

GARCÍA MURCIA, Joaquín:
Responsabilidades y Sanciones en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
(Editorial Aranzadi, Pamplona, 1998, 340 páginas)

POR ROSA MARÍA PÉREZ ANAYA*

La obra nace con finalidad recopilatoria principalmente por dos motivos: en primer lugar por las sucesivas y recientes regulaciones en materia de seguridad y salud laboral, entre ellas la más reciente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) de 8 de Noviembre de 1.995, que es el complemento legal de la Directiva Marco, así como el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones en el orden social RD 396/96 de 1 de Marzo (además de otros sucesivos reglamentos, pero que en principio no abarcan la responsabilidad), y en segundo lugar por la excesiva dispersión legal de las distintas responsabilidades que pueden imputarse por incumplimientos en seguridad y salud. (Código civil, penal, Ley General de Seguridad Social (LGSS) y Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)).

Parte por ello el autor, de la principal regulación en la materia, es decir de LPRL, que sin ser su objeto de estudio es de obligada consulta debido tanto a que en ella se mencionan algunas posibles responsabilidades en que se puede incurrir, como en el hecho de que en esta misma ley se engloba en su articulado obligaciones dirigidas a distintos sujetos, lo que implica que el incumplimiento de las mismas les hace posibles sujetos responsables.

Además el autor avala cada una de sus afirmaciones en la responsabilidad con las últimas corrientes jurisprudenciales (sentencias del Tribunal Supremo de los años 96 y 97), las utiliza tanto para la aplicación de las distintas regulaciones en la determinación de las responsabilidades, así como principalmente para establecer la competencia jurisdiccional de su conocimiento.

Se centra, por la dimensión del capítulo en el estudio de la responsabilidad administrativa, introduciéndose en ella con un lenguaje claro y preciso. Esta amplitud en su tratamiento, parece que es debida a que ésta es la principal responsabilidad que emana de los incumplimientos en materia de seguridad y salud. Incluye incluso, el procedimiento de imputación de la responsabilidad que regula el RD 396/96, haciéndonos ver las cuestiones más importante, y de la que podemos destacar la estructuración que realiza de la misma.

* Universidad de Pablo de Olavide (Sevilla).

El texto se caracteriza por su planteamiento a través de interrogantes (que a su vez va solucionando) que puede hacer más fácil y asequible el entendimiento de su contenido.

En general de la obra, obtenemos un correcto y amplio tratamiento de las responsabilidades y de todas aquellas cuestiones que le surgen al autor alrededor de las mismas. Se expresa con un lenguaje y composición tan claro que hace que el manual sea indispensable para el estudio de la materia.

El libro se divide en diez capítulos, que desglosaré seguidamente.

Inicia el estudio, a través de un acercamiento global a la materia, a lo que dedica los tres primeros capítulos.

Cumple el autor el tema obligado en el estudio de cualquier materia legal, es decir incluye una breve referencia a las fuentes de la responsabilidad, haciendo un recorrido desde el reglamento de seguridad e higiene de 31 de Enero de 1.940 hasta nuestros días con la LPRL, el RD 396/96, añadiendo incluso la ley 30/92 de 26 de Noviembre de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común, y el antecedente comunitario inmediato a la LPRL que es la directiva marco.

Posteriormente realiza una primera inmersión en las obligaciones establecidas en la propia ley de prevención, esta aproximación es previa y preceptiva ya que la responsabilidad deriva de cualquier incumplimiento (acción u omisión) que realicen los destinatarios de las mismas. Básicamente se centra en las obligaciones y deberes del empresario, ya que el mismo aparece como principal destinatario.

A pesar de ello, considera esencial para el cumplimiento de las mismas, la dualidad de mecanismos tanto de control como de potenciación, para hacer efectivo el mandato constitucional del art. 43, cuyo contenido obliga a los poderes públicos a velar por el cumplimiento de la seguridad e higiene en el trabajo a través del establecimiento de los mecanismos de control pertinentes. Esta vigilancia se traduce en la atribución a la inspección de trabajo y seguridad social de facultades de control. Respecto a los medios de potenciación se incluyen mecanismos de formación e incentivos, dirigidos básicamente a trabajadores, ciudadanos y empresarios, los primeros y los segundos a los empresarios, siendo el principal premio la reducción de las primas de accidente de trabajo (aunque para ello se exija la preexistencia de un plan de prevención eficaz).

