cfr. sección 551(1)(A) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

30 Cfr. sección 551(1)(B) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

31 Cfr. sección 551(1)(C) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

32 Cfr. sección 551(1)(D) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

33 Véase *supra*, Capítulo Segundo, núm. 1.

34 Se trata del apartado (d) de la sección 609 del Título 5 del Código de los Estados Unidos, añadido por la citada sección 244. Textualmente, «*For purposes of this section, the term “covered agency” means the Environmental Protection Agency and the Occupational Safety and Health Administration of the Department of Labor*».

Bureau o, en su acrónimo en inglés, CFPB)³⁵. Casi no hace falta poner de relieve que se trata de tres agencias federales con una actividad reglamentadora muy intensa, que podría ser potencialmente entorpecedora de la actividad de las pequeñas empresas. A las repercusiones jurídicas que tiene esta mención específica de la OSHA, que son muchas, tendré que referirme en su momento.

4. La SBREFA de 1996 modifica expresamente tres Leyes federales, la primera de las cuales —enmendada por sus Subtítulos A y B— es una Ley icónica en los Estados Unidos. Se trata de la Ley de la Pequeña Empresa (*Small Business Act*) de 1958³⁶, promulgada por el Presidente republicano Dwight D. EISENHOWER, la cual derogó una anterior del mismo nombre, promulgada en 1953³⁷. Es una norma *mainstreaming*, desde el punto de vista territorial (al igual que sucede con la Ley federal de Seguridad Social de 1935), al aclararse en ella que «la expresión “Estados Unidos” incluye los diversos Estados [federados], los Territorios y posesiones de los Estados Unidos, la Mancomunidad de Puerto Rico, el Territorio fiduciario de las Islas del Pacífico, y el Distrito de Columbia»³⁸, afirmándose en su sección 2 —sin ningún carácter retórico— que la «seguridad y bienestar [de esta Nación] no pueden conseguirse, salvo que se promueva y desarrolle la capacidad

35 Sobre el tema, QUINN Jr., Thomas P., «The rise and fall of the CFPB overdraft final rule», *Consumer Finance Law Quarterly Report*, núm. 78 (2025), págs. 177 y ss.

36 Su referencia oficial es Public Law 85-536. Su texto actualizado puede localizarse en el sitio en Internet del Gobierno federal <https://www.govinfo.gov> (con acceso directo en <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1834/pdf/COMPS-1834.pdf>).

37 Su referencia oficial es Public Law 83-163, 67 Stat. 232. Sobre dicha Ley de 1958, véase CHEAV, Votey, «Programs of parity: Current and historical understandings of the Small Business Act’s section 8(A) and hubzone programs», *DePaul Business & Commercial Law Journal*, núm. 12 (2014), págs. 477 y ss.; y TOWNSEND, Halley, «Big Little lies: How loopholes in the Small Business Act allow large business to profit», *Washington and Lee Law Review Online*, núm. 79 (2022), págs. 25 y ss.

38 Cfr. sección 4(a). Textualmente, «the term “United States” includes the several States, the Territories and possessions of the United States, the Commonwealth of Puerto Rico, the Trust territory of the Pacific Islands, and the District of Columbia».

actual o potencial de la pequeña empresa»³⁹, a cuyo efecto «se declara política del Congreso que el Gobierno deberá ayudar, asesorar, apoyar y proteger, en la medida de lo posible, los intereses de las pequeñas empresas, con la finalidad de preservar la libre competencia empresarial, de asegurar que una proporción justa de las compras totales, y de las contrataciones y subcontratas de bienes y servicios, del Gobierno (incluidas las contrataciones o subcontratas de mantenimiento, reparación o construcción, pero sin limitarse a ellas), se otorgará a las pequeñas empresas, de asegurar que una proporción justa del total de ventas de bienes del Gobierno se realizará a dichas empresas, y para mantener y reforzar la economía general de la Nación»⁴⁰. La guardiana encargada de que esta Ley se cumpla es una agencia federal singular —no adscrita a ningún concreto Ministerio—, denominada Administración de la Pequeña Empresa (*Small Business Administration* o, en su acrónimo en inglés, SBA⁴¹, que cuenta con su propio sitio en Internet⁴²). En relación con ella, la sección 4 de la Ley afirma que «para que se cumplan los objetivos de esta Ley, se crea por ella una agencia con el nombre de “Administración de la Pequeña Empresa” (en adelante, denominada Administración), cuya gestión se someterá a la dirección y supervisión generales del Presidente [de los Estados Uni-

39 Cfr. apartado (a). Textualmente, «*security and well-being cannot be realized unless the actual and potential capacity of small business*».

40 *Ibidem*. Textualmente, «*It is the declared policy of the Congress that the Government should aid, counsel, assist, and protect, insofar as is possible, the interests of small-business concerns in order to preserve free competitive enterprise, to insure that a fair proportion of the total purchases and contracts or subcontracts for property and services for the Government (including but not limited to contracts or subcontracts for maintenance, repair, and construction) be placed with small-business enterprises, to insure that a fair proportion of the total sales of Government property be made to such enterprises, and to maintain and strengthen the overall economy of the Nation*».

41 Sobre la misma, véase CATLETT, Lindsey, «Did the Small Business Administration strip certain small business of constitutional rights? Adult entertainers' eligibility under the paycheck protection program», *Cumberland Law Review*, núm. 54 (2024), págs. 17 y ss.

42 Ubicado en <https://www.sba.gov>.

dos]»⁴³, teniendo en cuenta que su sede principal radicará en la capital de la Nación («en el Distrito de Columbia»⁴⁴, y que su gestión «se confiará a un Administrador, que será designado de entre la sociedad civil por el Presidente, con el consejo y el consentimiento del Senado, y que deberá ser una persona de cualificaciones sobresalientes, conocida por tener familiaridad y simpatía por las necesidades y problemas de la pequeña empresa»⁴⁵.

5. La segunda Ley federal reformada por la SBREFA de 1996, a través de su Subtítulo C, es —como indica el rótulo de este último— la Ley de Acceso Igual a la Justicia (*Equal Access to Justice Act*) de 1980, promulgada por el Presidente demócrata Jimmy CARTER, cuando estaba casi concluyendo su único mandato⁴⁶. Carece de preámbulo, aunque su denominación oficial abreviada resulta extraordinariamente significativa (literalmente, «Una Ley para enmendar la Ley de la Pequeña Empresa, para proveer el pago por los Estados Unidos de ciertos honorarios y costes causados a las partes ganadoras en reclamaciones administrativas contenciosas de las agencias federales y en procesos civiles ante las

43 Cfr. apartado (a). Textualmente, «*In order to carry out the policies of this Act there is hereby created an agency under the name "Small Business Administration" (herein referred to as the Administration), which Administration shall be under the general direction and supervision of the President.*».

44 *Ibidem*. Textualmente, «*in the District of Columbia*».

45 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*shall be vested in an Administrator who shall be appointed from civilian life by the President, by and with the advice and consent of the Senate, and who shall be a person of outstanding qualifications known to be familiar and sympathetic with small business needs and problems*».

46 Referencia oficial Public Law 96-481, 94 Stat. 2327. Sobre la misma, véase RUSO, Shari S., «Will sun rise again for the Equal Access to Justice Act?», *Brooklyn Law Review*, núm. 48 (1982), págs. 265 y ss.; SULLIVAN, John J., «The Equal Access to Justice Act in the federal courts», *Columbia Law Review*, núm. 84 (1984), págs. 1089 y ss.; BAIER, Lowell E., «Reforming the Equal Access to Justice Act», *Journal of Legislation*, núm. 38 (2012), págs. 1 y ss.; KORPICS, Brian, AUSTIN, Jay y MYERS, Bruce, «Shifting the debate: in defense of the Equal Access to Justice Act», *Environmental Law Reporter News & Analysis*, núm. 43 (2013), págs. 10985 y ss.; y YIN, Tung, «Are losing arguments completely irrelevant to the Equal Access to Justice Act? A response to Professor Krishnan», *Ohio State Law Journal Online*, núm. 82 (2021), págs. 95 y ss.

Cortes de los Estados Unidos, y para otros propósitos»⁴⁷, cabiendo indicar sumariamente —respecto de su contenido— lo siguiente: 1) crea una excepción a la tradicional regla norteamericana (que se remonta a los orígenes de los Estados Unidos, como Nación), según la cual la parte vencedora en un pleito no tiene derecho a cobrar honorarios de abogado de la parte vencida⁴⁸; 2) al amparo de esta excepción, la parte vencedora puede pretender que la agencia federal vencida sea condenada en costas, abonándole los gastos extrajudiciales y judiciales en que hubiese incurrido⁴⁹; y 3) sólo pueden beneficiarse de esta excepción litigantes económicamente débiles, como es —presuntivamente— el caso de las pequeñas empresas. Pues bien, como comprobaremos en su momento, la SBREFA de 1996 amplía los supuestos en que la parte litigante contra una agencia federal puede llegar a obtener esa condena en costas, dejando claro —en los dos grandes preceptos del Código de los Estados Unidos por ella modificados, que son la sección 504(b)(1)(B) del Título 5, relativa a «Procedimientos administrativos [*Administrative Proceedings*]», y la sección 2412(d)(2)(B) del Título 28, relativa a «Procesos Judiciales [*Judicial Proceedings*]»— que el litigante protegido, entre otros, es «una pequeña entidad tal y como la define la sección 601 [del Título 5 del Código de los Estados Unidos]»⁵⁰, resultando que este último precepto afirma que «la expresión “pequeña entidad” tendrá el mismo significado que las expresiones “pequeña empresa”, “pequeña organización” y “pequeña jurisdicción gubernamental”»⁵¹, así como que «la expresión “pequeña empresa” tiene el mismo significado que la expresión “pequeño nego-

47 Textualmente, «*To amend the Small Business Act, to provide for the payment of the United States of certain fees and costs incurred by prevailing parties in Federal agency adjudications and in civil actions in courts of the United States, and for other purposes*».

48 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *El abogado laboralista. Nombres ilustres norteamericanos y sus pares asimétricos españoles*, Atelier (Barcelona, 2024), págs. 58 y ss.

49 *Ibidem*, págs. 63 y ss.

50 Textualmente, «*a small entity as defined in section 601*».

51 Cfr. apartado (6). Textualmente, «*the term “small entity” shall have the same meaning as the terms “small business”, “small organization” and “small governmental jurisdiction”*».

cio” a que se refiere la sección 3 de la Ley de la Pequeña Empresa»⁵², al cual me referiré con más detalle en su momento.

6. La tercera Ley federal modificada por la SBREFA de 1996, a través de su Subtítulo D, fue la Ley de Flexibilidad Reglamentadora (*Regulatory Flexibility Act*) de 1980, asimismo promulgada por el Presidente Jimmy CARTER⁵³. Al igual que las otras dos Leyes federales a que antes me referí, se orienta frontalmente a proteger las pequeñas empresas, pero ahora frente a la actividad reglamentadora de las agencias federales, afirmando en su sección 2 (equivalente a su preámbulo), entre otras cosas, lo siguiente: 1) que «las leyes y reglamentos ideados para aplicarse a entidades de gran tamaño se han aplicado uniformemente a pequeñas empresas, pequeñas organizaciones y pequeñas jurisdicciones gubernamentales, aun cuando los problemas que provocaron la acción gubernamental pueden no haber sido causados por esas entidades más pequeñas»⁵⁴; 2) que «las exigencias uniformes federales de reglamentación e información han impuesto en muchos casos exigencias que sobrecargan innecesariamente y desproporcionadamente, incluidos costes jurídicos, contables y de asesoramiento, sobre las pequeñas empresas, pequeñas organizaciones y pequeñas jurisdicciones gubernamentales, que tienen recursos

52 Cfr. apartado (3). Textualmente, «*the term “small business” has the same meaning as the term “small business concern” under section 3 of the Small Business Act*».

53 Referencia oficial Public Law 96-354, 94 Stat. 1164. Sobre la misma, véase VERKUIL, Paul R., «A critical guide to the Regulatory Flexibility Act», *Duke Law Journal*, 1982 (1982), págs. 213 y ss.; FREEDMAN, Doris S., SINGER, Barney y SWAIN, Frank S., «The Regulatory Flexibility Act: Orienting federal regulating to small business», *Dickinson Law Review*, núm. 93 (1989), págs. 439 y ss.; y HOLMAN, Keith W., «The Regulatory Flexibility Act at 25: Is the law achieving its goal?», *Fordham Urban Law Journal*, núm. 33 (2006), págs. 1119 y ss.

54 Cfr. apartado (a)(2). Textualmente, «*laws and regulations designed for application to large scale entities have been applied uniformly to small businesses, small organizations, and small governmental jurisdictions even though the problems that gave rise to government action may not have been caused by those smaller entities*».

limitados»⁵⁵; y 3) que «las reglamentaciones innecesarias crean barreras de entrada en muchos sectores y disuaden a potenciales emprendedores de introducir productos y procedimientos beneficiosos»⁵⁶, así como que «la práctica de tratar como equivalentes a todas las empresas, organizaciones y jurisdicciones gubernamentales reglamentadas, puede conducir al uso ineficiente de los recursos reglamentadores de las agencias, a problemas de exigencia del cumplimiento y, en algunos casos, a actuaciones incongruentes con los objetivos legislativos de la legislación de salud, seguridad, medioambientales y económicos»⁵⁷. De ahí, al efecto de proteger los intereses actuales o potenciales de las pequeñas empresas, que impusiese a las agencias federales reglamentadoras, como parte del procedimiento administrativo para la elaboración de sus reglamentos, la realización de un «análisis» de impacto, no sólo «inicial», sino también «final», sobre las pequeñas empresas, que perfeccionan y refinan las enmiendas operadas por la SBREFA de 1996 (y que imponen exigencias especiales a la OSHA, como adelanté más arriba, al efecto de elaborar normas mínimas de prevención de riesgos laborales), a que me referiré en su momento. Como en toda la legislación a que vengo refiriéndome, también en esta Ley de Flexibilidad Reglamentadora vuelve a resultar clave el concepto de pequeña empresa. Y de nuevo, este concepto tiene un significado uniforme, pues —según ella— «la expresión “pequeña empresa” tiene el mismo significado que la

55 Cfr. apartado (a)(3). Textualmente, «uniform Federal regulatory and reporting requirements have in numerous instances imposed unnecessary and disproportionately burdensome demands including legal, accounting and consulting costs upon small businesses, small organizations, and small governmental jurisdictions with limited resources».

56 Cfr. apartado (a)(5). Textualmente, «unnecessary regulations create entry barriers in many industries and discourage potential entrepreneurs from introducing beneficial products and processes».

57 Cfr. apartado (a)(6). Textualmente, «the practice of treating all regulated businesses, organizations, and governmental jurisdictions as equivalent may lead to inefficient use of regulatory agency resources, enforcement problems, and, in some cases, to actions inconsistent with the legislative intent of health, safety, environmental and economic welfare legislation».

expresión “pequeño negocio” a que se refiere la sección 3 de la Ley de la Pequeña Empresa»⁵⁸.

7. Además de sus enmiendas de otras Leyes federales, la SBREFA de 1996 tiene igualmente su propio contenido, aunque incorporado al Código de los Estados Unidos. Es el caso de su Subtítulo E y último (rotulado, recuérdese, «Revisión por el Congreso»), que obliga a las agencias federales reglamentadoras, antes de que los reglamentos por ellas elaborados se publiquen en el *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos* (el *Federal Register*, recuérdese también), a someter a ambas Cámaras del Congreso (esto es, la Cámara de Representantes y el Senado) el proyecto de reglamento, con la finalidad de que se controle la regularidad procedimental del mismo (incluido su análisis inicial y final de impacto sobre las pequeñas empresas), teniendo en cuenta que el Congreso puede llegar a desaprobado el reglamento así controlado (el precepto clave del Subtítulo en cuestión se rotula «Procedimiento de desaprobación del Congreso [*Congressional disapproval procedure*]»⁵⁹, exigiéndose un informe previo del Controlador General de Cuentas [*Comptroller General*] de los Estados Unidos)⁶⁰, aunque la eventual resolución conjunta («*joint resolution*») de ambas Cámaras podría también ser vetada por el Presidente de los Estados Unidos, cabiendo entonces —con sujeción a las reglas ordinarias— que el Congreso levante, a su vez, ese veto⁶¹ (en el propio Subtítulo E, existe un precepto en el que se afirma que «ninguna resolución, consideración, acción u omisión [ocurridas] al amparo de este Capítulo se someterá a revisión judicial»⁶²). Existen incluso registros de reglamentos federales que han sido

58 Cfr. sección 601(3) del Título 5 del Código de los Estados Unidos, introducida por la sección 3(a) de la Ley de Flexibilidad Reglamentadora. Textualmente, «*the term “small business” has the same meaning as the term “small business concern” under section 3 of the Small Business Act*».

59 Cfr. sección 802 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

60 Cfr. sección 801(a)(2)(A) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

61 Cfr. sección 801(a)(3) del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

62 Cfr. sección 805 del Título 5 del Código de los Estados Unidos. Textualmente, «*No determination, finding, action, or omission under this chapter shall be subject to judicial review*».

derogados utilizando este Subtítulo de la SBREFA⁶³ (hasta el 11 diciembre 2025, sólo el Presidente Donald TRUMP ha llegado a firmar hasta 22 resoluciones conjuntas del Congreso, desaprobando concretos reglamentos de agencias federales y de los Estados federados, dentro del total de 42 normas reglamentarias desaprobadas por el Congreso)⁶⁴, aunque —en los 30 años de vigencia de la SBREFA— la primera resolución Presidencial de este tipo «fue en 2001, cuando el recientemente nombrado Presidente George W. Bush derogó una norma mínima sobre ergonomía [*ergonomics*], emanada por la Administración de Seguridad y Salud Laboral [esto es, por la OSHA] durante los meses finales de la Administración previa [del Presidente Bill CLINTON]»⁶⁵.

63 Véase, con estadísticas, gráficos y actividad al respecto de los sucesivos Presidentes, «Federal agency rules repealed under the Congressional Review Act», en https://ballotpedia.org/Federal_agency_rules_repealed_under_the_Congressional_Review_Act. Acerca de la misma, véase Nota anónima, «The mysteries of the Congressional Review Act», *Harvard Law Review*, núm. 122 (2009), págs. 2162 y ss.; LARKIN, Jr., Paul J., «The Congressional Review Act and judicial review», *Yale Law and Policy Review Inter Alia*, núm. 39 (2021), págs. 1 y ss.; CROSS, Jesse M., «Revisiting the Congressional Review Act», *Texas A&M Law Review*, núm. 11 (2023), págs. 1 y ss.

64 *Ibidem*.

65 *Ibidem*.

CAPÍTULO CUARTO

EL ECO DE LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996, EN LA LLAMADA «“LEY DE LA PEQUEÑA EMPRESA” PARA EUROPA» DE 2008

1. Aunque 22 años después de promulgada la Ley norteamericana de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (recuérdese, la SBREFA) de 1996 —a considerar, en realidad, como una hijuela de la Ley norteamericana de la Pequeña Empresa (*Small Business Act*) de 1958, a la que repetidamente se refiere, enmendándola incluso¹—, la Unión Europea acabó cayendo en la cuenta de que la actividad legislativa y reglamentaria no podía prescindir de un análisis de su impacto sobre las pequeñas empresas. Esta tardía reacción suya aparece formalizada en una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones, del año 2008², titulada «Pensar primero a pequeña escala», y

1 Véase *supra*, Capítulo Tercero, núm. 4.

2 Su referencia oficial es COM (2008) 394 final (localizable en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52008DC0394&from=FI>).

subtitulada «“Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas». En esta Comunicación, llaman poderosamente la atención dos aspectos. En primer lugar, el relativo a su inspiración inequívocamente norteamericana, puesto que los Estados Unidos son el único Estado tercero expresamente mencionado en la misma, al menos en tres ocasiones, a saber: 1) «en general, las PYME de la UE aún tienen menor productividad y crecen más lentamente que las de Estados Unidos»³; 2) «en EE.UU., el número de puestos de trabajo de las empresas supervivientes crece una media del 60 % antes de su séptimo año, mientras que en Europa oscila entre el 10 % y el 20 %»⁴; y 3) «el *Flash Eurobarómetro* sobre mentalidad empresarial muestra que el 45 % de los europeos preferiría trabajar como autónomo, frente a un 61 % en EE. UU.»⁵. En segundo lugar, el relativo a que la preconizada «“Small Business Act” para Europa», supuestamente equivalente de su homónima norteamericana, no tenía ningún carácter normativo, afirmándose —para prevenir todo tipo de equívoco— que «la denominación simbólica [*sic*] de “Act” [esto es, “Ley”] de esta iniciativa subraya la voluntad política de reconocer el papel central de las PYME en la economía de la UE y de articular por primera vez un marco político completo para la UE y sus Estados miembros»⁶, y recordándose en la presentación oficial de la Comunicación en cuestión —en la misma línea— que «no es un documento vinculante [*it is a non-binding document*], pero fue respaldado por el Consejo y ha recibido el apoyo del Consejo Europeo y el Parlamento Europeo»⁷.

2. El grueso del contenido de esta Comunicación se refiere a la enunciación de diez principios programáticos —a los que,

3 Cfr. apartado 2 (rotulado «Es momento de cambiar la política de la UE en materia de PYME»), párrafo tercero, inciso segundo.

4 *Ibidem*, inciso tercero.

5 Cfr. apartado 4 (rotulado «Transformar los principios en actuación política»), párrafo tercero, inciso primero.

6 Cfr. apartado 3 [rotulado «Una ambiciosa iniciativa política para las PYME: “Small Business Act” (SBA) para Europa»], párrafo cuarto.

7 Véase en <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/a-small-business-act-for-european-smes.html>.

a pesar de todo su retoricismo, aparentemente nada cabe objetar—, concretados del modo siguiente⁸: «I. Establecer un marco en el que los empresarios y las empresas familiares puedan prosperar y en el que se recompense el espíritu empresarial»; «II. Garantizar que los empresarios honestos que hayan hecho frente a una quiebra tengan rápidamente una segunda oportunidad»; «III. Elaborar normas conforme al principio de “pensar primero a pequeña escala”»; «IV. Hacer a las administraciones públicas permeables a las necesidades de las PYME»; «V. Adaptar los instrumentos de los poderes públicos a las necesidades de la PYME: facilitar la participación de las PYME en la contratación pública y utilizar mejor las posibilidades de ayuda estatal ofrecida a las PYME»; «VI. Facilitar el acceso de las PYME a la financiación y desarrollar un marco jurídico y empresarial que propicie la puntualidad de los pagos en las transacciones comerciales»; «VII. Ayudar a las PYME a beneficiarse más de las oportunidades que ofrece el mercado único»; «VIII. Promover la actualización de las cualificaciones en las PYME y toda forma de innovación»; «IX. Permitir que las PYME conviertan los desafíos medioambientales en oportunidades»; y «X. Animar y ayudar a las PYME a beneficiarse del crecimiento de los mercados». Al hilo de las explicaciones relativas a cada uno de estos principios, es claro que el más interesante de ellos —a mis concretos efectos— es el principio III, respecto del cual la Comisión se comprometía (e invitaba a los Estados miembros), entre otras varias cosas, a «evaluar rigurosamente la incidencia sobre las PYME de las futuras iniciativas legislativas y administrativas (“prueba de las PYME” [en inglés, “SME test”]) y tomar en consideración los resultados pertinentes»⁹, a «consultar a los interesados, incluidas las organizaciones de PYME, al menos ocho semanas antes de elaborar cualquier propuesta legislativa o administrativa que tenga repercusiones sobre las empresas»¹⁰, y a «utilizar medidas específicas para pequeñas empresas y microempresas, como deroga-

8 Véase su Anexo (rotulado «Intercambio de buenas prácticas en materia de política de PYME»).

9 Cfr. el apartado 4, subapartado III, párrafo cuarto.

10 *Ibidem*.

ciones, períodos de transición y exenciones, en especial de las obligaciones de informar o declarar, y otros enfoques a medida, cuando proceda»¹¹. Evidentemente, aquí la clave radica en el «test PYME», que debería tener en cuenta el Parlamento, al legislar, y el Gobierno, al promulgar normas reglamentarias. Es el equivalente del «análisis» de impacto (bien «inicial», bien «final») de las normas reglamentarias norteamericanas sobre la pequeña empresa, ya aludido con anterioridad, pero al que tendré que referirme luego en extenso, compulsando cuáles son en los Estados Unidos las consecuencias de su incumplimiento.

3. Prescindiendo de sucesivos pasos intermedios (como las evaluaciones a que fue sometida la recién citada Comunicación de la Comisión Europea en 2011, 2012, 2013, 2019 ó 2020)¹², el citado «Test PYME» forma parte a día de hoy de un gigantesco documento de más de 600 págs., fechado a julio de 2023 y titulado «“Better regulation” toolbox», que sólo puede manejarse en inglés¹³. Según se aclara en él, de un lado, «en general, la caja de herramientas presenta guías, consejos y buenas prácticas»¹⁴; y de otro lado, esta «caja de herramientas para una “mejor regulación” se usa internamente en la Comisión [a efectos, por ejemplo, de su iniciativa legislativa en la promulgación de Directivas] y contiene, por eso, referencias a procedimientos internos, así como a páginas de la intranet, que no están públicamente disponibles»¹⁵. En su Capítulo 3 (rotulado «Identificar impactos en evaluaciones, controles de aptitud y valoraciones del impacto [*Identifying impacts in evaluations, fitness checks*

11 *Ibidem.*

12 La última, aparentemente, es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones [referencia oficial COM/2020/103 final].

13 Localizable en el sitio en Internet de la Comisión Europea, ubicado en <https://commission.europa.eu> (con acceso directo en https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf).

