

Colección TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
Dirigida por JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DEL EMPRESARIO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

MARÍA DEL MAR
PÉREZ HERNÁNDEZ

Editorial Comares



MARÍA DEL MAR PÉREZ HERNÁNDEZ

LA RESPONSABILIDAD
ADMINISTRATIVA
DEL EMPRESARIO
EN PREVENCIÓN
DE RIESGOS LABORALES

Comares, 2020

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

Colección:
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

127

Director:
JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

© María del Mar Pérez Hernández

Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril
C/ Baza, parcela 208
18220 Albolote (Granada)
Tlf.: 958 465 382

<https://www.comares.com> • E-mail: libreriacomares@comares.com
<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>
<https://www.instagram.com/editorialcomares>

ISBN: 978-84-9045-977-5 • Depósito legal: Gr. 506/2020

FOTOCOMPOSICIÓN, IMPRESIÓN Y ENCUADERNACIÓN: COMARES

SUMARIO

DEDICATORIA A MODO DE AGRADECIMIENTO	XI
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS.	XIII
PRÓLOGO	XV
INTRODUCCIÓN	XXI

PRIMERA PARTE

EL SISTEMA GENERAL DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO 1

LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: EL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

I. PLANTEAMIENTO GENERAL.	3
II. RESPONSABILIDAD PENAL.	9
III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	16
IV. RESPONSABILIDAD CIVIL	23
V. RESPONSABILIDAD DE SEGURIDAD SOCIAL.	26

CAPÍTULO 2

EL EMPRESARIO COMO SUJETO RESPONSABLE

I. LA CONFIGURACIÓN DEL EMPRESARIO COMO SUJETO RESPONSABLE EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	35
II. SUPUESTOS DE ESTRUCTURAS EMPRESARIALES COMPLEJAS	40
1. Empresas de Trabajo Temporal	42
2. Empresas coordinadas. Art 24 LPRL y Art 42 TRLISOS	44
3. Especial referencia al sector de la construcción.	52
III. LOS OTROS SUJETOS RESPONSABLES.	55

CAPÍTULO 3
LA IMPRUDENCIA DEL TRABAJADOR Y SU INFLUENCIA
EN LA RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL

I.	EL DEBER DE COLABORACIÓN DEL TRABAJADOR	60
II.	LA IMPRUDENCIA DEL TRABAJADOR Y SU INFLUENCIA EN LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO. TIPOS DE IMPRUDENCIA.	61

SEGUNDA PARTE

ESTUDIO ESPECIAL DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

CAPÍTULO 4
CARACTERIZACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DEL TIPO
«RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA» EN MATERIA PREVENTIVA

I.	LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA COMO CATEGORÍA JURÍDICA	70
	1. Función de la Responsabilidad administrativa en materia preventiva	70
	2. Estructura de la Responsabilidad Administrativa en materia preventiva.	72
	3. Concepto de responsabilidad administrativa en materia preventiva	75
II.	PRINCIPIOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y SU PROYECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.	77
	1. Legalidad	79
	A. <i>Planteamiento general</i>	79
	B. <i>Reserva Legal</i>	82
	a) <i>La Reserva Legal en el Derecho Administrativo Sancionador:</i> <i>Planteamiento General</i>	82
	b) <i>La reserva legal en el Derecho Sancionador Social</i>	84
	C. <i>Tipicidad</i>	90
	a) <i>La Tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador: Planteamiento General</i>	90
	b) <i>La tipicidad en el Derecho Administrativo Sancionador Social</i>	94
	D. <i>Irretroactividad</i>	98
	2. Non bis in ídem	99
	A. <i>Planteamiento general</i>	99
	B. <i>El principio de non bis in ídem en el Orden Social</i>	102
	C. <i>Juego procesal del principio non bis in ídem</i>	107
	3. Culpabilidad	112
	A. <i>Planteamiento General</i>	112
	B. <i>Formas de Culpabilidad y su aplicación en el Derecho</i> <i>Administrativo Sancionador Social</i>	115
	C. <i>El error y la diligencia debida del empresario</i>	117
	D. <i>La Responsabilidad Solidaria en el Derecho Administrativo Sancionador Social</i>	118
	E. <i>La culpabilidad en las personas jurídicas</i>	121
	F. <i>En especial: El deber de seguridad del empresario</i>	123
	4. Proporcionalidad	125
	A. <i>Cuestiones generales</i>	125
	B. <i>El principio de proporcionalidad en el Derecho Administrativo Sancionador Social</i>	127
	5. Presunción de Inocencia. Presunción de certeza de las Actas de Inspección.	129
	A. <i>Planteamiento general</i>	129
	B. <i>La presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras</i>	131

