



Este artículo se encuentra disponible  
en acceso abierto bajo la licencia Creative  
Commons Attribution 4.0 International License

## REVISTA DE DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO

PUBLICACIÓN ESPECIALIZADA DEL EQUIPO TÉCNICO INSTITUCIONAL DE  
IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA LEY PROCESAL DEL TRABAJO DEL PODER JUDICIAL

VOL. 5, N.º 6, JULIO-DICIEMBRE, 2022, 87-132

PUBLICACIÓN SEMESTRAL. LIMA, PERÚ

ISSN: 2708-9274 (En línea)

DOI: 10.47308/rdpt.v5i6.671

---

# La tutela jurisdiccional del accidente de trabajo con respecto a la prevención de los riesgos profesionales

---

## Court protection of workplace accidents regarding the prevention of occupational hazards

**JOSÉ EDUARDO LÓPEZ AHUMADA**

Universidad de Alcalá

(Madrid, España)

Contacto: [eduardo.lopez@uah.es](mailto:eduardo.lopez@uah.es)

<https://orcid.org/0000-0001-7380-5932>

### RESUMEN

El presente estudio analiza las posibilidades de protección del accidente de trabajo desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales, así como sus principales puntos de conexión. Efectivamente, existe una relación de vasos comunicantes entre esta prevención y la respuesta normativa a las contingencias profesionales. Así también, la vinculación entre el daño

laboral y las contingencias profesionales es evidente en virtud del propio tratamiento normativo realizado por la legislación de prevención de riesgos laborales. A estos efectos, debemos tener en cuenta los siguientes daños derivados del trabajo: las enfermedades, las patologías, así como las lesiones sufridas con motivo o con ocasión del trabajo. En este sentido, el daño laboral es un resultado que se intenta evitar constantemente y, para ello, se fomenta su prevención desde el punto de vista normativo.

**Palabras clave:** accidente de trabajo; salud laboral; obligaciones preventivas; política empresarial preventiva; contingencias profesionales.

### ABSTRACT

This research analyzes the possibilities of workplace accidents protection from the perspective of the occupational risk prevention, as well as its main points of connection. Indeed, there is a relationship of communicating vessels between this prevention and the regulatory response to occupational contingencies. Likewise, the link between labor-related damages and occupational contingencies is evident by virtue of the regulatory treatment provided by the occupational risk prevention legislation. For these purposes, we must take into account the following labor-related damages: diseases, pathologies, as well as injuries sustained as a result of or in connection with work. In this sense, labor-related damages are an outcome that is constantly tried to avoid, and, to this end, its prevention is encouraged from a regulatory point of view.

**Key words:** workplace accident; occupational health; preventive obligations; preventive business policy; occupational contingencies.

Recibido: 20/11/2022 Aceptado: 13/12/2022

## 1. Introducción

En este estudio se analiza la relación existente entre la legislación de prevención de riesgos laborales y el tratamiento normativo del accidente de trabajo. La noción de daño laboral está estrechamente relacionada con los conceptos de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Desde esa perspectiva, se destaca la relevancia de la protección del accidente de trabajo desde un enfoque eminentemente preventivo. Se relaciona, pues, el daño laboral con la garantía de las contingencias profesionales aseguradas por el régimen público de Seguridad Social. De igual modo, se analizarán los mecanismos de control de las obligaciones preventivas, como sistema de garantía interno en el ámbito de la política de salud laboral empresarial, así como los instrumentos de control externo, desde el punto de vista de la política institucional en materia de prevención de riesgos laborales. Dicho tratamiento se completa con el análisis de las garantías jurídicas ante el incumplimiento de las obligaciones preventivas del empresario, en virtud del régimen jurídico de responsabilidad empresarial.

Con el fin de evitar los resultados lesivos en el trabajo, el ordenamiento jurídico se esfuerza en contemplar mecanismos internos y externos al sistema de prevención de riesgos laborales orientados a evitar el daño laboral. De igual modo, se intenta dar una protección efectiva a las contingencias profesionales cuando el propio régimen preventivo falla. Esta necesidad de protección se completa con la acción de la responsabilidad jurídica empresarial, que, como veremos, se despliega de forma transversal e interdisciplinar. Ciertamente, el objetivo es la ordenación de la prevención de riesgos laborales, fomentando su cumplimiento desde el punto de vista de la política preventiva empresarial. Sin embargo, en caso de imposibilidad de cumplimiento fáctico, se despliega un régimen de atención del daño laboral desde el punto de vista de la compensación a la víctima y del resarcimiento en virtud del despliegue del régimen jurídico de responsabilidad empresarial.

## 2. La política preventiva y la intervención administrativa a favor de la prevención de riesgos profesionales

Una muestra de la importancia de la protección de la prevención de riesgos laborales se encuentra en la necesidad de garantizar un sistema de control y de seguridad externo al ámbito empresarial. Esta dimensión de la tutela del derecho a la salud en el trabajo se muestra como un refuerzo institucional respecto del control interno por parte de los trabajadores en las empresas. Se trata de un complemento por parte del ejercicio de los órganos públicos, que se encuentran asistidos por organismos asesores, que incluso pueden pertenecer a las estructuras del propio Estado o de las comunidades autónomas. Estamos ante una labor sumamente compleja, orientada a la observancia del grado de aplicación y cumplimiento de las obligaciones empresariales previstas legalmente. Sin duda, ello es una manifestación de la necesidad de controlar la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, como reglas de orden público y de derecho necesario absoluto. Todo ello presupone igualmente el desarrollo de una acción técnica, en la que intervienen distintos actores públicos, pertenecientes a diversos ámbitos de nuestra administración laboral, que necesita en correspondencia de la promoción de canales estables de coordinación administrativa.

En nuestro ordenamiento jurídico existe ciertamente un sistema de política nacional de la prevención de riesgos laborales, que incluso se contempla en la propia exposición de motivos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL). La ley acoge, pues, el mandato contemplado en el artículo 40.2 de la Constitución Española (en adelante, CE), que garantiza la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores. Evidentemente, ello consiste en vincular dicha política nacional con la necesaria prevención de los riesgos laborales en las empresas. Este objetivo ha obligado a observar los propios principios de la protección preventiva, derivados del derecho social europeo. Sin duda, bajo esta perspectiva se desarrolla

la política de seguridad y salud en el trabajo. En la actualidad, esta actuación administrativa se vincula indefectiblemente a la política de prevención de riesgos laborales, derivada de una corriente europea introducida en nuestra legislación de seguridad y salud en el trabajo.

En este sentido, conviene indicar que el capítulo segundo de la LPRL acoge la rúbrica de «Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo». Es decir, la propia ley acoge la vinculación de la política de seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de salvaguardar el derecho a la salud laboral. En este sentido, el fin básico de dicha política es la mejora de las condiciones de trabajo, orientada a asegurar y elevar los niveles de protección de la seguridad y la salud en el trabajo. Dicha medida tiene como objetivo la continua y progresiva mejora de las condiciones de trabajo, teniendo en cuenta la evolución técnica, las características de los trabajos, así como la influencia significativa de la generación de los riesgos laborales, como indica el artículo 4.7 de la LPRL. En definitiva, toda esta actividad preventiva fomentada por los poderes públicos, e integrada en las políticas preventivas de las empresas, supone evidentemente el aumento del grado final de seguridad y salud laboral. Evidentemente, dicha finalidad normativa se desarrolla tanto en la propia ley, así como en la cascada de reglamentos preventivos correspondientes a su desarrollo legal. Se combinan los medios de acción administrativos, con la necesaria política empresarial de prevención de riesgos laborales. Dicha conjunción conlleva la obligación de planificación y la determinación de medidas preventivas adecuadas a los riesgos laborales presentes en el trabajo.

El artículo 11 de la LPRL atribuye al Ministerio de Trabajo las funciones generales de supervisión del sistema de prevención de riesgos laborales, asignando a la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social las importantes funciones de vigilancia y control del cumplimiento de las reglas relativas al bloque normativo de la prevención de riesgos laborales. En este ámbito, conviene indicar que las funciones de la

Inspección, tradicionales de policía laboral, se han venido complementando con nuevas facultades de asistencia, asesoramiento, mediación y propuesta, que son sumamente relevantes en una materia tan técnica e interdisciplinar, como es el seguimiento de las políticas empresariales de prevención de riesgos laborales.

Con todo, en relación con el sistema administrativo al servicio de la prevención de riesgos laborales, conviene indicar que concurren un conjunto prolijo de instancias y órganos especializados en la materia. Dichos organismos públicos se configuran como instrumentos esenciales de la acción pública en materia preventiva. Nuestra legislación contempla un canal de intervención administrativo necesario, así como una obligación de cooperación entre las distintas administraciones públicas. En concreto, todo ello afecta a las distintas administraciones, general y autonómica, así como a las administraciones especializadas, como sucede con el Ministerio de Trabajo, Seguridad Social, Sanidad, Industria, etc. Por lo que refiere a los organismos asesores, destacamos el papel del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con funciones científicas y técnicas dedicadas a la investigación; dicho instituto se configura como el órgano científico especializado al servicio de la seguridad y la salud en el trabajo. También tenemos que destacar el importante papel desempeñado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, la cual se delimita legalmente como un órgano consultivo, que supone un foro cuatripartito, en el que están presentes los representantes empresariales y sindicales, así como las representaciones de la administración general y de las administraciones autónomas. Además, este órgano asesora a las administraciones públicas en la formulación de las políticas e incluso en los proyectos de disposiciones normativas sobre prevención de riesgos laborales.

### 3. La relación inescindible entre el daño laboral y las contingencias profesionales

Una vez producido el fracaso de la política empresarial preventiva, gravita indefectiblemente la activación de las medidas reparatoras<sup>1</sup>. Cuando se consuma el daño laboral, surge el problema de buscar la reparación y, consiguientemente, la tutela del trabajador afectado. En este sentido, no cabe duda de la concurrencia evidente de la LPRL y de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante, LGSS), que es necesaria. Incluso debe fomentarse su aproximación sobre la base del accidente de trabajo. Ciertamente, este doble plano de protección estará siempre presente y deberá ser atendido por el legislador. La coordinación de dichas disposiciones legales es evidente, en la medida que el bloque normativo preventivo estará orientado a buscar el propósito de evitar o reducir los accidentes de trabajo, mientras que la legislación de Seguridad Social, junto con otros mecanismos de responsabilidad jurídica, permitirá la posibilidad de asegurar una reparación adecuada de los daños profesionales derivados del accidente de trabajo. Desde esta perspectiva, y desde el punto de vista de la LPRL, también podemos encontrar una finalidad evidente de protección frente a los accidentes de trabajo<sup>2</sup>. No obstante, en el texto legal no encontramos llamadas expresas a esta categoría jurídica. En este sentido, el centro de gravedad de la norma se sitúa con carácter previo al daño, concretamente en el ámbito de la garantía de la seguridad y la salud en el trabajo<sup>3</sup>.

