

RESPONSABILIDADES Y SANCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Joaquín García Murcia

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad Complutense de Madrid*

EXTRACTO

Se ha cumplido el vigésimo aniversario de la publicación en nuestro ordenamiento interno de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, siendo evidentes los cambios que durante estos años la misma ha desplegado en el ámbito empresarial. En este contexto, podemos considerar que para un adecuado funcionamiento del entramado normativo tan complejo y exigente, como es el de seguridad y salud laboral, son imprescindibles todos aquellos instrumentos especialmente diseñados para la efectiva aplicación de la ley, para poder reprimir debidamente los comportamientos de inobservancia, incumplimiento o falta de diligencia. Por todos es conocido que las responsabilidades y sanciones en el contexto de la prevención de riesgos laborales pueden ser en efecto de muy diversa naturaleza y de muy diferentes características, por tanto, presentan un panorama complejo y que plantea a veces delicados problemas de concurrencia.

El presente trabajo realiza un sugerente análisis de las diferentes responsabilidades en las que se pueden incurrir en materia de seguridad y salud laboral, como son la administrativa, penal, civil o patrimonial, de seguridad social y disciplinaria, aportando las principales claves en esta materia poniendo de manifiesto el actual sistema de responsabilidades en el ámbito de prevención de riesgos laborales.

Palabras claves: sanción, responsabilidad, incumplimientos e infracción.

Fecha de entrada: 22-01-2016 / Fecha de aceptación: 25-01-2016

RESPONSIBILITIES AND SANCTIONS IN THE ENVIRONMENT OF SAFETY AND HEALTH AT WORK

Joaquín García Murcia

ABSTRACT

It has met the twentieth anniversary of the publication in our national legal system, of the Law for Prevention of Risk in the workplaces, being evident changes that during these years the same has deployed in the business environment. In this context, we consider that for a proper functioning of the legal framework as complex and demanding, as is the health and safety in the workplace, are essential all those instruments which are specifically designed for the effective implementation of the law, in order to suppress the behaviors of failure to comply properly, breach or lack of diligence. By all it is known that the responsibilities and sanctions in the context of the prevention of occupational hazards can indeed be of very diverse nature and of very different characteristics, therefore, presents a complex picture and that sometimes raised delicate problems of concurrency.

The present work carries out a suggestive analysis of the different responsibilities in which may be incurred in occupational health and safety, as are the administrative, criminal, civil or heritage, social security and disciplinary, providing the main keys in this area reflecting the current system of responsibilities in the area of the prevention of occupational hazards.

Keywords: sanction, responsibility, breaches and infringement.

Sumario

1. Planteamiento general
2. Responsabilidad administrativa
3. Responsabilidad penal
4. Responsabilidad civil o patrimonial
5. Responsabilidad de seguridad social: El recargo de prestaciones
6. Responsabilidad disciplinaria

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

En el año 2015 se ha cumplido el vigésimo aniversario de la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales \(LPRL\)](#). Es un buen momento, por lo tanto, para celebrar la puesta en marcha de ese moderno e innovador marco normativo en materia de seguridad y salud en el trabajo, y también para felicitar a todos aquellos que se han encargado, desde uno u otro frente, de difundir sus reglas y de impulsar y favorecer su efectiva aplicación. Para ser ecuánimes, en ese terreno de la difusión y aplicación de la ley habría que citar a muchos sectores sociales, desde los que tienen una implicación directa en el ámbito de las relaciones de trabajo (trabajadores, empresarios y representaciones colectivas de unos y otros), hasta los que pertenecen a los distintos ámbitos de la Administración pública o los que se dedican a tareas de estudio, docencia e investigación. Es lo cierto, en cualquier caso, que la [LPRL](#) generó una nueva cultura de la prevención, y que desde su entrada en vigor la preocupación social por esta importante parcela de las condiciones de empleo y de trabajo ha crecido exponencialmente.

Ciertamente, no se trataba de una cuña normativa completamente nueva en nuestro sistema jurídico e institucional, pues ya contábamos, desde mucho tiempo atrás (desde los años cuarenta del siglo pasado cuando menos, e incluso desde los primeros esbozos de la legislación laboral y social), con previsiones relativamente extensas sobre esta materia. Pero la [LPRL](#) supuso sin duda una intensa modernización y actualización respecto de aquellos otros instrumentos normativos, y generó asimismo una mayor toma de conciencia por parte de toda la sociedad acerca de esta especial problemática. Hay que reconocer, por otra parte, que en todo ese proceso también tuvo bastante que ver la labor de armonización de las instituciones europeas, pues al fin y al cabo la [LPRL](#) es el resultado de la transposición a nuestro país, bien es verdad que de forma un poco tardía, de las directrices marcadas por los textos normativos correspondientes de la Unión Europea, especialmente por la [Directiva 89/391/CEE](#).