14 Cfr. pág. 2.

15 *Ibidem.*

and impact assessments]), aparece alojada como «Herramienta n.º 23» el test que nos interesa, esto es, «el test PYME»¹⁶, respecto del que se afirma —con carácter introductorio— que «la Comisión pretende mejorar el entorno negocial para las PYMEs, anclando permanentemente el principio “piensa primero en pequeño” en el proceso de elaboración de normas»¹⁷, que «minimizar las cargas sobre las PYMEs es especialmente importante, porque los costes regulatorios a menudo afectan más proporcionalmente a las PYMES que a las grandes empresas, mientras que los beneficios regulatorios tienden a ser más igualmente distribuidos entre empresas de diferentes tamaños»¹⁸, y que «debería ser una práctica normal de los Estados miembros hacer uso de sus propios procedimientos para valorar y medir impactos sobre las PYMEs (el llamado “test PYME nacional”)»¹⁹. Siempre según este documento, se trata de un test que consta de cuatro pasos o «*steps*» (respectivamente relativos a «identificación de las empresas afectadas»²⁰, a «consulta a los propietarios de PYMES»²¹, a «valoración de impactos sobre las PYMES»²², y a «minimización de impactos negativos sobre las PYMES»²³), y que precipita en un cuadro («*Summary table*») de diez preguntas (más una pregunta «umbral»), a las que hay que responder²⁴. El documento ofrece incluso dos «ejemplos de buenas valoraciones de impactos sobre las PYMES»²⁵, realizadas por el personal de la Comisión (uno de ellos, relativo a una propuesta de Directiva), aunque se trata de documentos gigantescos, de incluso más de doscientas páginas.

16 Cfr. págs. 183 y ss.

17 Cfr. pág. 183.

18 *Ibidem*.

19 *Ibidem*.

20 Cfr. págs. 185-187.

21 Cfr. págs. 187-188.

22 Cfr. págs. 188-189.

23 Cfr. págs. 190-191.

24 Cfr. págs. 193-194.

25 Cfr. pág. 189.

4. En noviembre de 2024, se hizo público un informe elaborado por la gran patronal europea a nivel de la UE (*BusinessEurope*), por la Asociación Europea de Cámaras de Comercio e Industria (*Eurochambres*), así como por la patronal representativa de las PYMEs a nivel de la UE (*SME United*), titulado «SME Test Benchmark 2024»²⁶, donde se analiza el grado de cumplimiento por los diversos servicios de la Comisión Europea del «test PYME». Sus conclusiones, aunque no del todo desoladoras, constituyen una llamada de atención a la Comisión Europea, a la que se recuerda que «mientras que la mejor reglamentación para las PYMES ha ido creciendo en relevancia en la agenda de la UE, junto con ambiciosos anuncios y nuevas herramientas propuestas, la aplicación correcta y congruente del test PYME permanece como un hito [a lograr] en el proceso legislativo de la UE»²⁷. Entre otras deficiencias, este documento señala —en sus «Consideraciones principales»— las siguientes: 1) «aunque 22 de los 23 A[nálisis de]I[mpacto] se referían a diferencias entre los impactos de las iniciativas legislativas en PYMES y en grandes empresas, la subdivisión entre los diversos grupos de PYMES —microempresas, pequeñas empresas y empresas de tamaño medio— sólo se realizaba parcialmente en 4 de los 23 A[nálisis de]I[mpacto]s»²⁸; 2) «la presentación del impacto sobre las PYMES no ha sido siempre claro, y a 7 de las 23 iniciativas legislativas les faltaba un capítulo dedicado al Test PYME, que apoyase una presentación clara y totalizadora de los resultados»²⁹; y 3) «el análisis cuantitativo del impacto sobre las PYMES se llevó a cabo en 13 de los 23 A[nálisis de]I[mpacto]s»³⁰, aunque «permanecen significativas diferencias entre las valoraciones, siendo la mayor parte de ellas cualitativas, no cuantitativas»³¹. Evidente-

26 Localizable en el sitio en Internet de esta última patronal representativa de las PYMES, ubicado en <https://www.smeunited.eu> (con acceso directo en <https://www.smeunited.eu/publications/sme-test-benchmark-2024>).

27 Véase su Prólogo.

28 Cfr. pág. 5.

29 *Ibidem*.

30 *Ibidem*.

31 *Ibidem*.

mente, se trata sólo de una «muestra», aunque indicaría de que —también para la Comisión Europea— una cosa es predicar, y otra diferente dar trigo. Si un norteamericano lo leyese, se preguntaría por cuáles son las consecuencias jurídicas en la UE del incumplimiento de este test PYME por parte de la Comisión Europea; y más, teniendo en cuenta que la SBREFA de 1996 vincula al incumplimiento de los análisis de impacto (bien iniciales, bien finales) sobre las pequeñas empresas, si dicho incumplimiento fuese cometido por una agencia federal reglamentadora, consecuencias procedimentales y procesales concretas y detalladas, a las que tendré que referirme en su momento³².

5. En España, la transposición de estas recomendaciones de la Unión Europea a nuestro ordenamiento se produjo con la promulgación de la Ley 40/2015, de 1 octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, una de cuyas disposiciones extravagantes procedió a modificar la Ley 50/1997, del Gobierno³³. Según el nuevo artículo 26 de esta última, en la elaboración de normas con rango de ley y de normas reglamentarias, había que efectuar una «Memoria de Análisis de Impacto Normativo», afirmando —respecto del análisis de impacto económico y presupuestario— que «este análisis incluirá la realización del test PYME de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea»³⁴, así como —respecto de la identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta— que «se cuantificará el coste de su cumplimiento para la Administración y para los obligados a soportarlas con especial referencia al impacto sobre las pequeñas

32 Es de justicia poner de relieve, sin embargo, que en materia de reglamentación de la inteligencia artificial la Unión Europea va por delante de los Estados Unidos, habiéndose ya analizado por la mejor doctrina científica española el eventual impacto de dicha reglamentación europea sobre la prevención de riesgos laborales. Al respecto, véase GOÑI SEIN, José Luis, «Sistema de inteligencia artificial y prevención de los riesgos laborales. Obligaciones del proveedor y del empresario», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 1, núm extra 1 (2024), págs. 154 y ss.

33 Se trata de su disposición final 3.ª, apartado duodécimo.

34 Cfr. apartado 3, letra d).

y medianas empresas»³⁵. La conexión genética de estas novedades con el *soft law* de la Unión Europea la evidenciaba la exposición de motivos de la propia Ley 40/2015, de un lado, considerándolas «tributarias de las iniciativas llevadas a cabo sobre Better Regulation en la Unión Europea»³⁶; y de otro lado, mencionando expresamente incluso «la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de 25 de junio de 2008 (“A Small Business Act” for Europe)»³⁷. Para reglamentar el citado artículo 26 de la Ley del Gobierno, se promulgó el Real Decreto 931/2017, de 27 octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, en cuya exposición de motivos se indicaba que «es vocación del presente real decreto desarrollar estas previsiones legales, con importantes aspectos novedosos como el estudio del engarce con el derecho de la Unión Europea en el análisis jurídico, el estudio sobre la unidad de mercado y la competitividad y la realización del test PYME»³⁸, aunque luego su articulado —respecto de este test— se limitaba a afirmar que «se evaluará el efecto sobre las pequeñas y medianas empresas realizándose el test PYME, en los términos que se determine, de acuerdo con la práctica de la Comisión Europea, en la Guía Metodológica»³⁹, a aprobarse por Acuerdo del Consejo de Ministros. Pues bien, compulsada esta última en la página web del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública⁴⁰, cabe afirmar que España parece haber renunciado a tener su propio «test PYME nacional», dado que en el documento allí obrante denominado «Guía Metodológica para la Elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo» sólo se indica, en un subepígrafe rotulado «Efec-

35 *Ibidem*, letra e).

36 Cfr. apartado VI, párrafo penúltimo, inciso primero.

37 *Ibidem*, inciso segundo.

38 Cfr. párrafo noveno, inciso segundo.

39 Cfr. artículo 2 (rotulado «Estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo»), apartado 1, letra d), núm. 1.º, párrafo segundo.

40 Ubicada en <https://portal.mineco.gob.es> (con acceso directo en https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/economia/ficheros/guia_metodologica_ain.pdf).

tos sobre las PYMEs»⁴¹, que «se trata de identificar, en particular, la incidencia diferencial en las empresas en función de su tamaño», que «deben tenerse en cuenta las peculiaridades de estas empresas», y por último, que «las PYMES constituyen aproximadamente el 90 % del tejido empresarial español, y se caracterizan por la elevada incidencia que tienen los costes fijos, en los que repercuten de manera especial los costes del cumplimiento reglamentario».

6. En relación con el cumplimiento del tan citado «test PYME» de impacto reglamentario (hay que suponer, que en la versión del mismo utilizada por la Comisión Europea), resulta ilustrativa una reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 29 septiembre 2025⁴², relativa a la anulación parcial del Real Decreto 893/2024, de 10 septiembre, regulador de la protección de la seguridad y salud laboral en el ámbito del servicio del hogar familiar. Lo anulado fue la disposición final primera del mismo, específicamente relativa a la regulación del régimen preventivo concreto para el personal del servicio de ayuda a domicilio, al considerar insuficiente la Memoria de Impacto de Análisis Normativo (MAIN), que justificaba la promulgación del precepto en cuestión, que la Abogacía del Estado calificaba como Memoria «escueta»⁴³. Llama poderosamente la atención, de un lado, el detallado análisis que la Sala efectúa del contenido de dicha Memoria, repasando sus epígrafes relativos a «la oportunidad de la propuesta»⁴⁴, a «las alternativas consideradas»⁴⁵, a su «impacto económico»⁴⁶, a su «impacto presupuestario»⁴⁷, a su «impacto en la competencia»⁴⁸, así como a su «impacto por razón de género»⁴⁹; y de otro lado, que no haga ninguna referencia a su impacto sobre las pequeñas y medianas

41 Cfr. pág. 23.

42 Referencia ECLI:ES:TS:2025:4261.

43 Cfr. Fundamento de Derecho segundo, letra B).

44 Cfr. Fundamento de Derecho tercero.

45 *Ibidem*.

46 *Ibidem*.

47 *Ibidem*.

48 *Ibidem*.

49 *Ibidem*.

empresas, silenciando toda alusión a si se había realizado o no, en este concreto caso, el «test PYME». Esta última cuestión no fue abordada por la Sala, al considerar insuficiente el análisis efectuado, en lo que respectaba a los impactos económico y sobre la competencia, concluyendo —con cita de jurisprudencia anterior de la propia Sala— que «en el caso de autos, entendemos que la Memoria que acompaña al Real Decreto recurrido resulta palmariamente insuficiente, lo que determina la nulidad de la norma reglamentaria que nos ocupa»⁵⁰, con condena en costas a la Administración [«cuatro mil euros (4.000 euros), más el IVA si procediera»]⁵¹. Resultó clave, además, frente a todas las vaguedades de la Memoria elaborada por el Gobierno, el hecho de que «la parte actora [integrada por cuatro patronales del sector] aporta informe pericial no impugnado por la Administración demandada, que cuantifica el coste derivado del cumplimiento de las obligaciones impuestas ... y, en particular, el relativo a la evaluación de riesgos y la adopción de medidas preventivas ... a través de un proveedor externo de servicios de prevención de riesgos laborales (PRL), en 140,84 euros por domicilio/año, y en 175,83 euros por domicilio año cuando el servicio se realiza con técnicos propios o mediante la subcontratación de proveedores de PRL»⁵², concluyendo asimismo que «a finales de 2023, se contabilizaban un total de 640.000 personas usuarias del S[ervicio de]A[yuda a]D[omicilio], lo que supone que el coste anual para el sector ascendería a 90.137.600 euros o a 112.531.200 euros, según la evaluación se realice con medios propios o se subcontrate»⁵³.

7. Lógicamente, en congruencia con lo pedido por las cuatro patronales recurrentes, esta Sentencia se limitó a anular la disposición final primera del Real Decreto 893/2024, dejando incólume el grueso de su contenido, relativo a la prevención de riesgos laborales de los trabajadores al servicio del hogar familiar. La exposición de motivos de este

50 *Ibidem.*

51 *Cfr.* Fundamento de Derecho cuarto.

52 *Cfr.* Fundamento de Derecho tercero.

53 *Ibidem.*

Real Decreto, centrada en las «personas trabajadoras», sólo contiene unas pocas referencias marginales a las «personas empleadoras», aunque una de ellas concrete «la falta de entidad empresarial de la persona empleadora»⁵⁴, lo que podría llegar a hacer pensar que se inaplicase, en este concreto caso, el tan citado «test PYME», al no tratarse el hogar familiar ni siquiera de una microempresa, en sentido empresarial usual. Es cierto que el Derecho de prevención de riesgos laborales de la Unión Europea no se aplica a este peculiar segmento del empleo («con exclusión de los trabajadores al servicio del hogar familiar», según la Directiva 89/391/CEE)⁵⁵, lo que explica —como jalea la exposición de motivos del propio Real Decreto— que su promulgación traiga causa no de las Directivas europeas sobre seguridad y salud laboral, sino de «los compromisos asumidos con la ratificación del Convenio núm. 189 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre condiciones relativas al trabajo decente para los trabajadores domésticos»⁵⁶, añadiendo que «esta norma cumple con la obligación del artículo 13 del citado convenio, consistente en adoptar medidas para asegurar la seguridad y salud en el trabajo de este colectivo»⁵⁷. Ahora bien, con independencia de que la obligación de realizar el «test PYME» la impone, con carácter general, el artículo 26 de la citada Ley 50/1997, del Gobierno (no mencionada, por ningún lado, en la exposición de motivos del Real Decreto), lo cierto es que el carácter *ultra vires* de este último resulta evidente, si comparado su contenido con el del Convenio núm. 189 de la OIT, que dice desarrollar. En efecto, según su artículo 17, «todo Miembro deberá formular y poner en práctica *medidas relativas a la inspección de trabajo*, la aplicación de las normas y las sanciones, *prestando debida atención a las características especiales del trabajo doméstico*, en conformidad con la legislación nacional», lo que en absoluto sucede en este caso, pues no se ha tomado la precaución de modificar la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, con la consecuencia de que

54 Cfr. apartado II, párrafo segundo.

55 Cfr. artículo 3 (rotulado «Definiciones»), letra a).

56 Cfr. apartado II, párrafo penúltimo.

57 *Ibidem*.

a las «personas empleadoras» de trabajadores al servicio del hogar familiar tuviese que aplicárseles —frente al compromiso internacional asumido por nuestro país— el régimen de infracciones y sanciones administrativas sociales «común», como si se tratase de empleadores —al igual que el resto de empresarios cubiertos por dicha Ley— que desarrollan una auténtica actividad empresarial.

CAPÍTULO QUINTO

EL CONCEPTO DE PEQUEÑA EMPRESA MANEJADO POR LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. Como es lógico, uno de los conceptos clave en la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996 (la SBREFA, recuérdese), que trasciende incluso a la propia denominación de esta Ley federal, es el concepto de pequeña empresa (*small business*). Se trata de una norma que contiene hasta tres listas distintas de definiciones, en sus secciones 211 y 221 (dos), incluidas las tres en sus Subtítulos A y B, los cuales —como puse de relieve en su momento— se orientan a enmendar la Ley de la Pequeña Empresa (*Small Business Act*) de 1958, indicando concordemente dos de estas listas que «las expresiones “regla” y “pequeña entidad” tienen los mismos significados que en la sección 601 del Título 5 del Código de los Estados Unidos»¹. Pues bien, de acuerdo con este último precepto, «la expresión “pequeña entidad” tendrá el mismo signifi-

1 Cfr. sección 211(1) y sección 221(1). Textualmente, «*the terms “rule” and “small entity” have the same meanings as in section 601 of title 5, United States Code*».

cado que las expresiones “pequeña empresa”, “pequeña organización” y “pequeña jurisdicción gubernamental”², procediendo a definir en el propio precepto cada una de estas tres expresiones, en los siguientes términos literales: 1) «la expresión “pequeña empresa” tiene el mismo significado que la expresión “pequeño negocio”, al amparo de la sección 3 de la Ley de la Pequeña Empresa»³; 2) «la expresión “pequeña organización” significa cualquier empresa sin ánimo de lucro, con titularidad y gestión independientes, y que no sea dominante en su ámbito»⁴; y 3) «la expresión “pequeña jurisdicción gubernamental” significa el gobierno de ciudades, condados, ayuntamientos, municipios, pueblos, distritos escolares o distritos especiales, con una población de menos de cincuenta mil [habitantes]»⁵. Lógicamente, prescindiendo del concepto de «pequeña entidad», el que a mí de verdad me interesa es el de «pequeña empresa», a cuyo efecto resulta indeclinable examinar el concreto precepto legal a que su definición remite, esto es, la citada sección 3 de la Ley de la Pequeña Empresa. Anticipo que dicha definición posee un matiz en el Código de los Estados Unidos —sobre el que tendré que volver un poco más adelante—, literalmente relativo a que «salvo que una agencia [federal], tras consulta con el Servicio de Asesoramiento de la Administración de la Pequeña Empresa [recuérdese, la agencia federal encargada de velar por el cumplimiento de la Ley de la Pequeña Empresa] y de haber dado oportunidad a una consulta pública, establezca una o más definiciones de dicha expresión que se adecúen a las actividades de la agencia, y

2 Cfr. apartado (6). Textualmente, «*the term “small entity” shall have the same meaning as the terms “small business”; “small organization” and “small governmental jurisdiction”*».

3 Cfr. apartado (3). Textualmente, «*the term “small business” has the same meaning as the term “small business concern” under section 3 of the Small Business Act*».

4 Cfr. apartado (4). Textualmente, «*the term “small organization” means any not-for-profit enterprise which is independently owned and operated and is not dominant in its field*».

5 Cfr. apartado (5). Textualmente, «*the term “small governmental jurisdiction” means governments of cities, counties, towns, townships, villages, school districts, or special districts, with a population of less than fifty thousand*».

publique dicha definición(ones) en el Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos»⁶.

2. La sección 3 (rotulada «Definiciones») de la Ley de la Pequeña Empresa de 1958⁷ es —sin hipérbole— un precepto gigantesco, aunque a mi sólo me interesa considerar su subsección (a), asimismo de tamaño gigantesco, pues es la porción del precepto que contiene la definición de «pequeños negocios [*small business concerns*]» (así, en plural). Esta subsección, a pesar de todas sus complejidades, está construida sobre tres grandes ejes estructuradores. En primer lugar, el relativo a que para determinar el tamaño de un pequeño negocio cabe utilizar diversos factores (literalmente, «el número de trabajadores, el volumen del negocio en dólares, el valor neto, los ingresos netos, una combinación de los mismos, u otros factores apropiados»)⁸. En segundo lugar, el relativo a que no puede existir un único concepto uniforme de pequeño negocio, al tratarse de un concepto poliédrico, variable según el concreto sector de actividad económica en el que el negocio actúe (literalmente, «se asegurará que el estándar de tamaño varía de sector a sector en la medida necesaria para reflejar las diferentes características de los diversos sectores»⁹, teniendo en cuenta que «se puede establecer o aprobar un estándar de tamaño para un grupo de 4 dígitos de los códigos del Sistema de Clasifica-

6 Cfr. sección 601(3). Textualmente, «*unless an agency, after consultation with the Office of Advocacy of the Small Business Administration and after opportunity for public comment, establishes one or more definitions of such term which are appropriate to the activities of the agency and publishes such definition(s) in the Federal Register*».

7 El texto consolidado de esta Ley, cuya última enmienda se produjo por Ley de 23 diciembre 2024, puede consultarse en el sitio en Internet del Gobierno de los Estados Unidos, apareciendo almacenado en www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1834/pdf/COMPS-1834.pdf.

8 Cfr. subsección (a)(2)(B). Textualmente, «*number of employees, dollar volume of business, net worth, net income, a combination thereof, or other appropriate factors*».

9 Cfr. subsección (a)(3). Textualmente, «*shall ensure that the size standard varies from industry to industry to the extent necessary to reflect the differing characteristics of the various industries*».

ción de la Industria Norteamericana»)¹⁰. En tercer lugar, el relativo a que se otorga competencia a la Administración de la Pequeña Empresa (esto es, recuérdese, la agencia federal encargada de exigir el cumplimiento de la Ley de la Pequeña Empresa) para elaborar el reglamento que contenga la lista detallada de tamaños de las pequeñas empresas, según los sectores a que pertenezcan, describiéndose pormenorizadamente los diversos trámites que dicha agencia debe cumplimentar para elaborarla (en un subapartado rotulado «Creación de la norma reglamentaria propuesta [*Proposed Rulemaking*]»)¹¹, teniendo en cuenta que las pequeñas empresas afectadas pueden efectuar reclamaciones ante la agencia para que reconsidere la clasificación efectuada (literalmente, «Petición de reconsideración de los estándares de tamaño [*Petitions for Reconsideration of Size Standards*]»)¹², que existe un plazo de prescripción para reclamar («no después de los 30 días siguientes a la publicación en el Boletín Oficial de los Estados Unidos del aviso de reglamento final»)¹³, y que «la publicación del reglamento definitivo en el Boletín Oficial de los Estados Unidos ... se considerará actuación definitiva de la agencia, a efectos de pretender su revisión judicial»¹⁴, resultando esto último perfectamente explicable, pues en los Estados Unidos se considera un privilegio —a la vista de la hiper-protección normativa que lleva aparejada— tener la consideración jurídica de «pequeño negocio».

3. La vigente lista de estándares de tamaño de los pequeños negocios norteamericanos aparece publicada en el *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos*, con indicación de que la última modificación que padeció se produjo

10 Cfr. subsección (a)(7). Textualmente, «*may establish or approve a single size standard for a grouping of 4-digit North American Industry Classification System codes*».

11 Cfr. subsección (a)(6).

12 Cfr. subsección (a)(9).

13 Cfr. subsección (a)(9)(B). Textualmente, «*not later than 30 days after the publication in the Federal Register of the notice of final rule*».

14 Cfr. subsección (a)(9)(D). Textualmente, «*The publication of a final rule in the Federal Register ... shall be considered final agency action for purposes of seeking judicial review*».

el pasado 5 diciembre 2025¹⁵. Se trata de un documento gigantesco, en el que se reproduce la lista contenida en la sección 121.201 (rotulada ¿Qué estándares de tamaño ha identificado la Administración de la Pequeña Empresa por códigos del Sistema de Clasificación de la Industria Norteamericana? [*What size standards has SBA identified by North American Industry Classification codes?*]) del Título 13 del Código de Reglamentos Federales (*Code of Federal Regulations*), siendo su nombre oficial el de «Estándares de Tamaño de Pequeña Empresa por Industria CSCIA [*Small Business Size Standards by NAICS Industry*]». En ella, aparecen descritos todos los grandes sectores económicos norteamericanos, desde el sector 11 («Agricultura, Silvicultura, Pesca y Caza [*Agriculture, Forestry, Fishing and Hunting*]») hasta el sector 81 (Otros Servicios. Excepto Administración Pública [*Other Services. Except Public Administration*]), fijándose el tamaño de la empresa (bien por su cifra de negocios, bien por su cifra de activos, bien por su número de trabajadores), en función de cuál sea el concreto subsector de actividad económica (con su número de código) al que pertenezca dicha empresa. Como cabe imaginar, estos tamaños son extraordinariamente variados y fluctuantes —como quiere la Ley de la Pequeña Empresa—, considerándose que una empresa petrolera («*Drilling oil and gas wells*»), por ejemplo, es pequeña empresa, si emplea hasta 1.000 trabajadores; o que un banco («*Commercial banking*») es pequeña empresa, si su cifra anual de activos no excede de 850 millones de dólares, o que un supermercado («*Supermarkets and other grocery retailers*») también lo es, si factura hasta 40 millones de dólares al año, al igual que un despacho de abogados («*Offices of Lawyers*») que facture hasta 15,5 millones de dólares anualmente. He comprobado, sin embargo, que la cifra anual de negocios nunca excede la cantidad de 47 millones de dólares al año (por encima de esta cantidad, en consecuencia, ya no cabría hablar de pequeña empresa), así como que la cifra más baja

15 Localizable en el sitio en Internet de la Administración de la Pequeña Empresa, ubicada en <https://www.sba.gov> (con acceso directo en <https://www.sba.gov/document/support-table-size-standards>).

de trabajadores empleados (dependiendo siempre del concreto subsector económico) nunca es inferior a 100 trabajadores. Como es lógico, existe asimismo una infinidad de matices (por ejemplo, según que se trate o no de grupos de empresas). Estos últimos aparecen descritos en la multitud de notas a pie de página acompañantes a la lista.

4. Precisamente en materia de prevención de riesgos laborales, el recién citado umbral de 100 o más trabajadores apareció detalladamente analizado en la Norma Mínima Temporal de Emergencia sobre Vacunación y Pruebas de COVID-19 (*COVID-19 Vaccination and Testing Emergency Temporary Standard*), publicada por la OSHA en el *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos* de 5 noviembre 2021¹⁶, donde —para justificar que la misma se aplicase «a todos los empresarios que tengan un total de al menos 100 trabajadores»¹⁷— se razonaba, en esencia y con gran lujo de detalles¹⁸, lo siguiente: 1) «la OSHA confía en que los empresarios con 100 o más trabajadores serán capaces de cumplir rápidamente las exigencias de la norma mínima»¹⁹, mientras que «la OSHA confía menos en que los pequeños empresarios puedan hacer lo mismo sin una injusta interrupción»²⁰; 2) «este umbral de cobertura posibilitará que la norma mínima cubra a dos tercios de todos los trabajadores del sector privado de la nación»²¹; 3) «la norma mínima cubrirá las instalaciones más grandes, donde pueden ocurrir los brotes más

16 Cfr. *Federal Register*, vol. 86, núm. 212 (Jueves, 5 noviembre 2021), págs. 61402 y ss., localizable en el sitio en Internet del propio *Boletín Oficial Federal*, ubicado en <https://www.federalregister.gov> (con acceso directo en <https://www.federalregister.gov/documents/2021/11/05/2021-23643/covid-19-vaccination-and-testing-emergency-temporary-standard>).

