

La agravación de responsabilidad por accidente de trabajo y enfermedad profesional en la doctrina del Tribunal Constitucional

La actividad de la Administración Laboral en materia de seguridad e higiene en el trabajo puede dar lugar en la práctica, y en estricta aplicación de la vigente legislación de esta naturaleza, a la simultánea utilización de una doble vía sancionadora para unos mismos hechos infractores. Nos referimos a aquellos supuestos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales en que concurren, junto al resultado dañoso (el accidente o la enfermedad), la falta de medidas de seguridad en el trabajo a que se refiere el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social de 1974.

(Este artículo es resumen y reproducción del publicado bajo el mismo título por el autor en el número 25 de la Revista Española de Derecho del Trabajo).

Esta doble acción sancionadora de la administración es motivada, de una parte, por la aplicación del régimen sancionador general, al amparo de los artículos 156, 157 y 158 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 y el (obviamente también de aplicación) artículo 57 del Estatuto de los Trabajadores, que se traduce básicamente en la imposición de sanciones económicas de mayor o menor cuantía, en función de la gra-

vedad de la falta, por las Autoridades Administrativas Laborales (Dirección Provincial de Trabajo, Dirección General de Trabajo, respectivas Autoridades Autonómicas, Ministro de Trabajo o Consejo de Ministros en su caso, a propuesta de la Inspección de Trabajo) y, de otra, por la aplicación, también en base a la previa actuación de la Inspección de Trabajo, por el Director Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, del artículo 93 de la Ley



**D. LEODEGARIO FERNANDEZ
MARCOS**

*Doctor en Derecho
Profesor Titular de Derecho del Trabajo
de la Universidad de Madrid
Inspector Técnico de Trabajo
y Seguridad Social.*

General de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, que prevé un recargo del 30 al 50 por 100 en todas las prestaciones económicas debidas por accidente de trabajo o enfermedad profesional cuya causa sea debida a la omisión de las preceptivas medidas de prevención.

La revisión jurisdiccional de estas actuaciones administrativas competen a órdenes judiciales distintas. Las resoluciones de las autoridades administrativas laborales, basadas en lo que llamamos régimen sancionador general de las infracciones de seguridad e higiene, se revisan ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. La revisión de las resoluciones, también admi-

nistrativas, del Director Provincial del INSS, derivadas del régimen sancionador especial que el artículo 93 de la Ley General de Seguridad Social representa, competen al orden jurisdiccional laboral, por cuanto revisables ante la Magistratura de Trabajo de instancia son recurribles ante los órganos superiores de esta jurisdicción: Tribunal Central de Trabajo o Sala Sexta del Tribunal Supremo.

Esta doble revisión jurisdiccional, la contencioso-administrativa y la laboral, puede producir resultados contradictorios, al contemplar, desde ópticas distintas, unos mismos supuestos de hecho, con vulneración del principio de seguridad jurídica, como ha puesto de relieve la reciente Sentencia 158/1985 de 26 de noviembre («BOE» de 17 de diciembre) del Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de amparo 676/1984.

Esta contradicción entre distintas resoluciones judiciales firmes que, de producirse, tienen su base y son causadas por la previa actuación ad-

ministrativa, no es sino la consecuencia del estado legislativo vigente, que permite la duplicidad de la actividad sancionadora de la Administración al amparo del régimen sancionador general, por un lado, y del régimen sancionador especial del artículo 93 de la Ley General de Seguridad Social, por otro.

Sobre este aspecto concreto de la legislación de seguridad e higiene en el trabajo, se pronuncia esta sentencia del Tribunal Constitucional, sentando una importante doctrina jurídica, que ha de pesar, sin duda, en el futuro de la normativa de esta naturaleza.

DOCTRINA SENTADA POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La normativa sancionadora en materia de seguridad e higiene en el trabajo descansa en el principio general de independencia y compatibilidad de responsabilidades de todo orden y naturaleza.

Así, el artículo 55 de la vigente Ordenanza General de Seguridad e Hi-

giene de 9 de marzo de 1971 establece terminantemente que: «Salvo precepto legal en contrario, las responsabilidades que exijan las Autoridades del Ministerio de Trabajo, o que declare la jurisdicción del trabajo, por incumplimiento de las disposiciones que rijan en materia de seguridad e higiene en el trabajo, serán *independientes y compatibles* con cualesquiera otras de índole civil, penal o administrativa, cuya determinación corresponde a otras jurisdicciones o a otros órganos de la Administración Pública.»