---

1 La respuesta ante las consecuencias de daño laboral es una manifestación de la necesaria reparación de las consecuencias derivadas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Ello supone complementar el ámbito estricto de la prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, con el fin de completar la protección con los mecanismos de reparación y compensación del daño causado a la víctima (Arastey, 2011; Macías y Urbano, 2022, pp. 17-19).

2 Con relación a la función tuitiva de la legislación preventiva, especialmente en materia de accidente de trabajo (Vida, 1970, p. 11; Moreno, 1996, pp. 556-557).

3 En este sentido, se ha calificado como objetivo de la LPRL la protección frente a los accidentes de trabajo, a pesar de que la propia ley evite emplear la noción de accidente laboral. La ley

La vinculación entre el daño laboral y las contingencias profesionales es evidente, como se desprende de la propia regulación de la LPRL. En este sentido, la ley entiende como daños derivados del trabajo las enfermedades patológicas o las lesiones sufridas con motivo o con ocasión del trabajo (artículo 4.3). De igual modo, se alude legalmente a los daños laborales, como aquellos producidos en la salud o en la integridad física de los trabajadores (artículo 39.2, literal c). Efectivamente, se trata de un uso del término de «daño» en estrecha relación con los conceptos de accidente de trabajo y enfermedad profesional, como no podía ser de otro modo. Ello es una clara manifestación de que la ordenación de la prevención de los riesgos laborales no puede desatender la perspectiva de los daños producidos en el trabajo y la necesaria compensación de la víctima. En este sentido, debemos destacar la compleja distinción entre enfermedades profesionales y enfermedades comunes, que impide una adecuada protección ante los límites difusos que se refieren a dicha conceptualización terminológica. Se entiende que en torno al 70 % de las enfermedades detectadas en el ámbito laboral no tienen una protección adecuada, al quedar incluidas inespecíficamente en su consideración como enfermedades comunes.

La LPRL supone optar por un sistema que se centra por especialidad en la actividad preventiva sobre la función reparadora, de suerte que su objetivo no es la vinculación de las medidas de seguridad e higiene con la reducción de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales<sup>4</sup>. Efectivamente, esta ley tiene como objetivo

---

prefiere recurrir a otras fórmulas más genéricas, como la protección de la salud y la seguridad en el trabajo (Montoya, 1996).

4 Ciertamente, la LPRL se desmarca de la opción de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 1971, que en su momento optaba decididamente por la conexión entre las medidas de seguridad y de higiene en el trabajo con la reducción de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Ello se desprende de su exposición de motivos, o del mismo artículo 1 de dicha disposición. Evidentemente, se trataba de un sistema mucho más extensivo, que junto a las medidas sanitarias e higiénicas en el trabajo tenía en cuenta en la política empresarial la necesidad de evitar el daño laboral. El empleo constante de la referencia a los riesgos laborales, y no a la figura de los accidentes de trabajo o las enfermedades

esencial la prevención de los riesgos laborales, fundamento teleológico que encontramos en su denominación y constantemente en su contenido. Ello quiere decir que intencionadamente la LPRL no recurre a los conceptos jurídicos de accidente de trabajo y enfermedades profesionales, que explica la declaración general consistente en entender que tanto el accidente de trabajo como la enfermedad profesional, así como el accidente no laboral y la enfermedad común, se remiten al régimen jurídico de dichas contingencias previsto en la normativa de la Seguridad Social. Así, se aplicarán las reglas en dichos términos, con las consecuencias jurídicas que se desprendan (disposición adicional primera de la LPRL, relativa a las definiciones a efectos de Seguridad Social). Ello supone formalmente evitar la comunicación entre la normativa preventiva y la regulación relativa a la protección social de las contingencias profesionales, cuando realmente este es un efecto inevitable. Además, ello supone un importante efecto jurídico, que ahonda en la denominada protección transversal de la protección de la salud laboral y de la dispersión normativa de las consecuencias derivadas del daño laboral.

Por otro lado, esta opción de política legislativa se desmarca de nuestra tradición jurídica, en la que el concepto de accidente de trabajo ha sido siempre igualmente extensivo y de uso recurrente en las disposiciones legislativas laborales, que se ha mantenido desde 1904 con la aprobación de la Ley de Accidentes de Trabajo en nuestro ordenamiento jurídico. Se trata de un concepto jurídico que ha sido referente en nuestra legislación laboral en disposiciones normativas de distinta índole, con el fin de dotar a dicha categoría de la máxima efectividad jurídica posible. Por otro lado, se trata de una opción que huye de las conexiones evidentes que deben existir, y que supone un

---

profesionales, tiene una clara vinculación a la Directiva marco europea. Como hemos indicado, dicho planteamiento responde a otra lógica protectora. En cierto modo, nuestro ordenamiento jurídico no tenía esa orientación especializada, teniendo la prevención y la reparación una vinculación inexorable.

empeño de evitar la comunicación normativa entre los conceptos de riesgo y daño laboral<sup>5</sup>. En definitiva, se trata de una concepción de la legislación de seguridad y salud en el trabajo que no tiene directamente en cuenta la dimensión más grave del riesgo laboral y el fracaso de la política preventiva de la empresa en virtud de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales. Incluso podríamos decir que cuando la LPRL emplea el término de «daño», en distintos pasajes del texto normativo, en realidad se está refiriendo a los accidentes de trabajo y a las enfermedades profesionales, que han sido las figuras que con mayor tradición se han desarrollado en nuestro ordenamiento jurídico-laboral.

#### **4. Las posibilidades de tutela del accidente de trabajo desde el ámbito tuitivo de la prevención de riesgos laborales**

El accidente de trabajo, como resultado lesivo, se encuentra regulado por distintas normas de diversos ámbitos del derecho, como el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad y la salud en el trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho administrativo, el derecho

5 Con relación a la configuración del concepto de riesgo laboral en el ámbito de la jurisdicción social, véase STS (Social) de 25 de junio de 2008 (RJ 2008, 4450). Sobre las resoluciones de la jurisprudencia menor, véase STSJ de Cataluña (Social) de 2 de mayo de 2017 (AS 2017, 1469); STSJ de Canarias-Santa Cruz de Tenerife (Social) de 30 de marzo de 2016 (JUR 2016, 221574); STSJ de Canarias-Santa Cruz de Tenerife (Social) de 14 de diciembre de 2015 (JUR 2016, 139464); STSJ de Cataluña (Social) de 1 de octubre de 2015 (AS 2016, 211); STSJ de Canarias-Las Palmas de Gran Canaria (Social) de 27 de marzo de 2015 (JUR 2015, 213289); STSJ de Canarias-Las Palmas de Gran Canaria (Social) de 18 de marzo de 2015 (JUR 2015, 219362); STSJ de Islas Baleares (Social) de 23 de diciembre de 2014 (AS 2015, 497); STSJ de Cataluña (Social) de 23 de julio de 2012 (JUR 2012, 299629); STSJ del País Vasco (Social) de 28 de julio de 2009 (JUR 2011, 222456); STSJ Islas Baleares (Social) de 25 de mayo de 2009 (JUR 2009, 291491); STSJ de Andalucía-Sevilla (Social) de 5 de febrero de 2009 (JUR 2009, 210868); STSJ de Cantabria (Social) de 7 de febrero de 2006 (JUR 2006, 78300); y STSJ de Andalucía-Málaga (Social) de 3 de noviembre de 2008 (JUR 2013, 232074). Con relación a la interpretación de dicha tesis por la jurisdicción contencioso-administrativa, véase STSJ de Extremadura (Cont-admvo) de 28 de enero de 2005 (JUR 2005, 44185); y STSJ de Madrid (Cont-admvo) de 3 de octubre de 2003 (JUR 2004, 182870).

civil y el derecho penal. Sin duda, el accidente de trabajo ha tenido una importante proyección en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Muchas de las novedades en materia de accidente de trabajo han sido planteadas con el fin de evitar su proyección en la práctica y, por tanto, buscar su finalidad preventiva. Existe, pues, de forma indirecta, un derecho de daños vinculado al accidente de trabajo. Este planteamiento implica la evidente conexión normativa existente entre la LPRL y la LGSS. Sin embargo, esta opción legislativa presupone una labor extraordinaria del intérprete jurídico, quien debe analizar de forma dispersa el conjunto de normas que se proyectan sobre dicha materia y que tienen consecuencias desde el punto de vista casuístico<sup>6</sup>.

Los daños laborales tienen una doble manifestación a través de la figura del accidente de trabajo y de las enfermedades profesionales. Esta afirmación se confirma con la configuración de ambas figuras en torno a su delimitación normativa prevista en la LGSS. En el caso del accidente de trabajo, se alude claramente a la referencia de «toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena» (artículo 156). Esta misma situación se predica en la referencia a la enfermedad profesional, en alusión a

la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta ley, y que esté provocada por la

---

<sup>6</sup> Estamos, pues, ante una relación evidente entre la prevención de riesgos laborales y la reparación del daño. La función del derecho, con relación al accidente de trabajo, no es otra que intentar prevenir o evitar su acaecimiento. Por otro lado, una vez ocurrido el accidente laboral, se contempla la necesidad de compensar a la víctima o a sus causahabientes, con el fin de reparar en la medida de lo posible los resultados lesivos producidos. Sin duda, evitar y, en su caso, remediar la producción del accidente de trabajo es un objetivo esencial y el fundamento mismo de las medidas preventivas. Todo ello conlleva la necesidad de las empresas de promover un modelo diligente de gestión de los riesgos profesionales, que desincentive su producción en la práctica. Efectivamente, ello se presenta como una preocupación constante de la empresa en su actividad preventiva y es el fundamento mismo de la exoneración empresarial, a fin de evitar la tacha de un posible incumplimiento de las obligaciones preventivas.

acción de los elementos y sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional (artículo 157).

Por otro lado, evidentemente, la LPRL no puede descuidar la referencia a las contingencias profesionales y sus reglas no pueden deslindar en determinadas ocasiones de la proyección de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (artículos 6, literal g; 9.1, literal d; 23.1, literal e; 42.3 y 47.3). La vinculación entre el trabajo, la prevención de los riesgos profesionales y los daños laborales es evidente y tiene un nexo o una vinculación normativa inevitable. Sin duda, ello motiva que tanto la legislación preventiva como el sistema de seguridad social recurran a dichos conceptos como figuras de referencia a efectos de tutela. Todo ello da lugar a una protección transversal y extensiva del derecho a la salud en el trabajo. Estamos ante una regulación omnicomprendiva y general. De ahí la importancia de mantener permanentemente la vinculación de las normas con base en dichos conceptos generales. La LGSS no puede, de forma independiente, aislada y puntual, referirse a dichos conceptos y delimitarlos jurídicamente, sino que dicha labor debe estar presente en distintas disposiciones normativas<sup>7</sup>.

