TRIBUNAL SUPREMO
Sentencia 852/2026, de 3 de noviembre de 2026
Sala de lo Social
Rec. n.º 4863/2024

SUMARIO:

Recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad. Superación del plazo máximo del expediente administrativo iniciado de oficio (135 días). Efectos. La complejidad de la figura del recargo prestacional obliga a mantener su naturaleza *sui generis,* que cumple funciones tanto sancionadoras como indemnizatorias, lo que explica su compatibilidad tanto con las sanciones administrativas como con la responsabilidad civil derivada del mismo accidente de trabajo o enfermedad profesional. No hay que olvidar que el artículo 25 de la LPAC de 2015 diferencia: A) Procedimientos de los que pueda derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, en los que opera el silencio administrativo negativo. B) Procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, en los que se produce la caducidad. El expediente administrativo de recargo prestacional se incluye en el primer supuesto porque puede conllevar el reconocimiento de derechos a favor del trabajador accidentado, que no debe verse perjudicado por la inactividad de la Administración pública. Por lo tanto, hay que distinguir: A) Cuando se trata de un expediente sancionador (una sanción administrativa de la LISOS) y se excede el plazo máximo, el procedimiento administrativo ha caducado pero la inactividad de la autoridad laboral no perjudica a un tercero, sino que las consecuencias del incumplimiento del plazo solamente revierten en el causante del retraso: la Administración. B) Cuando es un expediente de recargo prestacional, la demora de la Administración no debe perjudicar al trabajador. Es cierto que, si el recargo prestacional no ha prescrito, es dable iniciar otro expediente administrativo. Pero no debe condicionarse el reconocimiento del recargo a favor del trabajador accidentado a que la acción no haya prescrito, ni obligar a tramitar otro expediente administrativo, con la consiguiente demora. Cuando ya se ha tramitado el preceptivo expediente, la superación del plazo máximo únicamente significa que se entiende denegado por silencio administrativo y el interesado puede acudir a los tribunales para solicitar el reconocimiento de su derecho al recargo, sin más demora. En el caso de que se declarase la caducidad del expediente: a) Cuando el recargo hubiera prescrito, el trabajador no percibiría el aumento de su prestación de la Seguridad Social, lo que podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública y b) Aunque el recargo no hubiera prescrito, se obligaría a tramitar un nuevo expediente administrativo que finalizaría con una resolución administrativa que sería impugnable de nuevo ante los tribunales. A juicio de la Sala, la superación del plazo máximo solamente conlleva la denegación por silencio administrativo negativo, lo que permite que en el primer proceso judicial se enjuicie el fondo del asunto: determinar si ha habido un incumplimiento empresarial de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo causante del accidente laboral o enfermedad profesional que justifique la imposición del recargo sobre prestaciones económicas de la Seguridad Social. Pleno. **Voto particular.** Aunque la jurisprudencia haya configurado el recargo como una figura singular, con elementos indemnizatorios y prestacionales junto a otros represivos y disuasorios, esa naturaleza mixta no puede servir para excluir las garantías constitucionales que protegen a quienes son objeto de una sanción. No hay que olvidar que el recargo surge como consecuencia de un

incumplimiento empresarial de las normas de prevención de riesgos laborales y que, tras la tramitación de un expediente administrativo, impone al empresario una obligación económica de carácter claramente punitivo. Por ello, deben considerarse plenamente aplicables principios como el de legalidad, tipicidad, culpabilidad, proporcionalidad y prohibición de la doble sanción. Ante esa realidad, el intérprete no puede erigirse en poder normativo que clarifique o mute la situación, pero sí está obligado a aplicar las normas de manera coherente y respetuosa con la jerarquía normativa y restantes principios que presiden esa tarea. En nuestro caso deberíamos partir de una premisa clara: o se admite que la naturaleza prestacional del recargo debe permitir su aseguramiento (pese al tenor de la LPRL y de la LGSS) o se aplican las garantías propias de las sanciones. Pero lo que acaba sucediendo es que no sucede ni lo uno (la empresa necesariamente ha de afrontar las obligaciones derivadas del recargo con su propio patrimonio) ni lo otro (so pretexto de la naturaleza mixta o prestacional se evita el juego de principios propios de las sanciones). Debería de haberse proyectado sobre el litigio la garantía procedimental arbitrada por nuestro ordenamiento para la tramitación de sanciones administrativas, sin que a ello pueda oponerse la peculiar ontología que al recargo viene atribuyéndose.

PONENTE:

Don Juan Molins García-Atance

Sentencia

Magistrados/as
CONCEPCION ROSARIO URESTE GARCIA
ANTONIO VICENTE SEMPERE NAVARRO
ANGEL ANTONIO BLASCO PELLICER
SEBASTIAN MORALO GALLEGO
JUAN MOLINS GARCIA-ATANCE
IGNACIO GARCIA-PERROTE ESCARTIN
JUAN MANUEL SAN CRISTOBAL VILLANUEVA
JUAN MARTINEZ MOYA
ANA MARIA ORELLANA CANO
FELIX VICENTE AZON VILAS
RAFAEL ANTONIO LOPEZ PARADA
LUISA MARIA GOMEZ GARRIDO
T R I B U N A L S U P R E M O
Sala de lo Social
PLENO
Sentencia núm. 852/2026
Fecha de sentencia: 03/11/2026
Tipo de procedimiento: UNIFICACIÓN DOCTRINA
Número del procedimiento: 4863/2024
Fallo/Acuerdo:
Fecha de Votación y Fallo: 21/10/2026
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance
Procedencia: SALA DE LO SOCIAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL PAIS VASCO
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Alfonso Lozano De Benito
Transcrito por: MCP
Nota:
UNIFICACIÓN DOCTRINA núm.: 4863/2024
Ponente: Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance
Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Alfonso Lozano De Benito

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Social
PLENO
Sentencia núm. 852/2026
Excmas. Sras. y Excmos. Sres.
D.ª Concepción Rosario Ureste García, presidenta
D. Antonio V. Sempere Navarro
D. Ángel Blasco Pellicer
D. Sebastián Moralo Gallego
D. Juan Molins García-Atance
D. Ignacio Garcia-Perrote Escartín
D. Juan Manuel San Cristóbal Villanueva
D. Juan Martínez Moya
D.ª Ana María Orellana Cano
D. Félix V. Azón Vilas
D. Rafael Antonio López Parada
D.ª Luisa María Gómez Garrido

En Madrid, a 3 de noviembre de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por el Letrado D. Álvaro Javier San Martín Rodríguez, en nombre y representación de EDS Ingeniería y Montajes SA, contra la sentencia dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 874/2024, de 9 de abril, en recurso de suplicación 220/2024, que resolvió el formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Social número Diez de Bilbao 320/2023, de 25 de octubre, recaída en autos 605/2020, a los que se acumularon los autos 325/2022, seguidos a instancia de Eds Ingenieria y Montajes SA contra el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y contra D. Blas.

Ha comparecido como parte recurrida el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), representado y defendido por la Letrada de la Administración de la Seguridad Social y D. Blas, representado y asistido por la Letrada Dª Maider Katti Aguirre Lizarraga.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Juan Molins García-Atance.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.

Con fecha 25 de octubre de 2023 el Juzgado de lo Social nº Diez de Bilbao dictó sentencia, en la que se exponían los siguientes hechos probados:

«PRIMERO.- D. Blas, con DNI NUM000 y número de afiliación a la Seguridad Social NUM001 sufrió un accidente de trabajo el 22/05/2019 sobre las 14:00 horas. El día del accidente D. Blas prestaba servicios en la demandada como operador de grupo electrógeno para la empresa MORILLO ENERGY RENT S.A.U, que actuaba como subcontratada de IBERDROLA en la localidad de Bakio.

SEGUNDO.- Por la Inspectora de Trabajo y Seguridad Social Dña. Brigida se llevó a cabo Acta de Infracción NUM002, en fecha 1- 12-2020, en relación a la empresa E.D.S. INGENIERÍA Y MONTAJES, S.A.U., con el siguiente contenido parcial: "lugar de trabajo. El día del accidente el trabajador D. Blas de la empresa MORILLO se encontraba en el lugar de trabajo junto con los trabajadores de la empresa EDS Faustino y Felicisimo, los cuales tenían que realizar labores de mantenimiento en torreta eléctrica de dos postes, sita en Andikoetxe Benta de la localidad de Bakio. La citada torreta tenía una altura aproximada de 9-11 metros.