Si de la actuación de vigilancia llevada a cabo por la inspección de trabajo se deriva alguna posibilidad de incumplimiento, antes de ponerse en marcha el mecanismo de la imputación de responsabilidades, puede utilizar otros medios que la ley pone en sus manos tales como el requerimiento y las advertencias, de estos medios, señala el autor en la página 38 "son actos de intervención de la autoridad pública en el ejercicio de la competencia de control..." "... son medidas previas, precautorias, alternativas o en todo caso medidas complementarias en el desarrollo del expediente sancionador", por lo que no estamos ante una sanción, aunque a veces se pueda acercar a ella.

Conecta el autor con los destinatarios de las obligaciones y deberes en materia de seguridad y salud, lo que les hace posibles sujetos responsables.

Parte de la extensión de las obligaciones dirigidas al empresario apareciendo como principal sujeto responsable, pero como señala en la página 45 "no es el único". Cierra el autor con una relación de otros posibles sujetos responsables, entre los que incluye empresarios (persona física o jurídica, pública o privada) administradores, directivos, trabajadores, entre otros.

Tras los tres primeros capítulos se centra en el tema central, iniciando su estudio en la responsabilidad administrativa. Realiza un extenso tratamiento de ella, en el que incluye el largo procedimiento de imputación de la misma, siendo en el resto de responsabilidades el acercamiento un poco más breve (salvo en materia civil).

Sigue un mismo esquema en todas las responsabilidades que aborda, iniciándolas con la regulación legal, la naturaleza jurídica y la posible compatibilidad entre ellas.

En la responsabilidad administrativa el autor parte de la infracción de las normas de seguridad y salud apareciendo como el principal sujeto responsable el empresario. Analiza todas las posibles cuestiones que puedan emanar del incumplimiento incluyendo la calificación de los mismos en leves, graves o muy graves que completa con la concreta regulación que de cada una de ellas realiza la ley, cada infracción tiene su correspondiente sanción, resaltando que la sanción administrativa típica es básicamente una multa pecuniaria, que admite distintas graduaciones, incluyendo los criterios para ello. No olvida dos fenómenos que surgen en las sanciones administrativas tales como la reincidencia y la prescripción. Es como digo, una completa introducción en la responsabilidad administrativa.

Termina la responsabilidad administrativa con el procedimiento de imputación de la responsabilidad, procedimiento que se puede dividir en tres grandes fases, fácilmente diferenciables básicamente por el objetivo de cada una de ellas: (obtenido del RD 396/96)

1ª— Actividad Investigadora Previa: cuyo objetivo es la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de seguridad y salud. En ella incluye la iniciación de la actividad, la forma de llevarla a cabo, así como los dos mecanismos con los que finalizan esta fase:

- Advertencias o requerimientos.
- Acta de infracción, que deberá tener un contenido mínimo y contra la que cabe alegaciones.

Esta fase aparece muy extensa en el RD 396/96 pero está bien estructurada, haciéndonos ver lo prioritario en ella.

2ª— Fase de Instrucción, cuyo objetivo es la comprobación de los hechos incluidos en el acta de infracción, y que es realizada por un inspector de trabajo distinto al que levantó el acta de infracción. Si el resultado es positivo dará lugar a la tercera y última fase y si es negativo o se desprenden otros hechos, es preceptivo dar audiencia a los interesados.

3ª— Fase de Imposición de la Sanción, corre a cargo de la autoridad laboral, que varía en función de la cuantía de la multa.

El orden jurisdiccional competente para reclamar la sanción es el contencioso administrativo si es que la resolución agotó la vía administrativa.

Al tratar la compatibilidad entre las distintas responsabilidades, va añadiendo las bases jurídicas de su afirmación, así la considera compatible con la indemnización por daños y perjuicios y también con el recargo de prestaciones, siendo sin embargo incompatible con la penal, basándose para ello en la coincidencia de naturaleza jurídica (pública), por lo que surge el principio non bis in idem, que las incompatibiliza cuando existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos, añadiendo incluso el procedimiento que se ha de seguir cuando de un mismo hecho se obtiene dualidad de responsabilidades.