Esta compatibilidad de independencia de sanciones se reitera en el propio artículo 93 de la Ley General de Seguridad Social de 30 de mayo de 1974, cuyo apartado 3 dice: «la responsabilidad que regula este artículo es independiente y compatible con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción.»

Estos categóricos pronunciamientos sobre independencia y compatibilidad de sanciones, incluso administrativas, recogidas en los textos legales de seguridad e higiene, responden sin duda a la especial importancia que el ordenamiento otorga a las infracciones en esta materia, en coherencia con la importancia de los bienes jurídicos que se trata de proteger: la vida, integridad física y salud de los trabajadores (1).

No cabe olvidar, sin embargo, que la legislación básica de seguridad e higiene aquí analizada: Ordenanza General de 1971 y Ley de Seguridad Social de 1974 es de carácter preconstitucional y apenas resultó afectada por el Estatuto de los Trabajadores de 1980. Su aplicación, como la de la integridad del ordenamiento

(1) La atención del ordenamiento a la seguridad e higiene no se limita únicamente al orden administrativo. La Ley Orgánica de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal de 25 de junio de 1983 crea una nueva figura delictiva, tipificada en el artículo 348-bis, bajo la rúbrica de «Delitos contra la seguridad en el trabajo»: «Los que estando legalmente obligados no exijan o faciliten los medios, o procuren las condiciones para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene exigibles, con infracción grave de las normas reglamentarias, y poniendo en peligro su vida e integridad física, serán castigados con la pena de arresto mayor o multa de 30.000 a 150.000 pesetas». Sobre responsabilidad penal, ver Arroyo Zapatero, *La protección penal de la seguridad en el trabajo*, Madrid, 1981. También Fernández Marcos, *La Seguridad e Higiene en el Trabajo ante la reforma del Código Penal*, en «Revista Política Social», n.º 40, págs. 7 a 34.



to jurídico, debe adecuarse a los principios consagrados en la Constitución de 1978, que instaura un nuevo orden jurídico y político y, sobre todo, a la autorizada interpretación que de ellos hace el Tribunal Constitucional.

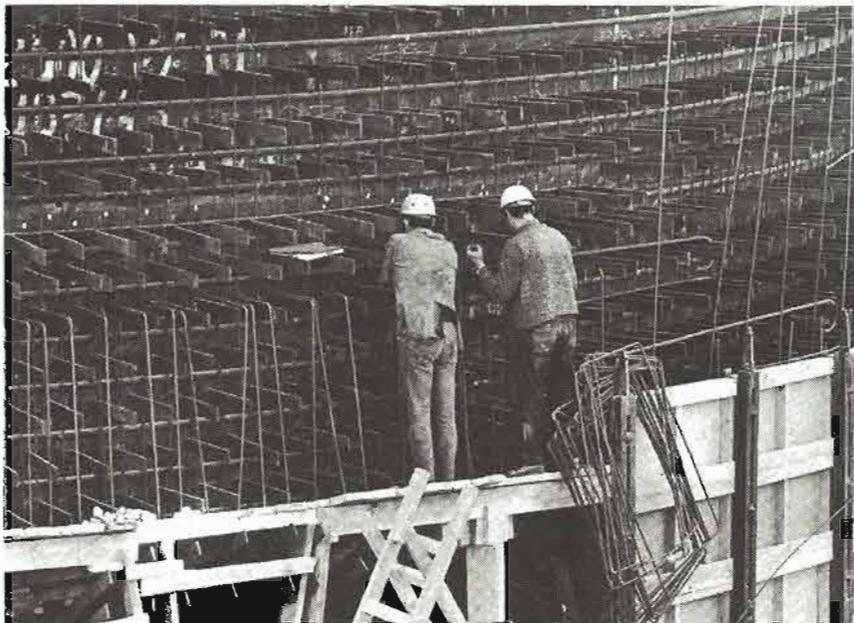
Este Alto Tribunal ha venido elaborando desde su creación una extensa doctrina que, en ocasiones, ha supuesto una auténtica reinterpretación de numerosos preceptos legales, adaptándolos, en fundamentación rigurosa, a los principios jurídicos básicos inspiradores de la Norma Fundamental. Principios tales como el de igualdad, el de legalidad, el de no discriminación, el del contenido esencial del derecho, el de tutela judicial efectiva, etc., interpretados a la luz de la Constitución de 1978, vienen siendo sistemáticamente aplicados por el Tribunal Constitucional en sus Sentencias al otorgar o denegar los recursos de amparo que ante él se formulan, y modificando a veces de esta forma la aplicación e interpretación del derecho anteriormente consolidado.