Procedimiento de trabajo de la empresa MORILLO: La empresa MORILLO es una contrata de IBERDROLA para trabajos de alquiler y puesta a disposición de grupo electrógeno en el lugar de trabajo. Concretamente el día del accidente la empresa MORILLO tenía que llevar al lugar de trabajo un grupo electrógeno (FG WILSON) y 4 cables, los cuales mantenían 2,40 centímetros de grosor, unos 25 metros de largo y un peso aproximado de 67kg cada uno.

El trabajador D. Blas, único trabajador de MORILLO desplazado al lugar de los trabajos tenía que situar el grupo electrógeno o generador en las proximidades de la torreta y conectar uno de los extremos de los 4 cables al grupo para que posteriormente, los trabajadores de EDS conectaran el otro extremo de los cables al transformador situado en la parte superior de la torreta.

El grupo electrógeno se situó a unos 10 metros del poste de la torreta, según lo manifestado por el accidentado, siendo el mismo el responsable de conectar y desconectar dicho equipo de trabajo.

Una vez finalizados los trabajos de mantenimiento, el trabajador de MORILLO, D. Blas, debe proceder a la recogida de los 4 cables y a la desconexión del grupo electrógeno para su posterior retirada del lugar de trabajo.

Procedimiento de trabajo de la empresa EDS: La empresa EDS es asimismo una contrata de IBERDROLA para trabajos de construcción y mantenimiento de líneas y centros de transformación y subestaciones. Concretamente el día del accidente varios trabajadores de EDS, entre ellos Felicisimo como jefe de trabajos y D. Faustino como Recurso Preventivo, se habían desplazado al lugar para realizar el cambio de tres cables paralelos situados en la parte superior de la torreta a unos 9-11 metros de altura.

Para ello, los operarios de EDS tienen que efectuar las siguientes operaciones:

l. Asientan una polea pequeña en el suelo cerca del poste de la torreta. La polea seguidamente es izada a la torreta por los operarios que suben con el objeto de bajar y subir con la polea los 4 cables conductores conectados al grupo electrógeno,

2. El día del accidente, dos trabajadores de EDS (D. Felicisimo y D. Faustino)subieron por el poste de la torreta con banda de amarre (arnés de seguridad). En la subida portaron la polea (cuerda de servicio) para subir uno a uno los extremos de los 4 cables conectados al grupo electrógeno, Una vez arriba, el trabajador de EDS asegura la polea a la torreta.

3. Seguidamente, tos trabajadores de EDS cortan la tensión de la línea y uno de ellos coloca tres ó cuatro bridas plásticas para sujetar fa parte superior de los cables izados a la torre (en la zona fi de trabajos), colocando una de las bridas a 1,5 metros desde el extremo del cable.

4. Una vez colocadas la bridas, el operario de EDS conecta el de cada cable al transformador de la torreta atornillándolo.

5. Se avisa al trabajador de MORILLO D. Blas para que conecte et generador o grupo electrógeno, al objeto de que el vecindario de la zona pueda disponer de luz eléctrica durante el desarrollo de los trabajos de mantenimiento.

Una vez finalizados los trabajos de mantenimiento en lo alto de la torreta, los operarios de c: EDS realizarían el siguiente proceso:

l. Se avisa al trabajador de MORILLO D. Blas para que desconecte el grupo electrógeno.

2. Desatornillan uno a uno los extremos de los 4 cables unidos al transformador de la torreta,

3. Enganchan el extremo de cada cable ya suelto a la cuerda de servicio de la polea (dado que el cable dispone de abertura circular a modo de ojal), y la polea cuenta con un pestillo de seguridad para impedir la caída del cable durante su bajada o subida.

4. Finalmente, el operario de EDS corta las bridas que sujetan el cable a la torre, para que el mismo pueda descender con la polea.

5. Una vez descendido el cable hasta el suelo con la polea, el trabajador D. Blas, procede a desengancharlo del pestillo de la polea, y finalmente recogería todos los cables y los desconectaría del grupo electrógeno.

Cabe señalar, que de acuerdo con lo manifestado por el trabajador accidentado D. Blas, el día del accidente se desplazaron al lugar varios trabajadores de EDS siendo dos de ellos los que subieron a la torreta (D. Faustino y D. Felicisimo). Que al inicio de la jornada, trabajadores de EDS ayudaron a instalar la polea en el suelo y a enganchar los 4 cables al mosquetón de la misma para 2 que fueran izados uno a uno y recogidos por el trabajador de EDS que se encontraba ya en lo alto de la torreta. Seguidamente, el personal de EDS se marchó a realizar otros trabajos en las proximidades.

La empresa EDS confirma que varios trabajadores de la empresa acudieron al lugar de los trabajos al inicio de la jornada, si a excepción de los dos trabajadores que subieron a la torreta, el resto se marchó a realizar Otros trabajos.

Por lo expuesto, de haber permanecido en el lugar de trabajo tales trabajadores de EDS, hubieran sido ellos los encargados de desenganchar los cables de la polea una vez que éstos i hubieran sido descendidos por sus compañeros de EDS, y asimismo, hubiera correspondido a los trabajadores de EDS desenredar el cable conductor de la cuerda de servicio (siendo dicha tarea la que realizaba el accidentado cuando ocurrió el accidente).

Momento del accidente de acuerdo con lo manifestado por los trabajadores de EDS: Los trabajos de mantenimiento realizados por EDS (sustitución de tres cables paralelos) ya habían finalizado, y se habían desconectado al menos uno ó dos cables del transformador de la torreta y bajado hasta el suelo con la polea.

En un momento dado, cuando D. Faustino se encontraba desconectando el segundo ó tercer cable conductor habiendo soltado ya el tornillo que lo sujeta al transformador, al mismo se les escapó el extremo del cable de la mano cayendo intempestivamente al suelo y golpeando en la nuca al trabajador D. Blas, que se encontraba bajo su radio de acción.

Los trabajadores de EDS manifiestan que dicho cable cayó porque la brida que lo sujetaba a la torreta se rompió escapándosele a D. Faustino el extremo del cable de la mano antes de ser anclado a la polea o cuerda de servicio,

No obstante lo anterior, cabe añadir que los trabajadores de EDS manifiestan no recordar cuantas bridas colocaron para amarrar el cable a la torre pero que probablemente solo colocaron una, motivo por el cual, el cable cayó hasta el Alelo al romperse la brida.

Por otro lado, el trabajador accidentado se encontraba en el radio de acción de los trabajos (bajo los operarios de EDS). Sobre dicho asunto los trabajadores de EDS manifiestan no recordar el motivo exacto del porqué se encontraba D. Blas a pie de torre, si bien, alegan que probablemente solicitaron su ayuda para desenredar un cable conductor que se había trenzado con la cuerda de la polea.

Momento del accidente según lo manifestado por el trabajador accidentado D. Blas: El trabajador D. Blas manifiesta que sus funciones son la conexión de los 4 cables al grupo electrógeno, extensión de cables hasta pie de torre, puesta en marcha y apagado del citado equipo y recogida de cables una Vez descendidos con la polea por trabajadores de EDS.

Alega asimismo, que el día del accidente al menos 5 trabajadores de EDS llegaron al lugar de los trabajos. Dos de ellos (D, Faustino y D. Felicisimo) fueron los que subieron a la torreta para realizar los trabajos de mantenimiento, si bien, otros trabajadores de EDS fueron los que, una vez extendidos los cables desde el grupo electrógeno, conectaron los mismos a la polea que previamente habían asentado en el suelo.

Añade el accidentado, que tales trabajadores de EDS, una vez que ayudaron a subir los cables con la polea hasta lo alto de la torre donde se encontraban los dos operarios ya mencionados, se fueron a realizar otros trabajos en las proximidades,

En relación al momento del accidente D Blas afirma, que antes de ocurrir el mismo, dos cables conductores ya habían sido descendidos con la polea por el personal de EDS en altura y retirados de la polea por DV Blas (dado que no había personal de EDS a pie de torre); y que cuando iban a bajar el tercero, el trabajador D. Faustino le solicitó que desenredara uno de los cables conductores de la cuerda de servicio de la polea dado que se habían trenzado y no podía subir la polea.

