

# RESPONSABILIDADES EMPRESARIALES EN MATERIA DE SALUD LABORAL

*Joaquín García Murcia*

Catedrático de Derecho del Trabajo Universidad de Oviedo

SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: 1. La responsabilidad empresarial entre los mecanismos de refuerzo de la seguridad y salud en el trabajo.- 2. Responsabilidades del empresario y responsabilidades del trabajador.- 3. Los diversos tipos de responsabilidad empresarial y sus distintas fuentes de regulación.- II. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS ESENCIALES: 1. Regulación básica y normativa supletoria.- 2. Las infracciones administrativas: concepto y graduación.- 3. Tipificación legal de las infracciones administrativas.- 4. Sanciones: graduación y contenido.- 5. Procedimiento de imposición de sanciones.- III. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD: 1. Responsabilidad civil o patrimonial.- 2. Responsabilidad penal.- 3. Responsabilidades de seguridad social.- IV. OTROS ASPECTOS DE LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL: 1. Concurrencia y articulación de responsabilidades.- 2. Supuestos de concurrencia y pluralidad de empresarios.- 3. El caso especial de las Administraciones públicas.- 4. Reglas de competencia jurisdiccional.

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

### 1. La responsabilidad empresarial entre los mecanismos de refuerzo de la seguridad y salud en el trabajo.

En mayor grado quizá que otros conjuntos normativos, la regulación de la seguridad y salud en el trabajo ha ido acompañada tradicionalmente de una serie de mecanismos que, sin perjuicio de su distinta naturaleza y de la diversidad de sus campos de actuación, han tenido como objetivo común controlar, verificar y garantizar su cumplimiento efectivo, principalmente por parte del empresario. Los derechos de información y participación de los trabajadores, la creación de órganos y servicios de vigilancia en las empresas, las facultades de control y propuesta de sanciones reconocidas a la Inspección de Trabajo, las posibilidades de paralización de la actividad de la empresa en circunstancias de riesgo grave e inminente, y, en fin, las responsabilidades de naturaleza pública y patrimonial exigibles a los sujetos infractores, son los principales elementos de esa maquinaria de refuerzo.

Dentro de esta amplia panoplia de instrumentos la exigencia de responsabilidades juega un papel fundamental, por varias razones. En primer término, porque permite castigar de forma inmediata y directa al infractor, al mismo tiempo que cumple fines ejemplarizantes y de prevención

general, como ocurre con las sanciones administrativas o penales. En segundo lugar, porque puede facilitar la compensación de los daños y perjuicios causados a la víctima, como sucede con la responsabilidad patrimonial o con el recargo de prestaciones de seguridad social. Todo ello pone de relieve que se trata de un mecanismo complejo y plural, que tiene muy diversos fines y manifestaciones, y que puede alcanzar a muy distintos sujetos, aunque, por unos u otros motivos, gire fundamentalmente en torno al empresario. Tal diversidad se ha plasmado tradicionalmente en nuestro ordenamiento, que sigue previendo en la actualidad una amplia serie de responsabilidades, con distinta naturaleza jurídica, diferentes objetivos y diversa configuración legal.

Sin duda, la responsabilidad más directa y seguramente también la de mayor uso y trascendencia en este contexto, es la de tipo administrativo. Es una responsabilidad que ya venía prevista en los arts. 156 y siguientes de la Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 (OSHT), que fue contemplada posteriormente por la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LIS), y que se recoge en la actualidad en los artículos 42 y siguientes de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Es el tipo de responsabilidad que, por consiguiente, cuenta con regulación específica dentro de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, y el que, por

ello mismo, va a concitar en mayor medida nuestra atención.

En su regulación actual, ésta es, por lo demás, la responsabilidad típica y exclusiva de los empresarios, como se desprende del art. 42 LPRL. Lo cual no quiere decir, ni mucho menos, que dichos sujetos no puedan incurrir en otras responsabilidades. Por supuesto, a ellos se dirige también la responsabilidad en materia de seguridad social, que se regula hoy en día en el artículo 123 de la Ley General de Seguridad Social (LGSS) y que también es característica del sujeto empresarial. Y a ellos se dirigen sin duda, aunque en estos casos no sean los únicos destinatarios, los restantes tipos de responsabilidad a los que anteriormente hemos hecho referencia: la responsabilidad patrimonial, exigible conforme a las reglas generales del Derecho común; y la responsabilidad penal, prevista en el Código Penal. Buena prueba de ello es el cuadro de responsabilidades diseñado en el art. 42 LPRL, que, tomando como referencia el sujeto empresarial, alude a esos distintos tipos de responsabilidad.

## 2. Responsabilidades del empresario y responsabilidades del trabajador.

Como se sabe, la regulación de la seguridad y salud en el trabajo atribuye deberes y obligaciones a los distintos sujetos implicados en el desarrollo de la actividad correspondiente. La seguridad y salud en el trabajo suele contemplarse en primer término como derecho del trabajador (art. 40 Const., arts. 4 y 19 ET, art. 14 LPRL), que genera los consiguientes deberes para el empresario. Pero también implica obligaciones para ese sujeto de la relación laboral (art. 29 LPRL), así como, en su caso, para otras personas implicadas en el proceso productivo correspondiente, como es el caso de los trabajadores autónomos (art. 24.5 LPRL), o de los fabricantes, importadores y suministradores de productos y equipos de trabajo (art. 41 LPRL).

Ello quiere decir que la infracción de normas de seguridad y salud en el trabajo puede derivar de cualesquiera de esos sujetos, y que, en hipótesis al menos, las responsabilidades consiguientes podrían ser imputadas a unos u otros, o a todos ellos conjuntamente, según su grado de participación. Con todo, no es ésta exactamente la línea de regulación de nuestro ordenamiento; habría que decir, más bien, que la posición de trabajador y empresario frente a la exigencia de responsabilidades es desigual y asimétrica, especialmente por lo que se refiere a las responsabilidades de tipo administrativo.

Ciertamente, la regulación más tradicional de la seguridad y salud en el trabajo, haciéndose cargo de la posible implicación de todos esos sujetos, preveía para todos ellos no sólo responsabilidades patrimoniales, sino también sanciones de tipo administrativo. Muy significativos a este respecto eran los artículos 158 y 160 de la OSHT, en los que se contemplaba la posible inhabilitación para cargos directivos o la imposición de sanciones "correctoras" a los trabajadores, a propuesta de la Inspección de Trabajo. Tales responsabilidades se añadían, así, a la tabla de sanciones prevista para los empresarios (arts. 156 y 157 OSHT), y respondían a la postre a la idea básica de que a todos esos sujetos se atribuían obligaciones (de relevancia pública) en esta materia y, en consecuencia, todos ellos debían ser "socialmente" responsables en caso de incumplimiento (arts. 7, 10 y 11 OSHT).

Pero esa atribución generalizada de responsabilidades no era obstáculo, a fin de cuentas, para que las responsabilidades públicas (de tipo administrativo) del empresario tuvieran un tratamiento más esmerado y detenido que las de los restantes sujetos, lo cual sin duda estaba justificado, por razones fáciles de comprender. En primer lugar, porque el empresario es el primer obligado en esta materia, el que asume mayor número de deberes y obligaciones, y el que cuenta con mayores facultades no sólo para adoptar las medidas pertinentes sino también para vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad e higiene dentro de su ámbito de actividad. En segundo lugar, porque, sin perjuicio de que pudieran utilizarse otras vías, para los casos de excepcional gravedad, la responsabilidad de los trabajadores puede exigirse de forma más rápida y efectiva a través de otros mecanismos, singularmente mediante el uso de la potestad disciplinaria atribuida al empresario. En tercer lugar por razones de efectividad y solvencia, ya que si la empresa es capaz de soportar en condiciones habituales una sanción económica, ello es mucho más dudoso cuando trata de aplicarse al trabajador. Y en cuarto lugar, en fin, por la interferencia de los derechos profesionales, que afloran en mayor medida por el lado de los trabajadores y que podrían quedar seriamente afectados por la exigencia de responsabilidades de tipo público o administrativo.