Es precisamente uno de estos principios inspiradores del nuevo orden constitucional, el *principio de «non bis in idem»*, el que se apunta ahora referido a la materia concreta que tratamos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 158/1985 de 26 de noviembre, al estimar parcialmente el Recurso de Amparo 676/1984, sin duda la primera en que la materia de seguridad e higiene en el trabajo accede a su alta consideración.

La independencia y compatibilidad de sanciones de todo orden en materia de seguridad e higiene viene siendo criterio general de la legislación vigente en la materia.

Aunque son, ciertamente, argumentos de orden procesal los determinantes del fallo de la Sentencia (en concreto, el sentido interpretativo del artículo 160 de la Ley de Procedimiento Laboral) los fundamentos jurídicos en los que el fallo se basa y que aplica para llegar a éste contienen valiosos pronunciamientos doctrinales sobre la doble actividad sancionadora, que en el orden administrativo se producen por la aplicación simultánea de la legislación ordinaria de seguridad e higiene en el trabajo y del régimen sancionador especial del artículo 93 de la Ley de Seguridad Social.

Los hechos que sirven de apoyo al



pronunciamiento del Tribunal Constitucional son básicamente los siguientes:

La Inspección de Trabajo levanta Acta de Infracción, por contravención de determinados artículos de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 9 de marzo de 1971 (régimen sancionador ordinario), con ocasión de accidente de trabajo en el que se produce la muerte de dos trabajadores y la enfermedad grave de otros tres. Los recursos a que da lugar esta actuación administrativa, primero en esta vía, y, agotada ésta, en vía contenciosa, acaban en Sentencia de la Audiencia Territorial, que revoca las resoluciones impugnadas y niega como probadas la existencia de las infracciones apreciadas por la Inspección de Trabajo.

Paralelamente, la Dirección Provincial del INSS impone a la empresa infractora el recargo en las prestaciones a que se refiere el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social, en base a la omisión de medidas de seguridad comprobadas en el Acta de la Inspección de Trabajo. Los recursos subsiguientes contra esta decisión administrativa terminan en sentencia del Tribunal Central de Trabajo, que desestima el Recurso de Suplicación interpuesto contra la sentencia de instancia que había confirmado la Resolución del Director Provincial del INSS. Es decir, para el Tribunal Central de Trabajo resultan probadas las infracciones recogidas en el Acta de Infracción de la Inspección

de Trabajo que está en el origen de las dos revisiones jurisdiccionales, la laboral y la contencioso-administrativa.

Ambas jurisdicciones enjuician los mismos hechos, base de las dos actuaciones administrativas recurridas y cuya causa procede de la misma Acta de la Inspección de Trabajo y de las mismas pretendidas infracciones reglamentarias, con resultados a todas luces contradictorios.

Esta contradicción permite al Tribunal Constitucional, para resolver la cuestión planteada, sentar autorizadas precisiones doctrinales que estimamos de especial interés en la materia que tratamos.

Cabe destacar de esta Sentencia:

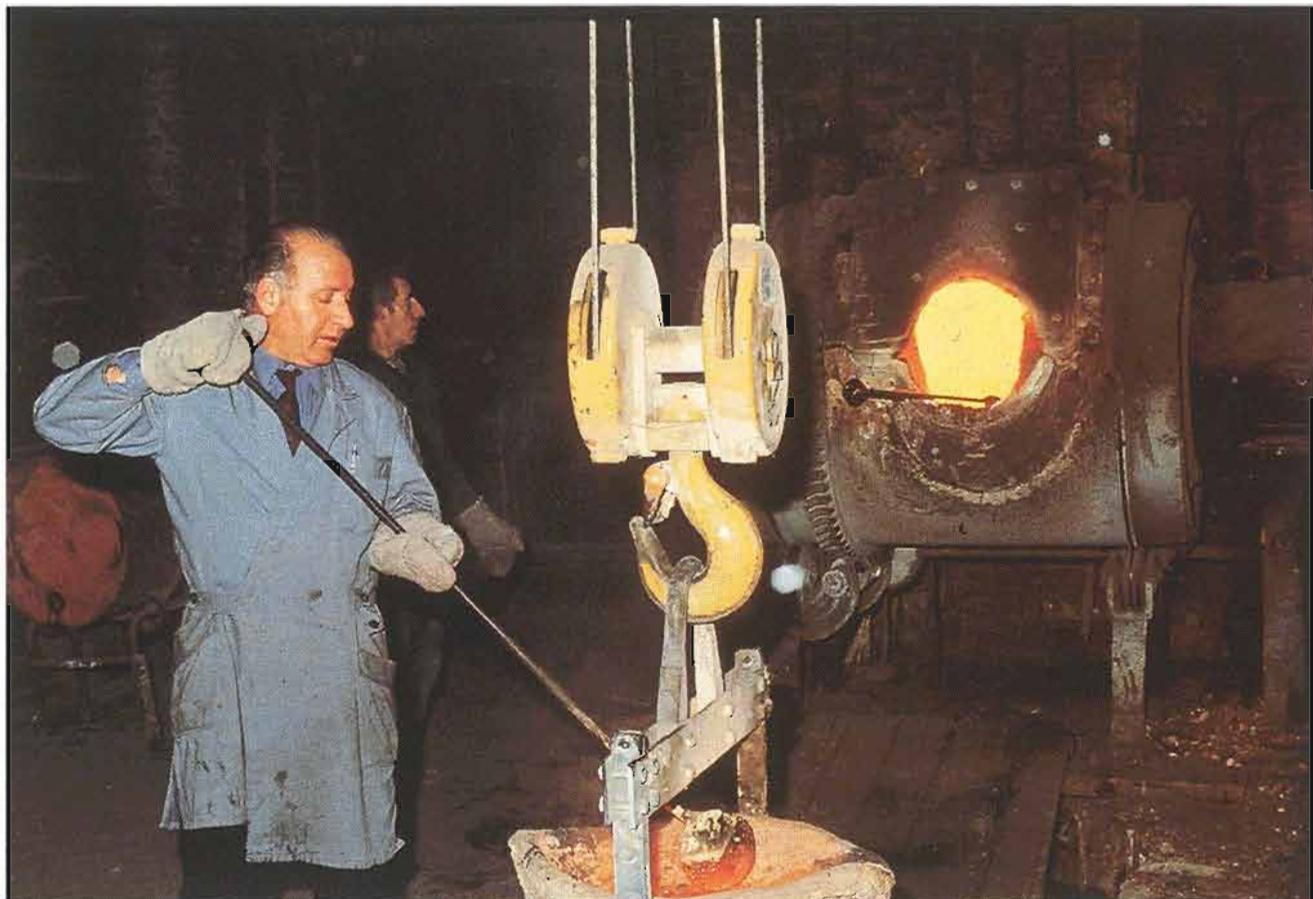
Naturaleza sancionadora del recargo de las prestaciones

Se ratifica constitucionalmente, siguiendo la doctrina jurídica más autorizada, el carácter puramente sancionador y no indemnizatorio del recargo en las prestaciones que establece el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social. Textualmente, se declara, en fundamento jurídico número dos que «el recargo que prevé el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social constituye una responsabilidad a cargo del empresario, extraordinaria y puramente sancionadora, que, por ello, ha de ser interpretada de manera restrictiva, según dilata jurisprudencia del Tribunal Central de Trabajo.

Para su imposición son precisas la concurrencia de dos circunstancias

La doble vía viene representada por la actividad administrativa sancionadora de régimen común u ordinario y la actividad sancionadora especial del artículo 93 de la Ley de Seguridad Social, sobre recargo en las prestaciones.

A raíz de esta Sentencia del Tribunal Constitucional entra en crisis el criterio general de independencia y compatibilidad de sanciones y se hace más acusada y perentoria la modificación de la legislación sancionadora vigente.



Para el Tribunal Constitucional el principio general de derecho «non bis in idem» es un principio rector e inspirador del ordenamiento jurídico.

reiteradamente exigidas por aquella jurisprudencia: por una parte que exista una infracción concreta de un precepto que establezca una medida de seguridad determinada para evitar un riesgo o, en su caso, las consecuencias del mismo; por otra, que haya un nexo causal entre la infracción y el accidente».

Con esta declaración terminante y concisa se avala constitucionalmente la jurisprudencia más firme y constante sobre la aplicación del artículo 93, bien que esta interpretación restrictiva del precepto parece estar en pugna con el contenido progresivamente ampliatorio que al mismo han dado las sucesivas redacciones de las Leyes de Accidente de Trabajo y Seguridad Social que expusimos en el apartado anterior. El principio de seguridad jurídica parece prevalecer sobre la ambiciosa intención globalizadora del legislador.