Sin duda, la referencia a las consecuencias jurídicas del daño laboral en sede preventiva tiene un efecto que beneficia a la protección jurídica de todos los trabajadores. Ello es especialmente importante si tenemos en cuenta el ámbito subjetivo de aplicación extensivo de la LPRL. Dicha protección afecta a cualquier tipo de trabajo y va mucho más allá del concepto de trabajo subordinado. En este sentido, cabe recordar que igualmente el trabajo autónomo se encuentra protegido en materia de protección de riesgos laborales. Sin duda, la referencia en la regulación legal de la salud y seguridad en el trabajo al concepto

---

7 La LGSS solamente se refiere a los daños sufridos en el trabajo que afectan a los trabajadores incluidos en el régimen general de la seguridad social, a pesar de que dichos conceptos también estén contemplados en los regímenes especiales del sistema de seguridad social.

de daño supone una protección más amplia, al permitir una cobertura de los trabajadores por cuenta ajena, con independencia del régimen de la seguridad social en el que estén encuadrados, así como de los trabajadores autónomos, o, por ejemplo, del personal de las administraciones públicas, vinculados por el régimen jurídico administrativo, como sucede con los funcionarios y el personal estatutario.

## **5. La tutela del accidente de trabajo en virtud del cumplimiento de las obligaciones preventivas de la empresa**

La LPRL contempla distintas vías de control de la normativa de seguridad y salud en el trabajo en las empresas. Se trata de un sistema de organización de la prevención de riesgos laborales, que se asienta en una serie de servicios u órganos estables de control interno. Estas figuras legales, que vamos a analizar desde la perspectiva de la tutela de la salud laboral, se configuran como instrumentos al servicio de las empresas y de la representación laboral general. Estos cauces de control tienen como fin asistir y ayudar en la función de cumplir adecuadamente con las obligaciones preventivas encomendadas por la ley a la empresa. Ciertamente, este sistema de control de la prevención de riesgos laborales tiene una función esencialmente instrumental al servicio del deber de protección del empresario, como garante de seguridad y salud en el trabajo. Nos estamos refiriendo a los vigilantes de seguridad, a los servicios de prevención, a los delegados de prevención y, finalmente, al comité de seguridad y salud laboral. Tanto los vigilantes de seguridad como los delegados de prevención tienen una clara función instrumental, relativa a permitir a la empresa valerse de ellos para poder tener un mayor conocimiento de la situación relativa a los riesgos laborales. Dichas figuras vendrían a ser órganos de análisis y de propuesta de mejoras, especializados en materia de seguridad y salud en el trabajo. Los servicios de prevención son medios especializados al

servicio de las empresas en el quehacer ordinario del cumplimiento de las obligaciones preventivas. Sirva este planteamiento introductorio, pues, como un ejercicio de recopilación que necesita evidentemente de un mayor análisis, pero que a los objetivos del presente estudio se muestra como referencia esencial con relación a la tutela legal del derecho a la salud en el trabajo.

Si tenemos en cuenta el modelo prototípico de empresa en nuestro país, la pequeña y mediana empresa (pyme) representa el ámbito más extendido de aplicación del sistema legal de prevención de riesgos laborales. Según los datos oficiales de la Subdirección General de Apoyo a la PYME, en torno al 90 % de las empresas españolas emplea de uno a nueve empleados; se trata del tipo de empresa que se identifica con las microempresas. Por su parte, las empresas que emplean de diez a cuarenta y nueve personas son las pequeñas unidades de producción y se corresponden con el 4 % de las empresas de nuestro país. Por tanto, no cabe duda de que el sistema de gestión que analizaremos a continuación tiene un importante ámbito de aplicación práctica. En cualquier caso, es preciso tener en cuenta que todo depende de la actividad de la empresa, que no debe representar una especial peligrosidad (Anexo I del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención [RSP]). Además, la empresa solamente debe tener un único centro de trabajo. Sin duda, esta es una previsión normativa que viene a reducir el ámbito de aplicación, ante la reducción del número de empresas afectadas. Con todo, dicho sistema inicial seguiría siendo muy importante en la práctica y afectará a un porcentaje importante sobre el total de las empresas españolas.

Si nos centramos en el ámbito de las pymes, conviene señalar que el empresario puede también asumir de forma personal la actividad de la gestión preventiva<sup>8</sup>. Ello se producirá cuando la empresa cuente con

---

8 Este supuesto se refiere al empresario que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y que tenga la capacidad formativa necesaria (titulación de nivel básico en Prevención de Riesgos Laborales, en el caso de empresas que no tengan una especial peligrosidad).

un máximo de veinticinco trabajadores (anteriormente el máximo se fijaba en diez trabajadores) y únicamente cuando se disponga de un solo centro de trabajo. Se trata de una fórmula concreta de gestión de la prevención, que redundará en la protección y la prevención de los riesgos profesionales. En este sentido, y en cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, la LPRL prevé que el empresario podrá designar a uno o a varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad. En estos supuestos se podrá constituir un servicio de prevención o se concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.

Igualmente, este tipo de empresario tiene la opción de designar a un trabajador especializado en materia de prevención de riesgos laborales, que deberá tener la formación precisa en materia preventiva<sup>9</sup>. Se configura lo que vendría a ser un vigilante de seguridad. Se trata de una figura poco extendida en la práctica y que incluso tiene un protagonismo escaso en la propia LPRL<sup>10</sup>, especialmente en lo que se refiere a la delimitación de sus funciones. En concreto, la norma solamente se refiere, con carácter general, a los trabajadores designados por el empresario para dedicarse a las actividades de prevención, sin contemplar una denominación precisa para este tipo de actores, a los que denominamos vigilantes de seguridad. Como hemos apuntado, esta figura tendrá especial relevancia en las empresas de pequeña dimensión,

---

9 En los casos de falta de formación específica en materia de prevención de riesgos laborales, ello supone un factor que puede calificar la responsabilidad empresarial y agravar aún más sus consecuencias si no se provee la información necesaria sobre los riesgos derivados del empleo de maquinaria, sin explicar los mecanismos de protección eficaz. Véase STSJ Comunidad Valenciana (Social) de 2 de diciembre de 2008 (AS 2009, 626); STSJ de Castilla y León (Social) de 4 de mayo de 2006 (AS 2006, 1349); y STSJ de Cataluña (Social) de 4 de marzo de 2005 (JUR 2005, 116899).

10 Ciertamente, la LPRL no alude expresamente a la figura de los vigilantes de seguridad. Sin embargo, algunos autores, tomando como referente la anterior Ordenanza de Seguridad e Higiene en el Trabajo, han utilizado la expresión de «vigilante de seguridad». En realidad, conviene considerar esta denominación como adecuada, en la medida que se refiere de forma expresiva a la función legal que, en su caso, pueden venir a desarrollar (Almendros y Díaz, 1996; Álvarez, 2001, pp. 284-290).

que no cuentan con los medios para avanzar en otras formas más complejas de gestión de los riesgos profesionales<sup>11</sup>.

La propia LPRL contempla a esta figura como un instrumento residual en la gestión de los riesgos profesionales, puesto que se establecerá en aquellas empresas que no precisen de un servicio de prevención. En este sentido, el artículo 31.1 de esta ley prevé que «si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención, [...] el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención». Se trata, pues, de una figura que puede ser sustituida por el propio empresario facultativamente en los casos de aquellas empresas que cuenten con menos de seis trabajadores. En este sentido, y con relación a sus funciones, podemos destacar que tendrán capacidad para recabar información, respecto de la que guardarán sigilo profesional, y dedicarán el tiempo y los medios precisos para el desarrollo de la actividad. Igualmente, gozarán de las garantías propias de las representantes de los trabajadores, a excepción de las relativas al crédito horario para el desarrollo de las funciones representativas. Con todo, este aspecto no se encuentra expresamente excluido, sino que se trata de un régimen jurídico diverso del asignado a los representantes unitarios. En este sentido, cabría indicar que dichos vigilantes de seguridad disponen, en cambio, del tiempo preciso para poder desarrollar su actividad preventiva. Esta figura no excluye la participación de los representantes de los trabajadores, en la medida que la propia ley confiere a estos las funciones de paralización de la actividad laboral por riesgo grave e inminente (artículo 21).

Por su parte, los servicios de prevención se presentan legalmente como una modalidad de gestión más compleja. Se trata de un instrumento esencial para las empresas en la medida que desarrollan funciones ejecutivas, que exigen previamente analizar y conocer las

---

11 Sin embargo, en otros estudios de investigación se ha preferido asimilar la función del trabajador designado por la empresa con la figura del delegado de prevención (González, 1996).

condiciones de riesgos laborales en las empresas. A través de esta función preventiva, los servicios de prevención pueden llevar a cabo su función, y, por tanto, podrán elaborar y poner en práctica programas de actuación preventiva. De igual modo, los servicios de prevención pueden llevar a cabo la importante función de evaluación de los factores de riesgo. Entre sus funciones básicas, tenemos la prestación de los primeros auxilios o la vigilancia de la salud de los trabajadores. Sin duda, este contenido se presenta como ámbito de actuación complejo, que nos sitúa ante un órgano de gestión de carácter técnico. En efecto, ello demanda igualmente que dichos servicios tengan los recursos técnicos necesarios para poder llevar a cabo su cometido. En este sentido, conviene destacar que dichos órganos de gestión de la prevención de riesgos laborales han venido a sustituir progresivamente a los servicios médicos de las empresas. Nos estamos refiriendo a los servicios de prevención internos de las empresas, constituidos por sus mismos trabajadores. De igual modo, dichos órganos de gestión pueden sustituir a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en los casos en los que las empresas recurren a los servicios de una empresa especializada para la gestión de los riesgos laborales. En este sentido, conviene tener en cuenta que los servicios médicos de las empresas se prestaban como servicios obligatorios, cuando estas contaban con más de cien trabajadores. Esta previsión se encuentra actualmente flexibilizada desde el punto de la gestión de los riesgos laborales. La situación es diversa en la relación con las mutuas, que actualmente continúan ejerciendo una importante labor de gestión con las empresas con las que están asociadas.

Las entidades gestoras y las mutuas señaladas están obligadas a conceder el certificado de aptitud derivado del reconocimiento médico (artículo 197.1 de la LGSS). Ciertamente, dicha exigencia se presenta como un trámite necesario para poder asumir la protección por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Esta obligación no se limita a recabar la información, sino que también implica la

necesidad de supervisar periódicamente los subsiguientes reconocimientos médicos practicados a los trabajadores de la empresa. Igualmente, en los casos de incumplimiento de las mutuas de esta obligación, dichas organizaciones pueden ser objeto de reclamación de responsabilidad. En estos casos, las mutuas pueden ser responsables del recargo de las primas percibidas de hasta el cien por cien, en cuyo caso, dicho recargo irá destinado a los fines preventivos de rehabilitación derivados de las contingencias profesionales. Ciertamente, esta sanción se agrava en los casos de reincidencia, puesto que incluso puede acarrear dicho incumplimiento la anulación de la autorización de la mutua para poder colaborar en la gestión preventiva y colaborar a los efectos de la gestión de seguridad social con la empresa.