Lo cierto es que, dejando a un lado esos antecedentes, la legislación más moderna muestra una clara tendencia hacia la concentración de sus reglas sobre responsabilidad en la parte empresarial. Esa tendencia pudo advertirse, en primer lugar, dentro de la LIS, donde las infracciones a las normas de seguridad e higiene en el trabajo venían incluidas en el cuadro de "infracciones laborales", imputables exclusivamente al empresario. Y se advierte desde luego, con mayor claridad aún, dentro de la LPRL, cuyo Capítulo

VII, dedicado a "responsabilidades y sanciones", contempla en exclusiva las responsabilidades que pudieran surgir del "incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales" (art. 42 LPRL). En este nuevo marco legal, así pues, ya no se hace referencia alguna a la posible responsabilidad administrativa de los trabajadores, ni siquiera a la de los directivos o mandos intermedios, que, como vimos, sí aparecía de forma expresa en los preceptos de la OSHT.

Ello no significa, desde luego, que los trabajadores queden exentos de toda responsabilidad en esta materia. Es verdad que en la situación normativa actual ya no cabe exigirles responsabilidad de tipo administrativo, ni tampoco responsabilidades en el ámbito de la seguridad social, que son imputables por definición al empresario. Pero sí podrían, llegado el caso, quedar sujetos a responsabilidad penal o patrimonial, puesto que, a diferencia de la responsabilidad administrativa (arts. 42 y 45 LPRL), las normas correspondientes no tomaban en cuenta, al menos en principio, la condición o posición contractual del sujeto infractor. Lo cual no quiere decir que estas otras responsabilidades ofrezcan la misma dimensión para el empresario y el trabajador. Si bien se mira, no es difícil llegar a la conclusión de que también estas otras responsabilidades van a proyectar sus efectos, principalmente, sobre el lado empresarial, y no tanto sobre los trabajadores; en parte, por la distinta posición de cada uno de esos sujetos en el proceso productivo, y en parte, por su distinta consideración desde el punto de vista patrimonial.

A la postre, el principal mecanismo de exigencia referido a los trabajadores se deriva -tanto en ésta como en la generalidad de aspectos referidos a su relación de trabajo- de la potestad disciplinaria del empresario, que se recoge de forma expresa y para este terreno específico en el art. 29 LPRL, Y que conecta con la cláusula general del art. 58 ET en lo que se refiere a las relaciones de trabajo, y con las potestades disciplinarias reconocidas a la Administración pública en el art. 31 Ley 30/1994 y disposiciones complementarias, en lo que se refiere a su personal funcionario y de régimen administrativo. En efecto, tal precepto legal, tras enumerar los deberes de los trabajadores en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo, dispone que el incumplimiento de los mismos "tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores", o de "falta" conforme a lo establecido en la normativa disciplinaria de los funcionarios públicos y personal asimilado.

De esa forma, la nueva regulación de la responsabilidad administrativa por incumplimiento de las normas de

seguridad y salud en el trabajo viene a distinguir dos posibles esferas: la esfera interna a la empresa y la esfera exterior. El empresario aparece en todo caso como responsable último del cumplimiento de las reglas y del buen funcionamiento de la empresa, hasta el punto de que el incumplimiento del trabajador no le exime de responsabilidad (art. 14.3 LPRL). Pero si hacia el exterior es el único responsable y el único sujeto susceptible de sanción administrativa, hacia el interior puede poner en marcha, llegado el caso, mecanismos de exigencia de responsabilidades respecto de los trabajadores o empleados que incumplan sus obligaciones, mediante el uso de la potestad disciplinaria. Una ecuación similar puede apreciarse, asimismo, en aquellas reglas que tras imputar a la empresa responsabilidad patrimonial por actos de sus empleados, le permiten repetir frente a éstos el coste de las correspondientes indemnizaciones.

### 3. Los diversos tipos de responsabilidad empresarial y sus distintas fuentes de regulación.

Como ya hemos dicho, el empresario puede incurrir en diversos tipos de responsabilidad por infracción de las normas de seguridad y salud en el trabajo. Tal variedad de responsabilidades constituye ya una línea de regulación clásica de nuestro ordenamiento, aunque ha sido la LPRL la norma que por primera vez la ha consagrado de manera formal, expresa y sistemática. El precepto clave a estos efectos es el art. 42 LPRL, que aborda esta cuestión en dos de sus párrafos: en su párrafo primero, dispone que el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales "dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento"; y en su párrafo tercero, recuerda que, sin perjuicio de esas otras responsabilidades, el beneficiario de prestaciones económicas de seguridad social podrá solicitar, con arreglo a la legislación específica de ese sistema, el "recargo" correspondiente.

Así pues, y frente a la regulación tradicional, la LPRL ha optado por reseñar, de manera global y con ánimo de exhaustividad, el cuadro de posibles responsabilidades del empresario en esta materia: administrativa, penal, patrimonial y de seguridad social. Cada una de estas responsabilidades presenta, sin embargo, características propias, y cada una de ellas, por ésa u otras razones, sigue conservando su anterior fuente de regulación. La LPRL tan sólo aborda la regulación de la responsabilidad administrativa, sustituyendo así a la normativa que procedía de la Ley de Infrac-

ciones y Sanciones de 1988. El resto de responsabilidades mantiene su regulación tradicional.

La responsabilidad administrativa tiene en principio fines retributivos, de control y de efectividad de las previsiones legales, aunque también puede contribuir a los objetivos de ejemplaridad social y de prevención general de los ilícitos. Se manifiesta ordinariamente en la imposición de sanciones pecuniarias al sujeto infractor, si bien puede ir acompañada de otras sanciones accesorias (inhabilitaciones profesionales, limitaciones para la contratación de obras públicas) y puede tener eventualmente otras manifestaciones más drásticas y rigurosas (suspensión de actividades o cierre de los centros de trabajo). Se regula básicamente en los artículos 45 y siguientes LPRL, que han de completarse con las normas que regulan los procedimientos administrativos y, en particular, el procedimiento de imposición de sanciones. Por otra parte, no son infrecuentes las remisiones expresas o implícitas de la LPRL a la ya citada Ley 8/1988 (LIS); Ley que, al ocuparse con carácter general de las infracciones y sanciones en el orden social, va a seguir jugando un importante papel en esta materia, como una especie de normativa supletoria de la LPRL.

La responsabilidad civil tiene un contenido eminentemente patrimonial, pues busca ante todo el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por la víctima. En el supuesto más ordinario será exigible conforme a las reglas generales del Derecho común: los artículos 1101 y siguientes del Código Civil si se exige en el marco del contrato de trabajo (responsabilidad contractual), o los artículos 1902 y siguientes de ese mismo cuerpo legal, si se exigiera fuera de ese contexto (responsabilidad extracontractual o aquiliana). Si los daños fuesen imputables a entes de naturaleza administrativa podrían ser de aplicación, asimismo, las normas que específicamente se ocupan de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

La responsabilidad penal está prevista para aquellas conductas de especial gravedad o de singular reprobación desde el punto de vista social, y tiene fines tanto retributivos como de prevención general. Conlleva básicamente penas de privación de libertad y de multa, aunque también puede acarrear sanciones accesorias, entre ellas inhabilitaciones y limitaciones para contratar con las Administraciones públicas, así como medidas que impliquen la suspensión o clausura de actividades. Hasta ahora venía contemplada en diversos preceptos del Código Penal de 1973 (arts. 348 bis, a y 427), y en la actualidad es exigible conforme a los artículos 316 y 317 del Código Penal de 1995 (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre), sin perjuicio

de la posible aplicación de otros preceptos de ese mismo cuerpo legal.

La responsabilidad en materia de seguridad social, finalmente, conjuga fines sancionatorios, preventivos y de resarcimiento del daño causado. Hoy en día es exigible conforme al artículo 123 de la vigente LGSS, consiste en la imposición de recargos a las prestaciones económicas de seguridad social causadas por la víctima, y está prevista para aquellos casos en que las prestaciones principales tienen su causa en accidente de trabajo o enfermedad profesional originados por la infracción de medidas en seguridad y salud en el trabajo.

## II. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA: ALCANCE Y CARACTERÍSTICAS' ESENCIALES.

### 1. Regulación básica y normativa supletoria

Dejando al margen ahora otros antecedentes menos significativos, la responsabilidad administrativa en materia de seguridad e higiene en el trabajo estuvo inicialmente contemplada en el Título III de la OGS. Aunque no se llegó a producir una derogación formal de esos preceptos reglamentarios -lo cual, dicho sea de paso, dio origen a numerosas controversias y problemas interpretativos-, dicha responsabilidad posteriormente pasó a estar regulada en la LIS, que dedicaba a esta materia tres bloques normativos: de un lado, los artículos 9 a 11 LIS, en los que se tipificaban las infracciones "laborales" específicas de esta materia; de otro, los artículos 40 y 41, referidos a los casos de concurrencia de empresarios y al valor, desde el punto de vista sancionador, de las normas jurídico-técnicas con incidencia en las condiciones de trabajo; y de otro, en fin, los arts. 36.2 y 39, que preveían criterios específicos de graduación de las sanciones y la suspensión o cierre de locales como sanción extrema, para compensar de alguna forma la ausencia de una tabla específica de sanciones en esta materia, que obligaba a la aplicación de las reglas generales (arts. 36 a 38 LIS).

