

EL PRINCIPIO DE CULPABILIDAD EN LAS SANCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

Eugenio Alejandro Gómez Rodríguez

Abogado en Sivianes y Gómez y doctorando en derecho admvo. en U. Pablo de Olavide (España)

eugalegr@gmail.com, 644 73 97 96

Resumen

Este trabajo hace un breve recorrido por la aplicación del principio de culpabilidad al ejercicio de la potestad sancionadora de la administración en materia de prevención de riesgos laborales. En primer lugar, siguiendo el criterio de autores de reconocido prestigio y la jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, se define qué es el principio de culpabilidad, su aplicabilidad al derecho administrativo sancionador y la implicación que tiene en el mismo. A continuación, se aproxima al objeto de estudio analizándose la escasa incidencia que este principio ha tenido en el ámbito sancionador de la prevención de riesgos laborales. Finalmente, se realiza un estudio de la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia, especialmente del de Andalucía, en relación con los supuestos más comunes en los que la empresa sancionada invoca al principio de culpabilidad para pretender la nulidad de la sanción impuesta.

Palabras clave: Principio de culpabilidad, responsabilidad objetiva, potestad sancionadora, prevención de riesgos laborales, jurisprudencia, Tribunal Superior de Justicia.

1. El principio de culpabilidad

El art. 28 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público establece que sólo podrán sancionarse aquellas conductas en que sus responsables hayan actuado mediando dolo o culpa. Esto es lo que se conoce como principio de culpabilidad. Aunque la doctrina no es unánime en cuanto al establecimiento de una noción de culpabilidad, puede decirse, siguiendo a Izquierdo Carrasco (2010) (1) y en relación con el artículo antes citado, que este principio es aquél que prohíbe la responsabilidad objetiva o por mero resultado.

Como apuntan Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez (2016) (2), en la actividad sancionada deberán concurrir dos elementos: uno objetivo, que son los hechos; y otro subjetivo, que es el elemento volitivo o culposo del presunto infractor. Dicho de otra manera, no sólo deberá tener lugar la infracción, sino que también será necesario que a su autor pueda recriminársele el haberla ejecutado mediando dolo o culpa. La culpabilidad es, en suma, un elemento sustantivo de la infracción sin el cual no existiría responsabilidad: *nulla poena sine culpa*.

Aunque la existencia en el ejercicio de la potestad sancionadora de este principio no es novedosa, tampoco goza de tradición en nuestro Ordenamiento. Hace algo menos de medio siglo imperaba en el derecho administrativo sancionador la responsabilidad objetiva. Ejemplo de ello son las SSTS, sala de lo contencioso, secc. primera, de 21 de enero de 1981, pon. Rodríguez Hermida, C.1º y secc. cuarta, de 30 de noviembre de 1981, pon. Botella Taza, C.1º. En estas resoluciones llegaba a declararse que cualquier infracción administrativa se presumiría culpable y voluntaria. Sin embargo, como recuerdan García de Enterría y Fernández Rodríguez (2013) (3) y Pemán Gavín (2000) (4), esta responsabilidad objetiva fue superada paulatinamente desde mediados de los años setenta por la jurisprudencia. En este sentido, puede decirse que el rompimiento con aquella situación comenzó a destacar con la entrada en vigor de la Constitución y, consecuentemente, con la aplicación de los principios inspiradores del derecho penal del art. 25.2 de la Constitución Española al sancionador administrativo, como ha venido reflejando reiteradamente la jurisprudencia constitucional: SSTC sala primera, 18/1981, de 8 de junio, pon. Gómez-Ferrer Morant, F.J.2º; sala segunda, 243/2007, de 10 de diciembre, rec. núm. 5025/2004, pon. Jiménez Sánchez, F.J.3º y sala segunda, 70/2008, de 23 de junio, rec. núm. 7207/2004, pon. Rodríguez Arribas, F.J.3º.