## **6. El papel de los representantes de los trabajadores en la labor de evitar el accidente de trabajo de forma preventiva**

La conexión de la representación especializada con los representantes del personal podría incluir tanto a la representación unitaria como a la sindical. Sin duda, incluir a esta última supone una interpretación extensiva. A favor de esta tesis podría indicarse que dentro de la representación de los trabajadores se puede considerar afectados a todo el conjunto de los representantes legales, incluidos los sindicales (artículos 35.1 y 35.2 de la LPRL). La ley se remite a los órganos de representación previstos en el artículo anterior; ello supondría la posibilidad de incluir a los representantes unitarios (comités de empresas y delegados de personal), así como a los representantes sindicales (artículos 35.2 y 34.2 de la LPRL). Esta interpretación sería ciertamente posible debido a la referencia a su papel atribuido por el Estatuto de los Trabajadores (ET) y la Ley Orgánica de Libertad

Sindical (LOLS), que no es otro que la defensa de los intereses de los trabajadores, en este caso, la representación en materia de salud laboral<sup>12</sup>.

No obstante, el criterio mayoritariamente defendido es la exclusión formal de la representación sindical de la labor representativa en materia de salud laboral. Esta tesis se basa esencialmente en la interpretación antagónica de las referencias a los representantes del personal y a los representantes de los trabajadores. Se trata de referencias claramente opuestas. Ciertamente, cuando nos referimos a representantes de los trabajadores, incluimos a los dos canales de representación, haciendo, pues, alusión tanto a la unitaria como a la sindical. Sin duda, ambos son canales de representación de los trabajadores. Sin embargo, la referencia a la representación del personal es más precisa y su afección a toda la plantilla de una empresa subraya su naturaleza unitaria. En efecto, no es ya importante su vinculación con los representantes, sino con el conjunto de los trabajadores. Claramente con este matiz se está precisando su vinculación con un tipo concreto de representación, que afecta al conjunto de los trabajadores de la empresa interesados en la participación en cuestiones relativas a la seguridad y la salud en el trabajo. La ley opta directamente por los representantes unitarios, como representantes de todos los trabajadores de la empresa, con independencia de que estén o no afiliados a un sindicato<sup>13</sup>.

---

12 Efectivamente, la alusión del artículo 35.2 de la LPRL a los órganos de representación previstos en el artículo 34 de la misma ley no tiene como finalidad incluir como electores a todos los representantes, sino que solamente determina los ámbitos de elección y de funcionamiento de los delegados de prevención. Dicho ámbito será el mismo que el de los representantes unitarios, es decir, la empresa o, en su caso, el centro de trabajo (artículos 35.2 y 34 de la LPRL, en conexión con los artículos 62 y 63 del ET) (Rodríguez y Pérez, 2002).

13 Los tribunales optan claramente por vincular la representación específica con los representantes del personal. Se trata de una clara referencia a los representantes unitarios, lo cual dejaría al margen a los representantes sindicales. En efecto, se trata de una designación que vendría atribuida exclusivamente a los representantes del personal, comité de empresa o delegado personal, y ello a pesar de que no se especifique legalmente el modo en que la representación unitaria tenga que designar a los delegados de prevención. Véase Auto TC de 6 abril de 2000 (RTC 2000, 98 AUTO); y STSJ Cataluña de 17 de marzo de 1998 (AS 1998, 2464).

La exclusión del modelo de representación especializada de la representación sindical se aprecia claramente en el ámbito de las pymes. Si la empresa tiene menos de cincuenta trabajadores, la vinculación con la representación unitaria es más intensa. El delegado de prevención será el delegado de personal si la plantilla tiene menos de treinta trabajadores; o será elegido entre los tres delegados de personal existentes si la empresa tiene más de treinta trabajadores y no supera los cincuenta de referencia (artículo 35.2 de la LPRL). Se trata, pues, de una omisión a la representación sindical que la aleja del modelo representativo en materia de salud laboral<sup>14</sup>. Precisamente, esta tesis es igualmente acogida de forma general por la negociación colectiva, que considera que los delegados de prevención serán elegidos por y entre los representantes del personal, precisando su vinculación a los delegados de personal y los miembros del comité de empresa.

Se acoge, pues, el criterio legal, que supone que los delegados de prevención son elegidos por y entre los representantes unitarios, cuyo ámbito de actuación es general (artículo 35.2 de la LPRL). Ello permite justificar su mandato en un criterio de legitimidad, máxime cuando los delegados de prevención no son elegidos directamente por los trabajadores<sup>15</sup>. Así, se entiende que la legitimidad se refuerza en la medida que son elegidos por unos representantes de todos los trabajadores y no por unos representantes cuya legitimación es parcial y conectada al ámbito sindical. Ello es así a pesar del importante papel de los representantes sindicales, que incluso pueden desarrollar por

---

14 Esta concepción supone considerar a los representantes unitarios como los órganos de representación específicos para elegir a los delegados de prevención. Y ello implica, a todos los efectos, una concepción de un modelo de representación que se aplica a todas las empresas de forma extensiva, con independencia de que se tenga más o menos de cincuenta trabajadores (Álvarez, 2001, p. 117).

15 Por ello, la designación por y entre los representantes del personal supone la coincidencia entre electores y elegibles (Valdés, 1997, p. 88).

ley actuaciones de eficacia general<sup>16</sup>. Ciertamente, y sin perjuicio de la opción legal, no cabe duda de que la representación sindical siempre participa en el modelo, aunque de forma indirecta. Por tanto, en la práctica no se puede considerar que la exclusión de la representación sindical sea total<sup>17</sup>. No debemos olvidar que la representación unitaria está claramente sindicalizada por las conexiones evidentes derivadas del doble canal de representación. Y, evidentemente, los canales de participación sindical, promocionados legalmente, permiten que se puedan crear cauces adicionales de intervención sindical. En este sentido, y dada la importancia de la representación sindical, los convenios colectivos podrían contemplar vías específicas de participación de los representantes sindicales en la propia elección de los delegados de prevención.

Con todo, la figura de los delegados de prevención se configura teniendo en cuenta el sistema de representación unitaria de los trabajadores; asimismo, son miembros de la representación laboral, designados por sus representantes, con el fin de encargarse del desarrollo de determinadas funciones preventivas, orientadas al control en virtud de la recepción de información, el acompañamiento de los técnicos de prevención, así como la posibilidad de acceder a las instalaciones de las empresas para poder desarrollar su cometido<sup>18</sup>. Ciertamente, las

---

16 Efectivamente, la representación sindical no goza de dicho carácter general, sino que tiene una naturaleza parcial ligada a los sindicatos de referencia y a sus respectivos afiliados. Y, como decimos, este fundamento no se desfigura por el hecho de que los representantes sindicales puedan realizar actos de eficacia general, como pueden ser la negociación de un convenio colectivo, el ejercicio del derecho de huelga, la promoción de acciones judiciales o la solicitud de la intervención administrativa. A pesar de todo ello, no cabe duda de que la representación sindical orienta su actividad esencialmente a los trabajadores afiliados al sindicato de referencia.

17 Ciertamente, la representación unitaria está fuertemente sindicalizada y este aspecto se promociona legalmente e incluso se confirma en la práctica. Esto permite que los sindicatos y sus representantes puedan influir decisivamente en su designación (Fernández, 2001, p. 195; Cardenal, 1998).

18 Estamos, pues, ante una opción legal que tiene como fin poder extender las labores de control y vigilancia en virtud de una figura más ejecutiva en la gestión de los riesgos laborales. Por ello, los delegados de prevención gozan de las garantías y las prerrogativas de los representantes de

funciones decisorias se encuentran mitigadas y se limitan a expresar su parecer técnico sobre las cuestiones controvertidas. En este sentido, cabe recordar que, en caso de riesgo grave e inminente, la decisión de paralizar la actividad de la empresa corresponde a la representación unitaria de los trabajadores, aunque cuando la representación no pueda reunirse con carácter urgente, dichas medidas las pueden adoptar los delegados de prevención por mayoría (artículos 36.2, literal g, y 21.3 de la LPRL). Desde esta perspectiva, y en atención a la actuación constante de los delegados de prevención, se ha indicado que los comités de seguridad y salud pierden protagonismo en favor de los delegados de prevención (Fernández, 1995, p. 831). Sin duda, ha estado presente en la configuración de los delegados de prevención el interés de los sindicatos de integrar a esta figura en la representación unitaria de los trabajadores.

El comité de seguridad y salud se configura como un órgano paritario formado por los delegados de prevención, de un lado, y de otro, por el empresario, a través de sus representantes (artículo 38 de la LPRL). Se trata de una representación dual, en igual número, debiendo estar presentes todos los delegados de prevención<sup>19</sup>. La representación empresarial deberá ser en idéntico número al de delegados de prevención, con el fin de que ambos bandos tengan el mismo número de votos y se fomente la cultura del debate y del consenso. Este extremo ratifica la posibilidad de que en las reuniones puedan participar, con

---

personal. Asimismo, cuentan con un crédito horario más flexible y amplio. Ello se debe a la necesidad de atender las posibles reuniones, y para poder contar con un tiempo suficiente para su formación, a fin de atender las visitas precisas en el seguimiento de la actividad preventiva.

19 En este sentido, la jurisprudencia entiende que no cabe reparto de puestos, ni fórmulas de composición según representación, como sucedía con los comités de seguridad e higiene. Véase Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 10 de septiembre de 1992 (AS 1992, 6556); Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 21 de octubre de 1991 (AS 1991, 5533); Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 5 de diciembre de 1991 (AS 1991, 6654); Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de octubre de 2004 (AS 2004, 2886); Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 11 de mayo de 2012 (AS 2012, 1777); y Tribunal Supremo (social) de 11 de marzo de 2013 (RJ 2013, 4132).

voz, pero sin voto, técnicos externos y personas conocedoras de la prevención de riesgos laborales. El comité de seguridad e higiene es un órgano técnico, a diferencia de otros órganos representativos, lo que permite aislar la proyección del principio de proporcionalidad en beneficio de la elección del representante más idóneo<sup>20</sup>, existiendo un importante margen de maniobra en la materia.