La aprobación de la LPRL ha supuesto la derogación de los arts. 9, 10, 11, 36.2 Y 39 LIS, así como del párrafo segundo de su art. 40; también ha supuesto la derogación formal y expresa del Título III OSHT. De esa manera, la LPRL ha procedido prácticamente a la sustitución íntegra de la regulación anterior en esta materia. También ha supuesto importantes innovaciones de fondo. Si bien se mira, la nueva legislación contiene una regulación de la responsabilidad administrativa en materia de seguridad y salud en

el trabajo que muestra notables diferencias respecto de sus precedentes.

En primer lugar, se trata de una regulación mucho más amplia y ambiciosa, por varias razones. De un lado, porque extiende sensiblemente la relación de conductas infractoras e incrementa de forma espectacular la cuantía de las sanciones. De otro, porque se ocupa de la responsabilidad empresarial con un enfoque mucho más complejo y diversificado, prueba de lo cual es, por ejemplo, su conexión formal con la actuación de la Inspección de Trabajo en el ejercicio de sus funciones de control y vigilancia (requerimientos, órdenes de paralización de trabajos, etc.).

En segundo lugar, se ha dado nueva formulación a parte de las reglas que ya se encontraban en la LIS, lo cual, bien es cierto, no ha supuesto en todos los casos la derogación del correspondiente precepto de la LIS, que a veces sigue vigente para otros ámbitos materiales. Ejemplo de la sustitución íntegra, con un profundo cambio de formulación, 10 ofrece la nueva regulación de la responsabilidad empresarial en los casos de contrata y subcontrata de obras o servicios, donde el párrafo segundo del art. 40 LIS ha sido derogado y sustituido por la LPRL. Ejemplo señero de cambio de formulación sin derogación formal lo ofrecen las reglas sobre prescripción de infracciones, donde la LPRL aporta nuevas reglas pero sin afectar *in toto* a la regla general del art. 4 LIS, que sigue vigente para el resto de infracciones en el orden social.

Y en tercer lugar, la LPRL se ha hecho cargo de diversos acontecimientos normativos que han tenido lugar posteriormente a la entrada en vigor de la LIS. Ese es el caso de las reglas sobre imputación de responsabilidades a la Administración pública (por influencia de la Directiva 89/391, de 12 de junio), sobre distribución de responsabilidades entre las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias (por influencia de la Ley 14/1994, de 1 de junio), o sobre la tramitación de los procedimientos sancionadores (por influencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas de desarrollo).

Por supuesto, nada de ello significa, como ya dijimos, que la LIS haya perdido toda relevancia en este campo de la seguridad y salud en el trabajo. La LIS sigue teniendo efectos en esta materia, bien es verdad que ya no como regulación directa sino más bien como norma supletoria de la regulación específica de la LPRL, unas veces por remisión expresa de la LPRL y otras por su condición de normativa común de las infracciones y sanciones en que, en desarrollo de la LIS, regula en la actualidad el procedimiento administrativo de imposición de sanciones (RD 396/1996, de 1 de marzo).

## 2. Las infracciones administrativas: concepto y graduación.

Siguiendo las pautas establecidas con carácter general por el art. 1 LIS, el art. 45.1 LPRL considera que son infracciones administrativas en materia de prevención de riesgos laborales "las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral sujetas a responsabilidades conforme a la presente Ley".

También se ajusta a los principios generales de la LIS -y a los precedentes más inmediatos, recogidos precisamente en los arts. 9 a 11 de esa Ley- la clasificación de dichas infracciones en tres grandes grupos: leves, graves y muy graves. Esta primera clasificación, además, es objeto de una matización indirecta a través de la graduación de las sanciones recogida en el art. 49.1 LIS, Y al igual que éste, proporciona diversos criterios para graduar, dentro de sus límites cuantitativos, la sanción correspondiente. De todas formas, ofrece algunas diferencias notables respecto de su antecesor inmediato.

Por de pronto, si el art. 36.2 LIS se limitaba a ofrecer una serie de criterios aptos para la graduación de las sanciones, el art. 49.1 LPRL ofrece también los términos de dicha graduación, que se conecta con una nueva y suplementaria clasificación en la que, a efectos de determinar la cuantía de la sanción, se distinguen los grados mínimo, medio o máximo, cada uno de los cuales lleva ya aparejada, de antemano, una cuantía determinada. Así pues, el margen de graduación de la autoridad laboral queda ahora mucho más reducido, pues, en principio, ya no puede moverse libremente entre las cantidades correspondientes a cada uno de aquellos tipos (leves, graves o muy graves), sino que ha de optar necesariamente por uno de estos grados suplementarios.

Adicionalmente, el art. 49.1 LIS ha incrementado de forma notable el número de factores de graduación. Recoge, desde luego, los que ya estaban presentes en el art. 36.2 LIS, bien es verdad que con algún cambio de formulación. Pero, además, añade un contingente muy numeroso de conductas, y cierra su relación con una cláusula genérica que apela a la "conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales".

Aparte de esta última referencia, los criterios de graduación en la normativa vigente son los siguientes: peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo, carácter permanente o transitorio de los

riesgos inherentes a dichas actividades, gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias, número de trabajadores afectados, medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario e instrucciones adoptadas por éste para la prevención de riesgos, incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección, e inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención u órganos de representación en la materia.

Si bien se mira, estos criterios de graduación, aunque se dirigen expresamente a la modulación de las sanciones, actúan implícitamente como atenuantes o agravantes de la infracción correspondiente. Así se desprende, por lo demás, del art. 49.2 LPRL, en el que se dispone que tales criterios "no podrán atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora". Se entiende que en tal caso ya han sido objeto de valoración por parte del Inspector correspondiente.

El art. 51 LPRL se ocupa de la prescripción de las infracciones. A diferencia de la regla que con carácter general regula la prescripción de las infracciones administrativas en el orden social (art. 4 LIS), no se establece un único plazo de prescripción (de tres años en ese caso), sino que se distingue según la gravedad de la falta. Conforme al art. 51 LPRL, en efecto, las infracciones leves prescriben al año, las graves a los tres años, y las muy graves a los cinco años. Probablemente sea más razonable tal distinción.

De acuerdo con el ya citado art. 51 LPRL, el plazo de prescripción comienza a computarse, en cualquier caso, "desde la fecha de la infracción". Cómputo que, tratándose de reglas de prescripción, podría interrumpirse. Según el art. 7.2 RD 396/1996, en efecto, los plazos de prescripción pueden interrumpirse por acta de infracción debidamente notificada, requerimiento u orden de paralización de trabajos procedentes de la Inspección de Trabajo.

### 3. Tipificación de las infracciones administrativas.

La tipificación de las infracciones distingue, como hemos dicho, entre leves, graves y muy graves. Tales grupos se recogen respectivamente, en los arts. 46 a 48 LIS. Dentro del apartado de infracciones administrativas leves se tipifican, como suele suceder en la tipificación general de las infracciones laborales, básicamente dos grandes tipos de conductas. Por un lado, las que implican incumplimiento de deberes formales o documentales, entre ellos los deberes de comunicación a la autoridad laboral (partes

de accidentes y enfermedades, apertura de centros de trabajo, etc.); siempre que, como dice el párrafo 5 de ese precepto, no se tipifiquen como infracciones graves o muy graves. Por otro, los incumplimientos que en principio no revistan gravedad para la integridad física o la salud de los trabajadores, como dice el párrafo 4 de dicho precepto legal. Ejemplo expreso de ello es "la falta de limpieza del centro de trabajo", siempre que de ella no se derive riesgo para la persona o la salud del trabajador.