Como suele ocurrir con la mayor parte de los mandatos jurídicos, lo dispuesto por la [LPRL](#) difícilmente podría tener virtualidad sin el acompañamiento de adecuados medios de garantía (como por lo demás recuerda ese mismo texto comunitario, que en su art. 5 exige a los Estados miembros la adopción de las medidas pertinentes). Para la buena marcha de una normativa tan compleja y exigente como la de seguridad y salud en el trabajo son absolutamente imprescindibles, por decirlo de otro modo, los instrumentos especialmente diseñados para la efectiva aplicación de la ley. Es necesaria, desde luego, una labor constante de ayuda y asistencia a los interesados, e incluso una labor de reconocimiento y compensación por los buenos resultados. Pero también se requiere, como demuestra continuamente la experiencia, un buen aparato sancionador de suficiente potencia, para reprimir debidamente los comportamientos de inobservancia, incumplimiento o falta de diligencia. No era de extrañar, por ello, que la propia [LPRL](#) dedicara

una sección de su articulado a esta importante cuestión (su capítulo VII, bajo el expresivo rótulo de «responsabilidades y sanciones»).

Se trata ciertamente de un apartado muy relevante dentro de la [LPRL](#), no solo por sus previsiones sino también, y sobre todo, por su significado. Es un bloque normativo, de todos modos, que, por unas razones u otras, nunca pudo llegar a ser autosuficiente, en el sentido de que desde sus primeros momentos tuvo necesidad de apoyarse en otras muchas cláusulas legales. Puede que ello se deba a una decisión deliberada y consciente del propio legislador, pero también puede haber influido en ese estado de cosas la composición tradicional de nuestro sistema normativo. Resultaba muy difícil, realmente, incorporar al texto de la [LPRL](#) la regulación completa de todas y cada una de las vías de exigencia de responsabilidades y de imposición de sanciones que cabe utilizar a estos efectos, no ya por sus diferentes características y su heterogénea naturaleza, sino también por tratarse en muchos casos de instrumentos creados o concebidos para un uso más general. En la mayor parte de los casos, en efecto, no se trata de responsabilidades y sanciones exclusivamente diseñadas para el terreno de la seguridad y salud en el trabajo, sino más bien de mecanismos de carácter general que pueden proyectarse desde luego sobre esta específica parcela de las relaciones de trabajo pero que también se pueden usar para otros muchos ámbitos de las relaciones sociales.

Las responsabilidades y sanciones que pueden entrar en juego en el contexto de la prevención de riesgos laborales pueden ser en efecto de muy diversa naturaleza y de muy diferentes características. Pueden ser responsabilidades de naturaleza pública o responsabilidades de naturaleza privada. Pueden entrañar la imposición de sanciones en sentido estricto o pueden dar lugar a la reclamación de indemnizaciones o compensaciones por daños y perjuicios. Pueden estar dirigidas al empresario, como principal responsable de la seguridad y salud en los medios de trabajo, pero también pueden afectar a otros muchos sujetos, incluido el trabajador. En fin, pueden depurarse a través de la intervención de autoridades públicas o mediante el ejercicio de las correspondientes acciones por parte de los interesados. Todas ellas vienen aludidas en el artículo 42 de la [LPRL](#), pero, como ya se ha dicho, su configuración legal pertenece esencialmente a otros cuerpos normativos. Las responsabilidades de tipo patrimonial siguen perteneciendo al Derecho civil o común. Las responsabilidades de naturaleza pública siguen perteneciendo al [Código Penal](#) (CP) o a cuerpos legales de tono administrativo. Las responsabilidades ligadas al sistema de seguridad social continúan adscritas a la [Ley General de Seguridad Social](#) (LGSS). La responsabilidad disciplinaria, en fin, conecta de manera muy clara con las normas laborales sobre el poder disciplinario del empresario, aunque cuente con alguna reseña interesante dentro de la propia [LPRL](#). Problemas particulares pueden plantearse, por lo demás, ante una eventual concurrencia de responsabilidades respecto de un mismo supuesto de hecho, o, también, ante la eventual concurrencia de sujetos responsables.

2. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Tal vez la responsabilidad más típica en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo sea la de carácter administrativo. Al menos, fue la única que se atrevió a regular de forma directa la

LPRL (en su primera versión), hasta su trasvase a otro cuerpo normativo. Como era de esperar, esta responsabilidad sigue siendo objeto de mención en el texto actualmente vigente de esa disposición legal, pero debe recordarse que a partir de la refundición en el año 2000 de las reglas legales sobre infracciones y sanciones en el orden social su regulación fue desplazada a este otro bloque legal (al **RDLeg. 5/2000, de 4 de agosto –LISOS–**), sin perjuicio de algunas previsiones de orden complementario o instrumental que siguieron alojadas en la **LPRL** y que aún se conservan en su articulado (arts. 43 a 54). Como toda responsabilidad de naturaleza pública, se rige en su esencia por los dos grandes principios que consagra el artículo 25 de nuestro **texto constitucional**: legalidad y tipicidad. También le son aplicables otros muchos principios típicos de la actividad sancionadora de los poderes públicos, como el de proporcionalidad o el de *non bis in idem*. El principal sujeto responsable en este contexto es desde luego el empresario, pero esta responsabilidad administrativa puede ser exigida también a otros sujetos intervinientes en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, particularmente a las empresas que desarrollan tareas de formación, prevención o auditoría. No está sujeto a este tipo de responsabilidad el trabajador asalariado, que lo está, en cambio, a la potestad disciplinaria del empresario. Si están afectados por esta vía de responsabilidad los trabajadores por cuenta propia, así como, en su caso, los promotores y propietarios de obra.

Como ya hemos dejado ver, la exigencia de responsabilidades administrativas en el terreno de la seguridad y salud en el trabajo ha de ajustarse en primer término a lo dispuesto en la **LISOS** (el ya citado **RDLeg. 5/2000**) y, de forma subsidiaria y supletoria, a las normas generales sobre responsabilidad de los ciudadanos frente a la Administración pública. Según el artículo 5.2 de la **LISOS**, se consideran infracciones administrativas los incumplimientos, por acción u omisión, de las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral, siempre que tales hechos estén tipificados en ese mismo texto legal. Los comportamientos que pueden constituir infracción administrativa a estos efectos se tipifican concretamente en los artículos 11, 12 y 13 del **RDLeg. 5/2000**, mediante unas listas que no han parado de crecer desde sus primeras apariciones, lo cual es muestra evidente tanto del ambicioso y tal vez inalcanzable propósito del legislador de abarcar de forma expresa todos los posibles incumplimientos como de la dificultad de lograr de manera plenamente satisfactoria tales objetivos.

Como suele suceder en este terreno de la responsabilidad administrativa, los hechos susceptibles de sanción se clasifican en leves, graves y muy graves, atendiendo a su entidad y a sus consecuencias para el trabajador. Tratando de sintetizar, podría decirse que los incumplimientos de exigencias de forma o documentación (falta de comunicación a la autoridad laboral de los accidentes registrados, por ejemplo) y los que no revistan peligro para la integridad física o la salud de los trabajadores (falta de limpieza del centro de trabajo) se consideran infracciones leves, que los incumplimientos de obligaciones sustantivas o de fondo o que originen riesgo grave para la integridad o la salud de los trabajadores se consideran infracciones graves, y que los incumplimientos que producen un especial daño en los trabajadores o en sus derechos básicos, que originan riesgo grave e inminente para su seguridad y salud o que afecten a deberes empresariales de especial trascendencia constituyen infracciones muy graves. En términos generales puede decirse que la tipificación de infracciones que efectúa la legislación vigente es correcta, pero tam-

bién conviene poner de relieve que algunas cláusulas legales tienen carácter abierto (como los «incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales») o un cierto carácter de cierre (como la referencia a «cualesquiera otras que afecten a obligaciones de carácter formal o documental»), y que algunas otras tiene alcance muy general o bastante impreciso (como la que alude a la falta de cumplimiento de las obligaciones impuestas a los coordinadores de seguridad y salud, al incumplimiento de las obligaciones propias de las entidades de prevención o auditoría, o a la falta de aplicación de «cualesquiera otras medidas preventivas aplicables»). También se tipifica, por cierto, la «suscripción de pactos» para eludir ciertas responsabilidades en materia de contratas (pactos que, por lo demás, se declaran nulos y sin efecto alguno en el art. 42.3 LISOS).

La infracción de carácter administrativo se sanciona principalmente con multa, cuya cuantía depende de la gravedad del incumplimiento. La multa puede oscilar entre 40 y 2.045 euros para infracciones leves, 2.046 a 40.985 euros para las graves, y 40.986 y 819.780 euros para las muy graves (art. 40.2 LISOS). En todos estos niveles la sanción puede imponerse en grado mínimo, medio o máximo (para los que también se establece el correspondiente arco cuantitativo). Para su graduación la propia ley (art. 39.3 LISOS) proporciona una serie de criterios que pueden actuar como atenuantes o agravantes: peligrosidad de las actividades desarrolladas, carácter permanente o transitorio de los riesgos, gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse, número de afectados, medidas de protección adoptadas, incumplimiento de advertencias o requerimientos, inobservancia de propuestas realizadas por los servicios de prevención, y la conducta general seguida por el empresario. En caso de excepcional gravedad puede procederse a la suspensión de actividades de la empresa o al cierre de sus centros de trabajo. A su vez, la sanción principal puede ir acompañada de limitaciones o prohibiciones de contratar con la Administración o de otras sanciones accesorias (como la pérdida de acreditación para las entidades que desarrollen actividades de prevención, formación o auditoría). La infracción prescribe al año si es leve, a los tres si es grave, y a los cinco si es muy grave, desde la fecha de la misma (art. 4.3 LISOS). La sanción se impone por la autoridad laboral previa apertura de expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo (arts. 51 y ss. LISOS y RD 928/1998, de 14 de mayo). Las sanciones firmes por infracciones muy graves se harán públicas (art. 40.2 LISOS y RD 597/2007, de 4 de mayo).