Así, si bien el principio de culpabilidad administrativo no tiene reflejo en la norma constitucional, esto no significa que no sea un principio básico del derecho administrativo sancionador, como ha establecido el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones, por todas, en STC, pleno, 76/1990, de 26 de abril, pon. Leguina Villa, F.J.4º. El principio de culpabilidad deberá inspirar el ejercicio del *ius puniendi* por parte de las administraciones públicas, tal y como ha reconocido el Tribunal Supremo en SSTS, sala tercera, secc. segunda, de 03 de mayo de 2017, rec. núm. 1538/2016, pon. Navarro Sanchís, F.J.1º y sala tercera, secc. segunda, de 16 de diciembre de 2015, rec. núm. 1536/2014, pon. Martín Timón, F.J.1º.

2. El principio de culpabilidad y la prevención de riesgos laborales

El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) no incluye en su redacción el principio de culpabilidad como un componente esencial de la configuración de la infracción administrativa, como considera Rodríguez Escanciano (2009) (5). A este respecto basta con acudir al tenor literal de la norma para observar que las infracciones referidas a la prevención de riesgos laborales son de mera conducta o de omisión de obligaciones formales. Esto implica que ninguna apreciación realizará el órgano competente sobre elemento subjetivo de la conducta para sancionar, lo que también implica que no será necesario para su reproche que la conducta haya provocado resultado lesivo alguno. Ejemplo de esto puede ser el de la infracción recogida en el art. 13.3 de la LISOS: no comunicar en

tiempo y forma a la autoridad laboral la existencia de un accidente de trabajo, aún cuando su comunicación se produzca tardíamente y su omisión no haya generado ningún perjuicio.

Sin embargo, lo que más problemas suscita en la práctica son los supuestos de atribución de responsabilidad a sujetos que no han participado de manera inmediata en la comisión de la infracción. El art. 42.3 de la LISOS establece que, en el marco de una subcontratación, la empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas del cumplimiento de las obligaciones impuestas por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (LPRL) en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la principal.

En cuanto a la jurisprudencia, quizá por el propio tenor de las normas sobre la materia, ésta ha sido más reacia en exigir el respeto al principio de culpabilidad en estos procedimientos sancionadores que en el resto del ordenamiento jurídico sancionador. No obstante, en las últimas décadas esta postura está siendo superada, y cada vez son más mayoritarios los pronunciamientos judiciales que dan cuenta de ello: SSTJ de Murcia, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 11 de febrero de 2016, rec. núm. 225/2014, pon. Sáez Doménech, F.J.2º y de Navarra, sala de lo contencioso, secc. primera, de 20 de febrero de 2003, rec. núm. 146/2001, pon. Merino Zalba, F.J.2º.

3. El principio de culpabilidad a la luz de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia

Los Tribunales Superiores de Justicia han sido los encargados, vía recurso de apelación, de interpretar el sistema actual de responsabilidad por la comisión de infracciones en materia de prevención de riesgos laborales. A continuación, se analizarán los supuestos más comunes de infracción y cómo en ellos opera el principio de culpabilidad, en algunos amparando la sanción, y en otros determinando su improcedencia.

Falta de acreditación documental de los cursos de formación de los empleados en materia de prevención de riesgos laborales cuando puede deducirse por otros medios que efectivamente la formación sí ha tenido lugar

Una empresa recibe requerimiento de la inspección de trabajo que levanta acta de infracción por no acreditarse mediante documentación suficiente la impartición a los trabajadores de la información preceptiva en relación con los riesgos específicos derivados del respectivo puesto de trabajo desempeñado y medidas de protección y prevención aplicables a dichos riesgos, ni la formación teórica preventiva. La administración sanciona con una multa de 40.985€ por la comisión de una infracción grave tipificada en el art. 12.8 de la LISOS: el incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca del puesto de trabajo.

La STSJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 28 de abril de 2016, rec. núm. 1943/2010, pon. Lázaro Guil, F.J.3º anula la sanción al entender que no puede ser exigida una responsabilidad objetiva a la empleadora. Si bien no se aportaron los documentos expresados por el inspector actuante, sí que se facilitaron certificado del encargado de la formación en que se reconocía que se habían impartido todos los cursos normativamente previstos:

En definitiva, ante la duda suscitada, la Inspección pudo y debió dejar constancia, tras entrevistarse personalmente con los trabajadores afectados, sobre el extremo de la información y formación impartidas por la recurrente en la materia que se examina, a fin de dotar al acta de la presunción de veracidad que la Sala le niega. Así mismo, pudo informar a la empresa sobre los requisitos exigibles en cuanto a la documentación acreditativa de los extremos requeridos, en lugar de limitarse a consignar su opinión sobre la insuficiencia de la documentación aportada. (...) Como debe recordarse, (...) resulta inadmisibles en nuestro ordenamiento un régimen de responsabilidad objetiva o sin culpa.

El establecimiento de pactos entre la empresa principal y los contratistas o subcontratistas por los que se elude la responsabilidad conjunta por las sanciones en materia de prevención de riesgos laborales

Dos empresas, la principal y la contrata, pactan entre sí que de las sanciones que se impongan como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales responderá exclusivamente la segunda. La administración sanciona aquella conducta con 30.050,62€ al considerar que se comete una infracción muy grave del art. 13.14 de la LISOS: suscribir pactos que tengan como objetivo eludir en fraude de ley las responsabilidades del art. 42.3 de la misma norma.

La STSJA de Valencia, sala de lo contencioso, secc. quinta, de 06 de abril de 2016, rec. núm. 417/2013, pon. Vidal Mas, F.J.2º, con un criterio novedoso y ciertamente minoritario, considera que aquel pacto no vulnera la legalidad exigida por la norma sancionadora. Se trata un pacto privado que en nada afecta a las exigencias legales, de tal forma que, de producirse una sanción por razón de aquella materia, la administración sancionará a ambas, y ya serán éstas las que entre sí y según lo pactado se repitan las responsabilidades:

El pacto contenido en la Cláusula 7ª el Contrato de ejecución de obra del 1-6-06 con la empresa Dimatec Levantina S.A, que establece que " las sanciones que por los órganos competentes sean impuestas al constructor por falta de cumplimiento de las obligaciones sobre los trabajadores aportados por el sub contratista, le serán repercutidas en los pagos correspondientes ", precepto del que no se desprende la elusión de obligación alguna, sino que establecida por la Ley una especie de responsabilidad objetiva, nacida de la vinculación contractual originaria (Administración- contratista) que no puede resultar perjudicada por la existencia de vínculos contractuales posteriores respecto a los que es ajena la Administración, las partes vienen a restablecer el principio de responsabilidad subjetiva entre ellas, lo que en nada afecta a la Administración que verá en todo caso satisfecha su exigencia respecto de la persona que se considera obligada legalmente, con independencia de cuál sea el comportamiento de ésta posteriormente, razones todas ellas que nos llevan a la desestimación del presente recurso de apelación y la confirmación de la sentencia apelada.

No obstante, es necesario indicar que este criterio no es pacífico. La STSJ de Andalucía, Sevilla, sala de lo contencioso, secc. 4ª, de 26 de octubre de 2012, rec. núm. 262/2011, pon. Sanchís Fernández-Mensaque, F.J.5º dice lo siguiente:

Pero aquí no es eso lo que nos toca decidir, aparte de lo que dice la sentencia acerca de que el artículo 42.3 de la LISOS lo que contempla es la responsabilidad de empresario principal, contratistas y subcontratistas, ya que no es ese el acto impugnado, sino que lo que se reprocha a la actora es la suscripción de pactos dirigidos a la elusión de la responsabilidad prevista por el artículo 42.3 de la LISOS , cuya conducta se encuentra tipificada como infracción muy grave en el artículo 13.14 de la LISOS .