Que cuando D. Blas se acercó a la polea y comenzó a desenredar ambos cables, sintió un fuerte golpe en la nuca tras caer intempestivamente uno de los cables ya desatornillados del transformador de la torreta.

Añade el trabajador que los trabajadores de EDS siempre colocan 3 0 4 bridas plásticas para sujetar cada cable a la torre mientras trabajan, y que tales bridas son muy resistentes, siendo muy difícil que las mismas puedan romperse. Añade el trabajador accidentado que uno de los operarios de EDS le comentó posteriormente que sólo se había colocado una brida, la cual se rompió.

Finalmente, manifiesta D. Blas que era la primera vez que trabajadores de EDS le habían solicitado ayuda para desenredar los cables, dado que esa labor, hubiera correspondido a los operarios de EDS que se habían marchado al inicio de la jornada a realizar otros trabajos en zonas próximas.

Como consecuencia del señalado accidente, el trabajador D. Blas sufrió un fuerte golpe en la nuca permaneciendo en situación de incapacidad temporal desde el día del accidente hasta el 9 de agosto de 2019 (80 días)....

CONCLUSIONES: En virtud de los expuesto por las partes entrevistadas y una vez revisada la documentación aportada al expediente, se concluye lo siguiente por la inspectora actuante:

Que el accidente se produjo como consecuencia de que los operarios de EDS situados en altura no llevaron a cabo un procedimiento de trabajo seguro puesto que, en un momento dado, uno de los cables ya desatornillado del transformador cayó de la mano de un operario de EDS porque una brida se rompió o se soltó antes de ser anclado el cable en el mosquetón de la polea.

Que en relación con lo anterior, la empresa EDS manifiesta que el procedimiento a seguir en lo alto de la torreta una vez finalizados los trabajos de mantenimiento es el siguiente:

Desatornillar del transformador los extremos de cada uno de los 4 cables, realizándose dicha tarea uno a uno,

Enganchar el extremo del cable ya desatornillado a la cuerda de servicio de la polea (dado que el extremo del cable dispone de una abertura circular a modo de ojal), y la polea dispone de pestillo de seguridad para impedir la caída del cable durante su izado y su descenso.

Finalmente, proceder al corte de las bridas que sujetan cada cable a la torreta, para que el cable pueda descender con la polea, hasta el suelo.

-Que en relación al número de bridas colocadas por EDS el informe de investigación realizado por dicha empresa refleja lo siguiente: .el resto de las tres bridas situadas contiguamente no sufrieron daños ni resultaron dañadas en el sitio al que se amarraron al lado de la que se rompió, A este respecto, la empresa EDS manifiesta que se suele colocar sólo una brida de agarre (ahorcada) para la sujeción de cada cable a la torreta y dos o tres bridas más a modo de .g guías para que el cable no se mueva, pero que no evitan que el cable pueda caer si. se rompiese la brida de amarre ahorcada (este aspecto no fue mencionado ante la actuante por los trabajadores de EDS D. Felicisimo y D. Faustino).

Que en el caso que nos ocupa, lo cierto es que los operarios de EDS solo pudieron colocaron una única brida ahorcada para sujetar el cable a la torreta, y si colocaron más en la zona de los trabajos, las mismas no podían estar ahorcando el cable para sujetarlo, puesto que es un hecho que el cable cayó hasta el suelo y golpeó a D. Blas.

-Que en todo EDS colocó en una situación de riesgo al trabajador D. Blas al solicitarle que desenredara uno de los cables conductores de la cuerda de servicio para que la polea pudiera funcionar, dado que por este motivo, el trabajador D. Blas se posicionó en el radio de acción 'de los "trabajadores en altura de EDS, antes de que éstos hubieran finalizados sus trabajos, en concreto, uno de ellos realizaba labores de desenganche de un cable conductor de unos 67 Kg. Ya que finalmente se le cayó de la mano desde 9-10 metros de altura aproximadamente.

-Que la tarea que realizaba el trabajador en el momento del accidente (desenredar cables de la polea) era una labor que hubiera correspondido al personal de EDS si hubiera estado en el lugar del accidente, tal y como manifiestan las partes y tal como queda reflejado en el Plan Genérico de Seguridad y Salud realizado por MORILLO para la Coordinación de Actividades Empresariales en materia de prevención de riesgos laborales en los trabajos a realizar para Iberdrola Distribución Eléctrica, SAU, cuya página 7 ya refleja que en relación con los cables, MORILLO debe limitarse a entregar los extremos de conexión al responsable de efectuarla (en el caso que nos ocupa EDS)

-Que el trabajador D. Blas se limitó a realizar una tarea solicitada por EDS, máxime al no haber ningún trabajador de dicha empresa a pie de torre. Por este motivo, no puede exigírsele a MORILLO la adopción de medida de coordinación alguna para dicha tarea.

-Que en definitiva, EDS solicitó colaboración a D. Blas situándole en una zona de riesgo, en concreto, bajo el radio de acción de trabajos no finalizados, a lo que cabe añadir que el procedimiento llevado a cabo por EDS no resulta en absoluto seguro si únicamente se coloca una única brida de agarre al cable conductor.

Por lo expuesto cabe concluir, que EDS no llevó a cabo una cooperación ni coordinación adecuada en materia de prevención de riesgos laborales con respecto a la empresa MORILLO concurrente en el lugar de los trabajos.

Que en relación con lo anterior, el artículo 24.1 de la ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, dispone lo siguiente:

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, éstas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales. A tal fin, establecerán los medios de coordinación que sean necesarios en

cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales y la información sobre los mismos a sus respectivos trabajadores, en los términos previstos en el apartado I del artículo 18 de esta Ley.

Y el artículo 4 del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales, dispone lo siguiente:

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, éstas deberán cooperar en la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en la forma que se establece en este capítulo.

El deber de cooperación será de aplicación a todas las empresas y trabajadores autónomos concurrentes en el centro de trabajo, existan o no relaciones jurídicas entre ellos.

2. Las empresas a que se refiere el apartado 1 deberán informarse recíprocamente sobre los riesgos específicos de las actividades que desarrollen en el centro de trabajo que puedan C) afectar a los trabajadores de las otras empresas concurrentes en el centro, en particular sobre aquellos que puedan verse agravados o modificados por circunstancias derivadas de la concurrencia de actividades.

Los hechos expuestos anteriormente, constituyen INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA en materia de prevención de riesgos laborales imputable a la empresa E.D.S. INGENIERIA Y MONTAJES S.A, en base a lo previsto en el artículo 5.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 Orden Social. (BOE del 8 de Agosto).

Se consideran preceptos infringidos:

- Articulo 14 24.1 de la Ley 31/95 de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE del 10).

* Artículo 4 del Real Decreto 171/2004 de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.

La infracción de tales preceptos -se encuentra tipificada como GRAVE en el artículo 12.13 del Real Decreto Legislativo 5/2000 que establece que es infracción grave: "No adoptar los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo los empresarios a que se refiere el artículo 24.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales. Finalmente y de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.I a) de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se propone sanción en GRADO MINIMO en base a lo establecido en el artículo 39.1 del citado Texto Refundido de infracciones y sanciones, y de conformidad con lo dispuesto en el Art. Real Decreto Legislativo 5/2000 de 4 de Agosto modificado por el Real Decreto 306/2007 de 2 de Marzo (BOE del 19) la cuantía correspondiente es de 2046 euros, Entre dichas infracciones y el daño producido, se ha considerado la existencia de nexo causal, por lo que se ha propuesto Recargo en las prestaciones de la seguridad social por falta de medidas de seguridad y salud, que pudiera haber causado el accidentado, de acuerdo con lo previsto en artículo 164 del Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre, por el que se aprueba et Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social."

TERCERO.- El 27/09/2019 se inició el procedimiento de recargo de prestaciones a instancia de D. Blas (documento nº 1 del ramo documental del Sr. Blas). Dicho procedimiento quedó suspendido el 14/10/2019 a la espera del preceptivo informe de la administración laboral competente (documento nº 3 del ramo documental del Sr. Blas), y la suspensión fue levantada el 5/02/2020 (documento nº 4 del ramo documental del Sr. Blas).

Finalmente por resolución de 17/12/2021 (documento nº 5 del ramo documental del Sr. Blas), que se da pro reproducida, se interpuso a EDS INGENIERÍA Y MONTAJES S.A un recargo del 30%. Dicha resolución se basa en el acta de infracción realizado por la Inspección de Trabajo. Y en las infracciones allí recogidas.