El comité de seguridad y salud se manifiesta como un órgano de consulta, por el que se puede canalizar la propia voz y los intereses de los trabajadores. De este modo, se conjugan los intereses laborales con la propia perspectiva empresarial con relación a la atención de los riesgos laborales. De igual modo, conviene tener presente la proyección del propio derecho de propuesta (artículo 18.2 de la LPRL), que permite que la empresa pueda adoptar las medidas de carácter preventivo más idóneas para la mejora de los niveles de protección laboral. Estas propuestas deberán enviarse directamente al empresario o bien como solicitud derivada de la intervención del comité de seguridad y salud (artículo 36.2, literal f, de la LPRL). También debemos considerar la propia función típica de la negociación, donde cada bando con el mismo peso debe convencer a la contraparte con sus argumentos. Prevalece el carácter técnico en un tema tan sensible como es la prevención de riesgos laborales. Esta función negociadora tiene igualmente vinculación con las funciones del comité, que participa en materia de prevención de riesgos laborales a la hora de elaborar, aplicar y evaluar los planes y los programas de prevención en las empresas. Igualmente, se podrán promover aquellas iniciativas que se consideren idóneas para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo, así como aquellos estudios o análisis que permitan un mejor conocimiento de la situación preventiva. Se trata de confrontar estas cuestiones con la contraparte a los efectos de analizar la situación preventiva de la empresa. Estamos

---

20 Véase STS (Social) de 24 diciembre de 1992 (RJ 1992, 10364); STSJ de Madrid de 29 de febrero de 1996 (RJCA 1996, 428); y TSJ de Andalucía-Granada de 6 de mayo de 1997 (AS 1997, 2736).

ante una labor importante con relación al estudio de los daños, de sus consecuencias y de las medidas preventivas más eficaces para poder evitarlos o reducir los riesgos laborales. La función del comité es muy importante en la medida que las opiniones del bando laboral en la materia preventiva puedan ser tomadas en cuenta. La opinión y la propuesta laboral canalizada por el comité pueden, sin duda, influir en las empresas. Estas podrán acoger de este modo un criterio objetivo y técnico, que les permita, en virtud de sus servicios de prevención y de los medios preventivos disponibles, adoptar aquellas medidas que puedan revertir una determinada situación de protección del derecho a la salud laboral.

Sin duda, el ejemplo más intenso de control interno de la gestión de la prevención de riesgos laborales se encuentra en el instrumento de la interrupción del trabajo en casos de riesgos graves e inminentes (artículo 21 de la LPRL)<sup>21</sup>. Se trata de un régimen de paralización de actividades en casos extraordinarios, diseñado para contrarrestar las situaciones de peligro. La medida puede provenir de la decisión del propio empresario, de cada trabajador individual o de sus representantes legales, así como de la Inspección de Trabajo y hasta del mismo Gobierno (artículos 21, 44 y 53 de la LPRL). Dicha medida extraordinaria está supeditada en función de los casos y de la inminencia de la medida, a la necesidad de observar los cauces previos de información y consulta, si existe margen temporal para que estos se puedan desarrollar. Si la medida permite un análisis y debate, es preciso indicar que, respecto del bando laboral, se trata de una atribución prevista en

---

21 En este sentido, y teniendo en cuenta la prevalencia de la tutela de los derechos fundamentales en la relación laboral, el derecho de los trabajadores a la interrupción de la actividad laboral es una manifestación del derecho de cualquier ciudadano a la vida y a la integridad física y psíquica. Desde esta perspectiva, si el empresario no procede a adoptar las medidas preventivas requeridas legalmente y no se aplica el artículo 21 de la LPRL en situaciones de riesgo grave e inminente, se estaría manteniendo un régimen de trabajo abusivo. Estaríamos ante un uso irregular del poder de dirección del empresario desde el punto de vista de la salud en el trabajo. Precisamente, por todo ello, sería legítima la negativa del trabajador a proseguir con su actividad laboral y con ello permanecer en un puesto de trabajo inseguro.

beneficio de la representación laboral general. Con carácter general, se está pensando en facilitar que dicha decisión la evacúe el comité de empresa. La información deberá evacuarse en el tiempo más rápido posible, cuando se trate del supuesto de paralización de actividades por riesgo grave e inminente. Una vez superado dicho plazo, el empresario puede decidir y, en caso contrario, los trabajadores pueden impedir el ejercicio de la decisión empresarial (artículo 36.3 de la LPRL). La propuesta no es solamente una facultad de cara al empresario, sino que también puede orientarse a intentar suscitar la intervención de la representación unitaria, por ejemplo, en los supuestos de adopción de la decisión de paralización de actividades en caso de riesgo grave e inminente. También puede orientarse la propuesta de cara a conseguir la intervención de la propia Inspección de Trabajo, con el fin de buscar su actuación mediadora o, en casos extremos, sancionadora.

El supuesto de paralización de los trabajos en casos de riesgo grave e inminente tiene como fin evitar la generación de daños laborales, que se pueden manifestar evidentemente en forma de accidentes de trabajo. La situación que habilita a la decisión de paralización de actividades se refiere a los supuestos de riesgo grave e inminente, que, sin duda, supone su aplicación a un conjunto amplio de medidas de interrupción en los trabajos peligrosos. No estamos ante una decisión sencilla. Se trata de una serie de supuestos que pueden generar en la práctica evidentes casos de conflictividad, cuyo estudio está ligado a la correspondiente casuística. El artículo 21 de la LPRL obliga, en estos casos, a permitir la interrupción de las actividades cuando exista la mencionada situación de peligro. De igual modo, los trabajadores están facultados para interrumpir el trabajo en situaciones de peligro, y se puede proceder al abandono del lugar de trabajo en casos ciertamente atípicos y de máxima gravedad. Por su parte, los representantes legales de los trabajadores están legitimados para acordar la paralización de las actividades a través de sus representantes legales ordinarios. Finalmente, la Inspección de Trabajo podrá ordenar la paralización

inmediata de los trabajos con riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores (artículo 44 de la LPRL).

Se trata de un sistema sumamente disperso de iniciativa y activación de la medida de interrupción del trabajo. En efecto, se deja a la casuística y a las circunstancias concretas del caso la procedencia de la decisión, lo que redundará en una posibilidad cierta de conflictividad. Sin duda, la acción del trabajador individualmente considerado es una facultad limitada, ya que el sistema general piensa en la adopción del acuerdo por los representantes de los trabajadores por la simple mayoría de sus miembros. La prerrogativa del trabajador individualmente considerado se limita a un derecho a abandonar el lugar de trabajo en casos ciertamente atípicos de riesgos graves e inminentes especialmente cualificados. Con todo, el sistema contempla un modelo dual de autorización individual y colectiva para abandonar el lugar de trabajo, como sucede generalmente en los ordenamientos europeos. No obstante, legalmente se dejan abiertas las fórmulas de conexión entre ambos sistemas. Sin duda, se trata de un modelo flexible que dista de la fórmula consistente en autorizar únicamente la evacuación del lugar de trabajo por parte del empresario<sup>22</sup>.

---

22 En este sentido, y con relación a las facultades exclusivas de desalojar el centro de trabajo por parte del empresario, conviene destacar que se trata de una materia especialmente conflictiva. En este ámbito existe un evidente margen de interpretación en función del caso concreto. En este sentido, conviene tener presente la proyección de este tema, incluso más tolerante que en otros ordenamientos jurídicos, a los efectos de ver la intervención de los trabajadores individuales y de sus representantes, así como los inconvenientes prácticos en su aplicación en el Reino Unido (Brooks, 1994).

## 7. La eficacia del régimen de responsabilidad jurídica empresarial a efectos de desincentivar el accidente de trabajo

Con relación al ámbito de responsabilidad empresarial, es preciso indicar que la determinación de las responsabilidades empresariales es una de las cuestiones de mayor complejidad técnica. Esta dimensión se incardina igualmente en el ámbito del derecho de prevención de riesgos laborales. Se trata de analizar el régimen jurídico de fijación de las responsabilidades patronales en caso de incumplimiento de los deberes preventivos previstos legalmente. Como estamos indicando, en estos casos, el sujeto prototípico que asume la responsabilidad será la empresa, puesto que es este quien se configura legalmente como deudor de seguridad y salud en el trabajo. Es el empleador quien con la organización de su actividad empresarial genera los riesgos laborales, los cuales se proyectan sobre sus empleados como consecuencia del desarrollo de la actividad productiva.

El régimen de responsabilidad múltiple existente en la actualidad nos permite esbozar el análisis de una protección del daño de forma transversal. Ello da lugar a la presencia de una responsabilidad articulada en distintos planos, que en muchos casos muestra deficiencias desde el punto de vista de su coordinación. Ciertamente, en muchos casos se adolece de una deficiente coordinación en el régimen de responsabilidad jurídica previsto legalmente, que en su mayoría da lugar a la aplicación de distintas fórmulas de compensación del injusto<sup>23</sup>. Legalmente, se contempla un sistema o régimen prolijo de responsabilidad,

---

23 Con relación a la fijación discrecional del porcentaje correspondiente al recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, conviene tener en cuenta la doctrina general del Tribunal Supremo. No obstante, cobra especial relevancia la posibilidad de reducción del tanto por ciento resultante en virtud de la teoría de la compensación de culpas de la empresa respecto del trabajador. Este supuesto es especialmente importante en los casos de imprudencia del propio trabajador. Véase STS (Social) de 19 de enero de 1996 (RJ 1996, 112); STS (Social) de 8 de marzo de 1993 (RJ 1993, 1714); STS (Social) de 4 de marzo de 2014 (RJ 2014, 2400); STSJ del País Vasco (Social) de 1 de julio de 1997 (AS 1997, 2318);

que genera supuestos de concurrencia de responsabilidades, y que se proyecta tanto desde el punto de vista de las situaciones de hecho, como puede suceder con la coordinación de actividades preventivas en casos de descentralización productiva, así como a los supuestos de control preventivo respecto del recurso a las empresas de trabajo temporal. Estos son supuestos de concurrencia propios de las relaciones laborales y de los supuestos de concurrencia empresarial. Ciertamente, la posible responsabilidad solidaria entre empresarios no puede presumirse, sino que tiene que derivar directamente de la relación existente, teniendo en cuenta la delimitación legal de la responsabilidad. Sin embargo, sí es posible que el empresario principal pueda incurrir directa y personalmente en la responsabilidad civil, administrativa o penalmente respecto del resultado del accidente provocado.

Este régimen de responsabilidad se refiere ampliamente a la responsabilidad patronal, pero no supone que dicha exigencia anule o compense, en su caso, por la posible coexistencia de la responsabilidad jurídica de los trabajadores, por el incumplimiento de su deber de observar las medidas preventivas implementadas por las empresas. Ciertamente, se trata de planos de responsabilidad jurídica independientes. Este principio queda claramente recogido en el artículo 5.3 de la Directiva 89/391/CEE, que contempla que las obligaciones de los trabajadores en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo no afectarán al principio general de responsabilidad empresarial<sup>24</sup>.

---

STSJ de Cataluña (Social) de 15 de enero de 2001 (AS 2001, 416); y STSJ de Madrid (Social) de 5 de octubre de 2000 (AS 2000, 4674).

24 Estamos, pues, en presencia del principio general de compatibilidad de las prestaciones de seguridad social en caso de accidente de trabajo con otras fórmulas de responsabilidad. En este caso, el factor decisivo será la culpabilidad empresarial y la omisión en el cumplimiento de las obligaciones patronales en materia preventiva (Martín y García, 2008, pp. 35-39; Moreno, 2022, pp. 197-198). Ello permite compatibilizar la acción del sistema público de seguridad social y su catálogo prestacional con la percepción de posibles indemnizaciones en atención a los daños causados por la presencia de dolo o culpa del empresario, de los compañeros de trabajo o de terceros responsables civil o penalmente (artículos 156 y 168 de la LGSS).