17 Cfr. su apartado (b)(1).

18 Cfr. págs. 61511 y ss. (a triple columna).

19 Cfr. pág. 61511. Textualmente, «*OSHA is confident that employers with 100 or more employees will be able to meet the standard's requirements promptly*».

20 *Ibidem*. Textualmente, «*OSHA is less confident that smaller employers can do so without undue disruption*».

21 *Ibidem*. Textualmente, «*this coverage threshold will enable the standard to reach two-thirds of all private-sector workers in the nation*».

letales de COVID-19»²²; 4) «los trabajadores de empresas más grandes no deberían esperar a la protección de esta norma mínima, mientras la OSHA se toma el tiempo adicional necesario para valorar la factibilidad de la norma para las empresas más pequeñas»²³; y 5) «el 66 % de los negocios con menos de 100 trabajadores han sufrido pérdidas de ingresos que excedían el 30 %»²⁴, mientras que «por contraste, solamente el 27 % de las empresas más grandes con más de 100 trabajadores han experimentado caídas de ingresos de más del 30 %»²⁵. Se trataba de un análisis basado en minuciosos estudios económicos y estadísticos provenientes de muy diversas fuentes, detallados a lo largo de más de un centenar de páginas del *Boletín Oficial Federal de los Estados Unidos*, y que incluían los realizados por «la Federación Nacional de Empresas Independientes, la mayor parte de las cuales son empresas muy pequeñas»²⁶. Ahora bien, a pesar de su aparente objetividad, esta Federación Nacional (en conjunción con dos decenas de Estados Federados norteamericanos) acabó impugnando dicha Norma Mínima Temporal de Emergencia, con el resultado de que la Corte Suprema de los Estados Unidos la declarase nula en el caso *National Federation of Independent Business v. OSHA* (2022)²⁷, argumentado

-
- 22 *Ibidem*. Textualmente, «*the standard will reach the largest facilities, where the most deadly outbreaks of COVID-19 can occur*».
- 23 *Ibidem*. Textualmente, «*The employees of larger firms should not have to wait for the protections of this standard while OSHA takes the additional time necessary to assess the feasibility of the standard for smaller employers*».
- 24 *Ibidem*. Textualmente, «*66 % of businesses with fewer than 100 employees had suffered revenues losses exceeding 30 %*».
- 25 *Ibidem*. Textualmente, «*By contrast, only 27 % of larger businesses with more than 100 employees had seen revenue drops of more than 30 %*».
- 26 *Ibidem*. Textualmente, «*the National Federation of Independent Businesses, mostly very small businesses*».
- 27 Referencia oficial 595 U.S. 109. Comentándolo, véase DODD, Tyler A., «The ultimate congressional workaround: Why business should advocate the return of a robust and originalist nondelegation doctrine after *NFIB v. OSHA* and *Biden v. Missouri*», *Business, Entrepreneurship & Law Law Review*, núm. 6 (2022), págs. 50 y ss.; JEPSEN, Dean, «*NFIB v. OSHA: Weighing public safety against non-delegation*», *Public Interest Law Reporter*, núm. 27 (2022), págs. 63 y ss.; y MAY, Randolph J. y MAGLOUGHLIN, Andrew K., «*NFIB v. OSHA: A unified separation of*

que la OSHA se había excedido en el ejercicio de su potestad reglamentaria, al ordenar a los empresarios por encima del umbral citado «que asegurasen que sus trabajadores estén plenamente vacunados o demuestren un test negativo al menos una vez a la semana»²⁸, pues «la Ley [de Seguridad y Salud Laboral] autoriza al Ministro [de Trabajo] para establecer normas mínimas de seguridad *de los lugares de trabajo*, no medidas amplias de salud pública»²⁹, las cuales no podían considerarse «regulación de riesgos “laborales” y de la seguridad y salud de los “trabajadores”»³⁰, dado que «la COVID-19 puede extenderse, y lo hace, en los hogares, en las escuelas, durante eventos deportivos y en cualquier otro sitio en que se reúna gente»³¹, de manera que «permitir a la OSHA regular los riesgos de la vida diaria ... significaría expandir el poder regulador de la OSHA sin una clara autorización del Congreso»³².

5. En el inmenso conjunto actualmente vigente de normas mínimas de prevención de riesgos laborales elaborado por la OSHA, existe alguna contadísima excepción al concepto poliédrico típicamente norteamericano, por sectores de actividad económica, de pequeña empresa. Se trata, por ejemplo, del supuesto de hecho a que se refiere la sección 1904.1 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales, en la que se esta-

powers doctrine and Chevron’s no show», *South Carolina Law Review*, núm. 74 (2022), págs. 265 y ss. Con perspectiva comparada, véase ARUFE VARELA, Alberto, «Vacunación obligatoria de trabajadores frente al COVID-19. Análisis de Derecho comparado de los modelos alemán, francés y norteamericano», *Revista Crítica de Relaciones Laborales. Laborum*, núm. 5 (2022), págs. 173-174.

- 28 Cfr. pág. 115. Textualmente, «*to ensure their workforces are fully vaccinated or show a negative test at least once a week*».
- 29 Cfr. pág. 117. Textualmente, «*The Act empowers the Secretary to set workplace safety standards, not broad public health measures*».
- 30 Cfr. pág. 118. Textualmente, «*regulating “occupational” hazards and the safety and health of “employees”*».
- 31 *Ibidem*. Textualmente, «*COVID-19 can and does spread at home, in schools, during sporting events, and everywhere else that people gather*».
- 32 *Ibidem*. Textualmente, «*Permitting OSHA to regulate the hazards of daily life ... would significantly expand OSHA’s regulatory authority without clear congressional authorization*».

blece lo siguiente: 1) «si su empresa tenía 10 o menos trabajadores durante el último año natural, no necesita guardar los registros de accidentes y enfermedades de la OSHA, salvo que la OSHA o la Oficina de Estadísticas Laborales le informen por escrito de que debe guardar los registros»³³, aunque «todos los empresarios cubiertos por la OSH Act deben informar a la OSHA de cualquier incidencia relacionada con el trabajo que provoque la muerte, el internamiento hospitalario de uno o más trabajadores, la amputación [de un miembro] del trabajador, y la pérdida de un ojo del trabajador»³⁴; 2) «la excepción parcial por tamaño se basa [no en el número de trabajadores de cada centro de trabajo, sino] en el número de trabajadores del conjunto de la empresa»³⁵; y 3) «para determinar si está usted exento por causa del tamaño [de la empresa], necesita determinar el pico de empleo de su empresa durante el último año natural»³⁶, teniendo en cuenta que «si usted no tuvo más de 10 trabajadores en todo momento del último año natural, su empresa tiene derecho a la exención parcial por tamaño»³⁷. En todo caso, se trata de una excepción relativizada por la sección 1904.2 del propio Título 29 del Código de Reglamentos Federales, que procede a extender la recién citada exención parcial por tamaño, «si su establecimiento comercial está clasificado [como de bajo riesgo] en el apéndice A [de la Subparte B de la Parte 1904 del Título 29]»³⁸, que es un apéndice que contiene

33 Cfr. apartado (a)(1). Textualmente, «*If your company had 10 or fewer employees at all times during the last calendar year, you do not need to keep OSHA injury and illness records unless OSHA or the Bureau of Labor Statistics informs you in writing that you must keep records*».

34 *Ibidem*. Textualmente, «*all employers covered by the OSH Act must report to OSHA any work-related incident that results in a fatality, the in-patient hospitalization of one or more employees, an employee amputation, or an employee loss of an eye*».

35 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*The partial exemption for size is based on the number of employees in the entire company*».

36 Cfr. apartado (b)(2). Textualmente, «*To determine if you are exempt because of size, you need to determine your company's peak employment during the last calendar year*».

37 *Ibidem*. Textualmente, «*If you had no more than 10 employees at any time in the last calendar year, your company qualifies for the partial exemption for size*».

38 Cfr. apartado (a)(1). Textualmente, «*If your business establishment is classified in a specific industry group listed in appendix A*».

más de ochenta subsectores económicos (identificados por su número de código NAICS), reglamentariamente considerados de bajo riesgo de siniestralidad laboral, incluyéndose en este listado, por ejemplo, los servicios administrativos de oficina («*office administrative services*»), los restaurantes («*full time restaurants*») y bares («*drinking places*»), los despachos de servicios jurídicos («*legal services*»), las compañías aseguradoras («*insurance carriers*»), tiendas de libros, periódicos o música («*book, periodical, and music stores*»), tiendas de ropa («*clothing stores*»), tiendas de artículos deportivos, de diversión y de instrumentos musicales («*sporting goods, hobby, and musical instrument stores*»), gasolineras («*gasoline stations*») u organizaciones religiosas («*religious organizations*»).

6. A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, la noción de pequeña empresa tiene en el Derecho de la Unión Europea una dimensión de naturaleza a calificar de «constitucional», dado que el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea afirma que el Parlamento Europeo y el Consejo «podrán adoptar en los ámbitos mencionados en las letras a) a i) del apartado 1, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros»³⁹, con la crucial aclaración de que «tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas»⁴⁰, aunque sin aclarar qué debe entenderse por estas últimas. En la misma línea, la Directiva 89/391/CEE (que considerábamos, en su momento, equivalente de la OSH-Act norteamericana) asimismo evita concretar qué se entenderá por «las pequeñas y medianas empresas», a que se refiere en sus considerandos⁴¹. Ahora bien, la Comisión Europea ha colmado esa laguna, indicando en la guía aplicable al denominado «test PYME» (al que,

39 Cfr. apartado 2, letra b), inciso primero.

40 *Ibidem*, inciso segundo.

41 Cfr. considerando cuarto.

recuérdese, también tuve que referirme en su momento)⁴² que «las empresas medianas y pequeñas se definen a nivel de la Unión Europea [*small and medium-size enterprises are defined at Union level*]»⁴³, remitiéndose expresamente a la Recomendación de la Comisión de 6 mayo 2003, sobre la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas⁴⁴, resultando clave en ella su Anexo, pues es donde aparecen contenidas las definiciones pertinentes. Como enseña se comprobará, no tienen nada que ver con el concepto norteamericano poliédrico general (y si se prefiere, flexible) a que me referí un poco antes, en este mismo Capítulo⁴⁵. En efecto, se trata de conceptos rígidos, que hacen completa abstracción del concreto sector económico donde actúan las pequeñas empresas, aunque se aclara en la Recomendación lo siguiente: 1) que «la presente recomendación se refiere a la definición de microempresas, pequeñas y medianas empresas utilizada en las políticas comunitarias aplicadas dentro de la Comunidad y del Espacio Económico Europeo»⁴⁶; 2) que «se recomienda a los Estados miembros así como al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y al Fondo Europeo de Inversiones (FEI) ... la adopción de las medidas necesarias para utilizar las clases de tamaño enunciadas ..., en particular cuando se trate de apreciar su utilización de instrumentos financieros comunitarios»⁴⁷; y 3) que «los límites indicados ... representan máximos»⁴⁸, de manera que «los Estados miembros, el BEI y el FEI pueden fijar límites inferiores»⁴⁹, así como «pueden también tener en cuenta únicamente el criterio de los efectivos al aplicar algunas de sus políticas, a excepción,

42 Véase *supra*, Capítulo Cuarto, núm. 3.

43 Cfr. pág. 184.

44 Referencia oficial C(2003)1422 (directamente accesible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32003H0361>).

45 Véase *supra*, núm. 2.

46 Cfr. artículo 1, apartado 1.

47 *Ibidem*, apartado 2, letra b).

48 Cfr. artículo 2, inciso primero.

49 *Ibidem*, inciso segundo.

no obstante, de los ámbitos cubiertos por las distintas normas sobre ayudas estatales»⁵⁰.

7. Según dicho Anexo —sobre la base de que «se considerará empresa toda entidad, independientemente de su forma jurídica, que ejerza una actividad económica»⁵¹—, «en la categoría de las PYME, se define a una pequeña empresa como una empresa que ocupa a menos de 50 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o cuyo balance general anual no supera los 10 millones de euros»⁵², mientras que «en la categoría de las PYME, se define a una microempresa como una empresa que ocupa a menos de 10 personas y cuyo volumen de negocios anual o cuyo balance general no supera los 2 millones de euros»⁵³. Prescindiendo de sus reglas, muy complejas, relativas a cómo hay que encajar aquí los grupos de empresas⁵⁴ (por lo demás, también existentes en la Ley norteamericana de la Pequeña Empresa, según se dijo en su momento)⁵⁵, resulta clave tener en cuenta que la Recomendación jerarquiza los tres criterios (número de trabajadores, volumen de negocios, balance general anual) tenidos en cuenta para realizar las definiciones citadas. En efecto, en los considerandos de la misma, se afirma que «el criterio del número de personas ocupadas (en lo sucesivo, “criterio de los efectivos”) sigue siendo indudablemente uno de los más significativos y tiene que imponerse como *criterio principal*»⁵⁶, aunque «es necesario introducir como *criterio complementario* un criterio financiero para comprender la importancia real de una

50 *Ibidem*, inciso tercero.

51 Cfr. artículo 1 (rotulado «Empresa»), inciso primero.

52 Cfr. artículo 2 (rotulado «Los efectivos y límites financieros que definen las categorías de empresas»), apartado 2.

53 *Ibidem*, apartado 3.

54 Según su considerando núm. (9), «para reflejar mejor la realidad económica de las PYME, y excluir de esta calificación a los grupos de empresas cuyo poder económico sea superior al de una verdadera PYME, conviene distinguir diferentes tipos de empresas según sean autónomas, tengan participaciones que no impliquen posición de control (empresas asociadas), o estén vinculadas a otras empresas».

55 Véase *supra*, núm. 3.

56 Cfr. considerando núm. (4), inciso primero.

empresa, sus resultados y su situación respecto a la competencia»⁵⁷, matizando —con una hiper-generalidad que los norteamericanos considerarían muy dogmática— que «no sería deseable, con todo, elegir como único criterio financiero el del volumen de negocios, ya que en las empresas comerciales y de distribución es por naturaleza más elevado que en el sector manufacturero»⁵⁸, por lo que «el criterio del volumen de negocios debe combinarse por tanto con el del balance general, que representa el patrimonio total de la empresa, de forma que se pueda superar uno de los dos criterios»⁵⁹. Como se sabe, nuestra Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, contiene muy diversas referencias expresas a las pequeñas empresas, incluida la crucial de que «la política en materia de seguridad y salud en el trabajo tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas»⁶⁰, de manera que «a tal efecto, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en materia de prevención de riesgos laborales deberá incorporarse un informe sobre su aplicación en las pequeñas y medianas empresas que incluirá, en su caso, las medidas particulares que para éstas se contemplen»⁶¹. No se define en ella, sin embargo, qué debe entenderse por pequeña empresa, aunque la regulación que efectúa de los delegados de prevención (construida sobre la de los delegados de personal, que regula el Título II del Estatuto de los Trabajadores, con sus umbrales regulares de 11 y 49 trabajadores)⁶² permite concluir que maneja implícitamente una noción de microempresa y de pequeña empresa ajustadas al «criterio de los efectivos», de que trata la Recomendación de la Comisión Europea de 2003, a que vengo haciendo referencia.

57 *Ibidem.*

58 *Ibidem*, inciso segundo.

59 *Ibidem*, inciso tercero.

60 *Cfr.* artículo 5 (rotulado «Objetivos de la política»), apartado 5, párrafo segundo, inciso primero.

61 *Ibidem*, inciso segundo.

62 *Cfr.* artículo 35 (rotulado «Delegados de Prevención»), apartado 2, párrafo segundo.

CAPÍTULO SEXTO

LOS NUEVOS DERECHOS SUSTANTIVOS OTORGADOS A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, FRENTE A LA «OSHA», POR LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. La Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (en su acrónimo inglés, SBREFA, recuérdese) de 1996 regula un conjunto de derechos, aparentemente caótico, cuyo análisis creo que requiere realizar una serie de advertencias previas. En primer lugar, la relativa a que se trata de derechos reconocidos única y exclusivamente al empresario (y más en concreto, al titular de una pequeña empresa), no a los trabajadores que emplea o a los representantes de estos últimos, lo que no deja de tener su lógica —si es que se analiza el asunto desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales—, pues en este tema el empresario norteamericano (al igual que sucede en Europa) juega el papel de protagonista principal, a título de deudor de seguridad¹. En segundo lugar, la relativa a que se

1 Al respecto, véase MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, ARUFE VARELA, Alberto y CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel, *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5.ª ed., Atelier (Barcelona, 2025), págs. 119 y ss.

trata de derechos del pequeño empresario ejercitables frente a las agencias federales dotadas de poder reglamentario, entre las cuales se incluye la OSHA, en cuanto que agencia federal encargada —como se vio en su momento— de exigir el cumplimiento de la Ley federal de Seguridad y Salud Laboral (u OSH-Act, recuérdese) de 1970², debiendo tenerse en cuenta que la OSHA tiene el privilegio de aparecer mencionada *expressis verbis*, junto a otras dos agencias federales, en el articulado de la SBREFA (lo que llama poderosamente la atención, vista la existencia en los Estados Unidos de cientos y cientos de agencias federales), como tendremos ocasión de analizar con más detalle en su momento³. En tercer lugar, la relativa a que los derechos reconocidos en su conjunto al pequeño empresario, frente a la OSHA, pueden ser —al igual que los reconocidos por la SBREFA, frente a otras muchas agencias federales con poder reglamentario— de dos tipos distintos, aunque estas dos clases diferentes de derechos se encuentren, en ocasiones, inextricablemente entremezcladas. En cuarto lugar, la relativa a que uno de estos dos tipos distintos de derechos se refiere a los derechos de carácter sustantivo, ejercitables por el pequeño empresario al margen de cualquier tipo de procedimiento tramitado por la OSHA en que pudiera llegar a verse involucrado, y que son los que procederé a analizar en este Capítulo Sexto de mi libro. Y en quinto lugar, por último, la relativa a que los otros derechos reconocidos al empresario pequeño por la SBREFA son los derechos de carácter procedimental, bien no contenciosos (como los que podría llegar a ejercitar, por ejemplo, con ocasión de la activación del poder reglamentario de la OSHA), bien de naturaleza contenciosa o «*review rights*» (ejercitables, a su vez, bien en contenciosos procedimentales, aunque se trate de contenciosos casi-jurisdiccionales, bien en contenciosos estrictamente procesales o, si se prefiere, propiamente judiciales), siempre frente a la OSHA, los cuales serán objeto de análisis, sucesiva y separadamente, en los dos Capítulos del libro inmediatamente subsiguientes a éste.

2 Véase *supra*, Capítulo Primero, núm. 1.

3 Véase *infra*, Capítulo Séptimo, núm. 2.

2. El primer derecho sustantivo que la SBREFA reconoce al pequeño empresario es el de disponer de un instrumento que le facilite cumplir las normas reglamentarias emanadas por la agencia federal de que se trate, apareciendo encuadrado este derecho en el objetivo de dicha Ley de «crear un entorno reglamentador más cooperativo entre las agencias y las pequeñas empresas, que sea menos punitivo y más orientado a la búsqueda de soluciones»⁴. A este respecto, el precepto clave es la sección 212 de la Ley, en la que se afirma que «por cada regla o grupo de reglas relacionadas ..., la agencia publicará una o más guías para ayudar a las pequeñas entidades a cumplir con la regla»⁵. Su régimen jurídico es el siguiente: 1) «designará dichas publicaciones como “guías de cumplimiento para pequeñas entidades”»⁶; 2) «las guías explicarán las medidas que debe adoptar una pequeña entidad para cumplir con la regla o grupo de reglas»⁷; 3) «la agencia, a su entera discreción, teniendo en cuenta la temática de la regla y el tenor de las leyes pertinentes, se asegurará de que la guía esté redactada en un lenguaje suficientemente sencillo, que pueda ser comprendido por las pequeñas entidades afectadas»⁸; 4) «las agencias pueden preparar guías separadas que abarquen grupos o

4 Cfr. sección 203(6). Textualmente, «to create a more cooperative regulatory environment among agencies and small businesses that is less punitive and more solution-oriented».

5 Cfr. apartado (a), inciso primero. Textualmente, «For each rule or group of related rules..., the agency shall publish one or more guides to assist small entities in complying with the rule». A este efecto, la sección 214(a) de la SBREFA modifica la Ley de la Pequeña Empresa, con una enmienda de concordancia, según la cual los servicios competentes deben «desarrollar publicaciones informáticas, establecer centros de recursos con materiales de referencia y distribuir guías de cumplimiento publicadas» (textualmente, «developing informational publications, establishing resource centers of reference materials, and distributing compliance guides published»).

6 *Ibidem*. Textualmente, «shall designate such publications as “small entity compliance guides”».

7 *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «The guides shall explain the actions a small entity is required to take to comply with a rule or group of rules».

8 *Ibidem*, inciso tercero. Textualmente, «The agency shall, in its sole discretion, taking into account the subject matter of the rule and the language of relevant statutes, ensure that the guide is written using

clases de pequeñas entidades afectadas de manera similar, y pueden cooperar con asociaciones de pequeñas entidades para desarrollar y distribuir dichas guías»⁹; y 5) en relación con esto último, «las agencias cooperarán para poner a disposición de las pequeñas entidades, a través de fuentes de información exhaustivas, las guías de cumplimiento para pequeñas entidades y toda la demás información disponible sobre las exigencias legales y reglamentarias que afectan a las pequeñas entidades»¹⁰. Como se ve, al amparo de este régimen jurídico, cabría la posibilidad de que la OSHA pudiese elaborar, bien una pluralidad de guías relativas a distintas normas mínimas de seguridad y salud laboral, bien una sola guía relativa a todas sus normas mínimas de seguridad y salud laboral, que pudiesen afectar en ambos casos a las pequeñas empresas. Como ahora mismo comprobaremos, la OSHA ha optado por elaborar una sola guía de cumplimiento de carácter cuasi-totalizador, pues afecta no sólo a la casi totalidad de pequeñas empresas (tal y como estas últimas aparecen definidas en la Ley de la Pequeña Empresa de 1958, a que me referí en su momento)¹¹, sino también a la totalidad de normas mínimas de seguridad y salud laboral que gravitan sobre ellas.

3. Esta guía de cumplimiento se conoce con el nombre de «Manual de Seguridad y Salud de la Pequeña Empresa [*Small Business Safety and Health Handbook*]», cabiendo su manejo gratuito en el sitio de la OSHA en Internet¹². Se trata

sufficiently plain language likely to be understood by affected small entities».

- 9 Cfr. inciso cuarto. Textualmente, «Agencies may prepare separate guides covering groups or clases of similarly affected small entities, and may cooperate with associations of small entities to develop and distribute such guides».
- 10 Cfr. apartado (b). Textualmente, «Agencies shall cooperate to make available to small entities through comprehensive sources of information, the small entity compliance guides and all other available information on statutory and regulatory requirements affecting small entities».
- 11 Véase *supra*, Capítulo Tercero, núm. 4.
- 12 Con acceso directo en https://www.osha.gov/publications/publication-products?publication_title=Small%20Business%20Safety%20and%20Health%20Handbook.

de su edición de 2021, puesta al día en enero de 2024, afirmando en él que «la Administración de Seguridad y Salud Laboral (OSHA) y el Instituto Nacional de Seguridad y Salud Laboral (NIOSH) desarrollaron este manual para dotar a la pequeña empresa de información sobre seguridad y salud en el lugar de trabajo»¹³. Respecto de las pequeñas empresas cubiertas por la OSH-Act, se indica que «el manual se concibe para los lugares de trabajo de la industria en general, pero no para los sectores marítimo o de la construcción»¹⁴, lo que explica su carácter cuasi-totalizador a que me refería hace un momento. En cambio, desde el punto de vista de las normas mínimas de seguridad y salud laboral a cumplir por la pequeña empresa, su pretensión sí es totalizadora, pues describe de una manera comprensible cómo afectan dichas normas a la pequeña empresa, desde los requisitos formales-documentales generales («Mantenimiento de registros e información [*Recordkeeping and reporting*]»)¹⁵ al examen de riesgos laborales concretos, hasta un total de veintiuno («Cilindros de gas comprimido [*Compressed Gas Cylinders*]»¹⁶, «Seguridad eléctrica [*Electrical Safety*]»¹⁷, «Ergonomía [*Ergonomics*]»¹⁸, «Rutas de salida y plan de emergencia [*Exit Routes and Emergency Planning*]»¹⁹, «Protección contra incendios [*Fire Protection*]»²⁰, «Equipos y herramientas manuales y portátiles [*Hand and Portable Powered Tools and Equipment*]»²¹, «Comunicación del riesgo y agentes químicos [*Hazard Communication and Chemicals*]»²², «Prevención de enfermedades relacionadas con el calor [*Heat-related Illness Prevention*]»²³, «Plan de control de infecciones

13 Cfr. pág. 1.

14 Cfr. pág. 4.

15 Cfr. págs. 10 y ss.

16 Cfr. pág. 12.

17 Cfr. pág. 13.

18 Cfr. pág. 17.

19 Cfr. pág. 19.

20 Cfr. pág. 26.

21 Cfr. pág. 30.

22 Cfr. pág. 34.

23 Cfr. pág. 38.

[*Infection Control Plan*]]»²⁴, «Procedimientos de bloqueo/ etiquetado [*Lockout/Tagout Procedures*]]»²⁵, «Protección de maquinaria y máquinas [*Machinery and Machine Guarding*]]»²⁶, «Manejo y almacenamiento de materiales [*Materials Handling and Storage*]]»²⁷, «Servicios médicos y de primeros auxilios [*Medical Services and First Aid*]]»²⁸, «Exposición al ruido [*Noise Exposure*]]»²⁹, «Espacios confinados que requieran permiso [*Permit-required Confined Spaces*]]»³⁰, «Equipos de protección individual [*Personal Protective Equipment*]]»³¹, «Protección respiratoria [*Respiratory Protection*]]»³², «Superficies para andar y trabajar [*Walking-Working Surfaces*]]»³³, «Soldaduras, cortes y soldaduras reforzadas [*Welding, Cutting and Brazing*]]»³⁴, «Prevención de la violencia en el lugar de trabajo [*Workplace Violence Prevention*]]»³⁵ y «Jóvenes trabajadores [*Young Workers*]]»³⁶. Su utilidad jurídica es muy grande, pues remite continuamente al Código de Reglamentos Federales, indicando el concreto precepto del mismo donde consta la concreta norma de seguridad y salud laboral cuyo contenido procede a explicarse (dando por supuesto, como afirma un apartado de la sección 212 de la SBREFA, que tiene que tratarse de una «Fuente exhaustiva de información [*Comprehensive Source of Information*]]»³⁷.