Entendemos que subsistan, como causa de agravación de la responsabilidad del empresario, la infracción de las «elementales normas de salubridad», o las «de adecuación personal a cada trabajo», expresiones contenidas en la última redacción

del artículo 93, pero siempre que las concretas medidas de seguridad necesarias para hacer realidad esta ambigua obligación empresarial sean previstas por un texto reglamentario.

La aplicación del principio «non bis in idem»

Una segunda precisión, que estimamos de la mayor trascendencia, es la aceptación y aplicación que hace el Tribunal Constitucional del principio «non bis in idem» en el caso enjuiciado.

No es la primera vez que el principio «non bis in idem» es invocado por el Tribunal Constitucional, ratificando su vigencia como principio informador del orden jurídico. Numerosas Sentencias anteriores han conformado una amplia elaboración doctrinal de este principio, que de nuevo aquí se afirma como aplicable.

Nada mejor para su adecuada comprensión que reproducir los asertos constitucionales:

—«El principio general del derecho, conocido por "non bis in idem" supone, en una de sus más conoci-

das manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones (administrativa y penal) en los casos en que se aprecie la identidad de sujeto, hecho y fundamento, sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración (relación de funcionario, servicio público, concesionario, etc.) que justifique el ejercicio del "jus puniendi" por los Tribunales y, a su vez, la potestad sancionadora de la Administración.» (S.T.C. 2/1981 de 30 de enero).

—«Si bien no se encuentra recogido expresamente en los artículos 14 a 30 de la Constitución que reconocen los derechos y libertades susceptibles de amparo, no por ello cabe silenciar que ... va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidas principalmente en el artículo 25 de la Constitución. Por otro lado es de señalar que la *tendencia de la legislación española reciente, en contra de la legislación anterior, es la de recoger expresamente el principio de referencia.*» (S.T.C. 2/1981 de 30 de enero).

—Para la Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1983 de 3 de octubre, el principio «non bis in idem» determina «una interdicción de la duplicidad de sanciones administrativas y penales, respecto de unos mismos hechos, pero conduce también a la imposibilidad de que, cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y, en cada uno de ellos, ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, el enjuicia-

miento y la calificación que en el plan jurídico puedan producirse, se hagan con independencia, si resultan de la aplicación de normativas diferentes, pero que no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que *unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.*».

Esta doctrina constitucional sobre el principio «non bis in idem» se reproduce en la Sentencia 62/1984 de 21 de mayo, y a ésta, a su vez, se remite expresamente la Sentencia 158/1985 de 26 de noviembre: «no puede aceptarse como irremediable una contradicción producida mediante el examen paralelo e independiente realizado por dos órganos jurisdiccionales distintos respecto de la autoría de unos mismos hechos ... Es evidente, por el contrario, que a los más elementales criterios de la razón jurídica, repugna aceptar la firmeza de distintas resoluciones judiciales, en virtud de las cuales resulta que unos mismos hechos ocurrieron y no ocurrieron, o que una misma persona fue su autor y no lo fue. Ello vulneraría, en efecto, el principio de seguridad jurídica que, como una exigencia objetiva del ordenamiento, se impone al funcionamiento de todos los órganos del Estado en el artículo 9, número 3, de la Constitución Española. Pero, en cuanto a dicho principio, integra también la expectativa legítima de quienes son justiciables a obtener para una misma cuestión una respuesta inequívoca de los órganos

La tendencia de la legislación española reciente, en contra de la legislación anterior, es la de recoger expresamente el principio de referencia.

La vigente legislación de seguridad e higiene en el trabajo permite la utilización de una doble vía sancionadora por parte de la Administración Laboral.

encargados de impartir justicia, ha de considerarse que ello vulneraría asimismo el derecho subjetivo a una tutela jurisdiccional efectiva, reconocida por el artículo 24-1 de la Constitución, pues no resulta compatible la efectividad de dicha tutela y la firmeza de pronunciamientos judiciales contradictorios. Frente a éstos, por tanto, ha de reconocerse la vía de amparo constitucional en el supuesto de que ningún otro instrumento procesal ante la jurisdicción ordinaria hubiere servido para reparar la contradicción.»

Por último, la sentencia 158/1985 reitera lacónicamente «unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado» y que «esta negación del principio de contradicción vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva, consagrado en el artículo 24-1 de la Constitución.»