La responsabilidad penal es abordada en el capítulo quinto, partiendo del mismo esquema común a todas las responsabilidades, para seguir posteriormente con la sanción penal típica, siendo ésta la privación de libertad, admite sin embargo avalado por jurisprudencia la introducción tanto de multa (delitos de mediana intensidad) como de otras medidas accesorias y complementarias a la pena principal, se exige para ello, la realización de las conductas que los artículos consideran prohibidas y que tipifican como delito (actualmente los delitos en seguridad y salud laboral son de riesgo). Admite que no se cierra con ello la responsabilidad penal, ya que ésta puede emanar de otros hechos incluidos en el Código Penal, tales como incumplimientos de normas técnicas, profesionales y de delitos laborales. La comisión de estos delitos vienen atribuidos a determinados sujetos, destacando entre ellos, el empresario, los encargados, delegados, etc. Haciéndose eco especialmente, de la posibilidad de imputación de responsabilidad penal a las personas jurídicas, afirmando la imposibilidad de que recaiga la sanción principal (privación de libertad) sobre la empresa, pero si admite la imputación de determinados delitos especiales así como la segura atribución de medidas accesorias a la pena principal, cuando el delito lo cometa el encargado, administrador, delegados, etc.

Añade brevemente el procedimiento de imputación de la responsabilidad penal por la comisión de un delito.

Termina, con la compatibilidad entre las responsabilidades, siendo una de las más problemáticas la administrativa, pero que resolvió anteriormente, sin embargo, incorpora otro problema cuando coincide sobre unos mismos hechos la penal y la civil, solucionándolo, ya que parte de la prioridad de la penal sobre cualquier otra y que se suaviza, con la posibilidad de opción del perjudicado de pedir daños y perjuicios a través de una vía u otra, si la pide en el juicio penal y la sentencia es absolutoria podrá ejercitar la civil con la única petición de indemnización.

De la responsabilidad civil realiza el autor un completísimo estudio general tanto de la responsabilidad contractual como de la extracontractual, utilizando de base las aportaciones jurisprudenciales, que ayuda a distinguir fácilmente una de otra, admitiendo sin embargo que la vía más utilizada es la extracontractual, llegando a la conclusión de la existencia de dificultades incluso procesales que surgen alrededor de ellas. Una vez que nos aclara la responsabilidad patrimonial, se introduce en materia de seguridad y salud laboral, realizándolo de forma clara y concisa, haciéndonos ver la separación entre una y otra. Considera responsabilidad contractual, la infracción que

emana del incumplimiento del contrato de trabajo (entre empresario y trabajador) y extracontractual, el resto de infracciones que puedan surgir en la materia y que genere un daño. En ambos casos, es necesario que exista culpabilidad del sujeto infractor, a pesar, afirma, que la jurisprudencia a través de la denominada teoría del riesgo, la ha ido matizando; consiste en la necesidad de partir del hecho que determinadas actividades generan riesgo, siendo pues la culpabilidad menos trascendente, pero a pesar de ello, llega a la conclusión de no excluir totalmente el requisito subjetivo de culpabilidad. Aunque también añade la utilización por la jurisprudencia de otras técnicas que tienden a objetivizar la culpa.

Para terminar, aborda el nacimiento de un conflicto de competencias en la materia, problema solucionado en su totalidad por la Sala de Conflictos del TS (1), en los autos admite el tribunal que si la responsabilidad emana de un contrato entre las partes (contractual), se sustancia ante el orden jurisdiccional social, mientras que si es extracontractual se sustanciará ante el civil. Nos recuerda la sanción civil típica, es decir, la indemnización de daños y perjuicios, así como la necesidad de una actuación culpable del infractor para que se despliegue el mecanismo de la imputación de la responsabilidad civil. Puede ser sujeto civil responsable, cualquier persona que haya cometido la infracción, en cualquier caso, la empresa será responsable solidaria del daño causado por algún empleado de la misma.