4. Supuesto que los Estados federados pueden tener sus propios programas de seguridad y salud laboral (siempre que sean «al menos tan efectivos» como el federal, recuer-

24 Cfr. pág. 41.

25 Cfr. pág. 45.

26 Cfr. pág. 47.

27 Cfr. pág. 52.

28 Cfr. pág. 58.

29 Cfr. pág. 60.

30 Cfr. pág. 62.

31 Cfr. pág. 65.

32 Cfr. pág. 67.

33 Cfr. pág. 69.

34 Cfr. pág. 76.

35 Cfr. pág. 80.

36 Cfr. pág. 83.

37 Más en concreto, se trata del apartado (b).

dese)³⁸, la SBREFA prevé que puedan elaborar sus propias «guías de cumplimiento», en relación con las pequeñas empresas. A este respecto, el precepto clave es su sección 215, según la cual —refiriéndose a todas las agencias con poder reglamentario— «las agencias pueden, en la medida de los recursos que estén disponibles, y cuando sea apropiado en cooperación con los Estados [federados], desarrollar guías que integren totalmente las exigencias tanto de los reglamentos federales como de los Estados [federados], cuando los reglamentos dentro del área de intereses de una agencia, en los niveles federal y de los Estados [federados], impacten sobre las pequeñas entidades»³⁹, teniendo en cuenta que «cuando los reglamentos difieran entre los Estados [federados], pueden crearse guías separadas por Estados [federados] diferenciados en cooperación con las agencias de los Estados Unidos»⁴⁰. He comprobado, por ejemplo, que el riquísimo Estado federado de California (que tiene, al parecer, un PIB superior incluso al de Japón) posee su propia guía de cumplimiento, localizable en el sitio en Internet del Ministerio de Relaciones Industriales del Gobierno de California, a través de su enlace «Recursos del Programa de Prevención de Accidentes y Enfermedades (PPAE) en la Pequeña Empresa [*Small Business Injury and Illness Program (IIPP)*] Resources»⁴¹, aclarándose en él —por causa del peculiar tipo de mano de obra existente en dicho Estado federado— que «todos los materiales de seguridad y formación están actualmente disponibles en inglés y español», y que «además, los materiales relativos al Programa de Prevención de Accidentes y Enfermedades en la Pequeña Empresa se suministran en las lenguas inglesa, española,

38 Véase *supra*, Capítulo Primero, núm. 7.

39 Inciso primero. Textualmente, «*Agencies may, to the extent resources are available and where appropriate, in cooperation with the States, develop guides that fully integrate requirements of both Federal and State regulations where regulations within an agency's area of interest at the Federal and State levels impact small entities*».

40 Inciso segundo. Textualmente, «*Where regulations vary among the States, separate guides may be created for separate States in cooperation with State agencies*».

41 Véase en <https://www.dir.ca.gov/chswc/woshtep/sbmrhealthandsafety.htm>.

china y vietnamita». De entre estos muchos materiales californianos, resulta clave el documento denominado «Guía de la Pequeña Empresa para desarrollar su Programa de Prevención de accidentes y enfermedades en el lugar de trabajo»⁴². Se aclara en él que fue preparado por la Comisión de Seguridad y Salud y de Reparación de Accidentes de Trabajo (*Commission on Health and Safety and Workers' Compensation*) del Ministerio de Relaciones Industriales del Gobierno californiano, en cooperación con los campus de Davis, Los Ángeles y Berkeley de la Universidad de California.

5. La antes citada guía de cumplimiento para las pequeñas empresas elaborada por la OSHA quiere mantenerse, en este concreto terreno, dentro del ámbito del llamado *soft law*. A este respecto, afirma que «los empresarios no deberían usarla para valorar el cumplimiento de la Ley de Seguridad y Salud Laboral de 1970 (OSH Act) o de las normas mínimas federales de la OSHA»⁴³, pues «no ofrece interpretaciones jurídicas de las normas mínimas de la OSHA ni crea exigencias de cumplimiento adicionales para los empresarios»⁴⁴, añadiendo incluso que «la OSHA no citará a los empresarios, al amparo de la Cláusula de Responsabilidad [empresarial] General de la sección 5(a)(1) de la OSH Act por no seguir las recomendaciones del manual»⁴⁵. Pretende reforzar su convicción de que se trata de mero *soft law*, afirmando que «el sitio en Internet de la OSHA incluye herramientas para ayudar a los empresarios a llevar a cabo programas de seguridad y salud»⁴⁶, como las denominadas «Cómo empezar [*How to get started*]», «herramienta de auto-evaluación [*self-evaluation tool*]», «lista de verificación para llevarlo a cabo [*implementation checklist*]» y «herramienta de auditoría [*audit tool*]». Ahora bien, frente a todas estas afirmaciones, gravita sobre la OSHA un precepto de la SBREFA de 1996 (rotulado

42 Su texto en inglés resulta directamente accesible en https://www.dir.ca.gov/chswc/WOSHTEP/iipp/materials/Guide_SmallBusinesses.pdf.

43 Cfr. pág. 1.

44 *Ibidem*.

45 *Ibidem*.

46 Cfr. pág. 3.

«Limitación de la revisión judicial [*Limitation on Judicial Review*]»⁴⁷, que de algún modo podría llegar a relativizarlas. Según este precepto, «la guía de cumplimiento para pequeñas entidades de una agencia no estará sujeta a revisión judicial, salvo que, en una acción civil o administrativa contra una pequeña entidad, por un incumplimiento que se produzca después de la entrada en vigor de esta sección, el contenido de la guía de cumplimiento para pequeñas entidades pueda considerarse como prueba de la razonabilidad o idoneidad de las multas, sanciones o indemnizaciones de daños y perjuicios que se propongan»⁴⁸. En cambio, sí tiene la naturaleza de mero *soft law* europeo la herramienta elaborada por la EU-OSHA, al efecto de ayudar a las pequeñas empresas europeas a cumplir sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales (conocida con el nombre de «Proyecto OIRA») ⁴⁹, cuyas limitaciones —si comparada con los documentos y herramientas de la OSHA— resultan clamorosamente evidentes, al no cubrir la generalidad de pequeñas empresas europeas, sino sólo las incardinadas en concretos sectores económicos o, cualquiera que sea el sector a que pertenecen, sólo frente a riesgos concretos.

6. Frente al carácter de algún modo estático que tienen las guías de cumplimiento, un segundo derecho sustantivo de los pequeños empresarios creado por la SBREFA de 1996, pero ahora de evidente carácter dinámico, se refiere a la posibilidad de plantear consultas a la agencia federal de que se trate (incluida, por supuesto, la OSHA), acerca del cumplimiento de las normas reglamentarias que la agencia en cuestión hubiese promulgado⁵⁰. Lo regula la sección 213 de

47 Más en concreto, se trata de la sección 212(c).

48 Textualmente, «*An agency's small entity compliance guide shall not be subject to judicial review, except that in any civil or administrative action against a small entity for a violation occurring after the effective date of this section, the content of the small entity compliance guide may be considered as evidence of the reasonableness or appropriateness of any proposed fines, penalties or damages*».

49 Véase en <https://osha.europa.eu/es/tools-and-resources/oira>.

50 A este efecto, la sección 214(a) de la SBREFA modifica la Ley de la Pequeña Empresa, con una enmienda de concordancia, según la cual los servicios competentes deben actuar «proporcionando información

la Ley (rotulada «Orientación informal a la pequeña empresa [*Informal Small Entity Guidance*]»), en la que se establece que «cuando resulte apropiado para el interés de administrar leyes y reglamentos comprendidos en el ámbito de competencia de una agencia que reglamente pequeñas entidades, será práctica de la agencia responder a las consultas de las pequeñas entidades sobre información, y asesoramiento en relación con el cumplimiento de tales leyes y reglamentos, interpretando y aplicando el Derecho a conjuntos específicos de hechos aportados por la pequeña entidad»⁵¹. La propia norma quiere dar relevancia jurídica a las respuestas dadas a estas consultas, considerándolas respuestas vinculantes para el pequeño empresario interesado que hubiese planteado la consulta, pues «en cualquier acción civil o administrativa contra una pequeña entidad, la orientación dada por una agencia que aplique el Derecho a los hechos aportados puede considerarse como prueba de la razonabilidad o idoneidad de las multas, sanciones o indemnizaciones de daños y perjuicios que se propongan contra dicha pequeña entidad»⁵². Se trata de un asunto en que, además, ha querido involucrarse activamente la Cámara Baja del poder legislativo federal. Lo prueba el hecho de que dicha sección 213 continúe afirmando, de un lado, que «toda agencia que reglamente la actividad de las pequeñas entidades establecerá un programa para responder a las consultas mencionadas, no después del año siguiente a la promulgación de esta

a los pequeños negocios, en relación con el cumplimiento de los requisitos de regulación» (textualmente, «*providing information to small business concerns regarding compliance with regulatory requirements*»).

- 51 Cfr. apartado (a), inciso primero. Textualmente, «*Whenever appropriate in the interest of administering statutes and regulations within the jurisdiction of an agency which regulates small entities, it shall be the practice of the agency to answer inquiries by small entities concerning information on, and advice about, compliance with such statutes and regulations, interpreting and applying the law to specific sets of facts supplied by the small entity*».
- 52 *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «*In any civil or administrative action against a small entity, guidance given by an agency applying the law to facts provided by the small entity may be considered as evidence of the reasonableness or appropriateness of any proposed fines, penalties or damages sought against such small entity*».

sección, utilizando los servicios y el personal existentes en la agencia, en la medida de lo posible»⁵³; y de otro lado, que «toda agencia que reglamente las actividades de las pequeñas empresas informará al Comité de Pequeñas Empresas, al Comité de Asuntos Gubernamentales y al Comité Judicial de la Cámara de Representantes, no después de dos años tras la fecha de promulgación de esta sección, sobre el alcance del programa de la agencia, el número de pequeñas entidades que utilizan el programa y los logros del programa para ayudar a cumplir con los reglamentos de la agencia»⁵⁴.

7. En fin, un tercer derecho sustantivo de los pequeños empresarios asimismo creado por la SBREFA de 1996, que de algún modo traza el puente con los derechos procedimentales del pequeño empresario, a examinar en el Capítulo siguiente, se refiere a la posibilidad de recibir, en materia sancionadora administrativa, un trato más benévolo que el resto de empresas que sean pequeñas empresas. En relación con esto, la sección 223 (rotulada «Derechos de las pequeñas entidades en procedimientos para la exigencia del cumplimiento [*Rights of Small Entities in Enforcement Actions*]) establece la regla general de que «toda agencia que reglamente las actividades de pequeñas entidades establecerá una política o un programa, en el plazo de un año a partir de la promulgación de esta sección, que prevea la reducción y, en circunstancias apropiadas, la exención de las sanciones civiles por infracciones de una exigencia legal o reglamen-

53 Cfr. apartado (b). Textualmente, «*Each agency regulating the activities of small entities shall establish a program for responding to such inquiries no later than 1 year after enactment of this section, utilizing existing functions and personnel of the agency to the extent practicable*».

54 Cfr. apartado (c). Textualmente, «*Each agency regulating the activities of small business shall report to the Committee on Small Business and Committee on Governmental Affairs of the Senate and the Committee on Small Business and Committee on the Judiciary of the House of Representatives no later than 2 years after the date of the enactment of this section on the scope of the agency's program, the number of small entities using the program, and the achievements of the program to assist small entity compliance with agency regulations*».

taria por parte de la pequeña entidad»⁵⁵. Estas medidas las concreta luego dicho precepto, indicando que «en circunstancias apropiadas, la agencia puede»⁵⁶, bien «considerar la capacidad de pago a la hora de determinar la cuantía de las sanciones impuestas a las pequeñas entidades»⁵⁷, bien «exigir a la pequeña entidad que corrija la infracción en un plazo razonable de corrección»⁵⁸, bien «limitar la aplicabilidad a las infracciones descubiertas a través de la participación de la pequeña entidad en un programa de asistencia para el cumplimiento, o de auditoría, gestionado o respaldado por la agencia o por un Estado [federado]»⁵⁹. Ahora bien —sobre la base de que siempre cabe «exigir un esfuerzo de buena fe en el cumplimiento de la ley»⁶⁰—, el propio precepto excluye de ese trato sancionador más benévolo a las pequeñas empresas en tres concretos supuestos («pequeñas empresas que hayan sido objeto de múltiples procedimientos de exigencia del cumplimiento por parte de la agencia»⁶¹, «infracciones que impliquen una conducta dolosa o penal»⁶², «infracciones que supongan una grave amenaza para la salud, la seguridad

55 Cfr. apartado (a), inciso primero. Textualmente, «*Each agency regulating the activities of small entities shall establish a policy or program within 1 year of enactment of this section to provide for the reduction, and under appropriate circumstances for the waiver, of civil penalties for violations of a statutory or regulatory requirement by a small entity*».

56 *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «*Under appropriate circumstances, an agency may*».

57 *Ibidem*. Textualmente, «*consider ability to pay in determining penalty assessments on small entities*».

58 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*requiring the small entity to correct the violation within a reasonable correction period*».

59 Cfr. apartado (b)(2). Textualmente, «*limiting the applicability to violations discovered through participation by the small entity in a compliance assistance or audit program operated or supported by the agency or a State*».

60 Cfr. apartado (b)(6). Textualmente, «*requiring a good faith effort to comply with the law*».

61 Cfr. apartado (b)(3). Textualmente, «*excluding small entities that have been subject to multiple enforcement actions by the agency*».

62 Cfr. apartado (b)(4). Textualmente, «*excluding violations involving willful or criminal conduct*».

o el medio ambiente»⁶³). De nuevo, se trata de otro asunto de máximo interés para el poder legislativo federal, pues dicha sección 223 igualmente afirma que «las agencias informarán al Comité de Pequeñas Empresas y al Comité de Asuntos Gubernamentales del Senado, así como al Comité de Pequeñas Empresas y al Comité Judicial de la Cámara de Representantes, no después de dos años tras la fecha de promulgación de esta sección, sobre el alcance de su programa o política, el número de procedimientos de exigencia del cumplimiento contra pequeñas entidades que reunieron o no los requisitos del programa o la política, y la cuantía total de las reducciones y exenciones de sanciones»⁶⁴. Por supuesto, la actuación de la OSHA se ajusta a todas estas exigencias (según consta en su «*Enforcement Memo*», fechada a 7 enero 2025)⁶⁵. En todo caso, comparada la sección 1903.15 de la Parte 29 del Código de Reglamentos Federales (esto es, el precepto donde consta la tabla de multas administrativas a aplicar por la OSHA) con los preceptos correspondientes de nuestra Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, cabe concluir que en este tema el Derecho norteamericano es mucho más llevadero que el español para todo tipo de empresas, no sólo las empresas pequeñas⁶⁶.

63 Cfr. apartado (b)(5). Textualmente, «*excluding violations that pose serious health, safety or environmental threats*».

64 Cfr. apartado (c). Textualmente, «*Agencies shall report to the Committee on Small Business and Committee on Governmental Affairs of the Senate and the Committee on Small Business and Committee on Judiciary of the House of Representatives no later than 2 years after the date of enactment of this section on the scope of their program or policy, the number of enforcement actions against small entities that qualified or failed to qualify for the program or policy, and the total amount of penalty reductions and waivers*».

65 Véase en el sitio en Internet de la OSHA, con acceso directo en <https://www.osha.gov/memos/2025-01-07/2025-annual-adjustments-oshacivil-penalties>.

66 Téngase en cuenta que la máxima sanción imponible por la OSHA, en principio (en caso de «incumplimiento intencionado [*willful violation*]»), asciende a «165.514 dólares». Por su parte, según el artículo 40 (rotulado «Cuantía de las sanciones») del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, la máxima sanción imponible «en materia de prevención de riesgos laborales» asciende a «983.736 euros» [cfr. apartado 2, letra c)].

CAPÍTULO SÉPTIMO

LOS NUEVOS DERECHOS PROCEDIMENTALES OTORGADOS A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, FRENTE A LA «OSHA», POR LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. Además de nuevos derechos sustantivos (que acaban de examinarse en el Capítulo inmediatamente precedente), la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (SBREFA, recuérdese) de 1996, también reconoce a los pequeños empresarios nuevos derechos procedimentales, a ejercitarse cuando se encuentran en tramitación por las agencias federales con poder reglamentario (incluida, por supuesto, la OSHA) determinada clase de procedimientos administrativos (lo que los distingue, por definición, de los nuevos derechos procesales otorgados por la SBREFA a las pequeñas empresas, a examinarse en el Capítulo siguiente). Estos procedimientos administrativos pueden ser, en realidad, de dos clases diferentes, aunque generen tres tipos distintos de derechos procedimentales en favor de las pequeñas empresas. En primer lugar, los derechos que se ejercitan durante la tramitación del procedimiento administrativo para la elaboración de nor-

mas reglamentarias, en el cual se refuerza la consulta (o si se prefiere, el derecho de participación) de que las pequeñas empresas norteamericanas disfrutaban tradicionalmente¹, cabiendo afirmar que estos nuevos derechos procedimentales suyos se refuerzan con un grado superior, en la hipótesis de que sea precisamente la OSHA quien pretenda poner en práctica su poder reglamentario, mediante la promulgación de nuevas normas mínimas de seguridad y salud laboral². En segundo lugar, los derechos procedimentales a ejercitarse por el pequeño empresario durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores contra él, respecto de los cuales se otorgan a las pequeñas empresas nuevos derechos de defensa, que pueden hacer valer cuando todavía no exista una sanción administrativa impuesta por la agencia federal que hubiese iniciado el correspondiente procedimiento (incluida, por supuesto, la OSHA, en caso de incumplimiento por la pequeña empresa de sus normas mínimas sobre seguridad y salud laboral)³. En tercer lugar, los nuevos derechos procedimentales a ejercitarse por el pequeño empresario en esos mismos procedimientos administrativos sancionadores, aunque se trate ahora de nuevos derechos procedimentales de carácter contencioso, pues se ejercitan una vez que la agencia federal hubiese ya impuesto a la pequeña empresa la sanción administrativa correspondiente, pretendiendo el pequeño empresario sancionado impugnar la sanción en cuestión, pero en la vía interna administrativa de carácter cuasi-jurisdiccional, de que tiene que estar dotada la agencia federal sancionadora (incluida, por supuesto y como veremos, la OSHA) actuante⁴.

2. Al igual que sucede en Europa y en España⁵, la promulgación de una norma reglamentaria por parte de una agen-

1 Véase *infra*, núm. 2.

2 Véase *infra*, núm. 3.

3 Véase *infra*, núms. 4 y 5.

4 Véase *infra*, núms. 6 y 7.

5 En cuanto a España, véase artículo 26 (rotulado «Procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos») de la Ley 50/1997, de 27 noviembre, del Gobierno, especialmente allí donde dispone que «se sustanciará una consulta pública, a través del

cia federal norteamericana requiere realizar una consulta pública, relativa al impacto que podría llegar a tener entre los interesados la norma reglamentaria propuesta. En los Estados Unidos, sin embargo, se distinguen dos tipos de análisis de impacto a realizar, que son el «análisis de flexibilidad reglamentadora inicial [*initial regulatory flexibility analysis*]» y el «análisis de flexibilidad reglamentadora definitivo [*final regulatory flexibility analysis*]», habiendo sido modificados ambos por la SBREFA de 1996, al efecto de reforzar los derechos de consulta de las pequeñas empresas. Las enmiendas del análisis inicial aparecen contenidas, en lo esencial, en su sección 244 (rotulada «Comités de Revisión Consultivos de la Pequeña Empresa [*Small Business Advocacy Review Panels*]»), que es un precepto que modifica la sección 609 del Título 5 del Código de los Estados Unidos, poseyendo dicha modificación la notable peculiaridad de aplicarse únicamente a tres agencias federales con poder reglamentario, una de las cuales es precisamente la OSHA⁶. Se trata de un precepto de contenido relativamente complejo, que exige la colaboración de la agencia federal encargada de administrar la Ley de la Pequeña Empresa de 1958 (esto es, según se vio, la agencia denominada Administración de la Pequeña Empresa)⁷, de la agencia que se propone ejercitar su poder reglamentario (esto es, en nuestro concreto caso, la OSHA), así como de las pequeñas empresas consultadas. Su régimen jurídico, en sus aspectos fisiológicos⁸, podría resumirse del siguiente modo: 1) «la agencia afectada avisará al Jefe de la Abogacía para el Asesoramiento de la Administra-

portal web del departamento competente, con carácter previo a la elaboración del texto [de los anteproyectos de ley, de los proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias], en la que se recabará opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma y de las organizaciones más representativas» (apartado 2). Sobre el tema, véase VILLASECA BALLESCÁ, Alicia, «El trámite de consulta pública en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, núm. 224 (2024), págs. 193 y ss.

6 Véase *supra*, Capítulo Tercero, núm. 3.

7 Véase *supra*, Capítulo Tercero, núm. 4.

8 En relación con la patología, véase el apartado (e) de la propia sección 609 del Título 5 del Código de los Estados Unidos.

ción de la Pequeña Empresa»⁹, refiriéndose esta comunicación a «los impactos potenciales de la regla propuesta sobre las entidades pequeñas y el tipo de entidades pequeñas que pueden ser afectadas»¹⁰; 2) tras la recepción de este aviso, «el Abogado Jefe identificará a los representantes individuales de las pequeñas empresas afectadas, a efectos de obtener consejo y recomendaciones de dichas personas sobre los impactos potenciales de la regla propuesta»¹¹; y 3) tras recibir estos materiales, la agencia federal con poder reglamentario tiene que convocar su «comité de revisión de dicha regla» (que es un comité minuciosamente regulado por la citada sección 609 del Título 5 del Código de los Estados Unidos, en el que también se integra, entre otros, el recién citado «Abogado Jefe», aunque lo presida un funcionario de la agencia que realizó el análisis de flexibilidad reglamentadora inicial)¹², teniendo en cuenta que este «comité de revisión informará sobre los comentarios de los representantes de las pequeñas entidades y sus consideraciones ..., disponiendo que dicho informe se haga público como parte del expediente del procedimiento reglamentador»¹³.

3. Por su parte, las enmiendas relativas al análisis de flexibilidad reglamentadora «definitivo» aparecen contenidas en la sección 241 de la SBREFA de 1996, que modifica la sección 604 del Título 5 del Código de los Estados Unidos¹⁴. Según este nuevo precepto, la agencia federal que pretenda promulgar una nueva norma reglamentaria tiene que volver

9 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*a covered agency shall notify the Chief Counsel for Advocacy of the Small Business Administration*».

10 *Ibidem*. Textualmente, «*the potential impacts of the proposed rule on small entities and the type of small entities that might be affected*».

11 Cfr. apartado (b)(2). Textualmente, «*the Chief Counsel shall identify individuals representative of affected small entities for the purpose of obtaining advice and recommendations from those individuals about the potential impacts of the proposed rule*».

12 Cfr. apartado (b)(3).

13 Cfr. apartado (b)(5). Textualmente, «*the review panel shall report on the comments of the small entity representatives and its findings ..., provided that such report shall be made public as part of the rulemaking record*».

14 Cfr. apartado (b).

a tener en cuenta los intereses de la pequeña empresa, al proceder a realizar dicho tipo de análisis. En lo más esencial, este análisis definitivo tiene que referirse —en lo tocante a las pequeñas empresas— a los tres aspectos siguientes: 1) «un resumen de las cuestiones significativas planteadas por los comentarios públicos en respuesta al análisis de flexibilidad reglamentadora inicial, un resumen de la valoración por la agencia de tales cuestiones, y una declaración de todos los cambios efectuados en la regla propuesta como consecuencia de dichos comentarios»¹⁵; 2) «la descripción y estimación del número de pequeñas entidades a las cuales se aplicará la regla, o una explicación de por qué no está disponible dicha estimación»¹⁶, con inclusión de «la descripción de la información, de los registros y de otras exigencias de cumplimiento de la regla proyectados, incluida una estimación de las clases de pequeñas entidades que se someterán a la exigencia, y el tipo de competencias profesionales necesarias para la preparación del informe o del registro»¹⁷; y 3) «la descripción de los pasos que ha dado la agencia para minimizar el impacto económico significativo en las pequeñas entidades, de conformidad con los objetivos establecidos en las leyes aplicables, incluida una declaración de las razones fácticas, políticas y jurídicas por la que se ha seleccionado la alternativa adoptada en la regla definitiva y por qué se ha rechazado cada una de las demás alternativas significativas a la regla consideradas por la agencia, que afectan al impacto en las pequeñas entidades»¹⁸. Lógicamente, la doctrina

15 Cfr. apartado (a)(2). Textualmente, «*a statement of the significant issues raised by the public comments in response to the initial regulatory flexibility analysis, a statement of the assessment of the agency of such issues, and a statement of any changes made in the proposed rule as a result of such comments*».