La exclusión de la doble sanción sobre los mismos hechos infractores («non bis in idem»), adquiere así rango constitucional suficientemente acreditado y constituye una poderosa llamada de atención para la *modificación de la normativa vigente en la materia, en este aspecto concreto.*





aplicación en el campo administrativo del régimen sancionador ordinario y del régimen sancionador especial, que para los supuestos comprendidos en el artículo 93, ampara la vigente normativa de seguridad e higiene en el trabajo, y que condiciona el reparto de competencias entre los dos órganos jurisdiccionales revisores.

No falta en la fundamentación jurídica de esta Sentencia una apreciación crítica y una clara invitación a la modificación de este estado legislativo: «Sería, sin duda, de desear —dice el intérprete de la Constitución— que el legislador previese este tipo de conflictos, estableciendo mecanismos para su solución dentro de la justicia ordinaria. Pero mientras esto no ocurra y no haya otra vía que la del recurso de amparo para garantizar el derecho vulnerado, este Tribunal ha de buscar los medios de asegurar este derecho, que de otro modo quedaría sin protección.» (2).

Se afirma, pues, categóricamente, la plena vigencia constitucional del principio «non bis in idem» en los supuestos de concurrencia de sanciones administrativas que ahora permite el artículo 93 de la Ley de Seguridad Social.

CONCLUSIONES

De la doctrina establecida en esta Sentencia del Tribunal Constitucional cabe extraer, en nuestra opinión, las siguientes conclusiones:

1. La preeminencia por su rango constitucional del principio «non bis in idem» como principio básico del ordenamiento jurídico.
2. La evidente crisis del principio de independencia y compatibilidad de sanciones que, como criterio sancionador general, contiene los textos positivos de seguridad e higiene.
3. La necesidad de que el legislador adapte y modifique la normativa vigente en aquellos casos en que sepueda vulnerar este principio. ■

(2) Este llamamiento al legislador, en vista de la «panoplia muy amplia de armas de que el ordenamiento jurídico dispone», en materia de seguridad e higiene en el trabajo, se hace también por M. ALONSO OLEA al comentar esta sentencia, en *Jurisprudencia constitucional...*, cit., t. III, 1986, págs. 230-231.

No se nos oculta que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en esta Sentencia nos hacen referencia directa (ni hubieran podido hacerlo, de acuerdo con la Ley Orgánica que regula su actuación) a la doble actividad administrativa sancionadora que se da en los casos del artículo 93 de la Ley de Seguridad Social.

El Tribunal se pronuncia y aplica el principio «non bis in idem» sobre los resultados contradictorios a que han llegado dos Sentencias judiciales firmes de distintas órdenes jurisdiccionales, al enjuiciar en revisión unos mismos hechos.

«Es cierto, razona el Alto Tribunal, que existen materias jurídico-laborales atribuidas a la jurisdicción laboral y otras que corresponden al conocimiento de la Administración del Trabajo y que son revisados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pero el reparto de competencias obedece, en gran medida, a razones históricas y convencionales y no a un principio general.»

En virtud de este reparto de competencias corresponde a la jurisdicción social el conocimiento de los pleitos de seguridad, fórmula amplísima que no consiente más excepciones que las terminantemente contenidas en una ley. A la Administración, por su parte, compete velar por el cumplimiento de las disposiciones legales en materia laboral, pudiendo imponer sanciones en caso de infracciones de tales disposiciones por parte de los empresarios, cuya impugnación se efectua-

rará, agotada la vía administrativa, ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

En su esfera de atribuciones cada jurisdicción conoce cuestiones diferentes y diferentes serán, en consecuencia, los efectos de sus resoluciones. De la Sentencia laboral en los pleitos de Seguridad Social se seguirá la concesión o denegación de una prestación; de la Sentencia contencioso-administrativa se seguirá la confirmación o denegación de la sanción impuesta por la Administración.

El recargo en las prestaciones, en los casos del artículo 93 de la Ley de Seguridad Social es para el Tribunal Constitucional, como antes se ha dicho, una medida sancionadora de la Administración contra el empresario infractor, pero en cuanto esta medida sancionadora conlleva una mejora de las prestaciones debidas al trabajador por el accidente o enfermedad profesional, se convierte para éste en una prestación sobreañadida de seguridad social, que justifica la dualidad jurisdiccional revisora.

Los resultados contradictorios alcanzados, concluye el Tribunal, no residen en la dualidad jurisdiccional, sino en «los criterios informadores del reparto de competencias llevado a cabo por el legislador entre las jurisdicciones contencioso-administrativa y laboral».

Si prescindimos, sin embargo, de estos aspectos procesales, parece claro que la contradicción judicial es causada por la previa y simultánea