Sin duda, una cuestión esencial para comprender el régimen de responsabilidad empresarial se refiere a su carácter multidisciplinar y transversal. Ello supone que la responsabilidad de las empresas derivadas del incumplimiento de los deberes de seguridad y salud en el trabajo no es única, sino que ante dichos incumplimientos se puede activar un sistema de responsabilidad múltiple. Sin duda, la primera respuesta la encontramos en el propio sistema de seguridad social, a través de las prestaciones sociales que corresponden a la acción protectora en el ámbito de las contingencias profesionales. Dicha respuesta tiene su base en un sistema de seguros sociales obligatorios; y dichas prestaciones son compatibles y mejorables con posibles fórmulas de seguros voluntarios. En este sentido, y como medida de mejora, la propia ley se refiere a la posibilidad de concertar operaciones de seguro que tengan como finalidad garantizar un ámbito amplio de cobertura de la previsión de los riesgos derivados del trabajo (artículo 15.5 de la LPRL).

## **8. La protección social de las contingencias profesionales ante el fracaso de la acción preventiva de los riesgos laborales**

La Seguridad Social puede influir en la seguridad y la salud en el trabajo mediante técnicas de gestión y protección (Monereo y Fernández, 2005, p. 116). La responsabilidad de Seguridad Social cumple con la función reparadora del daño producido al trabajador, atendiendo automáticamente a las situaciones de necesidad ligadas al resultado lesivo. Asimismo, dicha responsabilidad satisface el fin preventivo, aun siendo ello de forma indirecta. Esta función preventiva se consigue mediante distintos mecanismos que iremos analizando, especialmente mediante la reducción de la cotización por contingencias profesionales en caso de aplicación de medidas preventivas eficaces. Aunque la acción protectora de la Seguridad Social no esté dirigida directamente

a la función preventiva de los riesgos profesionales, ciertamente las prestaciones sociales juegan un papel básico en la reparación de las situaciones de necesidad y protegen, por tanto, un riesgo, aunque no lo prevengan. Por tanto, se produce inevitablemente una conexión entre el sistema de prevención de riesgos laborales y la acción protectora del sistema de Seguridad Social en materia de riesgos profesionales. La reparación de los daños por este sistema viene a complementar los objetivos legales prevencionistas, lo que hace que la prevención de riesgos profesionales no sea una cuestión ajena al sistema de protección social.

De igual modo, desde el punto de vista de la acción protectora de las contingencias profesionales, encontramos una importante manifestación de la tutela asistencial. Ello se refiere a la atención sanitaria, hospitalaria y a la rehabilitación de las víctimas del accidente de trabajo o de las enfermedades profesionales<sup>25</sup>. Con todo, y junto a esta perspectiva asistencial, debemos apuntar la proyección de la perspectiva económica, que implica la proyección de la compensación económica. Esencialmente, ello se traduce en la posibilidad de poder sustituir la falta de generación de rentas por el trabajador afectado a través de las prestaciones sociales de la seguridad social. Estamos ante una protección basada en el seguro obligatorio, que en caso de producirse dichas contingencias profesionales da lugar al acceso a la protección social en casos de incapacidad temporal, invalidez permanente o muerte del trabajador accidentado. Con todo, este ámbito reparador se considera el nivel mínimo de protección, que se podrá complementar en función del caso concreto y a efectos reparadores con posibles recargos de las prestaciones sociales o, en su caso, con las indemnizaciones

---

25 De igual modo, la entidad gestora o, en su caso, colaboradora podrá exigir la atención de la asistencia sanitaria a los empresarios responsables. En este sentido, la empresa responsable del accidente de trabajo o la enfermedad profesional procederá al reintegro del importe de la asistencia sanitaria, pudiéndose exigir penalmente o civilmente, tanto de forma directa como indirecta (artículo 168 de la LGSS).

por daños y perjuicios que permitan compensar íntegramente los resultados lesivos.

La responsabilidad en materia de accidente de trabajo y enfermedades profesionales ocupa un lugar relevante, que se manifiesta a través de la figura del recargo de las prestaciones. Se trata de una medida cuyo ámbito de acción se plantea ante daños laborales producidos por la falta de aplicación de medidas de prevención<sup>26</sup>. Una vez más, estamos ante una cuestión que supone una conexión evidente entre la legislación de seguridad y salud en el trabajo y el derecho de la seguridad social. En este sentido, la LGSS contempla un sistema especial de responsabilidad jurídica de la empresa que se produce ante la existencia de una enfermedad profesional o un accidente de trabajo ocurrido en virtud de la acción de máquinas, artefactos, etc., que se produzca en las instalaciones, centros o lugares de trabajo, cuando se carezca de los dispositivos de precaución reglamentarios, o bien los tengan inutilizados o no se encuentren en óptimas condiciones.

Igualmente, esta situación se produce cuando no se han observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo, así como las más básicas y elementales medidas de salubridad. Finalmente, podemos apuntar que dicha responsabilidad se puede generar igualmente cuando no se han adoptado las medidas de adecuación personal de cada trabajo, teniendo en cuenta las características y la edad de los empleados, el sexo y demás condiciones de cada trabajador

---

26 A propósito de la naturaleza jurídica del recargo de prestaciones, conviene señalar que se trata de una cuestión «un tanto compleja teniendo algunos matices propios de la sanción, aunque, acaba teniendo una consideración *sui generis*, que le aparta de la sanción propiamente dicha al ser beneficiarios de su cuantía el trabajador o sus causahabientes». Desde esta perspectiva, se entiende que la naturaleza del recargo es claramente punitiva y, por ello, la satisfacción del mismo recae directamente en el empresario infractor, sin que pueda ser cubierta por el mecanismo del aseguramiento. Véase STS (Social) de 8 de octubre de 2004 (RJ 2004, 7591); STS (Social) de 18 de diciembre de 2015 (RJ 2015, 6415); STS (Social) de 18 de julio de 2011 (RJ 2011, 6561); STS (Social) de 23 de marzo de 2015 (RJ 2015, 1250); STSJ de Cataluña de 2 de enero de 2014 (JUR 2014, 50032); STSJ de Cataluña de 22 de abril de 2014 (JUR 2014, 153016); y STSJ de Cataluña de 26 de marzo de 2014 (JUR 2014, 185883).

(artículo 164 de la LGSS). La medida se proyecta, pues, ante las enfermedades profesionales o los accidentes de trabajo producidos por la falta o la insuficiencia de las medidas de seguridad y salud en el trabajo<sup>27</sup>. Todo ello supone por sí mismo una infracción laboral, cuando además producen un resultado lesivo, que va más allá de las situaciones de simple peligro, las cuales pueden suponer, en su caso, para las empresas, la asunción de responsabilidad, que se puede concretar con un recargo de las prestaciones correspondiente a las contingencias sociales producidas. Se podrá reclamar un incremento de un 30 % a un 50 % de las prestaciones finales, que se aplicará teniendo en cuenta la gravedad de la falta producida (artículo 123 de la LGSS y 83.2 del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre).

El recargo de prestaciones tiene una naturaleza mixta, que comprende tanto la indemnización a la víctima, en la medida que la responsabilidad empresarial manifestada en dicho recargo aumenta el importe de la prestación a la que tiene derecho el trabajador o sus derechohabientes; por otro lado, tiene una naturaleza sancionadora, puesto que da lugar a una sanción patrimonial individualizada y no transferible, sin que pueda ser objeto de compensación económica alternativa<sup>28</sup>. Por su parte, debemos destacar la particularidad de dicho

27 En determinados supuestos, la infracción de las obligaciones preventivas, como sucede en el transporte por carretera, puede suponer no solamente la infracción del deber específico de obediencia del trabajo, sino incluso afectar al deber de cumplimiento de las obligaciones conforme a las reglas de la buena fe contractual. Véase STS (Social) de 22 de julio de 1985 (RJ 1985, 3827).

28 En este sentido, la jurisprudencia se ha pronunciado sobre si la responsabilidad por el recargo de prestaciones corresponde en exclusiva al empresario que emplea al trabajador accidentado, o si, por el contrario, también es posible la proyección de la responsabilidad solidaria entre empresarios. De este modo, se podría activar la responsabilidad sobre el empresario principal en el caso de contratas o subcontratas de obras y servicios. Esta opción, especialmente tuitiva para los trabajadores, ha sido acogida por la STC 81/1995, de 5 de junio. Sin embargo, se entiende que, por su naturaleza, dicha responsabilidad únicamente podría afectar al empresario contratista, que es el empleador directo del trabajador, y, por tanto, el empresario en sentido laboral, calificativo que no sería de aplicación para el dueño de la obra. En este sentido, conviene destacar que el recargo es una obligación que corresponde directamente al empresario infractor, como indica el artículo 164.2 de la LGSS.

recargo, que será compatible con las demás responsabilidades civiles, sean estas enjuiciadas como consecuencia de una acción de daños o perjuicios, o derivadas de una acción de exigencia de responsabilidad penal. De igual modo, dichas responsabilidades son compatibles con las sanciones administrativas o, en su caso, penales que se pueden imputar al sujeto responsable (artículo 164.3 de la LGSS y 42.3 de la LPRL). Sin duda, se trata de una responsabilidad directa del empresario, sin que sea posible por ello recurrir a un seguro u otras fórmulas alternativas de descargo, compensación o transmisión de responsabilidad. Se trata, en efecto, de recursos inviables y, por tanto, nulos, cuya razón de ser reside en su naturaleza de carácter sancionador.

## 9. La función desincentivadora del incumplimiento de las obligaciones preventivas en virtud del régimen sancionatorio

Junto al ámbito de la responsabilidad privada, debemos destacar la importancia de las fórmulas públicas de responsabilidad jurídica inherentes al *ius puniendi* del Estado. La LPRL dedica un apartado especial, en su capítulo séptimo, a la temática de las responsabilidades y sanciones. La responsabilidad jurídica se regula en el artículo 42 de la LPRL y el régimen sancionatorio público se remite en bloque a la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) (artículos del 11 al 13)<sup>29</sup>. Con carácter general, conviene señalar que se ha ido ampliando progresivamente el catálogo de infracciones y sanciones con proyección preventiva. Este régimen de responsabilidad

---

29 No cabe duda de la importancia del bloque sancionador administrativo, que ha tenido un importante desarrollo en la LISOS. Se ha previsto nuevos supuestos de sanciones graves y muy graves, acompañados de la previsión de importantes cuantías de sanciones, que pueden alcanzar hasta los cien millones de euros. Todo ello se refiere a un amplio catálogo sancionador que se proyecta sobre cuestiones de protección de la seguridad y la salud en el trabajo, por encima de las medidas relacionadas con la estricta prevención de los riesgos laborales en la empresa.

se refiere ampliamente a la responsabilidad patronal, pero no supone que dicha exigencia se anule o compense, en su caso, por la posible coexistencia de la responsabilidad jurídica de los trabajadores, por el incumplimiento de su deber de observar las medidas preventivas implementadas por las empresas. Ciertamente, se trata de planos de responsabilidad jurídica independientes. Este principio queda claramente contemplado en el artículo 5.3 de la Directiva 89/391/CEE, que considera que las obligaciones de los trabajadores en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo no afectarán al principio general de responsabilidad empresarial.