16 Cfr. apartado (a)(4). Textualmente, «*a description of and an estimate of the number of small entities to which the rule will apply or an explanation of why no such estimate is available*».

17 Cfr. apartado (a)(5). Textualmente, «*a description of the projected reporting, recordkeeping and other compliance requirements of the rule, including an estimate of the classes of small entities which will be subject to the requirement and the type of professional skills necessary for preparation of the report or record*».

18 Cfr. apartado (a)(6). Textualmente, «*a description of the steps the agency has taken to minimize the significant economic impact on*

científica norteamericana se ha interesado por el impacto de todos estos cambios en la duración de los procedimientos reglamentadores (y en especial, los habidos en relación con el análisis de flexibilidad reglamentadora inicial), supuesto que los mismos pudiesen afectar a las pequeñas empresas, poniendo de relieve que dicho impacto ha ido «enlenteciendo el paso reglamentador [*slowing the pace of regulation*]»¹⁹. Más en concreto, de acuerdo con un detallado estudio jurídico realizado en 2023, en el que se manejan datos estadísticos que abruma, «completar los procedimientos reglamentadores de la OSHA [para elaborar nuevas normas mínimas de seguridad y salud laboral] y de la F[ederal]T[rade]C[ommission] exige más de cinco años [*took more than five years to complete*]»²⁰.

4. En lo tocante al procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento de normas reglamentarias, la SBREFA de 1996 revoluciona dicho procedimiento, si proyectado sobre las pequeñas empresas, a través de su sección 222 (rotulada «Ombudsman de Exigencia del Cumplimiento para la Pequeña Empresa y la Agricultura [*Small Business and Agriculture Enforcement Ombudsman*]»), que procede a echar mano de una institución que cuenta ya con una larga tradición en los Estados Unidos, pues el Ombudsman —en cuanto que órgano mediador entre el ciudadano y las agencias federales— se remonta a la década de los años sesenta del siglo pasado²¹. Es un precepto que modifica la sec-

small entities consistent with the stated objectives of applicable statutes, including a statement of the factual, policy, and legal reasons for selecting the alternative adopted in the final rule and why each one of the other significant alternatives to the rule considered by the agency which affect the impact on small entities was rejected».

- 19 Véase KAPCZYNSKI, Amy y MICHAELS, Joel, «Administering a democratic industrial policy», *Harvard Law & Policy Review*, núm. 18 (2024), pág. 333 y nota 294.
- 20 Véase JOHNSON, Stephen M., «Deregulation: Too big for one branch, but maybe not for two», *Seton Hall Law Review*, volume 53 (2023), pág. 863 y nota 119.
- 21 Véase ADCOCK, Eric S., «Federal privilege in the Ombudsman's process», *Charleston Law Review*, núm. 8 (2013), págs. 12 y ss., específicamente relativas (tras poner de relieve el origen nórdico de la institución) a «the Ombudsman in the United States».

ción 30 de la Ley de la Pequeña Empresa de 1958, pasando a ordenar ahora que «no después de 180 días tras la fecha de promulgación de esta sección, el Administrador [de la agencia encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley de la Pequeña Empresa, que es, recuérdese, la Administración de la Pequeña Empresa] nombrará un Ombudsman de Exigencia del Cumplimiento de Reglamentos para la Pequeña Empresa y la Agricultura, quien informará directamente al Administrador, utilizando personal de la Administración de la Pequeña Empresa, en la medida de lo posible»²². Su impacto sobre los procedimientos administrativos sancionadores tramitados frente a pequeñas empresas es claro, pues le compete —en su condición de mediador-defensor del pequeño empresario— «trabajar con cualquier agencia con poder reglamentario sobre las pequeñas empresas, para garantizar que a las pequeñas empresas que reciban o estén sometidas a una auditoría, a una inspección *in situ*, a una actuación de asistencia al cumplimiento, o a cualquier otra comunicación o contacto relacionados con la exigencia del cumplimiento, se les dota de los medios para pronunciarse sobre la actividad de exigencia de cumplimiento llevada a cabo por dicho personal»²³, teniendo en cuenta que asimismo tiene que «establecer medios para recibir comentarios de las pequeñas empresas relativos a las acciones de los empleados de la agencia que llevan a cabo actividades de cumplimiento o de exigencia del cumplimiento con respecto a las pequeñas empresas, medios para remitir comentarios al Inspector General de la agencia afectada en las circunstancias apropiadas y, en todo caso, tratando de mantener la identidad

22 Cfr. apartado (b)(1). Textualmente, «*Not later than 180 days after the date of enactment of this section, the Administrator shall designate a Small Business and Agriculture Regulatory Enforcement Ombudsman, who shall report directly to the Administrator, utilizing personnel of the Small Business Administration to the extent practicable*».

23 Cfr. apartado (b)(2)(A). Textualmente, «*work with each agency with regulatory authority over small businesses to ensure that small business concerns that receive or are subject to an audit, on-site inspection, compliance assistance effort, or other enforcement related communication or contact by agency personnel are provided with a means to comment on the enforcement activity conducted by such personnel*».

de la persona y de la pequeña empresa que realizan dichos comentarios de manera confidencial»²⁴.

5. Al efecto de descentralizar la actuación del Ombudsman en el seno de la agencia federal administradora de la Ley de la Pequeña Empresa, la propia sección 222 de la SBREFA prevé, al proceder a modificar la sección 30 de la Ley de la Pequeña Empresa, que «no después de 180 días tras la fecha de promulgación de esta sección, el Administrador [de dicha agencia federal] establecerá una Oficina para la Reglamentación Justa de las Pequeñas Empresas, en cada servicio regional de la Administración de la Pequeña Empresa»²⁵, teniendo en cuenta que estos servicios existen en todos y cada uno de los Estados federados norteamericanos. Su régimen jurídico aparece establecido minuciosamente en el precepto, siendo la regla general que «cada Oficina estará compuesta por cinco miembros, que serán propietarios, gestores o directivos de pequeñas empresas, nombrados por el Administrador, tras recibir las recomendaciones del presidente y del miembro de mayor rango de la minoría de los Comités de Pequeñas Empresas de la Cámara de Representantes y del Senado»²⁶, teniendo en cuenta que «no más de tres de los miembros de la Oficina pertenecerán al mismo

24 Cfr. apartado (b)(2)(B). Textualmente, «*establish means to receive comments from small business concerns regarding actions by agency employees conducting compliance or enforcement activities with respect to the small business concern, means to refer comments to the Inspector General of the affected agency in the appropriate circumstances, and otherwise seek to maintain the identity of the person and small business concern making such comments on a confidential basis*».

25 Cfr. apartado (c)(1). Textualmente, «*Not later than 180 days after the date of enactment of this section, the Administrator shall establish a Small Business Regulatory Fairness Board in each regional office of the Small Business Administration*».

26 Cfr. apartado (c)(3), inciso primero. Textualmente, «*Each Board shall consist of five members, who are owners, operators, or officers of small business concerns, appointed by the Administrator, after receiving the recommendations of the chair and ranking minority member of the Committees on Small Business of the House of Representatives and the Senate*».

partido político»²⁷, y que «ningún miembro podrá ser funcionario o empleado del Gobierno Federal, ni del poder ejecutivo ni del Congreso»²⁸. Sus competencias son variadas y a calificar de eficaces, pues «la Oficina puede llevar a cabo aquellas audiencias y recopilar aquellas informaciones que considere oportunas»²⁹, debiendo «reunirse al menos una vez al año para asesorar al Ombudsman sobre materias que preocupen a las pequeñas empresas relativas a las actividades de exigencia del cumplimiento de las agencias»³⁰, así como «informar al Ombudsman sobre ejemplos ocurridos de acciones excesivas de exigencia del cumplimiento por las agencias frente a las pequeñas empresas, con inclusión de las consideraciones y recomendaciones de la Oficina sobre la política o práctica de exigencia del cumplimiento por la agencia»³¹. Auxilian, además, al Ombudsman en la preparación de su «informe anual»³². A este informe se refiere la SBREFA, indicando que el Ombudsman «sobre la base de los comentarios sustantivos recibidos de las pequeñas empresas y de las Oficinas, [tiene que] informar anualmente al Congreso y a las agencias afectadas sobre la evaluación de las actividades de exigencia del cumplimiento del personal de la agencia, con inclusión de una calificación de la capacidad de respuesta a las pequeñas empresas de las distintas oficinas regionales y de programas de cada agencia»³³.

-
- 27 *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «*Not more than three of the Board members shall be of the same political party*».
- 28 *Ibidem*, inciso tercero. Textualmente, «*No member shall be an officer or employee of the Federal Government, in either the executive branch or the Congress*».
- 29 Cfr. apartado (d)(1). Textualmente, «*The Board may hold such hearings and collect such information as appropriate*».
- 30 Cfr. apartado (c)(2)(A). Textualmente, «*meet at least annually to advise the Ombudsman on matters of concern to small businesses relating to the enforcement activities of agencies*».
- 31 Cfr. apartado (c)(2)(B). Textualmente, «*report to the Ombudsman on substantiated instances of excessive enforcement actions of agencies against small business concerns including any findings or recommendations of the Board as to agency enforcement policy or practice*».
- 32 Cfr. apartado (c)(2)(C).
- 33 Cfr. apartado (b)(2)(C). Textualmente, «*based on substantiated comments received from small business concerns and the Boards,*

6. Un tercer bloque de nuevos derechos procedimentales reconocidos al pequeño empresario por la SBREFA se refiere a los procedimientos de impugnación de sanciones administrativas impuestas al empresario por incumplimiento de las normas reglamentarias emanadas por la agencia federal de que se trate. Para comprender cómo funcionan estos procedimientos, hay que tener en cuenta que su equivalente en España, en asuntos laborales, es la reclamación administrativa previa a la vía judicial laboral (cuyo régimen jurídico aparece contenido en nuestra Ley 36/2011, Reguladora de la Jurisdicción Social), aunque el paralelismo entre la vía previa norteamericana y la vía previa española sea completamente asimétrico. En efecto, la española tiene una naturaleza «contenciosa», en la medida en que el administrado reclama ante la Administración pública un acto dictado por esa misma Administración, mientras que la norteamericana tiene un carácter «inquisitivo», dado que la actuación de la Administración pública será valorada (o si se prefiere, enjuiciada) por un tercero supuestamente imparcial, que en los Estados Unidos se conoce con el nombre de «Juez de Derecho Administrativo»³⁴. En el concreto caso de la OSHA (en materia de Seguridad Social o en asuntos sindicales federales, ocurre algo parecido)³⁵, esta reclamación administrativa previa a la vía judicial (de naturaleza «inquisitiva», repito) aparece regulada sumariamente en la OSH-Act, en su sección 12

annually report to Congress and affected agencies evaluating the enforcement activities of agency personnel including a rating of the responsiveness to small business of the various regional and program offices of each agency».

- 34 Sobre esta figura, véase MILLER, Eric H., «Are Administrative Law Judges officers of the State?», *Saint Thomas Law Review*, núm. 31 (2019), págs. 149 y ss.; CLARKE, Porsche G., «Administrative Law Judges in action», *Orange County Lawyer*, núm. 66 (2024), págs. 38 y ss.; y D'ADDIO, Nick, «Administrative Law Judges and the erosion of the administrative state: Why Jarkesy may be the straw that breaks the camel's back», *Catholic University Law Review*, núm. 73 (2024), págs. 273 y ss.
- 35 Véase, en material de seguridad social, VIZCAÍNO RAMOS, Iván, «Sobre la naturaleza jurídica ("inquisitiva" o "contenciosa") de la reclamación administrativa de seguridad social previa al contencioso judicial. Un estudio de Derecho comparado, a la luz de la jurisprudencia federal norteamericana», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 39 (2024), págs. 195 y ss.

(rotulada «La Comisión Revisora de Seguridad y Salud Laboral [*The Occupational Safety and Health Review Commission*]»), desarrollada por la sección 1926.4 (rotulada «Reglas de práctica sobre resoluciones administrativas de exigencia del cumplimiento de normas mínimas de seguridad y salud [*Rules of practice for administrative adjudications for enforcement of safety and health standards*]») del Título 29 del Código de Reglamentos Federales, la cual remite en bloque, a su vez, a las secciones 6.15 a 6.21 de la Subparte B de la Parte 6 del Subtítulo A del Título 29 del propio Código reglamentario. Según este cúmulo de preceptos, el procedimiento de reclamación administrativa previa, frente a una sanción administrativa impuesta por la OSHA, se compone de dos fases. La primera se desarrolla ante el citado «Administrative Law Judge», teniendo en cuenta que este funcionario imparcial puede —actuando de un modo cuasi-jurisdiccional— estimar o desestimar las pretensiones, en todo o en parte, del empresario administrativamente sancionado por la OSHA³⁶. Por su parte, la segunda fase se desarrolla ante la asimismo citada «Comisión Revisora de Seguridad y Salud Laboral» (integrada por tres personas designadas por el Presidente de los Estados Unidos, con el consejo y consentimiento del Senado, para servirla durante un período de seis años)³⁷, cuya decisión tiene la naturaleza jurídica de «orden definitiva [*final order*]»³⁸, susceptible de ser ya judicialmente impugnada. Como es lógico, la finalidad de esta reclamación administrativa previa cuasi-jurisdiccional es la de filtrar los asuntos que, si no existiese, podrían acceder directamente a las Cortes federales de Derecho común norteamericanas³⁹.

7. Esto aclarado, hay que tener en cuenta que en la vía previa administrativa cuasi-jurisdiccional el pequeño empresa-

36 Cfr. sección 12(j) de la OSH-Act.

37 Cfr. sección 12(a) y sección 12(b) de la OSH-Act.

38 Cfr. sección 10(a), sección 10(b) y sección 11(b) de la OSH-Act.

39 Por todos, véase VIZCAÍNO RAMOS, Iván, «Sobre la naturaleza jurídica (“inquisitiva” o “contenciosa”) de la reclamación administrativa de seguridad social previa al contencioso judicial. Un estudio de Derecho comparado, a la luz de la jurisprudencia federal norteamericana», cit., págs. 195 y ss.

rio podría tener que necesitar defensa jurídica, que en los Estados Unidos puede alcanzar un coste prohibitivo, si es que se aplica los métodos usuales de cálculo de honorarios razonables, que son el llamado de «la estrella polar» o de las «horas facturables»⁴⁰, y el llamado de los «honorarios contingentes» (este último, menos gravoso para el cliente, aunque suponga su vencimiento en el pleito)⁴¹. La regla general allí, además, es la de que la parte vencedora no puede pretender cobrar honorarios de la parte vencida (pudiendo ser esta última una agencia federal, como es la OSHA), salvo que una ley autorice expresamente el cobro de tales honorarios (que es precisamente el caso de la OSHA)⁴². Este cobro exige, sin embargo, que la agencia federal resulte vencida, pudiendo ser este vencimiento —como es lógico—, bien total, bien parcial (aunque sustancial). Pues bien, la revolucionaria enmienda introducida por la SBREFA de 1996 consiste en permitir al pequeño empresario el cobro de honorarios y otros costes judiciales por parte de las agencias federales con poder regulatorio, como la OSHA, aunque estas últimas hubiesen prevaecido en la vía cuasi-jurisdiccional, siempre y cuando se cumplan las condiciones que aparecen ahora enunciadas en la sección 231 de la SBREFA. Este precepto procede a modificar la sección 504(a) del Título 5 del Código de los Estados Unidos, disponiendo —con meticuloso detalle— todo lo siguiente: «si, en la solución de una reclamación administrativa contenciosa derivada de un procedimiento de la agencia para exigir que una parte cumpla con una exigencia legal o reglamentaria, la demanda de la agencia es sustancialmente desproporcionada en relación con la decisión del funcionario que la resuelve [esto es, el citado Juez de Derecho Administrativo], y si no resulta razonable, si comparada

40 Sobre el tema, véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *El abogado laboralista. Nombres ilustres norteamericanos y sus pares asimétricos españoles*, Atelier (Barcelona, 2024), págs. 65-67.

41 *Ibidem*, págs. 61-62.

42 Por aplicación de las disposiciones de la Ley de Igualdad de Acceso a la Justicia (*Equal Access to Justice Act* o, por su acrónimo en inglés, EAJA) de 1980, tal como codificadas, señaladamente, en la sección 504 (rotulada «Costes y honorarios de las partes [Costs and fees of parties]») del Título 5 del Código de los Estados Unidos, en conexión con la sección 500 de este último Título

con dicha decisión, de acuerdo con los hechos y circunstancias del caso, el funcionario que la resuelve otorgará a la parte los honorarios y otros gastos relacionados con su defensa, a menos que la parte haya cometido una infracción intencionada de la ley, o haya actuado de mala fe, o si circunstancias especiales convierten la decisión en injusta»⁴³. Como se ve, en este nuevo precepto los conceptos clave son «sustancialmente desproporcionada», «no resulta razonable» y «honorarios y otros gastos relacionados con su defensa». Dado que la SBREFA introduce una enmienda similar, pero relativa ahora a actuaciones estrictamente jurisdiccionales desarrolladas ante la Cortes federales de Derecho común, procederé a analizar dichos conceptos clave en el Capítulo siguiente, relativo a los nuevos derechos procesales, frente a la OSHA, otorgados por la SBREFA a los pequeños empresarios.

43 Cfr. apartado (4). Textualmente, « *If, in an adversary adjudication arising from an agency action to enforce a party's compliance with a statutory or regulatory requirement, the demand by the agency is substantially in excess of the decision of the adjudicative officer and is unreasonable when compared with such decision, under the facts and circumstances of the case, the adjudicative officer shall award to the party the fees and other expenses related to defending against the excessive demand, unless the party has committed a willful violation of law or otherwise acted in bad faith, or special circumstances make an award unjust*».

CAPÍTULO OCTAVO

LOS NUEVOS DERECHOS PROCESALES OTORGADOS A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS, FRENTE A LA «OSHA», POR LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. Tras el agotamiento de la vía administrativa previa contenciosa (o cuasi-jurisdiccional, recuérdese) a que me referí en el Capítulo precedente, el acceso a las Cortes de la eventual demanda del pequeño empresario, frente a la OSHA, aparece minuciosamente regulado en la subsección (a) de la sección 11 (rotulada «Revisión judicial [*Judicial Review*]») de la Ley de Seguridad y Salud Laboral de 1970 (la OSH-Act, recuérdese). Ante todo, este precepto determina qué concreta Corte federal de Derecho común es competente para conocer de la demanda del pequeño empresario, la cual (a diferencia de lo que sucede en pleitos de Seguridad Social)¹ no es una Corte federal de primera instancia o de Distrito,

1 Sobre el tema, véase ARUFE VARELA, Alberto, *El Derecho de la Seguridad Social en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un estudio de veintisiete grandes casos, desde la perspectiva del Derecho español*, Atelier (Barcelona, 2014), págs. 105 y ss.

sino (al igual que sucede en pleitos sindicales federales)² directamente una Corte federal de segunda instancia o de Circuito, pues «cualquier persona negativamente afectada o agraviada por una resolución de la Comisión [Revisora de Seguridad y Salud Laboral] ... puede obtener la revisión de dicha resolución en cualquier Corte de Apelaciones de los Estados Unidos para el Circuito en el que se ha alegado que el incumplimiento ocurrió, o donde el empresario tiene su sede principal, o [siempre a elección del empresario] en la Corte de Apelaciones para el Circuito del Distrito de Columbia»³, esto es, donde tiene su sede la capital de la Nación. El precepto también determina el plazo en que tiene que ejercitarse por el empresario su acción impugnatoria, pues «dentro de los sesenta días siguientes a la emanación de dicha resolución [impugnada]»⁴, presentará «una petición por escrito, solicitando que la resolución sea modificada o revocada»⁵. El precepto impone asimismo que se respeten los hechos declarados probados en la vía previa administrativa cuasi-jurisdiccional, pues «las consideraciones de la Comisión [Revisora de Seguridad y Salud Laboral] relativas a cuestiones de hecho, si apoyadas en prueba sustancial en el expediente considerado en su conjunto, se considerarán vinculantes»⁶. En fin —sobre la base de que la impugnación de la resolución administrativa no tiene carácter suspensivo («el

2 Sobre el tema, véase ARUFE VARELA, Alberto, *Dieciséis grandes casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre Derecho colectivo del Trabajo. Un estudio desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2012), págs. 21 y ss.

3 Cfr. apartado (a), inciso primero. Textualmente, «*Any person adversely affected or aggrieved by an order of the Commission ... may obtain a review of such order in any United States court of appeals for the circuit in which the violation is alleged to have occurred or where the employer has its principal office, or in the Court of Appeals for the District of Columbia Circuit*».

4 *Ibidem*. Textualmente, «*within sixty days following the issuance of such order*».

5 *Ibidem*. Textualmente, «*a written petition praying that the order be modified or set aside*».

6 Cfr. apartado (a), inciso sexto. Textualmente, «*The findings of the Commission with respect to questions of fact, if supported by substantial evidence on the record considered as a whole, shall be conclusive*».

comienzo de las actuaciones judiciales ..., salvo que la Corte ordene lo contrario, no implicará la suspensión de la resolución de la Comisión»⁷ y de que la Corte tiene un poder resolutorio muy amplio («tendrá poder para otorgar aquel interdicto temporal o definitivo que considere justo y adecuado, y para dictar ... una resolución confirmando, modificando o revocando, en todo o en parte, la resolución de la Comisión, y para exigir el cumplimiento de la misma con el alcance que dicha resolución se confirme o modifique»⁸—, el precepto concluye afirmando que «la competencia de la Corte será excluyente y su resolución y fallo serán definitivos, con la excepción de que los mismos se someterán a revisión por la Corte Suprema de los Estados Unidos, tal y como se prevé en la sección 1254 del Título 28 del Código de los Estados Unidos»⁹, que es un precepto relativo a la posibilidad de interponer el recurso excepcionalísimo, más que meramente excepcional, de «*certiorari*» (que viene a ser algo así como una conmixción de nuestros recursos de casación para la unificación de doctrina y de amparo constitucional)¹⁰.

2. En paralelo a lo que ocurre en la vía previa administrativa cuasi-jurisdiccional, los nuevos derechos procesales reconocidos al pequeño empresario litigante, frente a la OSHA, se refieren a la posibilidad de obtener una condena en costas de la agencia demandada, en términos virtualmente idénticos a los prescritos en la vía previa administrativa cuasi-juris-

7 Cfr. apartado (a), inciso cuarto. Textualmente, «*The commencement of proceedings under this subsection shall not, unless ordered by the court, operate as a stay of the order of the Commission*».

8 Cfr. apartado (a), inciso tercero. Textualmente, «*shall have power to grant such temporary relief or restraining order as it deems just and proper, and to make ... a decree affirming, modifying, or setting aside in whole or in part, the order of the Commission and enforcing the same to the extent that such order is affirmed or modified*».

9 Cfr. apartado (a), inciso último. Textualmente, «*the jurisdiction of the court shall be exclusive and its judgment and decree shall be final, except that the same shall be subject to review by the Supreme Court of the United States, as provided in section 1254 of title 28, United States Code*».

10 Al respecto, con comentarios muy útiles, véase REHNQUIST, William H., *The Supreme Court*, Vintage Books-Random House (New York, 2001), págs. 224 y ss.

diccional¹¹. A este respecto, el precepto clave en la SBREFA de 1996 es su sección 232 (rotulada «Procesos Judiciales [*Judicial Proceedings*]»), por virtud de la cual se procede a modificar la sección 2412(d)(1) del Título 28 del Código de los Estados Unidos. Su tenor es muy semejante al de la enmienda operada en sede de reclamación administrativa previa cuasi-jurisdiccional —con lógicas adaptaciones, dada la diferencia de contextos—, pues lo que el nuevo precepto afirma ahora es que «si, en una acción civil planteada por los Estados Unidos o en un proceso para la revisión judicial de una reclamación administrativa contenciosa ..., la demanda de los Estados Unidos es sustancialmente desproporcionada en relación con el fallo finalmente obtenido por los Estados Unidos, y no resulta razonable, si comparada con dicho fallo, de acuerdo con los hechos y circunstancias del caso, la Corte puede otorgar a la parte los honorarios y otros gastos relacionados con su defensa contra la demanda excesiva, a menos que la parte haya cometido una infracción intencionada de la ley, o haya actuado de mala fe, o si circunstancias especiales convierten la concesión en injusta»¹². Como se ve, es un precepto que anima al pequeño empresario a defenderse judicialmente frente a las demandas judiciales de las agencias federales con poder regulatorio, OSHA incluida, otorgándoles un estímulo en la hipótesis de que la Corte federal de Circuito acabe concluyendo que su demanda era «desproporcionada [*substantially in excess*]», si comparadas las pretensiones de la agencia con el fallo de la resolución judicial. El estímulo en cuestión consiste en otorgarle al pequeño empresario «honorarios y otros gastos» provocados por su defensa judicial, teniendo en cuenta que los primeros son

11 Véase *supra*, Capítulo Séptimo, núm. 7.

12 Cfr. apartado (D). Textualmente, «*If, in a civil action brought by the United States or a proceeding for judicial review of an adversary adjudication described in section 504(a)(4) of title 5, the demand by the United States is substantially in excess of the judgment finally obtained by the United States and is unreasonable when compared with such judgment, under the facts and circumstances of the case, the court shall award to the party the fees and other expenses related to defending against the excessive demand, unless the party has committed a willful violation of law or otherwise acted in bad faith, or special circumstances make an award unjust*».

los devengados por su abogado, mientras que los segundos pueden ser perfectamente los devengados por otros profesionales (por ejemplo, peritos) que se haya visto obligado a llamar para tener que intervenir en su defensa. Sobre el carácter procesalmente significativo del estímulo en cuestión, hay que tener en cuenta que las costas judiciales se cargan a la agencia federal demandante, aun en la hipótesis de que hubiera resultado vencedora en el pleito (eso sí, siempre y cuando su demanda hubiese sido considerada desproporcionada), frente a la regla de Derecho procesal común de que el vencedor no puede ser judicialmente condenado en costas¹³. Viene a ser algo así como una confirmación de que «David» (esto es, el pequeño empresario) no tiene por qué actuar temerosamente ante «Goliat» (en nuestro caso, la OSHA), a pesar de todos los costes económicos que tiene litigar en los Estados Unidos ante las Cortes federales.