El cuarto bloque lo dedica a la responsabilidad en seguridad social, respondiendo al mismo esquema planteado en las anteriores responsabilidades, destacando su naturaleza jurídica híbrida, es decir, por un lado sancionatoria y por otro indemnizatoria. La sanción principal en materia de seguridad y salud laboral es el recargo de prestaciones económicas por accidente de trabajo y enfermedad profesional, explicándonos que consiste, en un aumento de la prestación a la que el perjudicado tenga derecho de un 30 a un 50%. Sin embargo completa esta responsabilidad con otros posibles incumplimientos que pueden originar responsabilidad en seguridad social y que afecta a la seguridad y salud, destaca:

- Las faltas de actos de encuadramiento (afiliación, altas, bajas y cotización) y su concurrencia con incumplimientos en materia de seguridad y salud laboral, hace responsable al empresario de la prestación a la que tenga derecho.
- El incumplimiento de la orden de paralización de la actividad emanada de la autoridad competente, lo que supone que en el supuesto de producción de accidente de trabajo o enfermedad profesional, les hace responsable al empresario de la correspondiente prestación.
- El incumplimiento de los reconocimientos médicos preceptivos, hace que cuando se origine una enfermedad profesional, el sujeto responsable, responda de la prestación por enfermedad profesional.

(1) Autos de la Sala de Conflictos del TS de 23 de Diciembre de 1993 (RJ 1993, 10131); de 4 de Abril de 1994 (RJ 1994, 3196) ... entre otras.

Es obvio, como aclara el autor, que el principal responsable en este tipo de responsabilidad es el empresario, el cual aparece como él mismo afirma como único sujeto obligado al cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad social.

Termina el autor el estudio de esta responsabilidad, con la imposición de la sanción, que le corresponde a los órganos administrativos competentes (Entidades Gestoras e Instituto Nacional de Seguridad Social), contra cuya resolución cabe recurso ante el orden jurisdiccional social. Esta responsabilidad es compatible con cualquier otra, por su distinta naturaleza y finalidad.

La quinta y última responsabilidad tratada en el capítulo octavo, es la disciplinaria, parte para ello el autor del poder de dirección del empresario, del que emana a su vez el poder disciplinario del mismo. Es una responsabilidad típicamente laboral, siendo el destinatario de la misma el personal de la empresa (el trabajador).

Inicia su tratamiento tras la afirmación de la escasa regulación legal existente en la materia, por lo que se hace obligatorio acudir al a regulación que las mismas realice el convenio colectivo que se aplique a la empresa, tanto para tipificación de la infracción, procedimiento de imposición de la sanción como para la sanción pertinente.

Sin embargo, si el convenio no incluye faltas laborales ni sanciones, el empresario siempre puede sancionar derivándose del poder de dirección imponiendo la que estime más oportuna, debiendo cumplir los requisitos legales para faltas muy graves (dar audiencia a los representantes de los trabajadores), quedándole al trabajador como recurso, acudir al orden jurisdiccional social para rebatir los hechos en los que el empresario se apoya en la selección de la sanción.

Hasta aquí el extenso y completo tratamiento del objeto central de estudio de la obra, a pesar que en los últimos capítulos el autor aborda cuestiones que completan la responsabilidad en general, cuestiones que el autor nos aclara ante la posibilidad de que por la propia regulación nos puedan resultar a veces algo controvertidas e incluso problemáticas.

El siguiente capítulo nos introduce en la imputación de la responsabilidad ante una situación de pluralidad de empresarios, parte para ello de la existencia de unos deberes generales de colaboración, cooperación y coordinación. Este capítulo se puede dividir en cuatro grandes bloques:

A) Contrata y subcontrata. En su estudio, parte de los términos utilizados por la propia ley de prevención, de la que se extrae que el empresario principal es responsable solidario del cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores, pero sólo de aquellos que desarrollen su labor en la empresa principal, a esta afirmación añade la propia ley que ha de tratarse de una contrata o subcontrata "de la propia actividad", término que no aclara la propia ley pero que el autor considera que es un cúmulo de los siguientes conceptos (obtenido de la jurisprudencia y doctrina): objeto social de la empresa, intensidad y grado de colaboración entre ellas, duración del vínculo de colaboración, propiedad de los medios de trabajo o lugar habitual de la

actividad. Excluyendo de la afirmación otros tipos de contratas así como de pluralidad de empresarios. Sin embargo, ante la existencia de sucesivas contratas y subcontratas, el autor considera que todas las empresas implicadas en el proceso productivo son responsables, incluyendo la empresa principal, pero si la infracción fue cometida por algún trabajador de la subcontrata surge la responsabilidad extracontractual de la empresa contratista, no admitiendo la responsabilidad en este caso de la empresa principal. Para ello se basa en posturas jurisprudenciales y doctrinales que señala que no se extiende la responsabilidad "cuando exista contratos entre las empresas de las que no se deriven relaciones de subordinación, ya que quien encarga un trabajo no asume los riesgos inherentes a la actividad ni los daños causados por sus empleados", considerando por contra que esta regla se rompe si el que encarga se reserva funciones de dirección y organización. (pág. 174).

Termina el autor abordando el alcance de la solidaridad en la responsabilidad administrativa, sobre la misma, realiza una importante aportación partiendo de los siguientes razonamientos: considera en primer lugar que la responsabilidad administrativa es una respuesta del infractor frente al estado, lo que supone la necesidad de individualizar la actuación infractora, siendo imposible atribuir un incumplimiento a distintos sujetos, básicamente porque esta responsabilidad responde a una "unidad de acto". (pág. 177); y en segundo lugar admite que para que surja la solidaridad en materia administrativa, es necesario que los sujetos participen del incumplimiento lo que exige en materia de seguridad y salud laboral que tenga atribuidas las mismas obligaciones.

Ambos razonamientos le llevan a considerar la responsabilidad solidaria administrativa como una responsabilidad plural, que admite la extensión de la responsabilidad a varios sujetos pero que cada incumplimiento es individual y por lo tanto imputable a uno sólo de los sujetos implicados, por lo que cada uno de ellos responderá de su propio incumplimiento con la sanción y consecuencias que conlleve, afirma "... sin que sea posible llegar a un reparto interno de la misma ni repetir frente a otro lo abonado en concepto de multa". (pág. 177).

Si admite el autor la solidaridad entre empresas implicadas en contrata o subcontrata en la responsabilidad civil y en seguridad social.

B) Cesión de trabajadores. El autor acude al ET, LGSS y LISOS para resolver la

atribución de responsabilidades. Admite la responsabilidad solidaria en las obligaciones laborales así como en seguridad social (reclamación de prestaciones de seguridad social).

No cabe responsabilidad solidaria ni administrativa ni penalmente, apoyándose en que ambas responsabilidades únicamente se le imputa al empresario que utiliza el servicio (la cesión).

Si cabe solidaridad en la responsabilidad patrimonial, de los que actúen con culpa y negligencia, siempre que ambos hayan actuado y causado un daño (principal y cedente).

C) Transmisión de empresa. Parte el autor de la regulación legal, aunque realiza matizaciones a la misma, afirmando con lógica, que sólo cabe solidaridad entre empresario cedente y cesionario de las deudas laborales y de seguridad social anteriores a la cesión, nunca de las deudas posteriores, ya que en este supuesto la responsabilidad del cedente desaparece por completo.

En materia administrativa, aplica también aquí lo que denomina responsabilidad plural, sin admitir la solidaria en base a los argumentos citados anteriormente. En la responsabilidad penal tampoco cabe solidaridad ya que únicamente es responsable el sujeto que con su actuación cometa la acción tipificada como delito.

D) Empresas de Trabajo Temporal. Inicia su estudio, basándose en su propia regulación, a pesar de que también la LPRL le dedica algún precepto. En estas empresas cada empresario participante tiene sus propias obligaciones especificadas en la propia ley. De la que podemos extraer las siguientes afirmaciones: considera, que será responsable civil el que produzca el daño, siempre que haya actuado de forma culpable o negligente, aunque afirma que en general suele ser responsable la empresa usuaria, motivándolo en que el trabajador actúa bajo su dirección.