Existen igualmente otros supuestos de sanciones que se refieren específicamente a los incumplimientos en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En este sentido, podemos destacar la sanción correspondiente al incremento de un 10 % de las primas por accidente de trabajo o enfermedades profesionales, que se deberán abonar si las empresas incumplen sus obligaciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo. Conviene señalar en este punto que dicho recargo es una contramedida, opuesta a la reducción de hasta un 10 % de las mencionadas primas cuando las empresas se distinguen por el empleo de medidas propicias y eficaces en materia de prevención. Dicha sanción se puede contemplar en la disposición adicional segunda del Reglamento de colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, previstas en virtud del Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. Estas sanciones se pueden incrementar, como indica el propio reglamento, en el caso de que el incumplimiento de las obligaciones preventivas fuera reiterado. En este caso, dicho aumento del recargo podrá alcanzar hasta el 20 %. De igual modo, podemos destacar la proyección del Reglamento General de Cotización y Liquidación ante la Seguridad Social, dictado en virtud del Real Decreto 2064/1995, de 22 de diciembre. Esta disposición normativa permite que las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales puedan reducirse hasta un 10 % o, en su caso,

incrementarse hasta 20 %, dependiendo de que las empresas realicen una actuación preventiva eficaz, penalizando si incumplen sus obligaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo. Este supuesto se aplica igualmente respecto de las primas adicionales que corresponden a las empresas con especiales riesgos en el ámbito de las enfermedades profesionales.

La LISOS tipifica las infracciones administrativas, graduando su respuesta conforme a la gravedad del comportamiento infractor. Dicha labor de tipificación es una respuesta a los posibles incumplimientos del empresario en materia de prevención de riesgos laborales. A su vez, esta respuesta tiene una manifestación igualmente con *el ius puniendi* del Estado en el ámbito penal. En concreto, los artículos 316 y 317 del Código Penal tipifican esta situación como delito de peligro menos grave, pudiendo ser dolosos o culposos los incumplimientos empresariales en materia de prevención de riesgos laborales. Conviene destacar que en esta materia entrará en juego la proyección del principio de incompatibilidad de la responsabilidad penal y administrativa sobre la base del principio de *non bis in ídem*. Ello supone la imposibilidad de aplicar concurrentemente la sanción administrativa y la penal cuando se aprecie jurídicamente la existencia de los mismos sujetos, hechos y fundamentos jurídicos de aplicación. Es conocido el principio de *non bis in ídem*, que afecta al ámbito sancionador penal y administrativo, en aquellos casos que tengan una coincidente identidad sustantiva, así como una identidad de unidad procesal. Todo ello supone que la autoridad administrativa deberá suspender las actuaciones hasta que recaiga sentencia judicial. Únicamente en caso de ser exonerado, se podrán retomar las actuaciones del procedimiento administrativo sancionador en atención a los hechos declarados probados en el ámbito penal<sup>30</sup>.

---

30 El respeto al planteamiento fáctico judicial y la paralización del procedimiento administrativo son contenido procesal del *non bis in ídem* (Pérez, 1994, pp. 2279-2280).

De igual modo, conviene destacar la proyección de las relaciones e interferencias entre autoridades judiciales de distintos órdenes jurisdiccionales. Evidentemente, con la promulgación de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social (LJS), se ha producido una vis atractiva del proceso social respecto del ámbito contencioso administrativo<sup>31</sup>. Con todo, el artículo 42 de la LPRL contempla que la declaración de hechos probados prevista en una sentencia firme del orden contencioso-administrativo<sup>32</sup>, relativa a la existencia de una infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción especialmente en materia de recargo de prestaciones<sup>33</sup>. Ello supone otorgar, en principio, una mayor fiabilidad a la competencia contenciosa-administrativa sobre la social, descuidando el criterio de la especialidad jurisdiccional. Esta cuestión es importante en materia del recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad en los accidentes de trabajo<sup>34</sup>, que nos

31 La concurrencia de órdenes jurisdiccionales es posible, a pesar de que las últimas reformas han ido dirigidas a la atracción del mayor número de causas en materia preventiva al orden social de la jurisdicción. Por ello, el Tribunal Constitucional considera que carece de relevancia constitucional que se puedan producir resultados contradictorios entre decisiones judiciales provenientes de distintos órganos judiciales. Véase STC 24/1984 (RTC 1984, 24); STC 59/1996 (RTC 1996, 59); STC 30/1996 (RTC 1996, 30); STC 158/1985 (RTC 1985, 158); STC 70/1989 (RTC 1989, 70); STC 62/1984, de 21 de mayo (RTC 1984, 62); STC 34/2003, de 25 de febrero (RTC 2003, 34); y STC 21/2011, de 14 de marzo (RTC 2011, 21). Desde el punto de vista doctrinal, recomendamos la consulta del siguiente trabajo de investigación: Sempere (2008).

32 Los tribunales del orden social de la jurisdicción están condicionados en los procesos en los que dilucide la aplicación del recargo de prestación por los hechos declarados probados en una sentencia firme recaída en el orden contencioso-administrativo por infracción de las normas sobre seguridad y salud en el trabajo (artículo 42.5 de la LPRL).

33 En este sentido, se ha criticado la plena sumisión probatoria de la autoridad laboral a los hechos probados judiciales (García, 1989, p. 202). No obstante, debemos tener en cuenta que el relato fáctico contemplado en el acta de inspección tiene prevalencia si no es contradictorio con el pronunciamiento judicial.

34 Desde esta perspectiva, la jurisprudencia social reitera con relación al recargo de prestaciones, que no basta con la mera presencia de un accidente de trabajo, sino que es preciso que la infracción de las normas legales y reglamentarias previstas conlleve la violación de las medidas de seguridad. Por tanto, la infracción de la normativa en materia preventiva es un presupuesto necesario. Efectivamente, se trata de un presupuesto extensivo en la medida que la existencia del daño supone, en cierto modo, el propio fracaso de la acción preventiva del empresario. De

sitúa ante la propia compatibilidad para los supuestos de proyección sancionadora y no meramente indemnizatoria. El criterio legal es que la sanción administrativa es compatible con los recargos de prestaciones, lo que nos conduce a destacar su naturaleza indemnizatoria. Es decir, se trataría de un complemento que se adhiere y es compatible con cualquier tipo de responsabilidad. Ello no descuida la vertiente sancionadora, que también tiene una evidente proyección, puesto que su naturaleza punitiva se basa en una extensión del *ius puniendi* del Estado, que se proyecta sobre el ámbito de la Seguridad Social<sup>35</sup>.

## 10. La acción de la compensación del daño por la aplicación de las reglas de responsabilidad civil

Sin duda, un lugar especial y con evidente proyección práctica se encuentra en el ámbito de la responsabilidad civil sobre la prevención de riesgos laborales. Nos estamos refiriendo a la posible acción de las responsabilidades civiles, ya sean de naturaleza contractual o extracontractual, así como las responsabilidades administrativas e, incluso, penales<sup>36</sup>. En este sentido, el artículo 42 de la LPRL se refiere a las responsabilidades de las empresas, haciendo referencia expresa a la

---

igual modo, es preceptiva la relación necesaria de causalidad, a la que venimos refiriéndonos en este estudio. Véase STS (Social) de 8 de octubre de 2001 (RJ 2002, 1424); STS (Social) de 30 de junio de 2010 (RJ 2010, 6775); y STS (Social) de 30 de junio de 2003 (RJ 2003, 7694).

35 Con carácter general, conviene destacar la doctrina relativa a las sanciones derivadas de la supremacía de la Administración. Dicha situación especial estaría orientada a defender los intereses propios de la Seguridad Social, que se configura jurídicamente como un servicio público. Véase STC 94/1986 de 8 de julio (RTC 1986, 94); y Autos TC 721/1984 de 21 de noviembre, 150/1984 de 7 de marzo (RTC 1984, 150) y 781/1985 de 13 de noviembre (RTC 1985, 781).

36 Ciertamente, ocupa un especial protagonismo la concurrencia de responsabilidades de distinta naturaleza, abarcando las repuestas civiles, laborales, penales y administrativas ante la compensación del daño causado a la víctima. El ordenamiento contempla criterios para la resolución de las situaciones conflictivas, aunque dichos parámetros no son automáticos y dependen en gran medida de los supuestos de hechos y del ánimo protector en función de la lesión de los bienes jurídicos afectados.

responsabilidad civil de daños y perjuicios, la cual consiste en una primera manifestación de la reparación del daño, y, por ende, se produce la proyección del derecho de daños en el ámbito laboral. Este tipo de responsabilidad consiste en una imputación personal y directa al empresario respecto del daño producido por este, que se manifiesta en un daño a un empleado suyo. Con carácter general, la vinculación de dicha responsabilidad se genera por la vinculación entre el empresario y el trabajador en virtud de un contrato de trabajo<sup>37</sup>. Ello se produce en la vertiente de la responsabilidad jurídica civil de carácter contractual (artículo 1.101 del Código Civil). Por tanto, ello presupone necesariamente la existencia de un contrato de trabajo, pero, además, la responsabilidad se activa cuando se produce un daño lesivo, que tenga causa y efecto en el vínculo laboral<sup>38</sup>.

En los casos en los que el daño se produzca sin que medie dolo o culpa del empresario, estaremos ante aquellos supuestos que pueden ser inevitables o que no podían haberse previsto. El propio artículo 1105 del Código Civil contempla este supuesto en las situaciones de caso fortuito o fuerza mayor<sup>39</sup>. Con todo, conviene destacar que no se trata de una categoría jurídica ordinaria, que permita un margen de maniobra para la empresa. Al contrario, estamos ante un concepto

---

37 Desde este punto de vista, se ha sostenido doctrinalmente que las obligaciones preventivas tienen una evidente naturaleza jurídica, que se proyecta inevitablemente sobre el contrato de trabajo. Estaríamos, pues, ante una naturaleza igualmente privada, derivada de su fundamento contractual. La proyección de dichas obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales necesita imprescindiblemente de la preexistencia de un vínculo contractual (Gorelli, 1996, pp. 207-208).

38 En otras palabras, la jurisprudencia ha destacado que la activación de la responsabilidad contractual requiere que «la realización del hecho dañoso acontezca dentro de la rigurosa órbita de lo pactado y como preciso desarrollo del contenido negocial». Véase STS, Civil, de 19 de junio de 1984 (RJ 1987, 3251).