Estas reglas sobre exigencia de responsabilidad administrativa sufren una modulación importante en el ámbito particular de las Administraciones públicas, donde la corrección de las infracciones a las normas de prevención de riesgos laborales queda sujeta a un procedimiento especial (previsto en los arts. 45.1 LPRL y 42.4 LISOS, y desarrollado por RD 707/2002, de 19 de julio). En verdad, no tiene mucho sentido que la Administración, titular de la potestad sancionadora, se sancione a sí misma, ni tampoco lo tiene que una Administración obtenga ingresos por multas a cargo de otra. Es más razonable desde luego la puesta en marcha de un procedimiento de depuración interna de responsabilidades y de imposición de sanciones, en su caso, a las personas físicas responsables de los actos correspondientes. Este singular procedimiento de exigencia de responsabilidades, que ha de completarse en todo caso con las normas generales sobre responsabilidad de los empleados públicos, se pone en marcha a resultas de la actuación de la Inspección de Trabajo y puede conducir a la emisión de requerimientos para la corrección de las infraccio-

nes detectadas y, en su caso, a la paralización de trabajos por riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

3. RESPONSABILIDAD PENAL

La responsabilidad penal en materia de seguridad y salud en el trabajo también se menciona en el artículo 42 de la [LPRL](#), pero de nuevo su regulación se remite, por motivos fácilmente explicables, a un cuerpo legal distinto. La responsabilidad de carácter penal también se rige, obviamente, por los principios de legalidad y tipicidad, a los que habría que añadir ahora, en un lugar indiscutible, el de culpabilidad. Juega aquí, asimismo, el principio *non bis in idem*, tanto en el interior de la propia responsabilidad penal como en su relación con otras responsabilidades de naturaleza pública. Desde el punto de vista subjetivo, la responsabilidad penal tiene un radio de acción más amplio que la responsabilidad de carácter administrativo; al menos, no existe aquí una identificación tan directa de los posibles sujetos responsables. De todas formas, es claro que el principal responsable en este ámbito es también el empresario, sencillamente porque es el principal obligado en materia preventiva. Pero también debe dejarse constancia de que pueden quedar sujetos a esta responsabilidad otros muchos sujetos, incluido, en este caso, el propio trabajador, pues también a él le incumben obligaciones cuyo incumplimiento puede dar lugar a las situaciones tipificadas legalmente. Como en más de una ocasión han dicho los tribunales, en este terreno pueden ser sujetos responsables tanto el empresario como todas aquellas otras personas que estén encargadas de hacer cumplir las normas de seguridad e higiene e instruir a los trabajadores sobre los riesgos inherentes a cada tarea. Especial trascendencia puede tener desde este punto de vista la posición de los directivos, de los encargados o, en general, de los responsables de la empresa o incluso de una determinada parcela de la empresa o de la actividad de la empresa, puesto que sus actos o sus omisiones pueden generar situaciones comprometidas desde el punto de vista de la seguridad y salud en el trabajo.

La responsabilidad penal puede entrar en juego ante hechos muy diversos, que por lo que ahora importa habrán de estar ligados en todo caso a las medidas u obligaciones de seguridad y salud en el trabajo. La infracción de normas de prevención de riesgos laborales puede dar lugar, por lo pronto, a delitos de resultado, como los de lesiones o muerte, que habrán de depurarse en todo caso con arreglo a las previsiones generales del [Código Penal](#). Pero también puede dar lugar a situaciones de riesgo, que son las tipificadas específicamente en este contexto de la seguridad y salud en el trabajo (dentro de los «delitos laborales»). Dicha tipificación se recoge en los artículos 316 y 317 del [CP](#). El primero de ellos es, por decirlo así, el precepto base en esta materia, y tipifica como «delito de riesgo» la conducta de quienes «con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física». El segundo de esos preceptos contempla esa misma situación, pero en la hipótesis de que tales hechos se cometan «por imprudencia grave».