Las infracciones administrativas graves, las más numerosas formalmente, se tipifican en el art. 47 LPRL. Se incluyen en esta segunda relación tres grandes tipos de conducta, muchos de ellos enunciados tomando como punto de partida la clasificación anterior, con la única diferencia de que ahora se añade algún matiz que acredita su mayor entidad o gravedad. Así, son infracciones graves, en primer lugar, los incumplimientos a la normativa de prevención que originan riesgo grave para la integridad o la salud de los trabajadores afectados; incumplimiento que, por lo demás, se formula de manera expresa en el párrafo 16 del citado precepto legal. También lo son, en segundo lugar, aquellos incumplimientos de deberes formales y documentales que revistan mayor gravedad que las faltas calificadas de leves, así como la infracción de buena parte de los deberes de comunicación, información, consulta, documentación, control auditoría a que está sujeta la empresa. Y lo son, en tercer lugar, los incumplimientos que afecten a buena parte de las obligaciones básicas en esta materia: evaluación de riesgos, reconocimientos médicos, plan de seguridad e higiene en los proyectos de edificación y obras públicas, adscripción funcional y formación de los trabajadores, falta de designación de los servicios de prevención o de los trabajadores encargados de esas tareas, coordinación de actividades en caso de concurrencia de empresas, etc.

Por último, las infracciones administrativas muy graves se tipifican en el art. 48 LPRL, que reduce sensiblemente su número respecto del apartado anterior. También aquí cabe hacer algunas consideraciones generales, que nos permitirían agrupar en grandes apartados los diversos incumplimientos tipificados. Por de pronto, y como una especie de regla general, podría decirse que la calificación de infracción muy grave corresponde a la no adopción de aquellas medidas de seguridad e higiene que son aplicables a las condiciones de trabajo, siempre que de ello se derive riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

En segundo lugar, también se otorga esa calificación a buena parte de las conductas tipificadas en el artículo ante-

rior como infracción grave, si es que en ellas se advirtiera algún factor de agravación respecto de las anteriores. Se considera muy grave, por ejemplo, la adscripción de trabajadores a puestos de trabajo incompatibles con sus características personales o con su situación transitoria (discapacitados, afectados por enfermedad, especialmente sensibles a ciertos agentes o riesgos, etc.), siempre que, de nuevo, de ello se derive riesgo grave e inminente para la seguridad y salud en el trabajo.

Y en tercer lugar, se califican como muy graves aquellos incumplimientos que afecten a deberes empresariales de especial transcendencia, ya sea por el número o la clase de trabajadores implicados, ya sea por sus posibles efectos para la seguridad y salud en el trabajo. Se incluyen aquí, concretamente, la infracción de las normas referidas a grupos especiales de trabajadores (trabajadoras en situación de embarazo o lactancia, trabajadores menores), a la paralización o suspensión de trabajos en caso de riesgo grave e inminente (tipificándose como infracción asimismo, la lesión del derecho de los trabajadores a adoptar esas medidas), a los límites máximos de exposición a agentes nocivos (siempre que se trate de riesgos graves e inminentes), o a la confidencialidad en el uso de los datos que siendo reservados hubieran sido obtenidos con ocasión de la aplicación de medidas de vigilancia de la salud de los trabajadores (conforme al art. 22.4 LPRL).

#### 4. Sanciones: graduación y contenido

Las sanciones administrativas, como venía siendo habitual, se gradúan en la LPRL con arreglo a dos tipos de criterios. En primer lugar, con arreglo a la gravedad de la infracción, conforme a lo dispuesto en la tabla de infracciones de los arts. 46, 47 Y 48 LPRL. Y en segundo lugar, con arreglo a los factores descritos en el art. 49 LPRL, que, como ya dijimos, no podrán actuar como atenuantes o agravantes de la sanción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora. También juega, como veremos después, el factor de reincidencia, previsto en el art. 50 LPRL.

La sanción principal, y que al mismo tiempo parece conceptuarse como la primera en un orden lógico, es la de tipo pecuniario, esto es: la multa. Se tipifica en el párrafo 4 del art. 49 LPRL, donde se gradúa de acuerdo con la gravedad de la infracción. Esta sanción es la más tradicional, si bien ha experimentado un notable aumento de su cuantía en comparación con la regulación antecedente (art. 37 LIS), ya que puede oscilar en la actualidad desde 50.000 pta. (infracción leve en su grado mínimo) hasta 100.000.000 pta. (infracción muy grave en su grado máxi-

mo). La disposición final primera LPRL atribuye al Gobierno, además, la facultad para actualizar la cuantía de las sanciones, a propuesta del Ministerio de Trabajo.

Según el art. 49.3 LPRL, la elección de los grados mínimo, medio o máximo dependerá de la concurrencia o no de aquellos criterios que se recogen en el art. 49.1 LPRL Y que, según dijimos, pueden actuar como agravantes o atenuantes (peligrosidad, número de afectados, actitud del empresario, etc.); concurrencia que, según ese mismo precepto, habrá de explicitarse tanto en el acta de infracción como en la correspondiente resolución sancionadora (art. 49.3 LPRL). Cuando no concurra o no se considere relevante ninguna de esas circunstancias, "la sanción se impondrá en su grado mínimo en su tramo inferior".

La cuantía de la sanción puede depender, además de la existencia o no de "reincidencia" en el empresario. Este factor sobre cuya compatibilidad con el principio *non bis in idem*, por cierto, se plantearon no pocas dudas en un primer momento- ya estaba contemplado de forma expresa, y con aplicación a toda clase de infracción administrativa en el orden social, en el art. 38 LIS. Ahora se contempla, ceñido a la materia de seguridad y salud en el trabajo, en el art. 50 LPRL, en términos muy parecidos, aunque con alguna variante de formulación. Según este nuevo precepto, se entiende que existe tal reincidencia "cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el término de un año desde la comisión de ésta", siempre que la resolución sancionadora hubiera adquirido firmeza.

Apreciada la reincidencia según esos términos, la cuantía de las sanciones contempladas en los preceptos anteriores "podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida, sin exceder en ningún caso del tope máximo previsto para las infracciones muy graves en el art. 49 de esta Ley".

Más allá de la multa, los arts. 53 y 54 LPRL prevén también otras sanciones. El primero de ellos prevé la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, "cuando concurran circunstancias de excepcional gravedad de las infracciones".

Tales medidas se adoptarán "sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía".

El segundo prevé la aplicación de "limitaciones a la facultad de contratar con la Administración". Para ello

remite a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

## 5. Procedimiento de imposición de sanciones

Según el párrafo segundo del art. 45 LPRL, las infracciones previstas en su articulado "serán objeto de sanción tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". La LPRL, sin embargo, no regula dicho procedimiento, sino que se limita a determinar algunos aspectos de la tramitación, como el contenido de las actas de la Inspección (art. 49.3) o las competencias para la imposición de sanciones (art. 52). A la postre, viene a remitir para ello a las normas generales de la LIS: el art. 45 LPRL dispone, concretamente, que tal tramitación se desarrollará "de conformidad con el procedimiento especial establecido en la Ley 8/1988, de 7 de abril".

En el momento de aprobación de la LIS el procedimiento de imposición de sanciones en el orden social venía previsto en el Decreto 1860/1975, de 10 de julio. Se trataba sin duda alguna de un procedimiento obsoleto y escasamente adecuado a la nueva situación normativa, y seguramente por ello aquel nuevo texto legal planteó la necesidad de su reforma. Sea por las razones que fuere, lo cierto es que la disposición final segunda LIS incluía dos reglas muy significativas desde este punto de vista: de una parte, se encargaba al Gobierno la aprobación de un "reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones previstas en esta Ley"; y de otra, se declaraba la aplicación transitoria de "las normas vigentes en lo que no se opongan a lo dispuesto en la misma".

Además, la propia LIS disponía en su art. 50 que tal procedimiento sancionador había de ajustarse "a lo previsto en la presente Ley, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo". Con ello volvían a proporcionarse dos reglas de suma importancia. La primera de ellas, recogida en el art. 51 LIS (completado por los arts. 52 y 53), fijaba los "principios de tramitación" de dichos procedimientos, que no eran otra cosa que los pasos básicos o esenciales que habían de seguirse para la válida imposición de las sanciones: levantamiento de acta por la Inspección de Trabajo, notificación a los sujetos responsables, trámites de alegaciones y audiencia, resolución del órgano competente, y recursos. También se hacía referencia, en particular, al contenido y el valor de las actas, así como -tras una importante reforma introducida por Ley 31/1992- a las actas promovidas por los Controladores Laborales.