Igualmente, la STSJ del País Vasco, Bilbao, sala de lo contencioso, secc. tercera, de 18 de mayo de 2011, rec. núm. 716/2008, pon. Villafáñez Gallego, F.J.2º, se pronuncia en idéntico sentido:

La Sala comparte con la resolución judicial aquí combatida y con la Administración apelada la calificación como ilegítimo y antijurídico del pacto suscrito, no pudiendo considerarse que sea un medio hábil para garantizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa de prevención de riesgos laborales, tal y como pretende defender la sociedad apelante, pues ya ha quedado explicado que es precisamente un recurso especialmente prohibido por el Ordenamiento jurídico, que anuda al mismo la sanción de nulidad de pleno derecho y le hace

generador, además, de la comisión de un tipo infractor muy grave en materia de prevención de riesgos laborales.

De la misma forma se pronuncian las SSTSJ de Madrid, sala de lo contencioso, secc. tercera, de 22 de marzo de 2012, rec. núm. 267/2011, pon. Arana Azpitarte, F.J.5º, A Coruña, sala de lo contencioso, secc. cuarta, de 18 de noviembre de 2010, rec. núm. 15043/2010, pon. Nuñez Fiaño, F.J.5º, del País Vasco, Bilbao, sala de lo contencioso, secc. tercera, de 14 de mayo de 2010, rec. núm. 180/2008, pon. Guerra Gimeno, F.J.2º, de las Islas Canarias, Palma de Gran Canaria, sala de lo contencioso, secc. primera, de 18 de abril de 2008, rec. núm. 281/2007, pon. Gómez de Lorenzo-Cáceres, F.J.3º y del País Vasco, Bilbao, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 16 de octubre de 2007, rec. núm. 603/2007, pon. Alberdi Larizgoitia, F.J.5º.

No contemplar las medidas de seguridad exigibles a riesgos que no son propios de la actividad empresarial aún cuando éstos se producen y provocan un accidente laboral

Un trabajador de una fábrica dedicada al envasado de alimentos sube al tejado de la nave donde trabajaba para realizar unas labores de albañilería sin el consentimiento ni el conocimiento de los responsables de la empresa. Allí sufre un accidente de trabajo. La administración impone una sanción de 40.986€ por considerar que se ha cometido una infracción muy grave, tipificada en el art. 13.10 de la LISOS, al no contemplarse entre las medidas de seguridad de la empresa los riesgos propios de la labor de albañilería que estaba realizando el operario.

La STSJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 26 de enero de 2015, rec. núm. 862/2013, pon. Lázaro Guil, F.J.3º rechaza la postura de la administración al considerar que no puede exigírsele a los empleadores una responsabilidad objetiva. La empresa no viene obligada a prever medidas de seguridad para todos los riesgos que pudiera ocurrir en sus instalaciones cuando los mismos no se derivarían de su actividad ordinaria:

En consecuencia, constando en la sentencia firme dictada en la referida causa penal, que no se ha probado que los administradores de la empresa recurrente dejasen de adoptar las medidas de seguridad exigibles, y que, por ello se procedió a su absolución del delito contra los derechos de los trabajadores y lesiones por imprudencia de que se les acusaba, tales hechos probados, declarados en un procedimiento penal tramitado con todas las garantías procesales, vinculan a la Administración a la hora de efectuar un pronunciamiento sobre la exigencia de responsabilidad administrativa de la empresa, determinando así la exclusión de tal responsabilidad, al quedar desvirtuado el contenido del acta de la Inspección que imputó el accidente a la falta de adopción de medidas de seguridad por parte del empresario. Sostener lo contrario evidenciaría que dicha responsabilidad se ha cimentado sobre la base del acaecimiento de un resultado lesivo, sin considerar las causas determinantes del mismo, es decir, en atención a una responsabilidad objetiva basada en el resultado, lo cual resulta inadmisibles, según se ha dicho antes, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Temeridad del trabajador instruido y formado en prevención de riesgos laborales que sufre un accidente de trabajo