Como es sabido, la responsabilidad penal puede llevar aparejadas penas de contenido diverso, aunque la más típica sigue siendo por supuesto la pena de privación de libertad, que desde hace ya algún tiempo se suele combinar con penas de multa. Para el primero de aquellos tipos penales, nuestro sistema aplica una pena de privación de libertad «de seis meses a tres años» y una multa «de seis a doce meses», mientras que para el segundo (delito de riesgo por imprudencia) aplica «la pena inferior en grado» a las anteriores. También están previstas para la responsabilidad penal sanciones accesorias, como la inhabilitación para contratar con entidades del sector público, la suspensión de actividades o el cierre de la empresa. Estas consecuencias accesorias están previstas de modo expreso y específico en la legislación de prevención de riesgos laborales (art. 54 LPRL, en conexión con las normas de contratación en el sector público), pero también se derivan de las previsiones generales del [Código Penal](#) (art. 129 CP). Naturalmente, la imposición de sanciones penales exige la puesta en marcha de un proceso judicial a instancia de parte o de las correspondientes estructuras públicas (como el Ministerio Fiscal) en el que habrán de depurarse las correspondientes responsabilidades con salvaguarda de principios tan clásicos como el de presunción de inocencia y no indefensión.

Como en otros ámbitos de la vida social, los hechos generadores de responsabilidad penal en relación con la seguridad y salud en el trabajo pueden ser cometidos en el ámbito de una persona jurídica, lo cual puede generar alguna dificultad añadida para identificar al sujeto responsable o, sencillamente, al sujeto que deba recibir la correspondiente sanción. En principio, cuando los hechos imputados se atribuyan a personas jurídicas (esto es, cuando la obligación de prevención corresponda no a un empresario persona física sino a un empresario de esas características) la legislación considera que el sujeto responsable penalmente es el «administrador» o «encargado» del correspondiente servicio que haya sido responsable de los mismos (art. 318 CP, que constituye a la postre una aplicación particular de la cláusula general del art. 31 CP), sin perjuicio de que se apliquen directamente a la empresa las pertinentes sanciones accesorias. Estamos aquí, por lo tanto, ante una especie de transmisión de responsabilidad desde la empresa hacia su representante, a sabiendas de que en todo caso habrá de probarse la implicación en los hechos de la persona física imputada. Pero en la actual configuración de nuestra legislación penal también puede darse una transmisión de sentido contrario, esto es, una transmisión de responsabilidad desde el sujeto particular a la persona jurídica en cuyo ámbito actúa.

En efecto, según el artículo 31 bis del CP (completado por los arts. 31 *ter* a 31 *quinqüies*), las personas jurídicas serán penalmente responsables «de los delitos cometidos en nombre o por cuenta de las mismas, y en su beneficio directo o indirecto, por sus representantes legales o por aquellos que actuando individualmente o como integrantes de un órgano de la persona jurídica, están autorizados para tomar decisiones en nombre de la persona jurídica u ostentan facultades de organización y control dentro de la misma», así como «de los delitos cometidos, en el ejercicio de actividades sociales y por cuenta y en beneficio directo o indirecto de las mismas, por quienes, estando sometidos a la autoridad de las personas físicas mencionadas en el párrafo anterior, han podido realizar los hechos por haberse incumplido gravemente por aquellos los deberes de supervisión, vigilancia y control de su actividad atendidas las concretas circunstancias del caso». Se prevén, no obstante, causas de exención de responsabilidad para la persona jurídica, causas de

modulación de su alcance cuando se atribuya responsabilidad tanto a la persona jurídica como a la persona física causante de los hechos, y causas que pueden actuar como atenuantes para la correspondiente persona jurídica. Estas reglas sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas no son aplicables, por cierto, ni a las Administraciones públicas ni a los organismos o entidades de naturaleza pública (art. 31 *quinquies*).

4. RESPONSABILIDAD CIVIL O PATRIMONIAL

La inobservancia o la aplicación deficiente de las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo puede dar lugar, asimismo, a la exigencia de responsabilidades de tipo económico o patrimonial por parte de los afectados, que tienen por objeto la reparación del daño causado. Este tercer tipo de responsabilidad se menciona de manera muy directa y explícita en el artículo 42 de la LPRL, pero una vez más la legislación de seguridad y salud en el trabajo se ve en la necesidad de reposar sobre otros bloques normativos. En este caso se trata de las normas civiles sobre responsabilidad patrimonial, que como es de sobra sabido se presentan en dos vertientes: como responsabilidad contractual y como responsabilidad extracontractual o aquiliana. La primera de ellas se ubica dentro de las reglas dedicadas a obligaciones y contratos, y se prevé concretamente en el artículo 1.101 del Código Civil (CC), del que deriva responsabilidad para «los que en cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad, y los que de cualquier modo contravinieren el tenor de aquellas». La segunda, por su parte, pertenece al ámbito de «las obligaciones que se contraen sin convenio», y arranca precisamente del artículo 1.902 del CC, que declara responsable a quien «por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia». Como se ve, se trata de fórmulas generales de responsabilidad aptas para muchos ámbitos de la vida social. En realidad, la seguridad y salud en el trabajo no es más que una de sus posibles y múltiples pistas de aterrizaje.