39 En este sentido, conviene señalar que en los supuestos en los que el accidente de trabajo se produzca aun habiendo medidas de seguridad, se podrá, no obstante, apreciar la concurrencia del caso fortuito, cuando se trate de situaciones imprevisibles que no se puedan ciertamente evitar. Véase STSJ País Vasco (Social) de 19 de diciembre de 2017 (JUR 2018, 34003). En este sentido, recomendamos igualmente la consulta del siguiente trabajo de investigación: Molina (2011).

excepcional, configurado para situaciones atípicas y, por tanto, excepcionales, que pueden dar lugar a los casos fortuitos y que no activan la responsabilidad jurídica de las empresas. Esta misma figura se contempla, con idéntico contenido restrictivo, en el artículo 5.4 de la Directiva 89/391/CEE, que se refiere a la «exclusión o la disminución de la responsabilidad de los empresarios por hechos derivados de circunstancias que les sean ajenas, anormales e imprevisibles, o de acontecimientos excepcionales, cuyas consecuencias no hubieran podido ser evitadas a pesar de toda la diligencia desplegada». Por tanto, desde el punto de vista de la regulación comunitaria, se resalta nuevamente el aspecto de la excepcionalidad de la situación, que permite que no se genere la acción de la responsabilidad jurídica de la empresa.

## 11. Conclusiones

Cuando se consuma el daño laboral, surge el problema de buscar la reparación y, consiguientemente, la tutela del trabajador afectado. En este sentido, no cabe duda de la concurrencia evidente de la LPRL y la LGSS, que es necesaria e incluso debe fomentarse su aproximación sobre la base del accidente de trabajo. Ciertamente, este doble plano de protección estará siempre presente y deberá ser atendido por el legislador. La coordinación de dichas disposiciones legales es evidente, en la medida que el bloque normativo preventivo (LPRL) estará orientado a buscar el propósito de evitar o reducir los accidentes de trabajo, mientras que la legislación de Seguridad Social (LGSS), junto con otros mecanismos de responsabilidad jurídica, permitirá la posibilidad de asegurar una reparación adecuada de los daños profesionales derivados del accidente de trabajo.

La referencia a las consecuencias jurídicas del daño laboral en sede preventiva tiene un efecto que beneficia a la protección jurídica de todos los trabajadores. Ello es especialmente importante si tenemos en cuenta el ámbito subjetivo de aplicación extensivo de la legislación

de prevención de riesgos laborales. Dicha protección afecta a cualquier tipo de trabajo y va mucho más allá del concepto de trabajo subordinado. En este sentido, cabe recordar que igualmente el trabajo autónomo se encuentra protegido en materia de protección de riesgos laborales. El accidente de trabajo ha tenido una importante proyección en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Muchas de las novedades en materia de accidente de trabajo han sido planteadas con el fin de evitar su proyección en la práctica y de buscar su finalidad preventiva. En esa línea, existe de forma indirecta un derecho de daños vinculado al accidente de trabajo. Este planteamiento implica la evidente conexión normativa existente entre la LPRL y la LGSS. Sin embargo, esta opción legislativa presupone una labor extraordinaria del intérprete jurídico, quien debe analizar de forma dispersa el conjunto de normas que se proyectan sobre dicha materia y que tiene consecuencias desde el punto de vista casuístico. Los daños laborales tienen una doble manifestación a través de la figura del accidente de trabajo y de las enfermedades profesionales. Esta afirmación se confirma con la configuración de ambas figuras en torno a su delimitación normativa prevista en la legislación de Seguridad Social.

La determinación de las responsabilidades empresariales es una de las cuestiones de mayor complejidad técnica. Esta dimensión se incardina igualmente en el ámbito del derecho de prevención de riesgos laborales. Se trata de analizar el régimen jurídico de fijación de las responsabilidades patronales en caso de incumplimiento de los deberes preventivos previstos legalmente. Como estamos indicando, en estos casos, el sujeto prototípico que asume la responsabilidad será la empresa, puesto que es esta la que se configura legalmente como deudora de seguridad y salud en el trabajo; y es el empleador quien con la organización de su actividad empresarial genera los riesgos laborales, los cuales se proyectan sobre sus empleados como consecuencia del desarrollo de la actividad productiva.

El régimen de responsabilidad múltiple existente en la actualidad nos permite esbozar el análisis de una protección del daño de forma transversal. Ello da lugar a la presencia de una responsabilidad articulada en distintos planos, que en muchos casos muestra deficiencias desde el punto de vista de su coordinación. En este sentido, podemos destacar que se adolece de una deficiente coordinación en el régimen de responsabilidad jurídica previsto legalmente, que en muchos casos da lugar a la aplicación de distintas fórmulas de compensación del injusto. Legalmente, se contempla un régimen prolijo de responsabilidad, que genera supuestos de concurrencia de responsabilidades. Sin duda, una cuestión esencial para comprender el régimen de responsabilidad empresarial se refiere a su carácter multidisciplinar y transversal. Ello supone que la responsabilidad de las empresas derivadas del incumplimiento de los deberes de seguridad y salud en el trabajo no es única, sino que ante dichos incumplimientos se puede activar un sistema de responsabilidad múltiple.

La responsabilidad de Seguridad Social cumple con la función reparadora del daño producido al trabajador, atendiendo automáticamente a las situaciones de necesidad ligadas al resultado lesivo. Asimismo, dicha responsabilidad satisface el fin preventivo, aun indirectamente. Esta función preventiva se consigue mediante distintos mecanismos, en especial por medio de la reducción de la cotización por contingencias profesionales en caso de aplicación de medidas preventivas eficaces. Aunque la acción protectora de la Seguridad Social no esté dirigida directamente a la función preventiva de los riesgos profesionales, ciertamente las prestaciones sociales juegan un papel básico en la reparación de las situaciones de necesidad; y protegen, por tanto, un riesgo, aunque no lo prevengan. Por tanto, se produce de manera inevitable una conexión entre el sistema de prevención de riesgos laborales y la acción protectora de la Seguridad Social en materia de riesgos profesionales. La reparación de los daños por la Seguridad Social viene a complementar los objetivos legales prevencionistas, lo que hace que

la prevención de riesgos profesionales no sea una cuestión ajena al sistema de protección social.

## Referencias

- Almendros, M. A. y Díaz, M. T. (1996). El delegado de prevención en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En R. Escudero (coord.), *La Ley de Prevención de Riesgos Laborales: XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (pp. 475-500). Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Álvarez, A. (2001). *El delegado de prevención. Estudio crítico en su régimen jurídico*. Comares.
- Arastey, M. L. (2011). Accidentes de trabajo: últimos criterios de la jurisprudencia social sobre valoración del daño. *Actum Social*, (48). Editorial Francis Lefebvre (versión electrónica).
- Brooks, A. (1994). Judicial interpretations of general duties of care: some hidden problems in occupational health and safety legislation. *University of New South Wales Law Journal*, 17(2), 475-519. <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/UNSWLawJl/1994/17.pdf>
- Cardenal, M. (1998). Criterio del Tribunal Supremo acerca de la elección de los delegados de prevención y el respeto a la proporcionalidad con la representación unitaria. *Aranzadi Social*, (3), 2571-2575.
- Consejo de las Comunidades Europeas (1989). Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Luxemburgo: 12 de junio de 1989. <https://www.boe.es/doue/1989/183/L00001-00008.pdf>

- Fernández, L. (1995). El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos. *Actualidad Laboral*, (3), 817-841.
- Fernández, L. (2001). *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa reglamentaria*. Dykinson.
- González, E. (1996). *La prevención de riesgos laborales: funciones, contenido y efectos* [ponencia]. VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Valladolid, España.
- Gorelli, J. (1996). Obligaciones y responsabilidades del trabajador en materia de seguridad e higiene en el trabajo. En A. Ojeda, M. R. Alarcón y M. J. Rodríguez (coords.), *La prevención de riesgos laborales: aspectos clave de la Ley 31/1995* (pp. 189-254). Aranzadi.
- Jefatura de Estado (1995a). Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales. Madrid: 8 de noviembre de 1995. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-24292-consolidado.pdf>
- Jefatura de Estado (1995b). Ley Orgánica 10/1995, del Código Penal. Madrid: 23 de noviembre de 1995. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-25444-consolidado.pdf>
- Macías, M. C. y Urbano, A. (2022). Jurisdicción social y siniestralidad laboral: los órganos jurisdiccionales sociales en cien años de historia. *Lex Social: Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, 12(2), 1-23. <https://doi.org/10.46661/lexsocial.7366>
- Martín, A. y García, J. (2008). *Accidente de trabajo: delimitación legal* (t. I). Civitas.
- Ministerio de Gracia y Justicia (1889). Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se publica el Código Civil. Madrid: 24 de julio de 1889. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1889/BOE-A-1889-4763-consolidado.pdf>
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (1995). Real Decreto 2064/1995, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad

Social. Madrid: 22 de diciembre de 1995. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1996/BOE-A-1996-1579-consolidado.pdf>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015a). Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. 23 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11430-consolidado.pdf>

Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2015b). Real Decreto Legislativo 8/2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Madrid: 30 de octubre de 2015. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11724-consolidado.pdf>

Ministerio de Trabajo (1971). Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Madrid: 9 de marzo de 1971. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1971-380>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (1997). Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Madrid: 17 de enero de 1997. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1997/BOE-A-1997-1853-consolidado.pdf>

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000). Real Decreto Legislativo 5/2000, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Palma de Mallorca: 4 de agosto de 2000. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2000/BOE-A-2000-15060-consolidado.pdf>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995). Real Decreto 1993/1995, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Madrid: 7 de diciembre de 1995. <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-26716-consolidado.pdf>

- Molina, C. (2011). El recargo de prestaciones por infracción del deber de evaluar los riesgos psicosociales: la doctrina judicial hace «justicia disuasoria». *Aranzadi Social*, 3(22).
- Monereo, J. L. y Fernández, J. A. (2005). Políticas públicas. Política preventiva y política de Seguridad Social. En J. L. Monereo, C. Molina y M. N. Monereo (dirs.), *Tratado práctico a la legislación reguladora de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Régimen jurídico de la prevención, argumentación, gestión y responsabilidad* (pp. 113-134). Comares.
- Montoya, A. (1996). El accidente de trabajo y la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales. *La Ley: Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Bibliografía*, (3), 1325-1329.
- Moreno, J. M. (2022). El orden social como garante del cumplimiento de prevención y reparación de riesgos: vis atractiva, conflictividad incesante pospandemia. *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, (468), 195-205.
- Moreno, M. N. (1996). La seguridad y salud en el trabajo: el deber de prevención de riesgos profesionales. Un análisis desde la perspectiva de la Directiva 89/391/CEE. En J. L. Monereo (coord.), *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral: XII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (pp. 545-608). Universidad de Granada.
- Pérez, L. (1994). El *non bis in idem* en el derecho sancionador laboral: la jurisprudencia de la última década. *Aranzadi Social*, (2), 2273-2317.
- Rodríguez, M. J. y Pérez, G. (2002). *Las elecciones sindicales en la empresa y en el centro de trabajo*. Civitas.

- Sempere, A. V. (2008). ¿Cuál es la jurisdicción competente para determinar la responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo? *Aranzadi Social*, (1).
- Valdés, F. (1997). Los derechos de participación en la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales. En M. E. Casas, M. C. Palomeque y F. Valdés (coords.), *Seguridad y salud en el trabajo: el nuevo derecho de prevención de riesgos profesionales* (pp. 67-126). La Ley-Actualidad.
- Vida, J. (1970). Régimen jurídico de la protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: estudio crítico. *Revista de Trabajo*, (31), 5-26.