Un trabajador menor de edad y bajo un contrato de formación se encontraba descargando un equipo de soldadura de 33 kilogramos de peso de una furgoneta. Como consecuencia del sobreesfuerzo, sufre un accidente de trabajo. La empresa había impartido a sus trabajadores cursos de prevención en los que se les informaba de que un trabajador podía cargar como máximo 20 kilogramos de peso. La administración sanciona a la empresa con 30.051€ por la comisión de una infracción muy grave del art. 13.2 de la LISOS: no cumplir con las normas de protección y salud de los menores.

La STSJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 24 de octubre de 2011, rec. núm. 1611/2010, pon. Lázaro Guil, F.J.4º entiende que no procede la sanción. De lo contrario, se estaría descargando sobre el empleador una responsabilidad objetiva, por el mero resultado:

En consecuencia, si la empresa había instruido a los operarios sobre la forma de proceder en la descarga del equipo; si no consta que el mismo pesase más de 40 kilos, de tal manera que el peso soportado por el menor habría sido inferior a los 20 permitidos; y si la decisión de descargar el equipo la adoptó el menor por sí mismo y en ausencia de su compañero de trabajo, la atribución de responsabilidad a la empresa carece de justificación alguna, evidenciándose, por contra, que dicha responsabilidad se ha cimentado sobre la base del acaecimiento de un resultado lesivo, sin considerar las causas determinantes del mismo, es decir, en atención a una responsabilidad objetiva basada en el resultado, lo cual resulta inadmisibles, según se ha dicho antes, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

Es preciso indicar que esta corriente jurisprudencial, que puede considerarse como mayoritaria, no exime al empleador del cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Aún cuando el trabajador hubiera actuado de manera temeraria, pese a haber recibido precisas instrucciones por parte de la empresa, será necesario que la empresa cumpla con sus obligaciones de prevención. En este sentido se pronuncia la STSJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 30 de diciembre de 2010, rec. núm. 2284/2003, pon. Eserverri Martínez, F.J.5º:

Aun cuando se hubieran tomado aquellas medidas de precaución, no exime al empresario de su responsabilidad por el hecho de no haber realizado una evaluación inicial de los riesgos laborales que pudiera soportar el trabajador, ni que se le hubiera dado la formación necesaria para la prevención de los riesgos laborales.

Responsabilidad de la empresa principal por las infracciones cometidas en el centro de trabajo del contratista por causa imputable de forma inmediata al segundo

Una empresa dedicada a la promoción inmobiliaria es sancionada por 31.553,74€ de manera solidaria con la contratista a quien había encargado la construcción de unos chalets por no cumplir la segunda con las normas necesarias en materia de prevención de riesgos laborales. La empresa principal se plantea si lo dispuesto en el art. 42.3 de la LISOS, que le atribuye de manera solidaria la responsabilidad, no atenta contra el principio de culpabilidad al atribuirle la culpa de forma objetiva.

La STSJ de Andalucía, Málaga, sala de lo contencioso, secc. primera, de 17 de enero de 2011, rec. núm. 2957/2003, pon. Cruz Gómez, F.J.2º resulta clara en su pronunciamiento. La solidaridad a la que se refiere el art. 42.3 de la LISOS tiene un carácter totalmente fundado en el principio de culpabilidad que de ninguna manera vulnera:

Como declara la sentencia de esta Sala de 23 de julio de 2001, recurso de casación 452/1996 , ante el dilema de si el artículo 43.2 establecía una responsabilidad objetiva o si, por el contrario, no eliminaba la exigencia del elemento de culpabilidad para la imposición de la sanción administrativa, tanto la jurisprudencia de esta Sala como la doctrina del Tribunal Constitucional (sentencia 76/1990 , entre otras) se inclinan a mantener la segunda de dichas posturas.