La segunda declaraba de "aplicación subsidiaria" la regulación general del procedimiento administrativo. En aquel momento se hacía referencia implícitamente a la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, pero pronto tal remisión debió ser reconducida a la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJAP y P AC), sustitutiva de la anterior. Haciéndose cargo de ello, la disposición adicional séptima de esta última Ley determinó que los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones en el orden social "se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley". El testigo era devuelto, de esa forma, a la LIS y sus normas de desarrollo, que en aquel momento todavía no habían aparecido.

El procedimiento especial de imposición de sanciones fue aprobado finalmente por RD 396/1996, de 1 de marzo (BOE 2 de abril), conjuntamente con el procedimiento de extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social. Respecto de este procedimiento, como era de esperar, juega como normativa subsidiaria la ya citada LRJAP, y como norma supletoria, al menos en materia de recursos, el RD 1398/1993, de 4 de agosto, que aprueba el procedimiento general de ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración pública (párrafo segundo de la disposición transitoria única RD 396/1996).

De acuerdo con estas normas, y con las cláusulas generales de la LIS y la propia LPRL, el expediente habrá de iniciarse siempre de oficio, mediante acta de la Inspección de Trabajo, y "como consecuencia del resultado de la actividad inspectora previa" (art. 20 RD 396/1996). Con esta fórmula genérica se hace referencia al conjunto de actuaciones realizadas por la Inspección para comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, de las que puede derivar, además del inicio del procedimiento, la extensión de requerimientos o advertencias para la corrección de las deficiencias, la orden de paralización de trabajo, o en su caso, la ordenación de las medidas provisionales que fuesen necesarias (arts. 8 y siguientes RD 396/1996). Las actas de infracción habrán de revestir un contenido mínimo (art. 21 RD 396/1996), y, como dijimos, deberán explicitar los criterios que, pudiendo actuar como atenuante o agravante, hubieran sido tenidos en cuenta para la graduación de la sanción propuesta (art. 49.3 LPRL).

El expediente habrá de seguir los trámites previstos en los arts. 28 y siguientes RD 396/1996 (notificaciones, audiencia, alegaciones, etc.), y habrá de concluir con resolución de la autoridad competente, en la que también habrán de explicitarse aquellos criterios (art. 49.3 LPRL). Contra



la resolución cabe en principio recurso administrativo ordinario, salvo que agote en sí misma la vía administrativa. Una vez agotada ésta, la resolución es inmediatamente ejecutiva (arts. 34 y 35 RD 396/1996).

Como ya decía con carácter general el art. 47 LIS Y dice ahora específicamente el art. 52 LPRL, la competencia para dictar este tipo de resoluciones, y para imponer sanciones en su caso, corresponde en principio a la autoridad laboral, ya sea de la Administración del Estado, ya sea, en su caso, de las Comunidades Autónomas con competencias de ejecución de la legislación laboral. De todas formas, el art. 52.3 LPRL deja...; salvo aquellos casos en que la potestad sancionadora pudiera corresponder a otra Administración. Dice, concretamente, que la atribución de competencias a la autoridad laboral no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pudiera corresponder a otras Administraciones (del Estado o de las Comunidades Autónomas, habría que entender) "por razón de las competencias que tengan atribuidas".

Siendo competente la Administración del Estado, el art. 52.1 LPRL atribuye las facultades correspondientes a los Directores Provinciales, al Director General, al Ministerio de Trabajo o al Consejo de Ministros, según el ámbito de la infracción y la cuantía de la sanción. De actualizarse la cuantía de las sanciones al amparo de la disposición final primera LPRL, también tiene el Gobierno la posibilidad de adaptar este cuadro de atribuciones. Según ese mismo precepto (cuyo contenido reitera el art. 4.6 RD 396/1996), en el supuesto de "pluralidad de infracciones" en un único expediente sancionador, "será órgano competente para imponer la sanción por la totalidad de dichas infracciones el que lo sea para imponer la de mayor cuantía".

En el ámbito de las Comunidades Autónomas que hubieran asumido competencias en la materia, la tramitación y la asignación de competencias dentro de la Administración laboral podría variar parcialmente, en atención a las competencias organizativas y de ejecución asumidas por la Comunidad correspondiente. Según el art. 52. 4 LPRL, las reglas anteriores no afectan al ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las autoridades laborales de dichas Comunidades Autónomas, que "se efectuará de acuerdo con su regulación propia, en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación". El procedimiento, pues, podrá discurrir por cauces formalmente diferentes, como confirma el art. 4.7 RD 396/1996.

### III. OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD

#### 1. Responsabilidad civil o patrimonial

La responsabilidad civil, de contenido patrimonial, puede exigirse a través de las cláusulas generales del Código Civil, sin perjuicio de que, como dijimos, cuando la posición de empleador sea ocupada por la Administración pública pueda llegarse a la aplicación de normas específicas. En hipótesis al menos, la exigencia de esa responsabilidad podría discurrir por dos vías diferentes: la de los arts. 1101 CC y siguientes, que regulan la responsabilidad contractual, o la de los arts. 1902 CC y siguientes, que se ocupan de la responsabilidad extrancontractual o aquiliana. Si bien, la experiencia parece poner de relieve que la vía más frecuentemente utilizada es ésta última, quizá porque seguramente ofrece unos márgenes de mayor amplitud.

La responsabilidad contractual, en efecto, tan sólo puede exigirse en el ámbito del contrato: alcanza a las obligaciones nacidas del contrato o aplicables al mismo en virtud de una ley, afecta a las partes del contrato y se contrae por hechos acaecidos en la órbita del contrato. Dándose esas condiciones, es aplicable la regla del art. 1101 CC según la cual "quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios causados los que en cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren el tenor de aquéllas". Aun con esos límites, es claro que tal responsabilidad podría ser exigida por trabajador o empresario frente a la respectiva contraparte y, en particular, por el trabajador frente al empresario, habida cuenta que la seguridad y salud en el trabajo se configura legalmente, y sin perjuicio de otras dimensiones, como derecho/deber exigible en el contrato de trabajo (arts. 4 y 19 ET, art. 14 LPRL). Para ello se requiere, en cualquier caso, que concurra dolo, negligencia o morosidad, como dice aquel precepto legal.

La responsabilidad extracontractual tiene un ámbito de aplicación más amplio, pues ni exige la existencia de relación contractual ni se limita, por consiguiente, a hechos acaecidos en la órbita del contrato. Se puede poner en marcha siempre que por acción y omisión se causen daños a otro interviniendo culpa o negligencia (art. 1902 CC), y puede ser exigida tanto por quienes tienen la condición de parte en un contrato como por sujetos externos al mismo. Puede ser exigida al empresario desde luego, ya sea por sus trabajadores, ya sea por terceros, siempre que sufran daños o perjuicios mediando culpa o negligencia.

Según la jurisprudencia, entre los daños y el sujeto responsable debe existir una mínima correlación ("principio de causalidad adecuada"), de tal manera que se pueda vislumbrar que el resultado dañoso "es consecuencia natural, adecuada y suficiente" de la determinación de la voluntad del causante (TS civil 23 de septiembre de 1991, A. 6060). Con todo, la propia jurisprudencia ha flexibilizado tal exigencia, llegando a configurar una especie de responsabilidad "cuasi objetiva", bien mediante la presunción de que existe culpa salvo prueba en contrario, bien mediante una exigencia extremadamente rigurosa de diligencia y cuidado en la evitación de daños (TS civil 5 de febrero de 1991, A. 991). La culpa de la víctima puede exonerar de responsabilidad, o llevar a la aplicación del principio de "compensación de culpas" entre víctima y causante (TS civil 26 de mayo de 1994, A. 3749).

Según el art. 1903 CC, tal responsabilidad no sólo surge por actos y omisiones propias, sino también "por de aquellas personas de quienes se debe responder". En concreto, los dueños o directores de empresas y establecimientos son responsables "de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones", regla que se justifica jurisprudencialmente tanto en el riesgo inherente a la actividad empresarial, que es imputable al empresario, como en la responsabilidad *in contrahendo* o *in vigilando* que éste asume al contratar (TS civil 28 de febrero de 1992, A. 1404). Con todo, el que paga el daño causado por sus dependientes "puede repetir de éstos lo que hubiese satisfecho" (art. 1904 CC).