Ya hemos señalado que la responsabilidad civil o patrimonial puede exigirse en el seno de un contrato o al margen de obligaciones de origen contractual o convencional. El factor determinante para su nacimiento es en todo caso la producción de daños o perjuicios por parte de una persona a otra, ya sea por incumplimiento de los deberes contractuales, ya sea por inobservancia del principio general según el cual «no es lícito dañar a otro». No es preciso que se produzca infracción de la norma, aunque sí se requiere, naturalmente, un acto ilícito o indebido, por contradicción con los correspondientes mandatos legales o deberes contractuales, por deficiente o negligente aplicación de los mismos o por falta de diligencia en los actos de la vida. Se trata, por otra parte, de una responsabilidad que, aun con algunas modulaciones, sigue basándose en el principio de culpabilidad, en cualquiera de sus manifestaciones o grados: dolo o intención directa de causar daño, culpa lata, negligencia o descuido. Hace falta también, como es natural, una correlación o relación de conexión entre la actuación del sujeto presuntamente responsable y los daños causados. La consecuencia que lleva aparejada esta responsabilidad es la obligación de reparar o compensar económicamente el daño causado, lo cual exige no solo la prueba de los hechos y de la producción de daños y perjuicios, sino también la cuantificación de los mismos.

Como en general ocurre en el ámbito de la responsabilidad de contenido patrimonial, ha de atenderse también a la eventual concurrencia de culpas (causante y víctima) y ha de evitarse asimismo el denominado «enriquecimiento injusto» en el cálculo y en la asignación de indemnizaciones.

La responsabilidad civil o patrimonial puede exigirse entre sujetos muy variados. Lógicamente, en el ámbito específico de la seguridad y salud en el trabajo podrá ser exigida por la víctima de la lesión a todos aquellos que tengan atribuidos deberes de prevención y protección. Tanto en una hipótesis ideal como en un análisis de experiencia real, es evidente que se trata de una responsabilidad destinada principalmente a ser exigida por el trabajador (o sus causahabientes) al empresario. Siendo así, puede partirse de que la seguridad y salud en el trabajo es una de las obligaciones que se desenvuelven en el seno del contrato de trabajo (como por lo demás se desprende de los arts. 4 y 19 [Estatuto de los Trabajadores](#) –ET– y 14 [LPRL](#)), lo cual permitiría sin ningún problema el uso de la vía de responsabilidad contractual para reclamar las compensaciones correspondientes. Con todo, también es cierto que con bastante frecuencia los perjudicados acuden para este tipo de reclamaciones a la vía de la responsabilidad extracontractual, probablemente por su mayor amplitud y flexibilidad. Obviamente, esta es la vía pertinente, y no la anterior, cuando las acciones de responsabilidad se dirigen por parte del trabajador frente a otras personas distintas de su empresario, o, en general, cuando el contencioso discurre entre personas no ligadas por vínculos contractuales.

Conviene recordar, por otra parte, que según el artículo 1.903 del [CC](#) la responsabilidad patrimonial no solo surge por actos u omisiones propias, sino también por los actos «de aquellas personas de quienes se debe responder». Dentro de este otro círculo de posibles responsables figuran desde luego «los dueños o directores de empresas y establecimientos», que 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 este asume al contratar a sus trabajadores. A tenor de la jurisprudencia, se trata de una responsabilidad que surge no solo cuando se identifica al trabajador responsable de los hechos, sino también cuando el daño se produce en el ámbito de organización y dirección de la empresa, aun sin identificación de un concreto sujeto responsable. Ello permite entablar acciones frente al empresario cuando los sujetos causantes o responsables de los hechos desarrollan su actividad en el ámbito organizativo de la empresa, como puede ser el caso de los directivos o, en particular, de los encargados de alguna tarea preventiva. Para que se pueda poner en marcha esta vía singular de exigencia de responsabilidad al empresario es preciso que exista culpa o negligencia en el responsable o autor de los hechos, pero, cumplido ese presupuesto, la responsabilidad es directa y objetiva. De todas formas, la regla de atribución de responsabilidad a «los dueños o directores de empresas» va acompañada de una acción de repetición o regreso: quien costea el daño causado por sus dependientes o subordinados «puede repetir de estos lo que hubiese satisfecho», según el artículo 1.904 del [CC](#).