Este asunto resulta muy litigioso, siendo relativamente frecuente que las empresas principales acudan a la jurisdicción pretendiendo eximirse de la responsabilidad impuesta por la actuación de su contratista. Sin embargo, la doctrina antes plasmada es la mayoritaria. Destacan otras sentencias como las SSTJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. 2ª, de 10 de marzo de 2014, rec.

núm. 575/2012, pon. Lázaro Guil, F.J.3º, de Cantabria, Santander, sala de lo contencioso, secc. primera, de 30 de octubre de 2007, rec. núm. 125/2007, pon. Artaza Bilbao, F.J.8º.

Trabajador que tiene un accidente sin que quede debidamente acreditado por la administración que la herramienta que utilizaba no reunía las condiciones de seguridad mínimas exigibles

Un trabajador menor de edad se hallaba laborando con una cizalla cuando se produce un accidente de trabajo. La administración impone una sanción de 30.050,62€ por la comisión de una infracción muy grave del art. 13.2 de la LISOS. En la resolución se hace constar que el instrumento no contaba con las medidas de protección necesarias; sin embargo, en el acta de inspección nada se dice acerca de aquello.

La STSJ de Andalucía, Granada, sala de lo contencioso, secc. segunda, de 15 de febrero de 2010, rec. núm. 1451/2008, pon. Lázaro Guil, FJ.4º rechaza la imposición de la sanción al entender que de confirmarse la misma, se estaría vulnerando el principio de culpabilidad al hacer responsable a la empresa por un hecho del que no se acredita que sea responsable:

Aunque en la resolución sancionadora se dice que en el acta claramente se determina que la máquina no contaba con los mecanismos de protección necesarios, basta su mera lectura para advertir que nada se dice sobre ese extremo (...). Se ha sancionado sin considerar las causas determinantes del mismo, es decir, en atención a una responsabilidad objetiva basada en el resultado, lo cual resulta inadmisibile.

La contratación de un servicio de prevención ajeno que no contemplara las medidas seguridad necesarias en la máquina donde se produjo el accidente de trabajo como atenuante de la responsabilidad empresarial

Una trabajadora que se encontraba manipulando una taladradora sufre un accidente de trabajo. Las medidas de seguridad de la máquina resultaron deficientes. Sin embargo, la empresa de prevención contratada no había informado de ello. La empleadora es sancionada con 30.050,60€ por considerar la administración que había infringido el art. 17.1 de la LPRL.

La STSJ del País Vasco, Bilbao, sala de contencioso, secc. tercera, de 26 de junio de 2009, rec. núm. 1199/2006, pon. Ibarra Robles, F.J.6º establece que la responsabilidad de la empresa no quedará atenuada por una mala recomendación o actuación del servicio de prevención ajeno. En conclusión, la omisión de determinadas medidas de seguridad en el plan elaborador por el tercero no operará como atenuante en la responsabilidad del empleador:

Y, así mismo, el hecho de que el servicio de prevención ajeno, contratado por la ahora apelante, no contemplara carencias de medidas de seguridad en la máquina en la que se produjo el accidente no constituye una circunstancia atenuante para el empleador que pueda verse subsumida entre las que se contemplan en los apartados e) y h) del artículo 39.3 del Real decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto , por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Referencias bibliográficas

- (1) Izquierdo Carrasco, M. (2010). *La culpabilidad y los sujetos responsables*. En Rebollo Puig, M. *Derecho administrativo sancionador*. Valladolid, España: Lex Nova.
- (2) Garberí Llobregat, J. y Buitrón Ramírez, G. (2016). *El procedimiento administrativo sancionador*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- (3) García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T-R. (2013). *Curso de derecho administrativo I*. Pamplona, España: Aranzadi.
- (4) Pemán Gavín, I. (2000). *El sistema sancionador español*. Barcelona, España: Cedecs.
- (5) Rodríguez Escanciano, S. (2009). La potestad sancionadora de la Administración en el ámbito laboral. *Documentación administrativa*, (282-283), 209.