Al tener contenido patrimonial, estas responsabilidades son exigibles mediante acción de reclamación de daños y perjuicios. Tradicionalmente se han declarado competentes para entender de tales acciones los tribunales civiles (TS civil 6 de octubre de 1989, A. 7120), aunque ejercitándose las acciones entre trabajador y empresario tal competencia parece corresponder más bien a la jurisdicción social, en virtud del art. 2.a) de la Ley de Procedimiento Laboral.

## 2. Responsabilidad penal

Las infracciones de excepcional gravedad a las normas de seguridad y salud en el trabajo han contado tradicionalmente con sanción penal. Como ya sucedía con la responsabilidad civil, no es ésta, sin embargo, una responsabilidad regulada en la normativa de seguridad y salud en el trabajo, aunque se aluda a ella (art. 42 LPRL). Su regulación corresponde al Código penal, que desde luego no ha sido ajeno a estos problemas.

En el CP de 1973 se incluían tres previsiones a este respecto. Por un lado, el art. 348 bis, a) CP, que fue incorporado con la reforma de la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, y que tipificaba lo que fue conocido como "delito de riesgo". En tal precepto se castigaba con arresto mayor y multa a quienes, estando obligados a ello, no exigieran o facilitaran los medios adecuados, o no procuraran las condiciones adecuadas, "para que los trabajadores desempeñen una actividad con las medidas de seguridad e higiene exigibles, con infracción grave de las normas reglamentarias y poniendo en peligro su vida o integridad física".

Por otro, el art. 427 CP, que formaba parte del capítulo dedicado en general a las lesiones y que, en consecuencia, tipificaba un "delito de lesiones" en este campo de la seguridad e higiene en el trabajo. Castigaba con arresto mayor y multa a quienes con infracción grave de las leyes o reglamentos de seguridad e higiene en el trabajo ocasionaran "quebranto apreciable en la salud o en la integridad física de los trabajadores".

Por otro, en fin, el art. 565 de dicho CP, que tipificaba un "delito de imprudencia", castigado con prisión menor. Era aplicable este tipo penal a las infracciones culposas de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, ya fuesen producidas por imprudencia temeraria, ya lo fuesen por impericia o negligencia profesional.

En el CP vigente -Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre- la protección penal de la seguridad y salud en el trabajo ha variado parcialmente. De forma expresa tan sólo se tipifica un "delito de riesgo", contemplado, para dos versiones distintas, en los arts. 316 y 317 CP. El primero sanciona con pena de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses a quienes con infracción "de las normas de prevención de riesgos laborales" y estando legalmente obligados a ello, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores realicen sus tareas "con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física". El segundo sanciona esa misma conducta con la pena inferior en grado si se comete mediando imprudencia grave, lo cual viene a ser, salvando las distancias, una nueva formulación del anterior delito de imprudencia.

El CP actual no tipifica, pues, delito de lesiones específico en esta materia. De todos modos, dicha ausencia puede cubrirse con los tipos genéricos de los arts. 147 y 617 del nuevo CP, referidos, respectivamente, al delito de lesiones y a las faltas contra las personas.

A los delitos contra la seguridad y salud en el trabajo es aplicable, llegado el caso, la regla general del art. 318

CP, según la cual cuando los hechos descritos sean atribuidos a personas jurídicas "se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello".

La responsabilidad penal puede generar, por lo demás, otras consecuencias. De un lado, responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados, dado que toda persona responsable criminalmente por delito o falta lo es civilmente si del hecho se derivaren tales daños (art. 116 CP). Esta responsabilidad, aun siendo de naturaleza patrimonial, se regula en el propio CP, y se atribuye con carácter subsidiario a las personas naturales o jurídicas (incluido el Estado y las Administraciones públicas) que sean titulares de empresas o establecimientos o dedicadas a cualquier clase o género de industria o comercio cuando derive de hechos delictivos cometidos por sus representantes, empleados o dependientes (arts. 120 y 121 CP).

De otro, las penas principales pueden ir acompañadas de penas accesorias, entre las cuales pueden encontrarse la clausura de la empresa, la disolución de la sociedad o asociación, la suspensión de actividades, la prohibición de realizar actividades en el futuro, o la intervención de la empresa para salvaguardar los derechos de los trabajadores (art. 129 CP). Limitaciones a la facultad de contratar con las Administraciones públicas pueden derivarse, específicamente, de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones públicas, a la que expresamente remite el art. 54 LPRL.

### 3. Responsabilidades de seguridad social

La producción de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales por infracción de las normas de seguridad y salud en el trabajo puede generar otras responsabilidades para la empresa. Al margen ahora de la responsabilidad directa en el pago de prestaciones que pudiera asumir se en virtud de las reglas generales del art. 126 LGSS, el empresario deberá hacer frente a un recargo de las prestaciones económicas de seguridad social que tengan su causa en dichos riesgos profesionales cuando la lesión se produzca "por máquinas, artefactos o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador",

según se dispone en el art. 123 LGSS, al que de manera expresa remite el art. 42.3 LPRL.

La cuantía del recargo oscila entre un 30 y un 50% de la prestación principal, según la gravedad de la falta y circunstancias concurrentes. Según la jurisprudencia, el recargo tiene fines preventivos, sancionadores y de compensación de los daños y perjuicios causados, y su imposición requiere tanto la existencia de un nexo causal entre la infracción de las normas de seguridad y salud en el trabajo y el accidente o la enfermedad, como la concurrencia de culpa o negligencia en el empresario, al menos *culpa in vigilando*. La culpa o negligencia de la víctima o de un tercero puede reducir o exonerar de responsabilidad al empresario, siempre que éste hubiera cumplido escrupulosamente sus obligaciones.

Dispone el art. 123.2 LGSS que el recargo "recaerá directamente sobre el empresario infractor y no podrá ser objeto de seguro alguno", siendo nulo de pleno derecho cualquier pacto o contrato que se realice para cubrir, compensar o transmitir esta responsabilidad. Partiendo de esta regla, la jurisprudencia ha matizado que no cabe exigir a las entidades gestoras de seguridad social pago anticipado del recargo, ni tampoco responsabilidad alguna, ni siquiera de carácter subsidiario. Sí cabe la responsabilidad conjunta y solidaria de las empresas implicadas, siempre que todas ellas fuesen solidariamente responsables del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

## IV. OTROS VARIADOS ASPECTOS DE LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL

### 1. Concurrencia y articulación de responsabilidades

A la vista de ese complejo cuadro de responsabilidades del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, cabría plantearse si todas o algunas de ellas son o no compatibles entre sí. La regla general conduce desde luego a una respuesta positiva: el art. 42.3 LPRL dispone que las responsabilidades administrativas serán compatibles con las indemnizaciones de daños y perjuicios causados y "de recargo de prestaciones económicas del sistema de seguridad social". Se trata, por otra parte, de una regla de larga tradición en nuestro ordenamiento y que cuenta con otras manifestaciones más concretas: por ejemplo, la que dispone que "toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente si del hecho se derivaren daños o perjuicios" (art. 116 CP), o las que establecen que el recargo de prestaciones de seguridad social es "independiente" y "compatible" con las responsabilida-

des "de todo orden", de tipo civil, penal o administrativo (arts. 42.3 LPRL Y 123.3 LGSS). y es, asimismo, una regla avalada sin fisura alguna por la jurisprudencia.

Pero como toda regla general, cuenta también con alguna excepción, referida a las responsabilidades de naturaleza pública, como son las de tipo administrativo y penal. Estas responsabilidades pueden proyectarse desde luego sobre un mismo supuesto de hecho, habida cuenta que buena parte de los incumplimientos tipificados en la LPRL como infracciones administrativas pueden ser constitutivos de delito conforme al art. 316 CP. Ambas, además, tienen fines (sancionadores, de prevención general) y contenido (sanción pecuniaria, inhabilitaciones o limitaciones a las facultades de contratación, suspensión o cierre de los centros de trabajo) equivalentes, si se deja a salvo la privación de libertad propia de la responsabilidad penal.

De ahí que su relación esté regida en primer término por el principio *non bis in idem*, que deriva en última instancia del art. 25 de la Constitución y que impide su concurrencia sobre un mismo supuesto. Tal incompatibilidad ya venía prescrita en el art. 3 LIS, y se confirma ahora en el art. 42.4 LPRL, según el cual "no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento". Esta previsión legal, en cualquier caso, abre algunos problemas interpretativos y de aplicación, referidos sobre todo a dos cuestiones: en primer lugar, a la valoración y acreditación de tal identidad de sujetos, hechos y fundamento; y en segundo lugar, al procedimiento que se ha de seguir en tales casos.