En seguridad social, la sanción principal (el recargo) recae también en la empresa usuaria, mientras que altas, bajas, afiliación y cotización recaen en la ETT.

De la responsabilidad administrativa es único y principal responsable el empresario usuario, aunque admite una posibilidad de imputación a la ETT siempre que se acredite que la incumplidora era dicha empresa.

En la responsabilidad penal, no existe generalidad, ya que puede ser responsable tanto una como otra empresa, dependiendo de quien cometa la infracción.

Añade por último, lo que se denomina responsabilidad especial, que obtiene de la propia ley de ETT, hace referencia a la imposibilidad de utilizar el contrato de puesta a disposición en aquellas actividades especialmente peligrosas.

El capítulo décimo nos introduce directamente en la aplicación de la LPRL a las administraciones públicas, ya que según se desprende del ámbito de aplicación de la misma también incluye al personal civil de la administración (art. 14). Por lo tanto, también ellas tienen las mismas obligaciones que los empresarios privados y por consiguiente pueden ser sujetos de imputación de las distintas responsabilidades.

Sin embargo, el procedimiento para la imputación de la responsabilidad no coincide con el de las empresas privadas, tienen un procedimiento especial, variando incluso la sanción administrativa principal (art. 45 y siguientes LPRL).

Admite la imputación de responsabilidad civil pero a la que no se le aplica las reglas generales abordadas por el autor cuando el empresario es privado, por ello afirma la necesidad de acudir a la LRJ-PAC, que fue desarrollada por el RD

429/93 de 26 de Marzo. En este supuesto de responsabilidad admite la imputación de los daños causados por la administración pero matiza "siempre que se derive del funcionamiento normal o anormal de un servicio público", pero considera que el daño causado sea evaluable, efectivo e individualizado. Nos aclara que para la exigencia de esta responsabilidad existe dualidad de jurisdicción, de tal manera que si es contractual habrá que acudir al orden contencioso administrativo y sólo si es extracontractual al orden civil.

Sin embargo, nos aclara que la mayor especialidad surgen en la responsabilidad penal, parte para ello de que la administración (al igual que las personal jurídicas) nunca puede ser sujeto de imputación de la misma, ni siquiera de las medidas accesorias a la pena principal, únicamente puede responder el empleado que cometa el delito en su actuación. Aunque si puede en este supuesto, surgir responsabilidad civil subsidiaria de la administración siempre que el empleado cometa el delito en el ejercicio de su cargo, volviendo a incidir en la necesidad de que el mismo se derive del funcionamiento de un servicio público.

En la responsabilidad en seguridad social, por supuesto la administración si es sujeto responsable por incumplimientos en materia de seguridad y salud laboral (y por incumplimientos generales en seguridad social), pudiendo responder de prestaciones económicas devengadas, de indemnizaciones y del recargo. La reclamación se sustancia ante el orden social (coincidiendo con el empresario privado).

Por último también el autor abarca la posibilidad de utilización del poder disciplinario por la administración, lo que supone responsabilidad disciplinaria para sus empleados, este procedimiento está regulado en el RD 33/86 de 10 de Enero, siendo preceptivo acreditar el incumplimiento producido.

Finaliza el autor su incursión en la responsabilidad abordando los órdenes jurisdiccionales competentes en las distintas responsabilidades, básicamente algunos de ellos ya han sido adelantados cuando el autor ha tratado cada una de las responsabilidades. Por ello y a modo de resumen, podemos señalar que las reclamaciones administrativas penales y de seguridad social, se sustanciarán ante los órdenes específicos, es decir, la administrativa (si agota la vía administrativa) ante el orden contencioso administrativo; la penal ante el orden penal; y la de seguridad social si agota la vía administrativa ante el orden social.

En general, del manual obtenemos un correcto conocimiento general de la responsabilidad en materia de seguridad y salud y específico en cada una de ellas (de las distintas responsabilidades). El autor incluye un completo recorrido de las responsabilidades (especialmente en el estudio jurisprudencial de la responsabilidad civil), y nos aclara cuestiones más o menos controvertidas, que nos indica que es un experto conocedor de las materias que aborda. Por su contenido y tratamiento, hace de la obra un manual de consulta necesario.