La jurisprudencia también estima que para el cálculo de estas indemnizaciones de carácter civil o patrimonial deben valorarse los daños corporales, el daño emergente, el lucro cesante y los daños morales, y que se puede acudir de forma orientativa, no obligada ni vinculante, por lo

tanto, al baremo establecido para los accidentes de circulación vial. Tras un largo periodo de discusión e incertidumbre, hoy en día es claro que la competencia para entender de estas responsabilidades patrimoniales en materia de seguridad y salud en el trabajo corresponde a la jurisdicción social [art. 2 [Ley 36/2011](#), letras b) y e)], incluso cuando se actúe en el ámbito de la Administración pública. La competencia de la jurisdicción social absorbe, además, las posibles acciones directas que en ese contexto pudieran ejercitar los damnificados frente a compañías aseguradoras de los correspondientes daños y perjuicios. Por otra parte, la responsabilidad civil o patrimonial es compatible con otras posibles responsabilidades (como la administrativa o la penal) y, en particular, con las prestaciones de Seguridad Social que pudiera devengar la víctima del daño, aunque lo percibido por este concepto debe tenerse en cuenta a la hora de la cuantificación de las compensaciones debidas, según ha venido sosteniendo tanto la jurisprudencia civil como la social. Téngase en cuenta que de la responsabilidad penal puede derivarse también responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados a la víctima (art. 116 [CP](#)), responsabilidad que también puede ser asumida, de modo subsidiario, por sujetos no responsables penalmente de los hechos pero a cuyo cargo están los responsables de los mismos (art. 120 [CP](#)).

La responsabilidad civil o patrimonial puede ser exigida asimismo a las Administraciones públicas en su condición de empleador. A tal efecto puede utilizarse el procedimiento general de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración por lesiones causadas por «funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos» (conforme a los arts. 139 y ss. de la [Ley de Procedimiento Administrativo Común](#) –LPA–). Cuando los hechos sean imputables a las autoridades o al personal al servicio de la Administración, los particulares afectados podrán exigir «directamente a la Administración pública correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados» (art. 145 [LPA](#)).

5. RESPONSABILIDAD DE SEGURIDAD SOCIAL: EL RECARGO DE PRESTACIONES

La infracción de normas de seguridad y salud en el trabajo puede generar también responsabilidades en el ámbito de la seguridad social, según se consigna en el artículo 42.3 de la [LPRL](#). Esta otra vía de responsabilidad, que de nuevo se ciñe al empresario, puede tener varias manifestaciones. Por lo pronto, el incumplimiento de las órdenes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de las resoluciones de la autoridad laboral sobre paralización de trabajos por no respetar las exigencias de seguridad e higiene se equiparará, respecto de los accidentes de trabajo que en tal caso pudieran producirse, a falta de formalización de la protección por dicha contingencia de los trabajadores afectados (art. 242 [LGSS](#)), haciendo surgir así una responsabilidad directa de la empresa para el pago de las prestaciones que en función de la contingencia producida pudieran reconocerse al trabajador (conforme a lo dispuesto en el art. 167 [LGSS](#) y normas concordantes). También surge esta responsabilidad directa frente al pago de prestaciones en contingencias derivadas de enfermedad profesional en caso de incumplimiento de los deberes legales de reconocimientos médicos previos o periódicos (art. 244 [LGSS](#)).

Pero la responsabilidad más típica y conocida en materia de seguridad social es la que se traduce en el denominado «recargo de prestaciones». En efecto, según una regla clásica de la legislación de seguridad social, procedente de la vetusta legislación de accidentes de trabajo, las prestaciones de seguridad social causadas por accidente de trabajo y enfermedad profesional se incrementan de un 30 a un 50 %, según la gravedad de la falta, «cuando la lesión se produzca por equipos de trabajo o en instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los medios de protección reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones, o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad y salud en el trabajo, o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador», es decir, cuando se acrediten incumplimientos, de esas características, a la normativa de seguridad y salud en el trabajo (art. 164 LGSS). Tal recargo ha cumplido siempre fines muy variados. De manera inmediata, un fin sancionador, aunque es compatible con otras posibles sanciones (como la administrativa o la penal). De forma también muy visible un fin de compensación de los daños y perjuicios causados a la víctima, en tanto que se trata de una cantidad adicional a las correspondientes prestaciones de seguridad social. De un modo más general, un fin preventivo, para evitar comportamientos de ese tipo y lograr una mejor observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo.