Dejando a un lado ahora otros posibles supuestos, la valoración de esa triple identidad puede ser controvertida sobre todo en aquellos casos en que la infracción es imputable en última instancia a un empresario persona jurídica. En tales supuestos, no debe perderse de vista que si la responsabilidad administrativa puede exigirse tanto a las personas físicas como a las personas jurídicas, la responsabilidad penal, por el contrario, sólo es exigible a personas físicas. En principio, pues, la concurrencia ideal de una y otra responsabilidad sólo sería posible respecto de los empresarios persona física, en cuyo caso entraría en juego aquella regla de incompatibilidad. En cambio, no habría concurrencia posible en las infracciones imputables a la empresa persona jurídica, pues la responsabilidad penal tan sólo podría atribuirse, llegado el caso, a las personas físicas que actuaran en representación o por cuenta de la misma. La cuestión, de todas formas, reviste mayor complejidad de la que cabría deducir de esas primeras conclusiones, entre otras razones porque la responsabilidad penal no sólo se

traduce en medidas de privación de libertad, sino también en otras consecuencias que pueden recaer perfectamente sobre una persona jurídica (cierres, suspensiones, limitaciones para contratar, etc...).

Respecto del segundo de aquellos problemas, el art. 42 LPRL trata de articular procedimentalmente uno y otro tipo de responsabilidad mediante la remisión a la previsión que, para la generalidad de las infracciones y sanciones en el orden social, establece el art. 3 LIS. De este precepto se derivan las siguientes reglas: en primer lugar, que en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración habrá de pasar el correspondiente "tanto de culpa" al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal; en segundo lugar, que en tal caso la Administración se abstendrá de proseguir el procedimiento administrativo mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al proceso jurisdiccional; en tercer lugar, que de no haberse estimado la existencia de delito la Administración habrá de continuar el expediente administrativo, "en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados"; y en cuarto lugar, que sin perjuicio de todo ello la Administración habrá de adoptar las medidas necesarias para "salvaguardar la seguridad e higiene de riesgo inminente".

La mecánica de todos esos pasos se especifica en el art. 5 RD 396/1996, que, como cabía esperar, no hace más que explicitar las reglas legales y añadir alguna matización con fines aclaratorios, como por ejemplo la que recuerda que la sanción penal es compatible con el recargo de prestaciones de seguridad social, o la que consigna de forma expresa que no podrán ser objeto de sanción administrativa los hechos que ya lo hubieran sido, siempre que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamentos. En todo caso, no está de más poner de relieve que todas esas reglas vienen a conceder una especie de primacía del orden penal sobre la actuación administrativa, lo cual se traducirá, llegado el caso, en una posición preferente del orden jurisdiccional penal sobre el contencioso-administrativo en la estimación de los hechos objeto de debate.

## 2. Supuestos de concurrencia y pluralidad de empresarios

En muchos casos sobre una misma prestación de servicios concurren varios empresarios, unas veces porque la actividad correspondiente se lleva a cabo mediante el acoplamiento de varias empresas (principal, contratistas y subcontratistas), y otras porque la relación laboral mantiene puntos de contacto con dos empresarios, como resulta

de la intervención de empresas de trabajo temporal. Siguiendo algunos precedentes (como el art. 40 LIS o, bien es verdad que desde una perspectiva diferente, los arts. 42 a 33 ET), el art. 24 LPRL se hace cargo de estos posibles supuestos, y establece, como regla general, la obligación de coordinación y compenetración de todas las empresas implicadas con vistas a garantizar la seguridad y salud de los trabajadores afectados, ya sea porque se ven inmersos en un proceso de descentralización productiva, ya sea porque prestan servicios en los locales de otra empresa, ya sea, en fin, porque utilizan maquinaria o herramientas de otra unidad empresarial. Por su parte, el art. 28 LPRL (recogiendo la línea trazada por los artículos 12 y 16 de la Ley de empresas de trabajo temporal) acota y separa las obligaciones de la empresa de trabajo temporal y de la empresa usuaria en estos casos de cesión de mano de obra.

El establecimiento de estos deberes puede originar las correspondientes responsabilidades en caso de infracción, y así se desprende de la LPRL y de aquellas otras disposiciones legales. Podría decirse que hay un cierto paralelismo entre el art. 24 LPRL, que establece esas obligaciones compartidas, y el art. 42 LPRL, que contempla las posibles responsabilidades. El paralelismo, de todas formas, no es completo, ni mucho menos. Tampoco es equivalente el alcance de la responsabilidad en todos los supuestos contemplados dentro del art. 24 LPRL, mucho menos entre estos supuestos y los que se contemplan en el art. 28 LPRL, que responde a una óptica bien distinta. Todo ello complica desde luego el entendimiento de esta serie de normas, máxime cuando se comprueba que no siempre se han formulado con la suficiente claridad y precisión.

Para los casos de contrata o subcontrata correspondientes a la propia actividad de la empresa contratante (o principal) y que entrañen la prestación de servicios en sus centros de trabajo, el art. 42.2 LPRL (completado por el art. 3.3 a RD 396/1996 desde el punto de vista procedimental) dispone que la empresa principal responderá solidariamente con la empresa contratista, y durante el tiempo de vigencia de la contrata, del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo respecto de los trabajadores que sean ocupados en sus centros de trabajo, siempre que la infracción se hubieran producido dentro de dicho ámbito. La LPRL parte de obligaciones compartidas, y hace compartir, en consecuencia, las posibles responsabilidades. Esta regla, por lo demás, presenta una gran diferencia respecto de su precedente inmediato; viene a convertir en "solidaria" lo que en el párrafo segundo del art. 40 LIS (ahora derogado) se formulaba como responsabilidad "directa" de la empresa principal.

A diferencia del caso anterior, no hay en la LPRL reglas específicas sobre otros supuestos que, por implicar también la concurrencia de dos o más empresarios, han sido tratados tradicionalmente junto a la contrata y subcontrata de obras y servicios, como son los de cesión ilegal de trabajadores o los de transmisión de empresa. A falta de regla particular, para ellos sigue rigiendo la regla general del párrafo primero del art. 40 LIS, según el cual se extiende a los supuestos de infracción de las normas de seguridad y salud en el trabajo la responsabilidad solidaria que respecto de las "obligaciones laborales" (y de seguridad social) se desprende de los arts. 43 y 44 ET (y de las normas complementarias de la LGSS), así como, desde el punto de vista procedimental, del art. 3.3c) y d) RD 396/1996.

Tampoco hay reglas de responsabilidad para los casos que podríamos denominar de "cooperación ordinaria" entre empresarios, esto es, aquellos supuestos en los que concurren trabajadores de dos o más empresas en un mismo centro de trabajo sin que aparezcan vínculos formales (al menos, vínculos de contrata o subcontrata) entre las empresas implicadas. Para tales casos el art. 24 establece obligaciones de cooperación en materia de seguridad y salud en el trabajo (formación e información a los trabajadores, planes de prevención, aplicación de las medidas, etc...), pero no establece responsabilidades compartidas. Lo cual querrá decir en principio que cada una de esas empresas responderá por sus incumplimientos; si bien habrá más de un caso en que una misma obligación incumba a dos o más empresarios, y en que los incumplimientos consiguientes sean imputables conjuntamente a todos ellos, por lo que su responsabilidad habrá de ser conjunta o de alguna manera mancomunada.

Para los casos de reclutamiento a través de empresas de trabajo temporal la óptica de la ley cambia radicalmente. Ni los arts. 12 y 16 LETT ni el art. 28 LETT establecen obligaciones compartidas; la línea de regulación de tales preceptos parece ser, por el contrario, la delimitación y separación de los deberes correspondientes a cada una de tales empresas (de formación e instrucción por un lado; de información y protección por otro). De ahí que ni la LPRL ni el RD 396/1996 (art. 3.3.e) se refieran a responsabilidades compartidas: el art. 42.2 LPRL se limita a disponer que la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo en los términos del art. 16 LETT.