3. La jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la OSH-Act existe, pero hay que considerarla —desde un punto de vista cuantitativo— muy escasa, aun cuando sea cualitativamente relevante. En realidad, se reconduce a dos grandes casos oportunamente analizados en sus respectivos momentos. Uno es el caso *Marshall v. Barlow's, Inc.* (1970)¹⁴, relativo a la necesidad de que los Inspectores de la OSHA obtengan un mandamiento judicial para inspeccionar una empresa privada, si es que el titular de la misma se niega a facilitar la realización de la actividad inspectora, lo que obligó a modificar el Código de Reglamentos Federales —sobre la base de que el derecho de propiedad tiene, en los Estados Unidos, un carácter prácticamente inviolable e intocable, resultando ser ésta una marca caracterizante de la sociedad norteamericana—, al efecto de que los Inspectores de la OSHA obtengan de los jueces mandamientos de entrada en las empresas de carácter preventivo, en los términos examinados en su momento¹⁵. El otro es el caso *National Federation of*

13 Al respecto, véase ARUFE VARELA, Alberto y MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *El abogado laboralista. Nombres ilustres norteamericanos y sus pares asimétricos españoles*, Atelier (Barcelona, 2024), págs. 61 y ss.

14 Referencia oficial 436 U.S. 307.

15 Véase *supra*, Capítulo Segundo, núm. 2.

Independent Business v. OSHA (2022)¹⁶, en el que la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró nula una norma mínima de seguridad y salud de emergencia elaborada para hacer frente a la pandemia del coronavirus, a pesar de que dicha norma mínima excluía de su ámbito de aplicación —como puse de relieve en su momento— a las empresas que tuviesen menos de 100 trabajadores, las cuales tenían para la OSHA en este concreto supuesto —frente al carácter poliédrico que tiene la noción de pequeña empresa en los Estados Unidos— el mismo y uniforme carácter de pequeñas empresas¹⁷. Ahora bien, ambos son casos en que no estaba en juego la interpretación y aplicación de la SBREFA de 1996 (el primero de ellos, también por evidentes razones cronológicas). Según la doctrina científica norteamericana sobre este tema, «la Corte Suprema nunca ha tenido ocasión de analizar el cumplimiento de la SBREFA por las pequeñas entidades»¹⁸, aunque aclare inmediatamente a continuación que «unas pocas Cortes federales de circuito han analizado la Ley»¹⁹, con cita literal de «*Air Brake Sys. v. Mineta* 357 F.3d 632, 648 (6th Cir. 2004)»²⁰, que es un caso resuelto en 2004 por la Corte de Apelaciones del Sexto Circuito Federal, pero no relativo a la OSHA, sino a la Agencia Federal de Medioambiente. Buceando en las bases de datos norteamericanas, he conseguido encontrar tres casos judiciales en que la OSHA aparecía como demandada, en uno de los supuestos ante la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito Federal (como autoriza el precepto de la OSH-Act a que antes hice referencia), mientras que en los otros dos (por causa de las singularidades del caso) ante la Corte Federal de Distrito del Distrito de Columbia, y en los cuales —que era lo que a mí me interesaba— se trae a colación la SBREFA de 1996. De estos tres

16 Referencia oficial 595 U.S. 109.

17 Véase *supra*, Capítulo Quinto, núm. 4.

18 Véase EPSTEIN, Daniel, «Procedural pluralism: A model for enforcing internal administrative law», *UC Law Constitutional Quarterly*, núm. 51 (2024), pág. 319.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

casos, que considero interesantes a mis concretos efectos, paso a tratar seguidamente.

4. El primero fue *Public Citizen Health Research Group v. Chao* (2002), decidido por la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito Federal el 24 diciembre de dicho año²¹. La demanda fue planteada por Public Citizen, una asociación sin ánimo de lucro, frente a la OSHA (habiendo comparecido en el pleito la Sra. Elaine CHAO, por aquel entonces Ministra de Trabajo), pretendiendo dicho demandante que la Corte Federal de Apelaciones obligase a la OSHA a elaborar una norma mínima sobre seguridad y salud laboral relativa al agente químico cromo hexavalente (*hexavalent chromium*), que redujese los niveles de exposición de los trabajadores al mismo (previamente fijados por la OSHA, en 1970), por causa de sus potenciales efectos cancerígenos en diversos sectores económicos²², y teniendo en cuenta que otro demandante ya había exigido a la OSHA la elaboración de la norma mínima en cuestión (planteando ante el mismo Circuito federal un caso, aunque la Corte lo había considerado entonces prematuro)²³ nueve años antes («*nine years ago*») de haberse vuelto a plantear ahora la demanda de autos²⁴. La OSHA, al efecto de justificar el retraso, se defendía alegando su carga de trabajo (incrementada «por incidentes imprevistos, tales como los ataques [terroristas] del 11 de septiembre»)²⁵, así como el hecho de que «la Ley de Flexibilidad Reglamentadora ... le exige preparar un análisis de flexibilidad reglamentadora, si la norma va a tener un “impacto económicamente significativo sobre un número substancial de pequeñas entidades”, un mandato que en este proceso reglamentario es seguro que

21 Referencia oficial 314 F.3d 143.

22 Cfr. pág. 145.

23 Se trata del caso *Oil, Chemical & Atomic Workers Union v. OSHA* (1998), resuelto por la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito Federal el 12 marzo de dicho año (referencia oficial 145 F.3d 120). Evidentemente, por razón de su fecha, es un caso decidido antes de la promulgación de la SBREFA de 1996.

24 Cfr. pág. 145.

25 Cfr. pág. 157. Textualmente, «*unforeseen incidents such as the September 11 attacks*».

se va a activar»²⁶, y que «la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa ... exige que convoque un comité de revisión para abordar los impactos potenciales de la norma mínima sobre las pequeñas entidades»²⁷, todo lo cual contribuía a que se hubiese dilatado el procedimiento para la elaboración de la norma reclamada. La Corte, sin embargo, concluyó que «aunque las prioridades políticas ... pueden explicar un avance lento, no pueden justificar el retraso indefinido y la conducta recalcitrante frente a un evidente riesgo grave de salud pública»²⁸. Por eso, tras justificar que tenía competencia para ordenar a la OSHA que actuase («las prioridades de la agencia son judicialmente revisables, y esta Corte y otras han obligado a la OSHA a adoptar una acción que aborde riesgos significativos») ²⁹, resolvió lo siguiente: «estimamos la petición de Public Citizen de obligar a la OSHA a actuar rápidamente en la elaboración de la norma reglamentaria sobre cromo hexavalente»³⁰, y «ordenamos que las partes comparezcan ante el Juez Walter K. Stapleton [de la Corte de Apelaciones del Tercer Circuito Federal] para que medie [entre ellas] durante un período de tiempo que no exceda de sesenta días, tras el cual, si las partes no han acordado un calendario recíprocamente satisfactorio [para concluir el procedimiento de reglamentación], ordenaremos uno elaborado por nosotros»³¹.

26 Cfr. pág. 158. Textualmente, «*the Regulatory Flexibility Act ... requires it to prepare a regulatory flexibility analysis if the rule will have a "significant economic impact upon a substantial number of small entities", a mandate this rulemaking is sure to trigger*».

27 Cfr. págs. 158-159. Textualmente, «*the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act ... requires it to convene a review panel to address the rule's potential impacts on small entities*».

28 Cfr. pág. 158. Textualmente, «*While ... policy priorities might explain slow progress, they cannot justify indefinite delay and recalcitrance in the face of an admittedly grave risk to public health*».

29 Cfr. pág. 152. Textualmente, «*the agency's priorities are judicially reviewable, and this Court and others have compelled OSHA to take action to address significant risks*».

30 Cfr. pág. 159. Textualmente, «*We ... grant Public Citizen's petition to compel OSHA to proceed expeditiously with its hexavalent chromium rulemaking*».

31 *Ibidem*. Textualmente, «*we direct that the parties appear before Judge Walter K. Stapleton for mediation for a period not to exceed*

5. El segundo caso que pretendo traer a colación fue *Public Citizen, Inc. v. Trump* (2018), resuelto por la Corte Federal de Distrito del Distrito de Columbia el 26 febrero de dicho año³². Se trata de un caso en el que la ya citada Public Citizen, junto a otra asociación sin ánimo de lucro y un sindicato, demandaron al Presidente de los Estados Unidos, al Director de la Oficina federal de Gestión y Presupuesto, así como a los directores de 13 agencias federales (incluida la OSHA), por retrasar indebidamente su actividad reglamentadora (en el caso de la OSHA, el retraso se refería a la elaboración de una norma mínima de seguridad y salud laboral sobre exposición a «enfermedades infecciosas en establecimientos sanitarios [*infectious diseases in healthcare settings*])»³³, debiéndose este retraso, a su vez, a la promulgación de la Orden Ejecutiva núm. 13771 de 2017, del Presidente TRUMP, según la cual «se exige a las agencias del poder ejecutivo identificar dos reglamentos en vigor que sean derogados por cada nuevo reglamento [que se promulgue], se exige a las agencias compensar los costes privados de cumplimiento planteados por los nuevos reglamentos eliminando los costes asociados a reglamentos en vigor, e impone un techo reglamentador anual (fijado en cero para 2017) sobre el incremento de costes reglamentadores que cada agencia puede introducir»³⁴. En este caso, lo frontalmente impugnado era dicha Orden Ejecutiva presidencial, alegando los actores que el Presidente de los Estados Unidos —al promulgarla— había excedido los límites marcados al poder ejecutivo por el Artículo II de la Constitución Federal. Lógicamente, estas nuevas exigencias presidenciales habían retrasado la actividad reglamentadora que se encontraba en curso en la OSHA, a pesar de lo avan-

sixty days, following which, if the parties have not agreed on a mutually satisfactory timetable, we will order one of our own».

32 Referencia oficial 297 F.Supp. 3d 6.

33 Cfr. pág. 20.

34 Cfr. pág. 12. Textualmente, «*It requires Executive Branch agencies to identify two existing regulations to be repealed for every new regulation, requires agencies to offset the private costs of compliance posed by new regulations by eliminating the costs associated with existing regulations, and imposes an annual regulatory cap (set at zero for 2017) on incremental regulatory costs that each agency may introduce*».

zado de la misma, pues «tras revisar comentarios, reunirse con los afectados, y completar la revisión exigida por la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa ..., la OSHA anticipó que elaboraría una Comunicación del Procedimiento Reglamentador Propuesto ... en marzo de 2017»³⁵, muy poco después de la entrada en vigor de la Orden Ejecutiva presidencial citada. Ahora bien, lo que falló la Corte —sin entrar en el fondo del asunto— fue que «los Actores han fracasado en satisfacer su carga de alegar plausiblemente, o demostrar de otro modo, que tienen legitimación para demandar»³⁶, que «la Corte, por supuesto, no puede considerar el fondo de la demanda sin concluir antes que tiene competencia»³⁷, y que «cuando [como aquí] el tema de la competencia depende de las alegaciones fácticas de la demanda»³⁸, la Corte «puede concluir que “[la] desestimación ... no es definitiva” y puede dar a la parte actora “permiso para modificar la demanda”»³⁹, lo que la Corte hizo, provocando así la tramitación del pleito de que paso a ocuparme acto seguido.

6. Este otro caso, de idéntica denominación del que trae causa (en consecuencia, *Public Citizen, Inc. v. Trump*), fue resuelto por la misma Corte Federal de Distrito el 8 febrero 2019⁴⁰. En este segundo caso, los actores cambiaron la actividad reglamentadora en curso de la OSHA, supuestamente paralizada por la citada Orden Ejecutiva presidencial, alegando ahora que el impacto paralizante de la misma se había

35 Cfr. pág. 24. Textualmente, «*After reviewing the comments, meeting with stakeholders, and completing a Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act review ..., OSHA anticipated that it would issue a Notice of Proposed Rulemaking ... in March 2017*».

36 Cfr. pág. 40. Textualmente, «*Plaintiffs have failed to carry their burden of plausibly alleging or otherwise demonstrating that they have standing to sue*».

37 *Ibidem*. Textualmente, «*The Court, of course, cannot consider the merits of the dispute without first concluding that it has jurisdiction*».

38 *Ibidem*. Textualmente, «*[w]here subject-matter jurisdiction depends on the factual allegations in the complaint*».

39 *Ibidem*. Textualmente, «*may conclude “that [the] dismissal ... is not final” and may provide the plaintiff with “leave to amend the complaint”*».

40 Referencia oficial 361 F.Supp. 3d 60.

proyectado sobre otra propuesta de norma mínima distinta. Lo que afirmaban era que «en diciembre 2016, la Administración de Seguridad y Salud Laboral (“OSHA”) del Ministerio de Trabajo emitió una Petición de Información (“RFI”), buscando resultados sobre “si se necesita una norma mínima para proteger a los trabajadores de la asistencia social y sanitaria frente a la violencia en el lugar de trabajo [*to protect healthcare and social assistance employees from workplace violence*]”»⁴¹, alegando que «se puede deducir razonablemente que la Orden Ejecutiva ha retrasado a la OSHA en su actuación»⁴². En este concreto punto, sin embargo, la Corte Federal de Distrito consideró infundadas las alegaciones de los demandantes, razonando —con mención expresa de la SBREFA— lo siguiente: 1) «desde el cierre de la P[etición de][información], la OSHA, de hecho, movió el reglamento hacia el “estadio de pre-reglamento”, y ha indicado que iniciará el proceso de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (“SBREFA”) en marzo de este año [2018]»⁴³; 2) «aunque ha transcurrido casi un año desde que el período de comentarios a la P[etición de][información] se cerró, esta Corte no puede concluir que los actores hayan establecido, más allá de un conflicto genuino, que la elaboración de la norma propuesta, y mucho menos una norma definitiva, se haya retrasado por la Orden Ejecutiva»⁴⁴; y 3) por lo demás, «incluso si los Actores pudieran probar que dicho retraso ha incremen-

41 Cfr. pág. 87. Textualmente, «*In December 2016, the Occupational Safety and Health Administration (“OSHA”) of the Department of Labor issued a Request for Information (“RFI”), seeking input on “whether a standard is needed to protect healthcare and social assistance employees from workplace violence”.*».

42 *Ibidem*. Textualmente, «*one can reasonably infer the Executive Order has delayed OSHA from acting.*».

43 *Ibidem*. Textualmente, «*since the close of the RFI, OSHA has, in fact, moved the rule to the “pre-rule stage”, and it has indicated that it will initiate the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (“SBREFA”) process in March of this year.*».

44 *Ibidem*. Textualmente, «*Although almost a year has passed since the comment period for the RFI closed, the Court cannot conclude that Plaintiffs have established beyond genuine dispute that issuance of a proposed rule, much less a final rule, has been delayed by the Executive Order.*».

tado sustancialmente el riesgo de que uno de sus afiliados sufrirá una lesión en el lugar de trabajo ..., no han probado que anular la Orden Ejecutiva ... repararía ese riesgo incrementado de un daño»⁴⁵. Lógicamente, lo que a mí me interesa considerar es qué ocurrió con la intención de la OSHA de acabar elaborando una norma mínima de seguridad y salud laboral sobre prevención del riesgo de violencia de los trabajadores de la asistencia social y sanitaria. Pospongo el análisis de esta cuestión al Capítulo de mi libro inmediatamente subsiguiente a éste. En él, analizaré igualmente qué acabó ocurriendo con la propuesta de la OSHA sobre elaboración de una norma mínima de seguridad y salud laboral relativa, tanto a la exposición al cromo hexavalente como a las enfermedades infecciosas en establecimientos sanitarios, cuya elaboración se discutió en el primer caso *Public Citizen, Inc. v. Trump* y en el caso *Public Citizen Health Research Group v. Chao*, recuérdese.

7. Aunque la jurisprudencia federal sobre la actividad reglamentadora de la OSHA —si impactante sobre las pequeñas empresas— sea más bien magra, hay que tener en cuenta que otras agencias federales con poder reglamentario distintas de ella también se encuentran sometidas a las exigencias protectoras de la SBREFA. Entre estas otras agencias, quizá la más simétrica a la OSHA sea la Agencia de Protección del Medio Ambiente (*Environmental Protection Agency* o, en su acrónimo en inglés, EPA), al aparecer expresamente mencionada junto a la OSHA, recuérdese, en la SBREFA⁴⁶. Sobre esta otra agencia federal, sí existe una relativamente abundante jurisprudencia de las Cortes Federales de Circuito, impugnando normas reglamentarias emanadas por la misma⁴⁷. De entre esta otra jurisprudencia, entresaco

45 Cfr. pág. 88. Textualmente, «*Even if Plaintiffs could show that any such delay has substantially increased the risk that one of their members will suffer a workplace injury ..., they have not shown that invalidating the Executive Order ... would redress that increased risk of harm*».

46 Véase *supra*, Capítulo Sexto, núm. 1.

47 Al respecto, véase GULEN, Huseyin y MYERS, Brett W., «The selective enforcement of government regulations: Battleground States, State regulators, and the Environmental Protection Agency», *Journal of Law & Economics*, núm. 67 (2024), págs. 225 y ss.; MOYER, Alison O.,

el caso *State of Michigan v. U.S. Environmental Protection Agency* (2000), resuelto por la Corte de Apelaciones del Circuito del Distrito de Columbia el 3 marzo 2000⁴⁸, puesto que impresiona el número de partes litigantes (otros 21 Estados federados, además del de Michigan), frente a la EPA. Presenta el interés de haber impugnado dichos Estados federados, entre otros extremos, la certificación elaborada por la EPA al amparo de la sección 243 de la SBREFA, refiriéndose esta última a lo siguiente: 1) «no se aplicarán [los preceptos relativos a los análisis de impacto sobre la pequeña empresa] a cualquier regla, propuesta o definitiva, si la dirección de la agencia certifica que la regla, si promulgada, no tendrá un impacto económico significativo sobre un número sustancial de entidades pequeñas»⁴⁹; 2) «si la dirección de la agencia realiza la certificación ..., la agencia publicará dicha certificación en el Boletín Oficial Federal en el momento de la publicación del aviso general del procedimiento reglamentador propuesto para la regla, o en el momento de publicación de la regla final, junto con una declaración que provea la base fáctica de dicha certificación»⁵⁰, y 3) «la agencia entregará

«Houston, we have a problem: The D.C. Circuit closes pathway to national judicial review in *Sierra Club v. Environmental Protection Agency*», *Villanova Environmental Law Journal*, núm. 35 (2024), págs. 359 y ss.; SCHMOYER, Sarah, «“Major” challenges for lower courts: Inconsistent applications of the major questions doctrine in lower courts after *West Virginia v. Environmental Protection Agency*», *Fordham Law Review*, núm. 92 (2024), págs. 1659 y ss.; MANTONE, John-Paul S., «A tale of two agencies: Contrasting how the loss of Chevron deference will impact the Department of Defense and the Environmental Protection Agency», *California Western Law Review*, núm. 61 (2025), págs. 491 y ss.; O’CONNOR, Caroline E., «Environmental law—Relatively impermanent waters: The need for State regulation of isolated wetlands in Arkansas after *Sackett v. Environmental Protection Agency*», *University of Arkansas at Little Rock Law Review*, núm. 47 (2025), págs. 293 y ss.

48 Referencia oficial 213 F.3d 663.

49 Cfr. sección 605(b) del Título 5 del Código de los Estados Unidos, inciso primero. Textualmente, «*shall not apply to any proposed or final rule if the head of the agency certifies that the rule will not, if promulgated, have a significant economic impact on a substantial number of small entities*».

50 *Ibidem*, inciso segundo. Textualmente, «*If the head of the agency makes a certification ..., the agency shall publish such certification in the Federal Register at the time of publication of general notice of*

dicha certificación y declaración al Abogado Jefe para Asesoramiento de la Administración de la Pequeña Empresa»⁵¹. Pues bien, en este concreto punto, la Corte Federal de Apelaciones desestimó las alegaciones de los Estados federados demandantes, relativas a que «la certificación de la EPA era inadecuada y violaba la [SBREFA]»⁵². Y ello, porque la norma reglamentaria de la EPA «no establecería exigencias aplicables a las pequeñas entidades»⁵³, sino que «dejaría a los Estados [federados] la tarea de determinar ... qué entidades hay que regular»⁵⁴, por lo que regula «las pequeñas entidades sólo indirectamente»⁵⁵ y, en consecuencia, «está justificada»⁵⁶.

proposed rulemaking for the rule or at the time of publication of the final rule, along with a statement providing the factual basis for such certification».

- 51 *Ibidem*, inciso tercero. Textualmente, «The agency shall provide such certification and statement to the Chief Counsel for Advocacy of the Small Business Administration».
- 52 *Cfr.* pág. 689. Textualmente, «EPA's certification was improper and in violation of the RFA».
- 53 *Ibidem*. Textualmente, «would not establish requirements applicable to small entities».
- 54 *Ibidem*. Textualmente, «would leave to the States the task of determining ... which entities to regulate».
- 55 *Ibidem*. Textualmente, «regulate small entities only indirectly».
- 56 *Ibidem*. Textualmente, «is justified».

CAPÍTULO NOVENO

EL CUMPLIMIENTO POR LA «OSHA» DE LA LEY DE EXIGENCIA JUSTA DEL CUMPLIMIENTO DE NORMAS REGLAMENTARIAS A LA PEQUEÑA EMPRESA DE 1996

1. La Administración de la Pequeña Empresa (*Small Business Administration*), en cuanto que agencia federal encargada de vigilar el cumplimiento de la Ley de la Pequeña Empresa de 1958, es —en lo tocante al cumplimiento de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa de 1996 (la SBREFA, recuérdese)— un auténtico modelo de transparencia, pues ofrece información clara, detallada y exhaustiva desde 1997 y hasta la actualidad, acerca de la actividad de elaboración de normas reglamentarias por parte de las tres agencias federales nominalmente mencionadas en la SBREFA (esto es, la Oficina de Protección Financiera del Consumidor, la Agencia de Protección del Medioambiente y, por supuesto, la Administración de Seguridad y Salud Laboral u OSHA)¹, en la medida en que dicha actividad impacte sobre las pequeñas empresas, en un vínculo de su sitio en Internet denominado «SBREFA»². En lo que concierne a la OSHA, aparecen allí almacenados

1 Véase *supra*, Capítulo Tercero, núm. 3.

2 Véase en el sitio en Internet de la Oficina de la Abogacía de dicha agencia federal, ubicado en <https://advocacy.sba.gov/> (con acceso

los expedientes administrativos sobre diecisiete propuestas de normas mínimas de seguridad y salud laboral, ordenados cronológicamente. Respecto de cada uno de ellos, se indica su nombre (bajo el rótulo «Reglamento [Rule]») —con la posibilidad de acceder directamente al propio expediente—, la fecha en que se acordó convocar el correspondiente Comité SBREFA («Date Convened»), la fecha en que se completó la actuación de dicho Comité («Date Completed»), la fecha de publicación en el *Boletín Oficial Federal* del aviso sobre procedimiento de elaboración de la norma mínima («Notice of Proposed Rulemaking») y, por último y en su caso, la norma mínima de seguridad y salud laboral finalmente publicada en el *Boletín Oficial Federal* (bajo el rótulo «Final Rule Published»), con la posibilidad —de nuevo— de acceder directamente al texto del Boletín en cuestión. En lo que sigue, expondré el estado en que se encuentran tres iniciativas de elaboración de normas de seguridad y salud laboral que suscitaron la existencia de jurisprudencia federal a que me tuve que referir en su momento³, el expediente concluido —de momento— sobre la última norma de seguridad y salud laboral elaborada por la OSHA (que se remonta al año 2015)⁴, así como un expediente administrativo de nueva norma de seguridad y salud laboral que parece casi a punto de ser aprobada (el expediente administrativo se detuvo, sin embargo, en 2024)⁵. Antes, no obstante, creo que conviene dar una explicación —que considero muy verosímil— acerca de por qué razón esta utilísima base de datos no contiene ningún dato relativo al año 2025.

2. Con toda probabilidad, esa ausencia de datos se debe a la promulgación por el Presidente TRUMP de la Orden Ejecutiva núm. 14192, de 31 enero 2025, cuyo título es «Desatando la Prosperidad a través de la Desregulación [*Unleashing*

directo en <https://advocacy.sba.gov/resources/reference-library/sbrefa/>).