Naturalmente, la imposición del recargo requiere la existencia y acreditación del correspondiente nexo causal entre la infracción de las normas de seguridad y salud en el trabajo y el resultado dañoso (accidente de trabajo o enfermedad profesional). También requiere culpa o negligencia en el empresario infractor, al menos *in vigilando* (en relación con sus encargados o dependientes). La culpa o negligencia de la víctima (no la imprudencia profesional o la imprudencia simple, no temeraria) puede reducir o exonerar de responsabilidad al empresario, siempre que este hubiera cumplido escrupulosamente sus obligaciones; también puede ser motivo de reducción o exoneración de responsabilidad la intervención de un tercero en los hechos correspondientes. El recargo de prestaciones recae directamente sobre el empresario infractor, no sobre los fondos de seguridad social. Aunque esa opción del legislador ha sido objeto de muchas críticas y discusiones, la legislación de seguridad social sigue prohibiendo su aseguramiento, y sigue declarando la nulidad de pleno derecho de cualquier pacto o contrato que se celebre para cubrir, compensar o transmitir esta responsabilidad (art. 164.2 LGSS).

El recargo de prestaciones es «independiente» de las responsabilidades «de todo orden» que pudieran generar los hechos correspondientes, de tipo civil, penal o administrativo, con las que desde luego es compatible (arts. 42.3 LPRL y 164.3 LGSS). Según la jurisprudencia, constituye un plus de responsabilidad que tiene una finalidad propia y específica, principalmente centrada en la evitación de infracciones empresariales que provoquen accidentes de trabajo o enfermedades profesionales. También sostiene la jurisprudencia que responden del recargo, conjunta y solidariamente, todas las empresas que fuesen solidariamente responsables del cumplimiento de las normas de seguridad y salud en el trabajo (como puede ser el caso de las empresas vinculadas por contratos o subcontratos en la realización de una determinada actividad). Como responsable de las medidas de seguridad y salud en la ejecución del trabajo, la empresa usuaria responde del recargo de prestaciones que en tal contexto pudiera generarse (art. 16.2 Ley 14/1994).

6. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA

Ya dijimos que la responsabilidad de naturaleza administrativa no afecta al trabajador asalariado, que queda sujeto en cambio a la potestad disciplinaria del empresario. El trabajador también tiene obligaciones en este terreno [art. 5 b) **ET** y, sobre todo, art. 29.1 y 2 **LPRL**] y, en consecuencia, también puede asumir responsabilidades por incumplimiento, especialmente si se trata de directivos o encargados, esto es, de personas que tengan atribuidas en el ámbito de la empresa funciones de mando o dirección por delegación del empresario. Los trabajadores con alguna facultad especial dentro de la empresa podrían asumir incluso responsabilidad de tipo penal, que, como sabemos, está abierta a «los que con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados» no faciliten los pertinentes medios de protección. A cualquier trabajador se le podría exigir, por lo demás, responsabilidad civil o patrimonial por los daños y perjuicios causados, si él fuera el causante o hubiera tenido participación en los mismos (sin perjuicio de la responsabilidad directa que en tales casos pudiera exigirse al empresario al amparo del art. 1.903 **CC**).

La responsabilidad disciplinaria habrá de exigirse conforme a la cláusula general que a tales efectos incluye la legislación laboral (art. 58 **ET**), según recuerda la propia legislación de prevención de riesgos laborales (art. 29.3 **LPRL**). En consecuencia, habrá de seguirse a tales efectos la graduación de faltas y sanciones establecida en disposiciones legales y convenios colectivos (teniendo en cuenta, desde luego, los deberes legalmente atribuidos a los trabajadores en la propia legislación preventiva), y habrá de tenerse en cuenta, en particular, que no pueden imponerse a los trabajadores como sanción ni la reducción de sus derechos al descanso ni la multa de haber. El cuadro de sanciones de los convenios colectivos suele oscilar entre el despido y la amonestación o el apercibimiento. También habrá de observarse el empresario las pertinentes exigencias de forma y procedimiento. La sanción es revisable en sede jurisdiccional.

Para los empleados públicos (de régimen funcional o laboral) la potestad disciplinaria del empleador se ha de ejercer conforme a los artículos 93 y siguientes del Estatuto Básico del Empleado Público –**EBEP**– (**RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre**), que consignan de manera más explícita y acabada los principios de legalidad y tipicidad, a los que añaden los principios de proporcionalidad, culpabilidad, presunción de inocencia, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y retroactividad de las favorables. El **EBEP** ofrece directamente un cuadro de faltas muy graves (entre las que no figura ninguna referencia directa a la seguridad y salud en el trabajo), y remite a las disposiciones legales de desarrollo y a los convenios colectivos la tipificación de las faltas graves y leves. Sí prevé de forma expresa el cuadro de posibles sanciones (desde la separación del servicio o el despido al apercibimiento), aunque deja abierta la posibilidad de que mediante disposición legal se añada «cualquier otra» (art. 96).