De tal regla, en efecto, no parece derivarse mecanismo alguno de responsabilidad compartida, pues se limita a la atribución de responsabilidad a la empresa primeramente obligada, sin referencia alguna a otras empresas eventual-

mente implicadas, como podría ser la empresa de trabajo temporal. En todo caso, no parece que las respectivas obligaciones puedan separarse por completo, ni que deba descartarse en todo caso la atribución conjunta de responsabilidades; dicho de otra manera, ante un siniestro causado por falta de medidas de seguridad no siempre será fácil determinar si ha fallado la formación previa del trabajador (que compete a la empresa de trabajo temporal) o la información referente al puesto de trabajo (que ha de ser suministrada por la empresa usuaria).

Cuestión que, por lo demás, plantean todas estas referencias normativas es la de su alcance material. En principio, las reglas que hemos venido exponiendo pertenecen a lo que podríamos considerar "ordenamiento de la responsabilidad administrativa", pues tal es el objeto principal de la regulación proporcionada por la LPRL y normas de desarrollo. Pero ninguna razón determinante existe para excluir de esos mecanismos de responsabilidad compartida la responsabilidad patrimonial, como ya se desprende del art. 153 OSHT. Ni siquiera la responsabilidad solidaria frente a los recargos de prestaciones de seguridad social, admitida por la jurisprudencia en aquellos casos en que la obligación infringida correspondía a las distintas empresas implicadas.

### 3. El caso especial de la Administración pública

Como se sabe, una de las características más llamativas de la LPRL es su aplicación conjunta no sólo a los sectores público y privado de la economía, sino, más aún, a la totalidad de las relaciones de trabajo en el seno de las Administraciones públicas, con independencia de que se rijan por normas laborales o administrativas. La extensión al ámbito de la Administración pública abre desde luego problemas inéditos en la aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo, muchos de ellos ligados a la exigencia de responsabilidades. Máxime cuando la extensión afecta también a un personal tan particular desde el punto de vista de su regulación como es el funcionariado público.

En principio, la exigencia de responsabilidades en estos casos habrá de discurrir por las reglas que hemos expuesto con anterioridad. Pero inmediatamente han de hacerse numerosas salvedades y matizaciones. Por de pronto, a la Administración pública podrán exigirse responsabilidades administrativas, patrimoniales y de seguridad social, pero no responsabilidades penales (sin perjuicio de la posible comisión de delitos por parte de sus agentes o funcionarios); como antes dijimos, tal responsabilidad no es exigible en sentido estricto a las personas jurídicas, ni

siguiera parecen aplicables las consecuencias accesorias del delito previstas en el art. 129 CP. Adicionalmente, la exigencia de las restantes responsabilidades a las Administraciones públicas presenta algunas modulaciones importantes.

De un lado, la responsabilidad administrativa habrá de exigirse a través de vías especiales. No es aplicable en este caso el procedimiento sancionador al que anteriormente hicimos referencia. En sustitución del mismo, dispone el art. 45.1 LPRL que tal responsabilidad habrá de depurarse "a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca". Tal regla es aplicable al conjunto de las Administraciones públicas, ya sea por vía directa, en cuanto "legislación laboral" aplicable al personal con contrato de trabajo, ya sea en su calidad de "legislación básica", en cuanto componente del estatuto del personal de régimen administrativo (disposición adicional tercera LPRL).

El procedimiento que a tal efecto se establezca puede variar, no obstante, de unas Administraciones a otras, según se trate del Estado o de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia (competencia que es generalizada en materia de personal de régimen administrativo, y que va generalizándose en lo que se refiere a la ejecución de la legislación laboral). Respecto del personal civil con régimen administrativo o estatutario las Comunidades Autónomas pueden, asimismo, atribuir a órganos distintos las funciones propias de la autoridad laboral o la Inspección de Trabajo.

En cualquier caso, para el ámbito de la Administración General del Estado el propio art. 45.1 LPRL consagra unos principios básicos: el procedimiento habrá de ser aprobado por el Gobierno; tal procedimiento se iniciará por la Inspección de trabajo, de oficio o a instancia de los representantes del personal; tras la actuación de dicho órgano se dictará requerimiento con las medidas correctoras y el plazo para su adopción, y en caso de discrepancia entre los Ministerios competentes se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministerios para la decisión final.

De otro lado, la responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios puede discurrir en hipótesis por dos vías diferentes. Por una parte, a través de las reglas generales del CC o, en su caso, del CP, si es que se exigiera la responsabilidad civil subsidiaria de la Administración por delitos de sus agentes, empleados o funcionarios (art. 121 CP). y por otra, a través del procedimiento general de exigencia de responsabilidades por lesiones causadas por "funciona-

miento normal o anormal de los servicios públicos", al amparo de los arts. 139 y siguientes LRJAP y RD 429/1993, de 26 de marzo, aplicables en principio a toda Administración pública, sin perjuicio de las "especialidades procedimentales" que pudieran establecer las Comunidades Autónomas con competencias en la materia (art. 1 RD 429/1993).

#### 4. Reglas de competencia jurisdiccional

Las diferencias que presentan aquellas diferentes responsabilidades desde el punto de vista de su naturaleza jurídica se traduce también en una notable dispersión de competencias entre los diversos órdenes jurisdiccionales. En principio, no parece complicado adivinar los titulares de dicha competencia jurisdiccional: civil, penal, contencioso-administrativo o social, según la índole de la reclamación. Con todo, no siempre es fácil determinar el orden jurisdiccional competente. A veces, además, las competencias inicialmente atribuidas pueden solaparse o interferirse; de hecho, la posible concurrencia de responsabilidades puede dar lugar también a la concurrencia de órdenes jurisdiccionales al juzgar sobre un mismo asunto, en cuyo caso habrán de resolverse eventuales conflictos de competencia o arbitrase las medidas de coordinación más adecuadas.

La atribución de competencias judiciales parece clara en lo que se refiere a las responsabilidades administrativa, penal y de seguridad social. La primera es exigible por y ante la autoridad administrativa, y se dilucida, llegado el caso, ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. La responsabilidad penal es exigible ante los órganos de la jurisdicción penal, que también pueden pronunciarse sobre la responsabilidad civil que derive de la comisión del delito o falta correspondiente. La responsabilidad de seguridad social es competencia, en caso de impugnación de la resolución correspondiente, de los órganos de jurisdicción social.

No es tan clara, sin embargo, la competencia en materia de responsabilidad patrimonial, particularmente cuando se ampara en las cláusulas generales del Código civil. En tales casos se han venido considerando competentes los órganos de la jurisdicción civil o común, incluso en los casos en que el trabajador reclama frente a su empresa. Pero, como dijimos con anterioridad, no carece de fundamento su atribución a los órganos de la jurisdicción social

cuando se exige entre las partes del contrato de trabajo, al amparo de la regla general del art. 2a) LPL, con independencia de que se formule como responsabilidad contractual o extracontractual.

Respecto de los supuestos de concurrencia de responsabilidades de distinta naturaleza, y, en consecuencia, de posible concurrencia de diversos órdenes jurisdiccionales juzgando sobre unos mismos hechos, habría que distinguir entre varias hipótesis. La concurrencia de responsabilidades de tipo penal y de tipo patrimonial no debe ofrecer problemas en principio, puesto que, como ya hemos visto, el alcance de una y otra puede y debe determinarse en el contexto del juicio penal. Con la salvedad de aquellos casos en que se exija responsabilidad penal al personal de la Administración y, a la vez, responsabilidad patrimonial a la misma al amparo del art. 145 LRJAP Y RD 429/1993.

La posible concurrencia de responsabilidades administrativas y penales habrá de solventarse desde el punto de vista procedimental mediante la regla del art. 3 LIS (completada y desarrollada por el art. 5 RD 396/1996), que, como vimos, en los casos en que la infracción pudiera ser constitutiva de delito da primacía al orden penal no sólo sobre la actuación administrativa, sino también, devueltas las actuaciones a sede administrativa, sobre los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa en lo que se refiere a la declaración de hechos probados.

Por último, la posible concurrencia de responsabilidades administrativas y de seguridad social camina en principio por vías jurisdiccionales separadas: la contencioso-administrativa y la social. Pero también aquí el art. 42.5 LPRL proporciona una importante regla de articulación. Dispone ese precepto, en concreto, que "la declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de seguridad social". Dicho sea de paso, el planteamiento durante el expediente administrativo sancionador de cuestiones relativas a la existencia o no de relación laboral puede conducir a la apertura de oficio del proceso laboral, con la consiguiente suspensión de dicho expediente (arts. 145 y 149 LPL, y art. 6 RD 396/1996).