CUARTO.- Mediante sentencia de 12/05/2023 de este Juzgado dictada en procedimiento 855/2022 (STC 156/2023) se confirmó la sanción impuesta a EDS por la Inspección de Trabajo.

QUINTO.- Se ha presentado reclamación previa que fue desestima».

En dicha sentencia aparece la siguiente parte dispositiva: «Que debo desestimar la demanda interpuesta por EDS INGENIERÍA Y MONTAJES S.A frente al INSS y TGSS D. Blas,

MORILLO ENERGY RENT S.A.U y I-De REDES ELÉCTRICAS UBTELIGENTES S.A.U, absolviendo a las demandadas de los pedimentos formulados frente a ellas».

SEGUNDO.

Frente a esa resolución se interpuso recurso de suplicación por la representación legal del demandante ante la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, la cual dictó sentencia el 9 de abril de 2024, en cuya parte dispositiva se hizo constar: «Desestimamos el recurso de suplicación interpuesto por EDS INGENIERIA Y MONTAJES, S.A., frente a la sentencia nº 320/2023 dictada por el Juzgado de lo Social nº 10 de Bilbao, de fecha 25 de octubre del 2.023, autos 605/2020, que desestimó la demanda formulada EDS INGENIERIA Y MONTAJES, S.A., frente al INSS, TGSS y D. Blas, en proceso sobre recargo de prestaciones de Seguridad Social por accidente de trabajo; y, en su consecuencia, confirmamos la sentencia de instancia, con imposición de costas a la vencida en el recurso, que comprenderán los honorarios del Letrado /Graduado social de la parte impugnante hasta la cantidad de 800 euros».

TERCERO.

Por la representación legal de la parte demandada se formalizó el presente recurso de casación para unificación de doctrina ante la misma Sala de Suplicación.

A los efectos de sostener la concurrencia de la contradicción exigida por el art. 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (LRJS), la recurrente propuso como sentencia de contraste la dictada por la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña 1836/2004, de 3 de marzo (recurso 351/2002).

CUARTO.

Por providencia de esta Sala de 6 de noviembre de 2025 se admitió a trámite el presente recurso y por diligencia de ordenación de 17 de noviembre se dio traslado del escrito de interposición y de los autos a la representación procesal de la parte recurrida para que formalizara su impugnación en el plazo de quince días.

La parte recurrida presentó escrito de impugnación. Conferido el trámite de traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal, éste emitió informe en el que consideró improcedente el recurso.

QUINTO.

Instruido el Excmo. Sr. Magistrado ponente, se declararon conclusos los autos. Por providencia de fecha 15 de septiembre de 2026 y dadas las características de la cuestión jurídica planteada y su trascendencia, se acordó su debate por la Sala en Pleno, de conformidad con lo dispuesto en el art. 197 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se acordó señalar para deliberación, votación y fallo del presente recurso el día 21 de octubre actual, en cuya fecha tuvo lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Antecedentes y términos del debate

1.Se discute si la superación del plazo máximo en los expedientes administrativos de recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social (135 días, salvo que se acuerde la ampliación del plazo) iniciados de oficio conlleva la caducidad del expediente o bien se considera resuelto por silencio administrativo negativo. La controversia litigiosa obliga a pronunciarse acerca de si el recargo tiene una naturaleza *sui generis*(de su propio género) que cumple finalidades tanto indemnizatorias como sancionadoras, o si tiene naturaleza sancionadora.

La doctrina jurisprudencial se había pronunciado en el sentido de que tiene naturaleza *sui generis:* STS de 2 de octubre de 2008 (rcud 1964/2007); 8 de julio de 2009 (rcud 4582/2006); y 18 de enero de 2010 (rcud 3594/2008); entre otras.

2.La empresa EDS Ingeniería y Montajes SA interpuso demanda en la que impugnaba la resolución del INSS que le había impuesto un recargo del 30% de las prestaciones económicas de la Seguridad Social derivadas de un accidente de trabajo. La sentencia del Juzgado de lo Social negó la caducidad del expediente administrativo y desestimó la demanda.

La empresa recurrió en suplicación. La sentencia recurrida la dictó el TSJ del País Vasco 874/2024, de 9 de abril (recurso 220/2024). Desestimó el recurso y confirmó la sentencia de instancia.

3.La parte demandante interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina con un único motivo en el que denuncia la infracción del art. 14 de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996. Argumenta que el transcurso del citado plazo de 135 días supone que el expediente administrativo ha caducado.

4.El Ministerio Fiscal informó en contra de la estimación del recurso.

El trabajador que sufrió el accidente presentó escrito de impugnación del recurso en el que niega que concurra el requisito de contradicción y solicita la confirmación de la sentencia recurrida.

El INSS presentó escrito de impugnación del recurso en el que solicita que se confirme la sentencia recurrida.

SEGUNDO.

1. Requisito de contradicción

En primer lugar, debemos examinar el presupuesto procesal de contradicción exigido por el art. 219.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (en adelante LRJS) en relación con la sentencia de contraste, dictada por el TSJ de Cataluña 1836/2004, de 3 de marzo (recurso 351/2002).

2. Sentencia recurrida

A) Hechos esenciales

El día 22 de mayo de 2019 D. Blas sufrió un accidente de trabajo cuando prestaba servicios para la empresa Morillo Energy Rent SAU. Ese día se encontraba en el lugar de trabajo junto con los trabajadores de EDS Ingeniería y Montajes SA. En fecha 1 de diciembre de 2020 la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (en adelante ITSS) levantó acta de infracción contra la empresa EDS Ingeniería y Montajes SA debido a que los operarios de esta empresa situados en altura no llevaron a cabo un procedimiento seguro. Propuso que se sancionase a esa mercantil por una infracción administrativa en materia de prevención de riesgos laborales. Además, propuso un recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social.

La resolución del INSS de 17 de febrero de 2021 impuso a EDS Ingeniería y Montajes SA un recargo prestacional del 30%. El expediente administrativo de recargo superó el plazo de duración de 135 días.

B) Normativa aplicable

a) Procedimientos administrativos de oficio

El art. 25 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC de 2015) se titula: «Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio». Su regulación es semejante al art. 44 de la derogada Ley 30/1992.

b) Procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado

El silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud del interesado está regulado en el art. 24 de la LPAC de 2015. La caducidad de estos procedimientos se regula en el art. 95.1 y sus efectos en el art. 95.3 de la LPAC de 2015. Su regulación es semejante a los arts. 43 y 92 de la LPAC de 1992.

C) Fundamentación jurídica

La sentencia recurrida argumenta que la alegación de caducidad del expediente administrativo fue extemporánea. A continuación, centra el debate litigioso en el art. 25 de la LPAC de 2015, que regula los procedimientos iniciados de oficio. En efecto, en el fundamento de derecho segundo de la sentencia recurrida se afirma: «la cuestión a dirimir es si resulta de aplicación el art. 25.1.b) L. 39/2015». El TSJ argumenta que el recargo prestacional tiene naturaleza mixta, sancionadora y reparadora, y niega que el expediente administrativo de

recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social esté caducado por la superación del plazo de 135 días.

3. Sentencia de contraste

A) Hechos esenciales

El día 12 de septiembre de 2000 un trabajador de Distribuciones Alco SA sufrió un accidente de trabajo. En fecha 4 de diciembre de 2000 la ITSS levantó acta de infracción en la que imputaba a la empresa el incumplimiento de medidas de seguridad y salud laboral.

El día 16 de mayo de 2001 la ITSS solicitó al INSS que impusiera un recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social a la empresa. El expediente administrativo de recargo superó los 135 días de duración.

B) Normativa aplicable

a) Procedimientos administrativos iniciados de oficio

El art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC de 1992) se titulaba: «Falta de resolución expresa en procedimientos iniciados de oficio». Ese precepto regulaba las consecuencias de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio.

b) Procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado

El silencio administrativo en procedimientos iniciados a solicitud de interesado estaba regulado en el art. 43. La caducidad de los procedimientos administrativos iniciados a solicitud del interesado estaba regulada en el art. 92 de la LPAC de 1992. Se producía en caso de paralización por causa imputable al interesado.