3 Véase *infra*, núms 3, 4 y 5.

4 Véase *infra*, núm. 6.

5 Véase *infra*, núm. 7.

Prosperity through Deregulation]]⁶. Según afirma en su «Objetivo [*Purpose*]]⁷, «la ciénaga que no cesa de crecer de complicados reglamentos federales impone costes masivos en las vidas de millones de americanos, crea una restricción sustancial sobre nuestro crecimiento económico y nuestra capacidad de construir e innovar, y daña nuestra competitividad global»⁸. Por eso, impone la que llama regla «10 por 1», consistente en que «por cada nuevo reglamento emanado, hay que identificar al menos 10 reglamentos previos para que sean eliminados»⁹, teniendo en cuenta —para el año fiscal 2025— que «se ordena a los directores de todas las agencias que aseguren que el incremento de coste total de los nuevos reglamentos, incluidos los reglamentos derogados, sea al finalizar este año significativamente menor que cero»¹⁰. Se trata de una Orden Ejecutiva que afecta a todas las agencias federales con poder reglamentario, pues sólo excluye «los reglamentos emanados en relación con el ejército, la seguridad nacional, la seguridad interior, los asuntos exteriores o las funciones relacionadas con la inmigración de los Estados Unidos»¹¹. Resultaba dudoso, sin embargo, si quedaban en ella comprendidas o no las llamadas «agencias federales independientes» (esto es, las no adscritas a ningún concreto Ministerio o no directamente dependientes del Presidente de los Estados Unidos), pero esta duda fue solventada con la

6 Véase en el sitio en Internet del Gobierno federal, ubicado en <https://www.govinfo.gov> (con acceso directo en <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-202500205>).

7 Cfr. sección 1.

8 Cfr. inciso primero. Textualmente, «*The ever-expanding morass of complicated Federal regulation imposes massive costs on the lives of millions of Americans, creates a substantial restraint on our economic growth and ability to build and innovate, and hampers our global competitiveness*».

9 Cfr. inciso penúltimo. Textualmente, «*for each new regulation issued, at least 10 prior regulations be identified for elimination*».

10 Cfr. sección 3(b). Textualmente, «*the heads of all agencies are directed to ensure that the total incremental cost of all new regulations, including repealed regulations, being finalized this year, shall be significantly less than zero*».

11 Cfr. sección 5(a). Textualmente, «*regulations issued with respect to a military, national security, homeland security, foreign affairs, or immigration-related function of the United States*».

promulgación de la Orden Ejecutiva núm. 14215, de 18 febrero 2025, sobre «Asegurar la Responsabilidad de todas las Agencias [*Ensuring Accountability for all Agencies*]»¹², que deja incólume la actividad reglamentaria de dicho concreto tipo de agencias federales, aunque sujetándolas asimismo a un más estricto control presidencial, ejercitado a través del Ministro de Justicia (*Attorney General*) de los Estados Unidos¹³. La lista de «agencias federales independientes» aparece contenida en la sección 3502(5) del Título 44 del Código de los Estados Unidos, figurando mencionadas allí hasta diecinueve agencias distintas (como el Comité de Gobernadores del Sistema de la Reserva Federal [*Board of Governors of the Federal Reserve System*], esto es, el Banco Central de los Estados Unidos; la Comisión de Comercio Federal [*Federal Trade Commission*] o la Oficina Nacional de Relaciones Laborales [*National Labor Relations Board*]), pero no la OSHA. Cabe imaginar, por ello mismo, el impacto negativo sobre el ejercicio de su poder reglamentario, al efecto de elaborar normas sobre seguridad y salud laboral, de la Orden Ejecutiva presidencial a que vengo haciendo referencia.

3. Como puse de relieve en su momento, la Corte Federal de Apelaciones del Tercer Circuito, en el caso *Public Citizen Health Research Group v. Chao* (2002), ordenó a la asociación demandante y a la OSHA que se pusieran de acuerdo para confeccionar un calendario que permitiese concluir la elaboración de una norma mínima de seguridad y salud laboral, que redujese los niveles de exposición al cromo hexavalente en los lugares de trabajo, dado el inadmisibles retraso de la OSHA en su elaboración, a pesar de existir evidencias contundentes de que se trataba de un elemento cancerígeno¹⁴. Pues bien, cuatro años después de fallarse dicho caso (recuérdese, según la doctrina científica norteamericana, que el tiempo promedio para elaborar en los Estados Unidos una norma mínima de seguridad y salud laboral son

12 Véase en el citado sitio en Internet del Gobierno federal (con acceso directo en <https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-202500277>).

13 Cfr. sección 7.

14 Véase *supra*, Capítulo Octavo, núm. 4.

cinco años)¹⁵, la norma mínima en cuestión apareció publicada en el *Boletín Oficial Federal* de 28 febrero 2006¹⁶ (en la actualidad, aparece recogida en las Partes 1910, 1915, 1917, 1918 y 1926 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales), tratándose de un documento gigantesco (de más de 250 páginas), donde se indica (aparte el hecho de contener un detenido análisis de su impacto sobre las pequeñas empresas, en cumplimiento de la SBREFA)¹⁷ que «la Administración de Seguridad y Salud Laboral (OSHA) está modificando la norma mínima existente que limita la exposición laboral al cromo hexavalente [Cr(VI)]»¹⁸, pues «ha determinado, con base en la mejor evidencia actualmente disponible, que en el límite actual de exposición permitida ..., los trabajadores afrontan un riesgo significativo ... de desarrollar cáncer de pulmón»¹⁹, teniendo en cuenta que «el reglamento definitivo establece un límite estimado ... promedio de exposición de 8 horas a 5 microgramos por metro cúbico de aire»²⁰, que «es una reducción considerable desde el [límite] previo»²¹ y que «la norma mínima definitiva regula separadamente la industria en general, la construcción y los astilleros, con la finalidad de adaptar las exigencias a las circunstancias únicas encontradas en cada uno de estos sectores»²². Veinte años después, la Unión Europea no ha promulgado todavía

15 Véase *supra*, Capítulo Séptimo, núm. 3.

16 Véase en el sitio en Internet del propio *Boletín Oficial Federal*, ubicado en <https://www.federalregister.gov> (con acceso directo en <https://www.federalregister.gov/documents/2006/02/28/06-1589/occupational-exposure-to-hexavalent-chromium>).

17 *Ibidem*, pág. 10103.

18 *Ibidem*, pág. 10100. Textualmente, «*The Occupational Safety and Health Administration (OSHA) is amending the existing standard which limits occupational exposure to hexavalent chromium (Cr(VI))*».

19 *Ibidem*. Textualmente, «*has determined based upon the best evidence currently available that at the current permissible exposure limit ..., workers face a significant risk ... of developing lung cancer*».

20 *Ibidem*. Textualmente, «*The final rule establishes an 8-hour time-weighted average ... exposure limit of 5 micrograms ... per cubic meter of air*».

21 *Ibidem*. Textualmente, «*is a considerable reduction from the previous ... limit*».

22 *Ibidem*. Textualmente, «*The final standard separately regulates general industry, construction, and shipyards in order to tailor*

ninguna Directiva de Seguridad y Salud Laboral específica sobre este concreto tema, cabiendo mencionar a este respecto una noticia de la Agencia Química Europea (*European Chemicals Agency* o, en su acrónimo en inglés, ECHA), obrante en su sitio en Internet y fechada en Helsinki el 29 abril 2025²³, en la que se afirma que «a petición de la Comisión Europea, la ECHA ha valorado los riesgos planteados por ciertas sustancias de Cr(VI) para los trabajadores y para el público, así como los impactos socio-económicos de potenciales restricciones»²⁴, habiendo concluido esta agencia que «una amplia restricción a nivel de la UE está justificada, dado que las sustancias de Cr(VI) están entre los más potentes carcinógenos del lugar de trabajo, y plantean un riesgo grave de salud para los trabajadores»²⁵, debiendo tenerse en cuenta, además, que «la gente que vive cerca de los sitios industriales que liberan estas sustancias al medioambiente está también sometida al riesgo de cánceres intestinal y de pulmón»²⁶.

4. Como también puse antes de relieve, la Corte Federal de Distrito del Distrito de Columbia, en el primer caso *Public Citizen, Inc. v. Trump* (2018), declaró la falta de legitimación de la parte actora para instar a la OSHA a que elaborase una norma mínima de seguridad y salud laboral sobre exposición a «enfermedades infecciosas en establecimientos sanitarios [*infectious diseases in healthcare settings*]]»²⁷. En relación

requirements to the unique circumstances found in each of these sectors».

- 23 Véase en <https://echa.europa.eu> (con acceso directo en <https://echa.europa.eu/-/echa-proposes-restrictions-on-chromium-vi-substances-to-protect-health>).
- 24 Textualmente, «*At the request of the European Commission, ECHA has assessed the risks posed by certain Cr(VI) substances to workers and the public as well as the socio-economic impacts of potential restrictions*».
- 25 Textualmente, «*an EU-wide restriction is justified as Cr(VI) substances are among the most potent workplace carcinogens and pose a serious risk to workers' health*».
- 26 Textualmente, «*People living near industrial sites that release these substances into the environment are also at risk of lung and intestinal cancers*».
- 27 Véase *supra*, Capítulo Octavo, núm. 5.

con este tema, la base de datos de la Administración de la Pequeña Empresa norteamericana, que vengo manejando, pone de relieve todo lo siguiente: 1) que «la OSHA está considerando la necesidad de una norma mínima que asegure que los empresarios establezcan un programa exhaustivo de control de infecciones, y medidas de control para proteger a los trabajadores frente a la exposición a agentes infecciosos que puedan causar una enfermedad significativa»²⁸, especialmente teniendo en cuenta que en un gran número estos trabajadores «dan atención directa al paciente (p.ej., prestan servicios sanitarios cara a cara o con las manos en contacto con los pacientes) y tienen exposición laboral a agentes infecciosos durante el cumplimiento de sus deberes»²⁹; 2) que «la Agencia ya publicó hace tiempo un Requerimiento de Información de Enfermedades (RIE) infecciosas, mantuvo reuniones con los afectados, llevó a cabo visitas a los establecimientos, y completó el procedimiento de la SBREFA»³⁰ —cabiendo acceder a todas estas fuentes de información, al aparecer documentadas por escrito, en la propia base de datos—, teniendo en cuenta que «la información derivada de estas fuentes ayudó a la Agencia al refinamiento ulterior del desarrollo de un Aviso de Procedimiento Reglamentador Propuesto (APRP), relativo a una norma mínima de enfermedades infecciosas»³¹; y 3) sin embargo, que en la agenda reglamentadora de la OSHA este tema «ha sido colocado como una actuación a largo plazo [*has been placed under long*

28 Véase en <https://www.osha.gov/infectious-diseases/rulemaking>. Textualmente, «*OSHA is considering the need for a standard to ensure that employers establish a comprehensive infection control program and control measures to protect employees from exposures to infectious agents that can cause significant disease*».

29 *Ibidem*. Textualmente, «*they provide healthcare services with face-to-face or hands-on contact with patients) and have occupational exposure to infectious agents during the performance of their duties*».

30 *Ibidem*. Textualmente, «*The Agency has thus far published an Infectious Diseases Request for Information (RFI), held stakeholder meetings, conducted site visits, and completed the SBREFA process*».

31 *Ibidem*. Textualmente, «*Feedback from these sources helped the Agency to further refine its development of a Notice of Proposed Rulemaking (NPRM) regarding an Infectious Diseases standard*».

term action]]³², por lo que no existe todavía norma mínima de seguridad y salud laboral relativa al mismo, recordando que «aunque la norma mínima sobre patógenos transmitidos por la sangre ha sido muy efectiva al proteger a los trabajadores, no aborda las enfermedades infecciosas transmitidas por otras vías (p.ej., contacto, gotas, transmisión por el aire)»³³, aparte el hecho de que «la OSHA cree que la norma mínima es necesaria porque las guías de control de infecciones por transmisión, aunque rápidamente disponibles, no se siguen consistentemente»³⁴. A día de hoy, tampoco parece existir en la Unión Europea ninguna Directiva de seguridad y salud en el trabajo, específica sobre este concreto tema.

5. En fin, recuérdese también que la Corte Federal de Distrito del Distrito de Columbia, en el segundo caso *Public Citizen, Inc. v. Trump* (2019), desestimó igualmente la existencia de legitimación de la parte actora, pero ahora en relación con la elaboración por la OSHA de una norma mínima de seguridad y salud laboral «para proteger a los trabajadores de la asistencia social y sanitaria frente a la violencia en el lugar de trabajo [*to protect healthcare and social assistance employees from workplace violence*]]»³⁵. Acerca de este otro tema, de acuerdo con la base de datos de la Administración de la Pequeña Empresa, consta lo siguiente, en lo esencial: 1) que la OSHA ha identificado hasta cuatro tipos de violencia sobre los trabajadores, en función de cuál sea «la relación entre el perpetrador y la víctima»³⁶ [«tipo I (con intención criminal; el perpetrador no tiene relación legítima con la empresa), tipo II (usuario/cliente/paciente), tipo III (de trabajador a trabaja-

32 *Ibidem.*

33 *Ibidem.* Textualmente, «*Although the Bloodborne Pathogens standard has been very effective in protecting workers, it does not address infectious diseases transmitted by other routes (e.g., contact, droplet and airborne)*».

34 *Ibidem.* Textualmente, «*OSHA believes that a standard is needed because transmission-based infection control guidelines, though readily available, are not consistently followed*».

35 Véase *supra*, Capítulo Octavo, núm. 6.

36 Véase en <https://www.osha.gov/workplace-violence/sbrefa>. Textualmente, «*the relationship between the perpetrator and the victim*».

dor), y tipo IV (con relación personal)»³⁷; 2) que «de acuerdo con los requerimientos de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (SBREFA), la OSHA convocó un comité de Revisión Consultiva de la Pequeña Empresa (RCPE), en marzo de 2023»³⁸, que «escuchó a los Representantes de Pequeñas Entidades (RPEs) que podían estar potencialmente afectados por el borrador de norma mínima»³⁹; y 3) por último, que «la OSHA auspició cinco teleconferencias del Comité ... entre el 14 y el 22 de marzo de 2023»⁴⁰, las cuales «estuvieron abiertas a que el público las escuchase, pero sin participar en ellas»⁴¹, y «a cada R[epresentante de]P[equenas]E[ntidades] se le pidió que participase en ellas»⁴², aunque sin que haya habido ulteriores avances en la elaboración de esta proyectada nueva norma mínima de seguridad y salud laboral, desde las fechas a que acabo de hacer referencia, aunque se haya adelantado ya que «a través del procedimiento de la SBREFA, la OSHA presentará a los R[epresentantes de]P[equenas]E[ntidades] una aproximación programática para la prevención de la violencia en el lugar de trabajo, y buscará en los R[epresentantes de]P[equenas]E[ntidades] informaciones sobre cómo estas aproximaciones pueden afectar a las actividades de su lugar de trabajo»⁴³, y que se trata de «una cuestión sensible», no sólo por causa «de las lesiones

-
- 37 *Ibidem*. Textualmente, «Type-I (criminal intent; the perpetrator has no legitimate relationship to the business), Type-II (customer/client/patient), Type-III (worker-on-worker), and Type-IV (personal relationship)».
- 38 *Ibidem*. Textualmente, «In accordance with the requirements of the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA) OSHA convened a Small Business Advocacy Review (SBAR) panel in March 2023».
- 39 *Ibidem*. Textualmente, «listened to Small Entity Representatives (SERs) who could potentially be affected by the draft rule».
- 40 *Ibidem*. Textualmente, «OSHA hosted five SBAR Panel teleconferences between March 14th - 22nd 2023».
- 41 *Ibidem*. Textualmente, «were open for the public to listen to but not participate in».
- 42 *Ibidem*. Textualmente, «Each SER was asked to participate in one of the teleconferences».
- 43 *Ibidem*. Textualmente, «Through the SBREFA process, OSHA will present to SERs a programmatic approach for the prevention

sufridas por los trabajadores, sino también porque implica a pacientes y clientes, que pueden estar experimentando problemas psiquiátricos, de comportamiento o de abuso de drogas, que pueden requerir métodos y protocolos especializados de prestación de asistencia»⁴⁴. De nuevo en relación con este tema, tampoco parece haber ningún concreto y específico *pendant* en las Directivas sobre seguridad y salud en el trabajo de la Unión Europea.

6. Entre las propuestas más avanzadas de nuevas normas mínimas de seguridad y salud laboral elaboradas por la OSHA, se encuentra la relativa a «lesiones por calor y prevención de enfermedades en establecimientos laborales interiores y al aire libre [*Heat Injury and Illness Prevention in Outdoor and Indoor Work Settings*]», tratándose del más reciente documento (o más bien, conjunto de documentos) sobre el ejercicio del poder reglamentario por parte de la OSHA almacenado en la base de datos de la Administración de la Pequeña Empresa (se le asigna la fecha de 30 agosto 2024)⁴⁵. Se afirma en él sobre el tema que «el calor es la causa líder de muerte entre los fenómenos relativos al tiempo atmosférico en los Estados Unidos»⁴⁶, que «el calor excesivo exagera condiciones de salud existentes como el asma, el fallo renal y las enfermedades cardíacas, y puede causar infartos e, incluso, la muerte»⁴⁷, que sólo «la exposición al calor ambiental ha matado 999 trabajadores en los E[stados][Unidos] de 1992-2001, con una media de 33 muertes por año durante ese período de tiem-

of workplace violence, and seek input from SERs on how these approaches might affect the operations of their workplace».

44 *Ibidem*. Textualmente, «*of the injuries sustained by workers, but also because it involves patients and clients who may be experiencing psychiatric, behavioral, or substance abuse issues that may require specialized methods and protocols for the delivery of care*».

45 Véase en <https://advocacy.sba.gov/resources/reference-library/sbrefa/>.

46 Véase en <https://www.osha.gov/heat/sbrefa>. Textualmente, «*Heat is the leading cause of death among all weather-related phenomena in the United States*».

47 *Ibidem*. Textualmente, «*Excessive heat exacerbates existing health conditions like asthma, kidney failure, and heart disease, and can cause heat stroke and even death*».

po»⁴⁸, y que «algunos grupos [de trabajadores] pueden más probablemente experimentar efectos lesivos para su salud derivados del calor, tales como trabajadoras embarazadas, mientras que otros están desproporcionadamente expuestos a niveles peligrosos de calor, tales como los trabajadores de color en servicios esenciales, que están a menudo empleados en establecimientos laborales con alto riesgo de exposición peligrosa al calor»⁴⁹. Se informa en relación con esta propuesta, entre otras varias cosas, acerca de que la OSHA viene cumpliendo «los requerimientos de la Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (SBREFA)»⁵⁰, resultando que las últimas actuaciones realizadas a este respecto son «seis videoconferencias en 7, 12, 13, 14, 18 y 19 de septiembre 2023»⁵¹, patrocinadas por el Comité a que se refiere la sección 244 de dicha Ley, con participación de representantes de pequeñas empresas eventualmente afectadas por la propuesta de nueva norma mínima de seguridad y salud laboral. A día de hoy, su estatus es incierto, dada la promulgación de la Orden Ejecutiva núm. 14192, de 31 enero 2025 (con su «regla 10 por 1», recuérdese), a que antes hice referencia. Aparentemente, no existe nada parecido —ni siquiera a nivel de proyectos— en el Derecho de la Unión Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, aunque la EU-OSHA ha elaborado una breve guía (más bien, un folleto) titulada «Calor en el trabajo: Guías para los lugares de trabajo»⁵², en la que se afirma —tras poner de relieve que «el

48 *Ibidem*. Textualmente, «*exposure to environmental heat has killed 999 U.S. workers from 1992–2021, with an average of 33 fatalities per year during that time period*».

49 *Ibidem*. Textualmente, «*Some groups may be more likely to experience adverse health effects from heat, such as pregnant workers, while others are disproportionately exposed to hazardous levels of heat, such as workers of color in essential jobs who are more often employed in work settings with high risk of hazardous heat exposure*».

50 *Ibidem*. Textualmente, «*the requirements of the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA)*».

51 *Ibidem*. Textualmente, «*six videoconferences on September 7, 12, 13, 14, 18, and 19, 2023*».

52 Véase en el sitio en Internet de la EU-OSHA, ubicado en <https://osha.europa.eu> (con acceso directo en <https://osha.europa.eu/es/publications/heat-work-guidance-workplaces>).

aumento de la temperatura ambiental media previsto con el cambio climático puede tener un impacto significativo en los lugares de trabajo»⁵³— que «la guía se elaboró sobre la base de las directrices existentes del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (NIOSH) de los Estados Unidos»⁵⁴, entre otras fuentes de autoridad asimismo tenidas en cuenta por ella⁵⁵.

7. Según la base de datos de la Administración de la Pequeña Empresa, a que tan repetidamente vengo refiriéndome, la última norma mínima de seguridad y salud laboral elaborada por la OSHA es la relativa a la «exposición laboral al berilio y a los compuestos de berilio [*Occupational exposure to Beryllium and Beryllium Compounds*]». Aparece publicada en el *Boletín Oficial Federal* de 7 agosto 2015⁵⁶, y es de nuevo un documento gigantesco (de más de 260 págs.) —contiene un detallado análisis de su impacto sobre las pequeñas empresas, realizado en cumplimiento de la SBREFA, del que se afirma que «se necesita [*is needed*]»⁵⁷—, apareciendo recogida en la Parte 1919 del Título 29 del Código de Reglamentos Federales (entró en vigor el 9 septiembre 2017), afirmándose en él que «la Administración de Seguridad y Salud Laboral (OSHA) propone enmendar sus límites de exposición vigentes ... al berilio y a los compues-

53 Cfr. pág. 3.

54 *Ibidem*.

55 Poniendo de relieve que «conectar la DF 2.ª RDL 8/2024 con el precedente Real Decreto-ley 4/2023, de 11 de mayo, que, en su larguísimo título hacía referencia a la “prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas” y cuyas consideraciones preliminares, además de recordar la muerte de un trabajador de 60 años por golpe de calor mientras desarrollaba su prestación, hacían las mismas reflexiones», véase GOERLICH PESET, José María, «Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-ley 8/2024», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 6, núm. 1 (2025), pág. 9.

56 Véase en el citado sitio en Internet del propio *Boletín Oficial Federal* (con acceso directo en <https://www.federalregister.gov/documents/2015/08/07/2015-17596/occupational-exposure-to-beryllium-and-beryllium-compounds>).

57 *Ibidem*, pág. 47567.

tos de berilio»⁵⁸, imponiendo «un nuevo límite de exposición permitido ..., así como disposiciones complementarias para la protección de los trabajadores, tales como métodos de control de la exposición, protección respiratoria, vigilancia médica, comunicación del riesgo y mantenimiento de registros»⁵⁹, e indicándose incluso que «la OSHA busca comentarios sobre diversas alternativas, incluido un L[ímite de] E[xposición]P[ermitida] más estricto, que podría afectar a la construcción y al sector marítimo, así como a la industria en general»⁶⁰. Dos años después de la entrada en vigor de dicho reglamento norteamericano, se promulgó el *pendant* europeo, que es la Directiva (UE) núm. 2019/983, por la que se modifica la Directiva núm. 2004/37/CEE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, en cuya fundamentación se afirma que «a partir de la información de que se dispone, incluidos datos científicos y técnicos, procede establecer un valor límite para el berilio y los compuestos inorgánicos de berilio en dicha Directiva [2004/37/CE] y asignar una observación “sensibilización cutánea y respiratoria”»⁶¹, a la vista del hecho de que dicha Directiva previa sobre el tema, y ahora enmendada, no mencionaba por ningún lado el riesgo derivado de la exposición en el trabajo al berilio, y limitándose a indicar —siempre en su fundamentación— que «se anima a los Estados miembros y a los organismos pertinentes a escala nacional y de la Unión a ofrecer incentivos, orientación y asesoramiento a las microempresas y pequeñas y medianas empresas para facilitar el cumplimiento de lo establecido en la presente Direc-

58 *Ibidem*. Textualmente, «*The Occupational Safety and Health Administration (OSHA) proposes to amend its existing exposure limits for occupational exposure ... to beryllium and beryllium compounds*».

59 *Ibidem*. Textualmente, «*a new permissible exposure limit ..., as well as ancillary provisions for employee protection such as methods for controlling exposure, respiratory protection, medical surveillance, hazard communication, and recordkeeping*».

60 *Ibidem*. Textualmente, «*OSHA seeks comment on a number of alternatives, including a lower PEL, that could affect construction and maritime, as well as general industry*».

61 Cfr. considerando núm. (19), inciso último.

tiva»⁶², acogándose en este contexto «con beneplácito las orientaciones de los interlocutores sociales, así como los acuerdos u otras acciones conjuntas con ellos que permitan determinar y elaborar las mejores prácticas»⁶³.

62 Cfr. considerando núm. (31), inciso segundo.

63 *Ibidem*, inciso último.

ÍNDICE TÓPICO¹

- Administración de la Pequeña Empresa: IX-1.
 - » Creación: III-4.
 - » Director: III-4.
 - » El *Ombudsman* de exigencia del cumplimiento de reglamentos para la pequeña empresa: VII-4; VII-5.
 - » Sede: III-4.
- Administración de Seguridad Social: II-1.
- Administración de Seguridad y Salud Laboral (OSHA)
 - » Áreas temáticas: II-1.
 - » Capacidad procesal: II-4.
 - » Creación: II-1.
 - » Director: II-1.
 - » Duración del proceso de elaboración de normas mínimas de seguridad y salud laboral: VII-3.
 - » Funcionarios de cumplimiento: II-1.
 - » Modificación por la SBREFA de 1996: III-6; VI-1.
 - » Oficinas regionales: II-1.
 - » Orden judicial de inspección: II-2.

1 El primer número romano remite al Capítulo, mientras que el segundo arábigo lo hace al concreto contenido de un Capítulo, de manera que III-3 significa Capítulo Tercero número 3.