C) Fundamentación jurídica

La sentencia de contraste argumenta que el recargo tiene carácter sancionador, aplica el art. 44.2 de la LPAC de 1992 y declara la caducidad del expediente de recargo iniciado de oficio.

4. Concurre el presupuesto procesal de contradicción

La regulación de la caducidad de los procedimientos administrativos es sustancialmente igual en la LPAC de 1992 aplicada por la sentencia de contraste y en la LPAC de 2015 aplicada por la sentencia recurrida.

La sentencia recurrida aplica el art. 25 de la LPAC de 2015, relativo a los procedimientos administrativos iniciados de oficio. En el debate no se cuestiona que se trata de un procedimiento iniciado de oficio. El escrito de interposición del recurso de casación también hace referencia a que se trata de un procedimiento iniciado de oficio, lo que no se cuestiona en los escritos de impugnación del recurso.

El Tribunal argumenta que la parte actora no alegó la caducidad del expediente hasta el juicio oral. Pero ese argumento no impide que concurra el requisito de contradicción porque la sentencia recurrida examina igualmente la naturaleza del recargo y le atribuye naturaleza mixta, lo que excluye la caducidad. Además, la STS (Contencioso-administrativa) 1718/2023, de 18 de diciembre (recurso 4459/2022) sienta la doctrina jurisprudencial consistente en que, cuando «existan indicios suficientes de que se ha podido producir la caducidad del procedimiento sancionador, el tribunal sentenciador puede y debe proceder de oficio a su análisis y resolución, sin necesidad de que haya sido alegada por alguna de las partes, previo trámite de audiencia». En este pleito, la alegación de la caducidad del expediente por primera vez en el acto del juicio no impide su examen, por lo que dicha diferencia carece de relevancia a efectos del presupuesto de contradicción.

Tanto en la sentencia recurrida como en la de contraste el objeto litigioso consiste en determinar si el expediente administrativo de recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social está caducado por el transcurso del plazo máximo de 135 días. La sentencia recurrida niega que haya caducado mientras que la de contraste declara su caducidad. En mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales han llegado a conclusiones contradictorias que deben ser unificadas.

TERCERO. Precedentes jurisprudenciales

1.La doctrina jurisprudencial rechazó que el transcurso del plazo de 135 días sin que el INSS resolviera un expediente administrativo de recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad determinara la caducidad del expediente: STS de 9 de octubre de 2006 (rcud 3279/2005), 21 de noviembre de 2006 (rcud 1079/2005), 5 de diciembre de 2006 (rcud 2531/2005), 12 de febrero de 2007 (rcud 5542/2005), 6 de junio de 2007 (rcud 922/2006), 24 de septiembre de 2007 (rcud 196/2006) y 20 de junio de 2008 (rcud 4443/2006).

El plazo máximo está regulado en el art. 14 de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996, dictada en desarrollo del Real Decreto 1300/1995, de 21 de julio:

«1. El plazo máximo para resolver el procedimiento regulado en esta Orden será de ciento treinta y cinco días, que se computarán a partir de la fecha del acuerdo de iniciación en los procedimientos de oficio o de la recepción de la solicitud en la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social competente en los demás casos.

2. También podrá acordarse una ampliación del plazo [...]

3. Cuando la resolución no se dicte en el plazo señalado en el número 1 de este artículo, la solicitud podrá entenderse desestimada, en cuyo caso el interesado podrá ejercitar las acciones que le confiere el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril sin perjuicio de la obligación de resolver».

2.Esa doctrina jurisprudencial negó la caducidad del expediente por las siguientes razones:

A) El tenor literal del art. 14 de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996 no establece que el efecto de la no resolución en el plazo de 135 días sea la caducidad del expediente.

B) Esa orden ministerial no podría establecer esa consecuencia sin la cobertura de una norma de superior rango.

C) La relación jurídica de recargo de prestaciones establecida en el art. 123 de la Ley General de la Seguridad Social (en adelante LGSS) de 1994 [del cual es trasunto el art. 164 de la vigente LGSS de 2015] es una relación triangular integrada por la Entidad gestora de la Seguridad Social como Administración, el empresario afectado y el trabajador beneficiario del importe del recargo. La inactividad de la Administración no puede perjudicar al trabajador.

D) El art. 44 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regulaba las consecuencias de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio, disponiendo que en ellos «el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:

1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92 [...]».

Como se desprendía del apartado 2, la caducidad se producía únicamente en los procedimientos en los que se ejercitaban potestades sancionadoras y el de imposición del recargo no tenía exactamente esa naturaleza jurídica. Su finalidad es doble:

a) Disuasoria para obtener el mayor grado de cumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales.

b) Reparadora: incrementa el importe de unas prestaciones debidas en virtud de la relación trabajador-empresa cuando esta no ha dispensado las medidas de protección que el contrato de trabajo impone (art. 19 del Estatuto de los Trabajadores).

El recargo no deriva de la potestad sancionadora de la Administración, que se manifiesta en la imposición de la correspondiente multa, sino de un incumplimiento de las obligaciones que el empresario asume como consecuencia del contrato de trabajo.

Esta Sala negó la caducidad del expediente administrativo de recargo de prestaciones y explicó que, si no se dicta la correspondiente resolución, el trabajador afectado puede instar la vía judicial.

3.Posteriormente, esta Sala reiteró esa doctrina en relación con la interrupción de la prescripción del recargo de prestaciones. Esa interrupción finaliza cuando termina el plazo de 135 días desde la incoación del expediente de recargo, cuya superación no determina la caducidad del expediente administrativo sino que se considera resuelto por silencio administrativo negativo [STS (Pleno) de 17 de julio de 2013 (rcud 1023/2012) y 12 de noviembre de 2013 (rcud 3117/2012)].

CUARTO. Normativa vigente

En la actualidad, las normas que regulan la duración de estos expedientes son las siguientes:

A) El art. 14 de la Orden Ministerial de 18 de enero de 1996 continúa vigente con la misma redacción: no impone la caducidad del expediente por la superación del plazo de 135 días. El Real Decreto 286/2003, de 7 de marzo, por el que se establece la duración de los plazos para la resolución de los procedimientos administrativos para el reconocimiento de prestaciones en materia de Seguridad Social, fija el mismo plazo máximo de 135 días para los procedimientos de recargo prestacional.

B) El citado art. 25 de la LPAC de 2015 contiene una regulación semejante al art. 44 de la derogada Ley 30/1992. Esa norma diferencia:

a) Los «procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables», en cuyo caso podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.

b) Los «procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen», en cuyo caso se produce la caducidad.

C) El art. 95.3 de la LPAC de 2015 dispone:

«La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.

En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado».

QUINTO. Finalidad de la caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores

La caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores es una institución jurídica con la que se trata de evitar la tardanza injustificada en resolverlos, por entender el legislador que los sujetos expedientados se encuentran en una situación desfavorable que no debe alargar indebidamente la Administración sancionante [STS (Contencioso-administrativa) de 27 de octubre de 2015 (recurso 1044/2013); 18 de enero de 2016 (recurso 2359/2013); y 15 de febrero de 2016 (recurso 3853/2013)].

Cuando se supera sin justificación el plazo temporal máximo que puede durar el procedimiento administrativo sancionador, debe ponerse fin al procedimiento administrativo, declararlo caducado y proceder a su archivo. La caducidad afecta al procedimiento administrativo, no a la infracción, que está sujeta a su plazo de prescripción.

SEXTO. Naturaleza del recargo de prestaciones

1.Para determinar si los expedientes administrativos de recargo prestacional iniciados de oficio que superan el plazo máximo tienen como consecuencia la denegación por silencio

administrativo o la caducidad del expediente tenemos que dilucidar si se trata de un procedimiento de reconocimiento de derechos [art. 25.a) de la LPAC de 2015] o bien si se han ejercitado potestades administrativas sancionadoras o de intervención que puedan producir efectos desfavorables [art. 25.b) de la LPAC de 2015].

2.Reiterada doctrina jurisprudencial ha sostenido que el recargo prestacional cumple dos finalidades distintas, indemnizatoria y sancionadora:

A) Indemnizatoria

a) Aumenta la cuantía de la prestación económica de la Seguridad Social

El recargo conlleva el reconocimiento de un derecho a favor del trabajador accidentado, quien percibe una prestación de la Seguridad Social con una cuantía superior a la que hubiera cobrado si no se hubiera vulnerado la deuda de seguridad del empresario [STS (Pleno) 114/2024, de 25 de enero (rcud 3521/2020)].

El recargo lo impone la Entidad gestora al empresario en beneficio del trabajador. Por el contrario, la sanción administrativa la impone la autoridad al empleador y su importe no revierte en el trabajador. Por eso, el citado art. 25 de la LPAC de 2015 distingue:

¯ Cuando se trata de un procedimiento del que pueda derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, opera el silencio administrativo negativo. Si transcurre el plazo máximo, ello no impide que el administrado pueda reclamar su derecho al recargo en vía judicial.

¯ Por el contrario, en los procedimientos sancionadores o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen (como el reintegro de subvenciones), se produce la caducidad. Si la Administración no tramita el expediente administrativo sancionador en el plazo legal, opera la caducidad del expediente, lo que puede haber causado la prescripción de la infracción, sin que ello perjudique el derecho de ningún tercero.

b) No se aplica el principio de tipicidad

En la sanción administrativa se aplica el principio de tipicidad y se exige la configuración legal estricta; mientras que en el recargo prestacional ese principio no opera y basta con que se haya producido un incumplimiento empresarial en materia de obligaciones de seguridad. Esta Sala ha explicado que no se debe confundir el incumplimiento (concepto ínsito en el art. 123 de la LGSS de 1994) con la infracción [regulada en la Ley de Infracciones del Orden Social (en adelante LISOS)] [STS de 14 de septiembre de 2016 (rcud 846/2015); 443/2018, de 25 de abril (rcud 711/2016); y 863/2019, de 12 de diciembre (rcud 2735/2017)].

c) Efecto positivo de cosa juzgada respecto de la responsabilidad civil

Las sentencias firmes anteriores dictadas en procesos de recargo de prestaciones de Seguridad Social producen efecto positivo de cosa juzgada en los procedimientos posteriores en los que se reclaman indemnizaciones de daños y perjuicios en concepto de responsabilidad civil [STS 148/2018, de 14 de febrero (rcud 205/2016); 603/2021, de 8 de junio (rcud 3771/2018); 445/2022, de 17 de mayo (rcud 2480/2019); 311/2023, de 26 de abril (rcud 1865/2020); y (Pleno) 48/2025, de 23 de enero (rcud 2396/2022)]. La última de las sentencias citadas explica que «[e]l efecto positivo de cosa juzgada supone que el nexo causal entre el incumplimiento empresarial y el resultado dañoso se exige en los mismos términos en el recargo prestacional y en la responsabilidad civil derivada de accidente de trabajo».

d) Prescripción

El recargo prestacional se rige por la normativa reguladora de la prescripción de las prestaciones de Seguridad Social del art. 53 de la LGSS. No se rige por la prescripción de las infracciones de la LISOS:

d.1) Plazo

El plazo de prescripción del recargo es el de cinco años de reconocimiento de las prestaciones de la Seguridad Social (art. 53.1 de la LGSS). Por el contrario, la LISOS establece plazos diferentes (art. 4).

Es importante precisar que el plazo quinquenal de prescripción del recargo empieza a computar desde el día en el que por primera vez recae resolución judicial o administrativa firme reconociendo la existencia de una contingencia profesional como causante de la prestación [STS (Pleno) de 18 de diciembre de 2015 (rcud 2720/2014)].

Por el contrario, el plazo de prescripción de las infracciones en materia de la Seguridad Social comienza a computar desde la fecha de la infracción (art. 4.2 de la LISOS). En el caso del

recargo prestacional, el día inicial debe ser aquel en el que se declara la contingencia profesional.

d.2) Interrupción

La reclamación de una indemnización de daños y perjuicios interrumpe el plazo de prescripción para la solicitud del recargo [art. 53.3 de la LGSS y STS de 14 de julio de 2015 (rcud 407/2014)]. Al revés, la STS 982/2023, de 21 de noviembre (rcud 3459/2020) diferencia:

¯ Cuando la imposición del recargo se efectúa de oficio, el proceso en el que la empresa lo impugna no interrumpe el plazo de prescripción de la acción de responsabilidad civil derivada del accidente de trabajo.

¯ Por el contrario, cuando es el propio trabajador el que solicita el recargo y combate su eventual denegación, sí que interrumpe el plazo de prescripción de la acción de reclamación de daños y perjuicios.

e) Compatibilidad del recargo prestacional con la sanción administrativa

La imposición de una sanción administrativa por la infracción de normas sobre seguridad y salud en el trabajo prevista en la LISOS es compatible con el recargo prestacional derivado del mismo accidente de trabajo [art. 42.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante LPRL)], lo que evidencia que el recargo trasciende la finalidad sancionadora.

B) Sancionadora

El recargo sanciona las conductas antijurídicas vulneradoras de la deuda de seguridad del empresario para evitar que en el futuro ese empleador u otro incumplan esa deuda. En coherencia con esa finalidad:

a) Porcentaje del recargo

El porcentaje del recargo se fija en función de «la gravedad de la falta», no del daño causado (art. 164.1 de la LGSS) [STS (Pleno) 114/2024, de 25 de enero (rcud 3521/2020)]. La STS 1319/2024, de 4 de diciembre (rcud 3939/2021) explica que, «[d]el tenor literal del precepto [el art. 164.1 de la LGSS] se colige, con suma claridad, que la cuantía del recargo guarda relación directa con la gravedad de la falta que se cometa y que, consecuentemente, la determinación del porcentaje exacto en el aumento de la prestación que corresponda entre el límite mínimo (30%) y el máximo (50%) se establecerá "según la gravedad de la falta"». La STS de 2 de octubre de 2000 (rcud 2393/1999) indica que «[n]o se hace, por tanto, referencia en la doctrina jurisprudencial a la proporcionalidad de la cuantía del recargo con la gravedad del daño causado al trabajador accidentado o con su situación de necesidad derivada de las consecuencias de la contingencia profesional sufrida, sino con la gravedad de la infracción cometida por el empresario».

b) Imposición de oficio

La Entidad gestora puede imponer el recargo de oficio, lo que es ajeno a la responsabilidad civil [STS (Pleno) 114/2024, de 25 de enero (rcud 3521/2020)].

c) Compatibilidad del recargo con la indemnización

El recargo es compatible con la indemnización de responsabilidad civil [STS (Pleno) 114/2024, de 25 de enero (rcud 3521/2020)]. Las cantidades que debe abonar la empresa infractora de las medidas de prevención de riesgos laborales determinantes del accidente de trabajo en concepto de recargo no deben detraerse de la cuantía de la indemnización por los daños y perjuicios derivados del mismo accidente [STS de 2 de octubre de 2007 (rcud 3945/2006)].

d) El recargo no es asegurable

A diferencia de la responsabilidad civil, el recargo no es asegurable [STS (Pleno) 114/2024, de 25 de enero (rcud 3521/2020)]. El art. 164.2 de la LGSS establece que la «responsabilidad del pago del recargo [...] no podrá ser objeto de seguro alguno». Por su parte, el art. 15.5 de la LPRL dispone: «Podrán concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo, la empresa respecto de sus trabajadores [...]».

e) Efecto positivo de cosa juzgada respecto de la sanción administrativa

La sentencia firme de recargo prestacional produce efecto positivo de cosa juzgada respecto de la sentencia en la que se impugna una sanción administrativa laboral derivada del mismo accidente de trabajo o enfermedad profesional, o al revés, aunque no se aplica el criterio de la automaticidad absoluta, sino que se exige dicha vinculación siempre que no existan razones expresamente fundadas para entender que en el caso concreto cabe una

distinta apreciación o valoración de los hechos [STS 881/2024, de 5 de junio (rcud 793/2021) y las citadas en ella].

En esta línea, la STC 143/2000, de 29 de mayo, ha puesto de relieve la conexión jurídica entre la sanción administrativa y el recargo de prestaciones, de la que deriva el interés legítimo del trabajador accidentado en el proceso contencioso-administrativo en el que se impugna la sanción.

f) Criterios de graduación de la LISOS

Para determinar la gravedad de la falta deben utilizarse, en el plano normativo, los criterios de graduación de la LISOS y, muy especialmente, los criterios de graduación de las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales que incorpora el art. 39.3 de la LISOS [STS 1319/2024, de 4 de diciembre (rcud 3939/2021)].