- » Norma mínima de seguridad y salud laboral para proteger a los trabajadores de la asistencia social y sanitaria frente a la violencia en el trabajo: VIII-6; IX-5.
- » Norma mínima de seguridad y salud laboral relativa al berilio y a los compuestos del berilio: IX-7.
- » Norma mínima de seguridad y salud laboral sobre cromo hexavalente: VIII-4; VIII-6; IX-3.
- » Norma mínima de seguridad y salud laboral sobre enfermedades infecciosas en establecimientos sanitarios: VIII-5; VIII-6; IX-4.
- » Norma mínima de seguridad y salud laboral sobre ergonomía: III-7.
- » Norma mínima temporal de emergencia sobre vacunación y pruebas de COVID-19: V-4.
- » Personalidad jurídica: II-4.
- » Procedimiento de desaprobación del Congreso: III-7.
- » Programas de protección voluntaria: II-3.
- » Propuesta de norma mínima sobre lesiones por calor y prevención de enfermedades en establecimientos laborales interiores y al aire libre: IX-6.
- » Sede: II-1.
- » Similitudes con la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Unión Europea: II-7.
- Agencia de Protección del Medio Ambiente: III-3.
- Agencia Química Europea: IX-3.
- *Boletín Oficial Federal*: I-6; II-1; II-6; III-3; V-2; V-3; V-4.
- Código de Reglamentos Federales: I-6; I-7; V-5; VI-7; VII-6.
- Comisión Federal de Comercio: VII-3.
- Concepto de pequeña empresa en Europa
 - » Carácter constitucional: V-6.
 - » Concepto rígido europeo: V-6; V-7.

- » Recomendación de la Comisión de 6 mayo 2003: V-6.
- Concepto de pequeña empresa en los Estados Unidos: II-3.
 - » Carácter poliédrico: V-2.
 - » Definición en la Ley de la Pequeña Empresa: V-1.
 - » Definición en la SBREFA: IV-1.
 - » Estándares de tamaño norteamericanos: V-3.
 - » Excepciones al concepto poliédrico: V-5.
- Constitución Federal de 1787
 - » Cláusula de comercio interestatal: I-1.
 - » Decimocuarta Enmienda: III-1.
 - » Quinta Enmienda: III-1.
- Convenio núm. 189 de la OIT: IV-7.
- Corte Suprema de los Estados Unidos: VIII-1.
 - » Caso *Marshall v. Barlow's, Inc.* (1978): II-2; VIII-3.
 - » Caso *National Federation of Independent Business v. OSHA* (2022): II-4; V-4; VIII-3.
- Cortes federales de Circuito: VIII-1.
 - » Caso *Air Brake Sys. v. Mineta* (2004): VIII-3.
 - » Caso *Public Citizen Health Research Group v. Chao* (2002): VIII-4; IX-3.
 - » Competencia en materia de seguridad y salud laboral: VIII-1.
- Cortes federales de Distrito
 - » Caso *Public Citizen, Inc. v. Trump* (2018): VIII-5; IX-4.
 - » Caso *Public Citizen, Inc. v. Trump* (2019): VIII-6; IX-5.
 - » Caso *State of Michigan v. U.S. Environmental Protection Agency* (2000): VIII-7.

- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Unión Europea: II-7.
 - » Falta de capacidad procesal: II-7.
 - » Funciones: II-7.
- Directiva 89/391/CEE o Directiva «marco»: I-2.
 - » Afectación de pequeñas empresas: I-5.
 - » Carácter no reparador: I-4.
 - » Carácter preventivo: I-4.
 - » Directivas específicas: I-6.
 - » Enmiendas: I-2.
 - » Equivalencia con la OSH-Act: I-2.
 - » Exclusión del servicio del hogar familiar: I-5.
 - » Objetivos: I-3.
 - » Transposición por los Estados miembros: I-7.
- Directiva núm. 2004/37/CEE, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo: IX-7.
- Directiva (UE) núm. 2019/983, por la que se modifica la Directiva 2004/37/CEE: IX-7.
- Distrito de Columbia: I-1; III-3; III-4.
- División de Jornadas y Salarios: II-1.
- Estatuto de los Trabajadores: V-7.
- EU-OSHA: IX-6.
 - » Creación: II-5.
 - » Funciones: II-5.
 - » Proyecto OIRA: VI-5.
 - » Similitudes con el NIOSH: II-6.
 - » *Soft law*: VI-5.

- Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Laboral (NIOSH): II-6; VI-3; IX-6.
- Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales: I-2; I-4; V-7.
- Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público: IV-5.
- Ley 50/1997, del Gobierno: IV-5.
 - » Anulación parcial del Real Decreto 893/2024: IV-6.
 - » Memoria de análisis de impacto normativo: IV-5.
 - » Test PYME: IV-5.
- Ley de Acceso Igual a la Justicia de 1980: III-5.
 - » Condena en costas: III-5.
 - » Modificación por la SBREFA: III-5.
- Ley de Exigencia Justa del Cumplimiento de Normas Reglamentarias a la Pequeña Empresa (SBREFA) de 1996
 - » Comités SBREFA: IX-1.
 - » Concepto de agencia: III-3.
 - » Estructura: III-2.
 - » Facilitación del cumplimiento de normas reglamentarias: VI-2.
 - » Impacto sobre la OSHA: III-3.
 - » Ley «hija»: III-2.
 - » Nuevos derechos procedimentales de las pequeñas empresas: VII-1; VII-2; VII-3; VII-4; VII-5; VII-6; VII-7.
 - » Nuevos derechos procesales de las pequeñas empresas: VIII-1; VIII-2.
 - » Nuevos derechos sustantivos de las pequeñas empresas: VI-1; VI-2; VI-3; VI-4; VI-5; VI-6; VI-7.
 - » Objetivos: III-1.

- » Procedimiento de desaprobarción del Congreso: III-7.
- » Promulgación: III-1.
- Ley de Flexibilidad Reglamentadora de 1980
 - » Análisis de impacto sobre las pequeñas empresas: III-6; IX-4; IX-5; IX-7.
 - » Modificación por la SBREFA: III-6.
- Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social: VI-7.
- Ley de Seguridad y Salud Laboral (OSH-Act) de 1970
 - » Afectación de pequeñas empresas: I-5.
 - » Carácter no reparador: I-4.
 - » Carácter preventivo: I-4.
 - » En el Código de los Estados Unidos: I-1.
 - » Entrada en vigor: I-1.
 - » Inspecciones: II-1.
 - » No modificada por la SBREFA: III-2.
 - » Notas históricas: I-1; I-5.
 - » Objetivos: I-3.
 - » Planes de los Estados federados: I-7.
 - » Promulgación: I-1.
- Ley norteamericana de la Pequeña Empresa de 1958: I-5.
 - » Carácter transversal: III-4.
 - » Creación de la Administración de la Pequeña Empresa: III-4.
 - » Promulgación: III-4.
- Ley Reguladora de la Jurisdicción Social: VII-6.
- Norma mínima (*standard*) de seguridad y salud laboral: I-6.
- Nuevos derechos procedimentales de las pequeñas empresas: VII-1.

- » Comisión Revisora de Seguridad y Salud Laboral: VII-6.
- » Costas de los procedimientos administrativos: VII-7.
- » El Juez de Derecho Administrativo de la OSHA: VII-6.
- » El *Ombudsman* de exigencia del cumplimiento de reglamentos para la pequeña empresa: VII-4; VII-5.
- » En procedimientos de impugnación de sanciones administrativas: VII-6.
- » Participación en el análisis definitivo de flexibilidad reglamentadora: VII-3.
- » Participación en el análisis inicial de flexibilidad reglamentadora: VII-2.
- Nuevos derechos procesales de las pequeñas empresas: VIII-1.
 - » Costas procesales: VIII-2.
 - » Impugnación de la decisión definitiva de la Comisión Revisora de Seguridad y Salud Laboral: VIII-1.
- Nuevos derechos sustantivos de las pequeñas empresas: VI-1.
 - » Carácter vinculante de las orientaciones: VI-6.
 - » Exención de sanciones administrativas: VI-7.
 - » Facilitación del cumplimiento de normas reglamentarias: VI-2.
 - » Guías de cumplimiento de los Estados federados: VI-4.
 - » *Hard law*: VI-5.
 - » Manual de seguridad y salud de la pequeña empresa: VI-3.
 - » Orientación informal a la pequeña empresa: VI-6.
 - » Reducción de sanciones administrativas: VI-7.
- Oficina de Protección Financiera del Consumidor: III-3.
- Órdenes Ejecutivas del Presidente TRUMP

- » Núm. 13771 de 2017: VIII-5.
- » Núm. 14192 de 2025: IX-2; IX-6.
- » Núm. 14215 de 2025: IX-2.
- Planes de seguridad y salud laboral de los Estados federados
 - » Cobertura: I-7.
 - » Índices de efectividad: I-7.
 - » Subvenciones federales: I-7.
- Portugal: I-4.
- Real Decreto 893/2024: IV-6.
 - » Anulación parcial: IV-6; IV-7.
 - » Carácter *ultra vires*: IV-7.
 - » Test PYME: IV-7.
- Reglamento (CE) núm. 2062/94: II-5.
- Reglamento (UE) núm. 2019/126: II-5; II-6.
- *Small Business Act* para Europa: IV-1.
 - » Incumplimientos del Test PYME: IV-4.
 - » Principios programáticos: IV-2.
 - » Test PYME: IV-2; IV-3.
 - » Test PYME nacional: IV-3.
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea: I-2; I-5.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: I-5; V-6.
- Tribunal de Luxemburgo: I-2; II-5; II-7.

ÍNDICE DE BIBLIOGRAFÍA CITADA

ADCOCK, Eric S., «Federal privilege in the Ombudsman's process», *Charleston Law Review*, núm. 8 (2013).

ARUFE VARELA, Alberto, *La igualdad de mujeres y hombres en Alemania. Estudio comparado de la legislación alemana con la legislación española, y traducción castellana*, Netbiblo (A Coruña, 2008).

ARUFE VARELA, Alberto, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre incumplimientos por los Estados miembros de sus deberes de transposición de las Directivas marco y "específicas" en materia de seguridad y salud laboral», *Tribuna Social. Revista de Seguridad Social y Laboral*, núm. 221 (2009).

ARUFE VARELA, Alberto, *Dieciséis grandes casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre Derecho colectivo del Trabajo. Un estudio desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2012).

ARUFE VARELA, Alberto, *El Derecho de la Seguridad Social en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Un estudio de veintisiete casos, desde la perspectiva del Derecho español*, Atelier (Barcelona, 2014).

ARUFE VARELA, Alberto, «El nuevo pilar europeo de derechos sociales. Análisis crítico», *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 49 (2018).

ARUFE VARELA, Alberto, «Vacunación obligatoria de trabajadores frente al COVID-19. Análisis de Derecho compa-

rado de los modelos alemán, francés y norteamericano», *Revista Crítica de Relaciones Laborales. Laborum*, núm. 5 (2022).

ARUFE VARELA, Alberto, «El Derecho socio-laboral sancionador en los Estados Unidos», en José Luis MONEREO PÉREZ, María Nieves MORENO VIDA, Antonio MÁRQUEZ PRIETO y Francisco VILA TIerno (Directores), *Derecho Administrativo sancionador socio-laboral. Teoría y práctica*, Laborum (Murcia, 2023).

ARUFE VARELA, Alberto y **MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús**, *Los libros norteamericanos sobre los Jueces de la Corte Suprema de los Estados Unidos. Por la senda de los Estados Unidos en sus libros*, Atelier (Barcelona, 2023).

ARUFE VARELA, Alberto y **MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús**, *El abogado laboralista. Nombres ilustres norteamericanos y sus pares asimétricos españoles*, Atelier (Barcelona, 2024).

ARUFE VARELA, Alberto y **MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús**, «La OSHA norteamericana y la OSHA europea. Una visión de conjunto», en el volumen *Desafíos en la seguridad y salud en el trabajo para el siglo XXI (30 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 1995-2025)*, tomo I, Laborum (Murcia, 2025).

BAIER, Lowell E., «Reforming the Equal Access to Justice Act», *Journal of Legislation*, núm. 38 (2012).

BAILEY, Melissa A. et al., *Occupational Safety and Health Law Handbook*, 2.^a ed., Government Institutes (Lanham-Maryland, 2008), xxx+339 págs.

BAKER, Todd H., **JUDGE, Kathryn** y **KLEIN, Aaron**, «Credit, crises, and infrastructure: The differing fates of large and small business», *Boston University Law Review*, núm. 102 (2022).

CATLETT, Lindsey, «Did the Small Business Administration strip certain small business of constitutional rights?

Adult entertainers' eligibility under the paycheck protection program», *Cumberland Law Review*, núm. 54 (2024).

CHEAV, Votey, «Programs of parity: Current and historical understandings of the Small Business Act's section 8(A) and hubzone programs», *DePaul Business & Commercial Law Journal*, núm. 12 (2014).

CLARKE, Porsche G., «Administrative Law Judges in action», *Orange County Lawyer*, núm. 66 (2024).

COZINE, Madeleine H., «Labor law-OSHA-How did OSHA get that search warrant?», *Vilanova Law Review*, núm. 37 (1992).

CROSS, Jesse M., «Revisiting the Congressional Review Act», *Texas A&M Law Review*, núm. 11 (2023).

D'ADDIO, Nick, «Administrative Law Judges and the erosion of the administrative state: Why Jarquesy may be the straw that breaks the camel's back», *Catholic University Law Review*, núm. 73 (2024).

DODD, Tyler A., «The ultimate congressional workaround: Why business should advocate the return of a robust and originalist nondelegation doctrine after *NFIB v. OSHA* and *Biden v. Missouri*», *Business, Entrepreneurship & Law Review*, núm. 6 (2022).

EPSTEIN, Daniel, «Procedural pluralism: A model for enforcing internal administrative law», *UC Law Constitutional Quarterly*, núm. 51 (2024).

FREEDMAN, Doris S., SINGER, Barney y SWAIN, Frank S., «The Regulatory Flexibility Act: Orienting federal regulating to small business», *Dickinson Law Review*, núm. 93 (1989).

GALA DURÁN, Carolina, «Análisis de la problemática del teletrabajo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales», en José Antonio FERNÁNDEZ AMOR (director/Coordinador), *Digitalización, empresa y Derecho*, Atelier (Barcelona, 2024).

GOERLICH PESET, José María, «Las relaciones laborales ante las emergencias climáticas. La reforma del Estatuto de los Trabajadores por el Real Decreto-ley 8/2024», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 6, núm. 1 (2025).

GONZÁLEZ ORTEGA, Santiago (Coordinador), *La prevención en la pequeña empresa*, La Ley-Actualidad (Madrid, 1999).

GOÑI SEIN, José Luis, «Sistema de inteligencia artificial y prevención de los riesgos laborales. Obligaciones del proveedor y del empresario», *Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social*, vol. 1, núm extra 1 (2024).

GRENGS, Christopher M., «Making the unseen seen: Issues and options in small business regulatory reform», núm. 85 (2001).

GRUESKIN, Caroline, «At least as effective: OSHA, the State plans, and divergent worker protections from COVID-19», *Yale Journal of Health Policy, Law & Ethics*, núm. 21 (2023).

GULEN, Huseyin y MYERS, Brett W., «The selective enforcement of government regulations: Battleground States, State regulators, and the Environmental Protection Agency», *Journal of Law & Economics*, núm. 67 (2024).

HOLMAN, Keith W., «The Regulatory Flexibility Act at 25: Is the law achieving its goal?», *Fordham Urban Law Journal*, núm. 33 (2006).

IGLESIAS BUHIGUES, José Luis, «En el servicio jurídico de la Comisión Europea», *Información Comercial Española, ICE. Revista de Economía*, núm. 831 (2006).

JEPSSEN, Dean, «NFIB v. OSHA: Weighing public safety against non-delegation», *Public Interest Law Reporter*, núm. 27 (2022).

- JOHNSON, Stephen M.**, «Deregulation: Too big for one branch, but maybe not for two», *Seton Hall Law Review*, volume 53 (2023).
- KAPCZYNSKI, Amy** y **MICHAELS, Joel**, «Administering a democratic industrial policy», *Harvard Law & Policy Review*, núm. 18 (2024).
- KENNEDY, Kevin C.**, «The Constitution and on-site inspection», *Brooklyn Journal of International Law*, núm. 14 (1988).
- KORPICS, Brian**, **AUSTIN, Jay** y **MYERS, Bruce**, «Shifting the debate: in defense of the Equal Access to Justice Act», *Environmental Law Reporter News & Analysis*, núm. 43 (2013).
- LARKIN, JR., Paul J.**, «The Congressional Review Act and judicial review», *Yale Law and Policy Review Inter Alia*, núm. 39 (2021).
- LEONE, George S.**, «The permissible scope of OSHA complaint inspections», *University of Chicago Law Review*, núm. 49 (1982).
- LEVITIN, A.J.**, «Predatory small-business lending: Market and regulatory failures», núm. 42 (2025).
- LÓPEZ RUBIA, Edurne**, «La aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en las PYMES: últimas modificaciones normativas», *Lan Harremanak. Revista de relaciones laborales*, núm. 28 (2013).
- LOUSADA AROCHENA, Fernando**, «Prevención de riesgos laborales en pequeñas y medianas empresas», *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 171 (2014).
- MALVEAUX, Courtney M.**, «OSHA enforcement of the “as effective as” standard for State plans: Serving process or people?», *University of Richmond Law Review*, núm. 46 (2011).

MANDELL, Bekah, «Feasts of OZ: Class, food, and the rise of global capitalism», *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, núm. 20 (2010).

MANTONE, John-Paul S., «A tale of two agencies: Contrasting how the loss of Chevron deference will impact the Department of Defense and the Environmental Protection Agency», *California Western Law Review*, núm. 61 (2025).

MARTÍNEZ BARROSO, María de los Reyes y QUIRÓS HIDALGO, José Gustavo (directores), *Marco normativo europeo de la prevención de riesgos laborales. Materiales docentes y test de autoevaluación*, Colex (A Coruña, 2025).

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La reciente condena del Tribunal de Luxemburgo a España por no transposición de directivas en materia de seguridad y salud laboral», en *Congreso galego de seguridade e hixiene no traballo*, Dirección Xeral de Relacións Laborais-Xunta de Galicia (Santiago de Compostela, 1996).

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, «La seguridad y la salud laboral en la pequeña empresa», *Actualidad Laboral*, núm. 43 (1999).

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *Quince grandes casos de la Corte Suprema de los Estados Unidos sobre Derecho individual del Trabajo. Un estudio desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2012).

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, *La discriminación laboral por edad en el Derecho de los Estados Unidos. Un estudio crítico comparativo desde la perspectiva del Derecho español*, Netbiblo (A Coruña, 2013).

MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto, *La desregulación de la protección contra el despido en las pequeñas empresas. Un estudio de Derecho comparado de los ordenamientos alemán y norteamericano*, Netbiblo (A Coruña, 2010).

- MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto**, «Un modelo de estadista frente a la aniquilación actual del Derecho del Trabajo: Franklin Delano Roosevelt», en el volumen *Crisis económica, reformas laborales y protección social. Homenaje al Profesor Jesús María Galiana Moreno*, Edit.um (Murcia, 2014).
- MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, A.**, «Recensión» de BAILEY, Melissa A. et al., *Occupational Safety and Health Law Handbook*, 2.^a ed., Government Institutes (Lanham-Maryland, 2008), xxx+339 págs.; publicada en *Trabajo y Derecho*, núm. 23 (2016).
- MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús y ARUFE VARELA, Alberto**, *Fundamentos de Derecho comparado del Trabajo y de la Seguridad Social*, 3.^a ed., Atelier (Barcelona, 2023).
- MARTÍNEZ GIRÓN, Jesús, ARUFE VARELA, Alberto y CARRIL VÁZQUEZ, Xosé Manuel**, *Derecho crítico del Trabajo. Critical labor law*, 5.^a ed., Atelier (Barcelona, 2025).
- MAY, Randolph J. y MAGLOUGHLIN, Andrew K.**, «NFIB v. OSHA: A unified separation of powers doctrine and Chevron’s no show», *South Carolina Law Review*, núm. 74 (2022).
- MILLER, Eric H.**, «Are Administrative Law Judges officers of the State?», *Saint Thomas Law Review*, núm. 31 (2019).
- MOYER, Alison O.**, «Houston, we have a problem: The D.C. Circuit closes pathway to national judicial review in *Sierra Club v. Environmental Protection Agency*», *Villanova Environmental Law Journal*, núm. 35 (2024).
- NOTA ANÓNIMA**, «The mysteries of the Congressional Review Act», *Harvard Law Review*, núm. 122 (2009).
- O’CONNOR, Caroline E.**, «Environmental law—Relatively impermanent waters: The need for State regulation of isolated wetlands in Arkansas after *Sackett v. Environmental Protection Agency*», *University of Arkansas at Little Rock Law Review*, núm. 47 (2025).

ORTEGA GÓMEZ, Marta, *La Comisión Europea y el gobierno de la Unión*, Marcial Pons (Madrid, 2013).

PHELPS, Eric D., «The cunning of clever bureaucrats: Why the Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act isn't working», *Public Contract Law Journal*, núm. 31 (2001).

QUINN JR., Thomas P., «The rise and fall of the CFPB overdraft final rule», *Consumer Finance Law Quarterly Report*, núm. 78 (2025).

REHNQUIST, William H., *The Supreme Court*, Vintage Books-Random House (New York, 2001).

ROTHSTEIN, Mark A., *Occupational Safety and Health Law*, 2025 ed., Thomson Reuters (St. Paul-Minnesota, 2025).

RUSO, Shari S., «Will sun rise again for the Equal Access to Justice Act?», *Brooklyn Law Review*, núm. 48 (1982).

SARGENTICH, Thomas O., «The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act», *Administrative Law Review*, núm. 49 (1997).

SCHMOYER, Sarah, «"Major" challenges for lower courts: Inconsistent applications of the major questions doctrine in lower courts after *West Virginia v. Environmental Protection Agency*», *Fordham Law Review*, núm. 92 (2024).

SILBERSTEIN, William, «When are administrative inspections warranted», *University of Colorado Law Review*, núm. 50 (1979).

SILVEIRO DE BARROS, Mário, *Direito da Segurança Social*, Almedina (Coimbra, 2025).

DE SOTO RIOJA, Sebastián, «La prevención de riesgos laborales en las pequeñas empresas», *Temas Laborales*, núm. 50 (1999).

- ST. CYR, Joseph F.**, «OSHA and federalism in times of crisis: Issues in federal and state relations», *Southern Illinois University Law Journal*, núm. 30 (2006).
- SULLIVAN, John J.**, «The Equal Access to Justice Act in the federal courts», *Columbia Law Review*, núm. 84 (1984).
- TOWNSEND, Halley**, «Big Little lies: How loopholes in the Small Business Act allow large business to profit», *Washington and Lee Law Review Online*, núm. 79 (2022).
- TRESTMAN, Marlene**, *Fair labor lawyer. The remarkable life of New Deal Attorney and Supreme Court Advocate Bessie Margolin*, Louisiana State University Press (Baton Rouge-Louisiana, 2016).
- VERKUIL, Paul R.**, «A critical guide to the Regulatory Flexibility Act», *Duke Law Journal*, 1982 (1982).
- VILLASECA BALLESCÁ, Alicia**, «El trámite de consulta pública en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, núm. 224 (2024).
- VIZCAÍNO RAMOS, Iván**, «Sobre la naturaleza jurídica (“inquisitiva” o “contenciosa”) de la reclamación administrativa de seguridad social previa al contencioso judicial. Un estudio de Derecho comparado, a la luz de la jurisprudencia federal norteamericana», *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, núm. 39 (2024).
- YIN, Tung**, «Are losing arguments completely irrelevant to the Equal Access to Justice Act? A response to Professor Krishnan», *Ohio State Law Journal Online*, núm. 82 (2021).



LA EDITORIAL JURÍDICA DE REFERENCIA PARA
LOS PROFESIONALES DEL DERECHO DESDE 1981



Paso a paso

Códigos
comentados

Vademecum



Formularios



Flashses
formativos



Colecciones
científicas

DESCUBRA NUESTRAS OBRAS EN:

www.colex.es

Editorial Colex SL Tel.: 910 600 164 info@colex.es

Esta monografía ofrece un examen exhaustivo y comparado del Derecho de la prevención de riesgos laborales en los Estados Unidos y en la Unión Europea, centrando la atención en la posición jurídica de la pequeña empresa y en las profundas diferencias estructurales que separan la OSH Act de 1970 y la Directiva marco 89/391/CEE, cuya asimetría competencial y funcional condiciona de manera decisiva la eficacia real de ambas arquitecturas preventivas. El análisis minucioso de la emblemática Ley (SBREFA) norteamericana de 1996 permite mostrar cómo el ordenamiento estadounidense ha construido un modelo reglamentario que incorpora mecanismos de control sustantivo, procedimental y procesal —análisis de impacto, paneles consultivos, revisión reforzada— que garantizan transparencia, coherencia técnica y tutela específica de las pequeñas empresas, contrastando con la fragmentaria, meramente programática y engañosa «Small Business Act» para Europa». El estudio empírico de normas mínimas pioneras —cromo hexavalente, berilio, espacios confinados, riesgos térmicos o violencia laboral— revela que la OSHA norteamericana mantiene una capacidad de anticipación normativa y de reacción procedimental muy superior a la europea, ofreciendo una obra rigurosa y necesaria para comprender la brecha regulatoria transatlántica y para repensar, desde parámetros comparados, el futuro de la seguridad y salud laboral en las pequeñas empresas.



IVÁN VIZCAÍNO RAMOS

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de A Coruña. Graduado en Derecho, Máster de la Abogacía y Doctor en Derecho, así como Diplomado en Magisterio (Educación Física) y Licenciado en Ciencias de la Actividad Física y Deporte. Estancias de investigación en la Universidad de la Sorbona, en el ISCTE-IULisboa y en la Universidad Lusófona de Lisboa. Director de una Tesis Doctoral, calificada *cum laude*, y publicada por Lefebvre. Publicista en las principales revistas de la especialidad, incluido el *Anuario Coruñés de Derecho Comparado del Trabajo*. Vicesecretario adjunto de la Asociación Coruñesa de Derecho Comparado del Trabajo y de la Seguridad Social.

ISBN: 979-13-7011-670-5