3.Algunas de las características del recargo evidencian su naturaleza mixta: no es exclusivamente sancionadora ni indemnizatoria. Por ejemplo, el recargo es compatible (art. 42.3 LPRL):

A) Con la sanción administrativa, lo que supone que tiene una naturaleza distinta de la puramente sancionatoria porque en caso contrario operaría el principio *non bis in idem*(no dos veces por lo mismo).

B) Con las indemnizaciones por los daños y perjuicios, lo que evidencia que tiene una naturaleza diferente de la puramente indemnizatoria. En caso contrario, el mismo perjuicio se indemnizaría dos veces.

4.La reciente STS (Contencioso-administrativo) 943/2026, de 20 de julio (recurso 4270/2024) argumentó que el recargo de prestaciones «constituye, por un lado, una medida de carácter punitivo, en cuanto impone al empresario infractor una obligación económica directa, intransferible e inasegurable; y, por otro, una medida de tutela reforzada en favor del trabajador perjudicado, que ve incrementadas las prestaciones a las que tiene derecho como consecuencia de la conducta infractora del empleador». Ese Tribunal declaró la compatibilidad de una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial por daños producidos a consecuencia de falta de medidas de seguridad en el puesto de trabajo con el recargo de prestaciones impuesto por la Seguridad Social a la empresa.

SÉPTIMO. Posición de la Sala

1.La complejidad de la figura del recargo prestacional obliga a mantener su naturaleza *sui generis,*que cumple funciones tanto sancionadoras como indemnizatorias, lo que explica su compatibilidad tanto con las sanciones administrativas como con la responsabilidad civil derivada del mismo accidente de trabajo o enfermedad profesional. Hemos explicado que el art. 25 de la LPAC de 2015 diferencia:

A) Procedimientos de los que pueda derivarse el reconocimiento o la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas favorables, en los que opera el silencio administrativo negativo.

B) Procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, en los que se produce la caducidad.

El expediente administrativo de recargo prestacional se incluye en el primer supuesto porque puede conllevar el reconocimiento de derechos a favor del trabajador accidentado, que no debe verse perjudicado por la inactividad de la Administración pública.

2.Debemos distinguir:

A) Cuando se trata de un expediente sancionador (una sanción administrativa de la LISOS) y se excede el plazo máximo, el procedimiento administrativo ha caducado pero la inactividad de la autoridad laboral no perjudica a un tercero sino que las consecuencias del incumplimiento del plazo solamente revierten en el causante del retraso: la Administración.

B) Cuando es un expediente de recargo prestacional, la demora de la Administración no debe perjudicar al trabajador. Es cierto que, si el recargo prestacional no ha prescrito, es dable iniciar otro expediente administrativo. Pero no debemos condicionar el reconocimiento

del recargo a favor del trabajador accidentado a que la acción no haya prescrito, ni obligar a tramitar otro expediente administrativo, con la consiguiente demora. Ya se ha tramitado el preceptivo expediente. La superación del plazo máximo únicamente significa que se entiende denegado por silencio administrativo y el interesado puede acudir a los tribunales para solicitar el reconocimiento de su derecho al recargo, sin más demora.

Si se declarase la caducidad del expediente:

a) Cuando el recargo hubiera prescrito, el trabajador no percibiría el aumento de su prestación de la Seguridad Social, lo que podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

b) Aunque el recargo no hubiera prescrito, se obligaría a tramitar un nuevo expediente administrativo que finalizaría con una resolución administrativa que sería impugnable de nuevo ante los tribunales.

A juicio de esta Sala, la superación del plazo máximo solamente conlleva la denegación por silencio administrativo negativo, lo que permite que en el primer proceso judicial se enjuicie el fondo del asunto: determinar si ha habido un incumplimiento empresarial de la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo causante del accidente laboral o enfermedad profesional que justifique la imposición del recargo sobre prestaciones económicas de la Seguridad Social.

OCTAVO.

Los anteriores argumentos obligan, de conformidad con el Ministerio Fiscal, a desestimar el recurso formulado, confirmar y declarar la firmeza de la sentencia recurrida. Se condena a la parte recurrente al pago de las costas del recurso en la cuantía de 1.500 euros. Se acuerda la pérdida del depósito.

F A L L O

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1. Desestimar el recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto por EDS Ingeniería y Montajes SA.
2. Confirmar y declarar la firmeza de la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco 874/2024, de 9 de abril (recurso 220/2024).
3. Condenar a la parte recurrente al pago de las costas del recurso en la cuantía de 1.500 euros. Acordar la pérdida del depósito.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS EXCMOS. SRS. D. ANTONIO V. SEMPERE NAVARRO Y D. ÁNGEL A. BLASCO PELLICER

De conformidad con lo establecido en el artículo 260.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y 205 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), formulamos Voto Particular (VP) discrepante para exponer las tesis que sostuvimos en la deliberación.

1.Con la debida consideración y respeto que nos merecen las opiniones de nuestros compañeros y la propia resolución de la Sala, discrepamos del criterio adoptado por la mayoría por razones procesales y por motivos materiales o de fondo.

2.Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 219.1, el recurso de casación para la unificación de la doctrina tendrá la unificación de doctrina con ocasión de sentencias dictadas en suplicación por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia, que fueran contradictorias entre sí, con la de otra u otras Salas de los referidos Tribunales Superiores o con sentencias del Tribunal Supremo, respecto de los mismos litigantes u otros diferentes en idéntica situación donde, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos.

Al respecto, hemos reiterado en numerosas ocasiones que dicha contradicción requiere que las resoluciones que se comparan contengan pronunciamientos distintos sobre el mismo

objeto, es decir, que se produzca una diversidad de respuestas judiciales ante controversias esencialmente iguales y, aunque no se exige una identidad absoluta, si es preciso, como señala el precepto citado, que respecto a los mismos litigantes u otros en la misma situación, se haya llegado a esa diversidad de las decisiones pese a tratarse de "hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales" (SSTS, entre otras, de 7 de abril de 2004 y de 4 de mayo de 2005, rcuds. 430/2004 y 2082/2004; de 25 de junio de 2007, rcud. 2704/2006; de 4 y 10 de octubre de 2007, rcuds. 586/2006 y 312/2007, de 8 de febrero y de 10 de junio de 2008, rcuds. 2703/2006 y 2506/2007; de 24 de junio de 2011, Rcud. 3460/2010, de 6 de octubre de 2011, rcud. 4307/2010, de 27 de diciembre de 2011, rcud. 4328/2010 y de 30 de enero de 2012, rcud. 4753/2010).

Por otra parte, la contradicción no surge de una comparación abstracta de doctrinas al margen de la identidad de las controversias, sino de una oposición de pronunciamientos concretos recaídos en conflictos sustancialmente iguales (SSTS de 28 de mayo de 2008, rcud. 814/2007; de 3 de junio de 2008, rcud. 2532/2006; de 18 de julio de 2008, rcud. 437/2007; de15 y 22 de septiembre de 2008, rcuds. 1126/2007 y 2613/2007; de 2 de octubre de 2008, rcuds. 483/2007 y 4351/2007; de 3 de noviembre de 2008, rcuds. 2637/2007 y 3883/07; de 12 de noviembre de 2008, rcud. 2470/2007; de 18 de febrero de 209, rcud. 3014/2007; de 4 d octubre de 2011, rcud. 3629/2010; de 28 de diciembre de 2011, rcud. 676/2011; de 18 de enero de 2012, rcud. 1622/2011 y de 24 de enero de 2012, rcud. 2094/2011).

A nuestro juicio, la sentencia de la mayoría contempla un claro supuesto de comparación abstracta de doctrinas sin la debida identidad fáctica que impide que los conflictos sean sustancialmente iguales. En efecto, tal como se expresa en el Fundamento Primero de la sentencia de la que discrepamos, la cuestión que allí se decide consiste en decidir "si la superación del plazo máximo en los expedientes administrativos de recargo de prestaciones económicas de la Seguridad Social (135 días, salvo que se acuerde la ampliación del plazo) iniciados de oficio conlleva la caducidad del expediente o bien se considera resuelto por silencio administrativo negativo". Supuesto básico de la cuestión resulta ser, por tanto, que nos encontremos ante un expediente administrativo de recargo de prestaciones que se haya iniciado de oficio.

Ocurre, sin embargo, que tal como se expresa en el hecho probado tercero de la sentencia de instancia (no modificado en suplicación) «El 27/09/2019 se inició el procedimiento de recargo de prestaciones a instancia de D. Blas»; es decir, el procedimiento no se inició de oficio, sino a instancia de parte. En la sentencia de contraste consta (hecho probado de la sentencia de instancia, no modificado) que «el 23-5-01, se dicta resolución por la Dirección Provincial del INSS en la que se acuerda la apertura del correspondiente expediente administrativo por falta de medidas de seguridad». Esto es, el procedimiento se inicia de oficio.

3.No alcanzamos a comprender cómo puede unificarse doctrina respecto de las consecuencias de superación del plazo máximo para dictar resolución en los expedientes administrativos iniciados de oficio (sentencia referencial) y en los iniciados a instancia de parte (sentencia recurrida). A la diversidad de supuestos que lo anterior comporta, ha de añadirse la heterogeneidad de normas aplicables; baste recordar que, de conformidad con lo dispuesto en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, las consecuencias de la superación del plazo máximo para dictar resolución aparecen contempladas en el artículo 24 para los procedimientos iniciados por el interesado, mientras que se hallan en el artículo 25 para los procedimientos iniciados de oficio.

4.A lo anterior hemos de añadir nuestra divergencia respecto de la ontología que cuadra a una figura tan compleja como es la del recargo de prestaciones. La sentencia de que discrepamos realiza un brillante resumen sobre la posición a que nuestra jurisprudencia ha abocado: una naturaleza singular, *sui géneris,* que permite el mestizaje de aspectos indemnizatorios (prestacionales) con los sancionadores (represivos, disuasorios).

La coexistencia de esa heterogeneidad de aspectos no puede, sin embargo, utilizarse válidamente para eludir la aplicación de las garantías que nuestro ordenamiento ha establecido en favor de quienes han infringido de manera importante sus prescripciones. No sólo las normas penales, sino también las sancionadoras de carácter administrativo están concernidas por principios como los de taxatividad, legalidad o evitación de duplicidades.

Que el recargo de prestaciones posea naturaleza singular no puede comportar que prescindamos de extenderle las garantías propias de las sanciones administrativas. La

clasificación o identificación que se haga desde una perspectiva dogmática es una cosa y las consecuencias que quepa extraer de ella con algo bien distinto.

Quienes firmamos esta opinión discrepante ya hubimos de separarnos de la doctrina acuñada por el Pleno de la Sala en otras cuestiones relacionadas con el recargo. La STS 114/2024 de 25 enero afrontó el tema de si el aumento de la cuantía de las pensiones de viudedad por una reforma legal conlleva que los recargos de las pensiones anteriores a esa reforma deben incrementarse también; con tal ocasión manifestamos:

A) No puede ignorarse la naturaleza sancionadora del recargo de prestaciones. Es cierto que el recargo en su pura formulación jurídica es una pura entelequia y cuya obsoleta regulación (entre otras muchísimas cuestiones no puede entenderse la prohibición de su aseguramiento que, en numerosas ocasiones, perjudica a los beneficiarios y les deja sin recargo y que, además, resulta burlada en la práctica por las empresas con posibles) se inserta en un ordenamiento jurídico post constitucional en el que el cumplimiento de su primigenia finalidad es posible con otra regulación más acorde con los principios y valores que diseña la Carta magna; pero ello no es óbice para sostener, sin ambages, su clara naturaleza sancionadora desde la perspectiva del sujeto obligado a su satisfacción; a pesar de que -como ha puesto de relieve autorizada doctrina- junto a ese carácter no cabe duda que, para el beneficiario, pueda ser considerada una indemnización; llegándose a formular sólidos argumentos en favor de considerarla una indemnización punitiva.

B) Condición sustancial e imprescindible del recargo es un previo incumplimiento empresarial de la normativa de prevención de riesgos laborales -incumplimiento doloso o culposo- cuyo reproche jurídico y social es indiscutible y que provoca una prestación pública de protección social inserta en el ámbito de la Seguridad Social a cargo del Estado. Aquel incumplimiento desencadena una reacción del Estado que, previa instrucción de un expediente administrativo que, sin duda, puede calificarse de sancionador, "impone" al empresario responsable un recargo en las prestaciones de Seguridad Social surgidas y provocadas por la conducta dolosa o negligente, que se traduce, al final, en una obligación económica que recauda la administración y que entrega al beneficiario de la prestación.

C) Tanto desde la perspectiva de considerar el recargo una pura "sanción" que responde a una transgresión normativa previa con resultado dañoso para el trabajador, como desde el entendimiento del recargo como una "indemnización punitiva" que impone el Estado a favor de un tercero perjudicado, estamos en el ámbito del derecho sancionador tal como esta Sala puso de relieve en la STS -pleno- de 20 de octubre de 2000, Rcud. 2393/1999, con argumentos de peso nunca contradichos ni desmontados por la jurisprudencia posterior, sino seguidos y completados con independencia del asunto conflictivo en cada caso debatido [por todas: SSTS de 21 de febrero de 2002 (Rcud. 2239/2001); de 22 de octubre de 2002 (Rcud. 526/2002); 502/2016, de 8 de junio (Rcud. 1103/2015) y 545/2017, de 21 de junio (Rcud. 2820/2015)].

D) Si estamos en el ámbito del Derecho sancionador del Estado, no cabe duda alguna de que los principios y derechos constitucionales al respecto (destacadamente: artículos 9, 10 y 25 CE) resultan plenamente aplicables al recargo prestacional que nos ocupa. El principio de legalidad; la necesaria tipicidad de infracción y sanción; el principio de culpabilidad que implica la exigencia de dolo o culpa; el principio "ne bis in idem"; el principio de proporcionalidad entre conducta infractora y sanción; y, también, la interdicción de aplicación retroactiva de normas que impliquen incremento de sanciones ya firmes; constituyen exigencias insoslayables que derivan directamente del texto constitucional (SSTC 77/1983, de 3 de octubre y, destacadamente, 42/1987, de 7 de abril) y que, a mi modo de ver, no cumple la configuración normativa del recargo y -lo que resulta tanto o más desasosegante- no cumple - de manera evidente- la solución mayoritaria que nuestra sentencia adopta.

E) Ante esa realidad, el intérprete no puede erigirse en poder normativo que clarifique o mute la situación, pero sí está obligado a aplicar las normas de manera coherente y respetuosa con la jerarquía normativa y restantes principios que presiden esa tarea. En nuestro caso deberíamos partir de una premisa clara: o se admite que la naturaleza prestacional del recargo debe permitir su aseguramiento (pese al tenor de la LPRL y de la LGSS) o se aplican las garantías propias de las sanciones. Pero lo que acaba sucediendo es que no sucede ni lo uno (la empresa necesariamente ha de afrontar las obligaciones derivadas del recargo con su propio patrimonio) ni lo otro (so pretexto de la naturaleza mixta o prestacional se evita el juego de principios propios de las sanciones).

5.La reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha salido al paso de soluciones similares a la que la presente sentencia asume. Invocando una peculiar naturaleza de la medida impuesta (aquí el recargo, allí un cierre cautelar del negocio) se obvia la traslación de las garantías previstas para las sanciones administrativas (aquí la caducidad del expediente, allí la prohibición de duplicidad sancionadora). En tal sentido, STJUE de 3 de julio de 2025 (C-733/23).

Por estas razones, nos reafirmamos en la idea de que la Sala debiera haber desestimado el recurso por falta de contradicción entre las resoluciones contrapuestas.

Al considerar concurrente el requisito pedido por el artículo 219.1 LRJS debiera de haberse proyectado sobre el litigio la garantía procedimental arbitrada por nuestro ordenamiento para la tramitación de sanciones administrativas, sin que a ello pueda oponerse la peculiar ontología que al recargo viene atribuyéndose.

Por tanto, en cualquier caso, debíamos haber sentado una doctrina respetuosa con los parámetros constitucionales y dogmáticos aplicables a una figura con claros ribetes sancionadores.

En ese sentido, reiterando nuestro total respeto a la posición que ha mantenido la gran mayoría de la Sala en la deliberación y fallo del recurso, emitimos nuestro Voto Particular discrepante.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).