CAPÍTULO 5
INFRACCIONES EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

I. INFRACCIONES LEVES	138
1. La falta de limpieza	139
2. Obligaciones de carácter formal o documental	141
A. <i>Notificación de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales</i>	141
B. <i>Comunicación de datos relativos al centro de trabajo</i>	145
C. <i>Otros incumplimientos de carácter formal</i>	146
3. Otros incumplimientos sin trascendencia	147
4. Infracciones leves en materia de subcontratación en el sector de la construcción.	148
A. <i>Falta de Libro de Subcontratación</i>	148
B. <i>Falta de documentación o título de posesión de la maquinaria</i>	149
II. INFRACCIONES GRAVES	150
1. Infracciones Formales	151
A. <i>Notificación de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.</i>	151
B. <i>Falta de documentación de la actividad preventiva</i>	152
C. <i>Falta de comunicación de apertura o de reanudación de tareas en el centro de trabajo</i>	154
2. Infracciones relativas a la integración de la prevención en la empresa	155
A. <i>Plan de Prevención de Riesgos Laborales y su integración en la empresa</i>	156
B. <i>Evaluación de Riesgos Laborales</i>	158
C. <i>Planificación de la Actividad Preventiva.</i>	162
3. Infracciones relativas a la salud de los trabajadores e investigación de accidentes de trabajo	164
A. <i>Vigilancia de la Salud</i>	164
B. <i>Adscripción de trabajadores a puestos de trabajo incompatibles.</i>	169
C. <i>Investigación de Accidentes de Trabajo</i>	173
4. Información y Formación en materia preventiva	174
A. <i>Obligación de información</i>	175
B. <i>Obligación de formación</i>	178
5. Derechos colectivos en materia preventiva	181
6. Organización de la actividad preventiva	184
A. <i>Gestión de la prevención de riesgos laborales en la empresa.</i>	184
B. <i>Recursos Preventivos.</i>	187
C. <i>Auditoría del sistema de prevención</i>	188
7. Condiciones de trabajo.	189
A. <i>Límites y prohibiciones de exposición</i>	189
B. <i>Medidas de Emergencia.</i>	191
C. <i>Orden y Limpieza.</i>	192
D. <i>Incumplimientos específicos y genéricos que generen riesgos graves para la integridad física o salud de los trabajadores</i>	193
8. Infracciones en materia de concurrencia de actividades en el mismo centro de trabajo	195
9. Infracciones en el sector de la construcción.	197
A. Infracciones de falta de evaluación de riesgos en el sector de la construcción	198
B. Infracciones relativas a supuestos de concurrencia empresarial en las obras de construcción	201
a) <i>Infracciones por incumplimiento del deber de cooperación en el sector de la construcción</i>	201
b) <i>Infracciones en el ámbito de la Ley reguladora de la Subcontratación en el Sector de la Construcción</i>	204

III. INFRACCIONES MUY GRAVES	210
1. Colectivos especiales de riesgo	210
A. <i>Trabajadoras embarazadas y en periodo de lactancia</i>	210
B. <i>Trabajadores menores</i>	216
2. Obligaciones que generen riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores	220
A. <i>Falta de paralización de los trabajos a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</i>	222
B. <i>Impedir el ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente</i>	223
3. Infracción relacionada con la confidencialidad de datos en relación con la vigilancia de la salud	224
4. Suscripción de pactos para eludir la responsabilidad solidaria	225

CAPÍTULO 6

SANCIONES POR INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS

I. ANÁLISIS GENERAL	227
II. CRITERIOS DE GRADUACIÓN	238
1. Caracterización general	238
2. Criterios de graduación aplicables en materia de prevención de riesgos laborales	241
A. <i>La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo</i>	241
B. <i>El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades</i>	244
C. <i>La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias</i>	245
D. <i>Número de trabajadores afectados</i>	247
E. <i>Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de riesgos laborales</i>	248
F. <i>El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos a que se refiere el artículo 43 LPRL</i>	250
G. <i>La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los Delegados de prevención o el Comité de Seguridad y Salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes</i>	252
H. <i>La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales</i>	254
III. REFERENCIA A LA REINCIDENCIA Y A LA PERSISTENCIA CONTINUADA EN LA INFRACCIÓN	255
1. Reincidencia	255
2. Persistencia continuada en la infracción	259
IV. OTRAS SANCIONES DISTINTAS DE LA MULTA	261
1. Publicidad de las sanciones	262
2. Suspensión de actividades o cierre del centro de trabajo	265
3. Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración Pública	267

CAPÍTULO 7

LAS MEDIDAS DE NATURALEZA MIXTA: EL REQUERIMIENTO
Y LA PARALIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN CASOS DE RIESGO GRAVE E INMINENTE

I. LOS REQUERIMIENTOS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	269
1. Naturaleza Jurídica del Requerimiento	271
2. Régimen Jurídico del Requerimiento en Prevención de Riesgos Laborales	274

3. Irrecorribilidad de los Requerimientos	279
4. Funcionarios habilitados para la extensión de requerimientos	281
II. PARALIZACIÓN DE ACTIVIDADES POR RIESGO GRAVE E INMINENTE PARA LA SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES	284
1. Naturaleza Jurídica de la Paralización	284
2. Régimen Jurídico	288
BIBLIOGRAFÍA	297

DEDICATORIA A MODO DE AGRADECIMIENTO

Nunca se llega a un destino solo y sin ayuda de otros, y en este libro esto se cumple al pie de la letra. Ha habido muchas personas que, de un modo u otro, han facilitado este trabajo, y a todos quisiera dedicarlo, especialmente:

A mi padre, profesor universitario, ejemplo y modelo siempre, y «culpable» de mi vocación universitaria.

A mi madre, por su dedicación y entrega siempre generosa, silenciosa e inestimable.

A mi hermana, que siendo menor que yo, me adelanta en tantas cosas, entre otras en el título de Doctora que tiene desde hace años.

A José Luis, maestro de maestros, cuyo afán por transmitir las fuentes del saber no tiene límites, y quien, guiado por su intuición, accedió a ser mi Director en esta aventura de la Tesis.

A Bernardo, mi preparador de oposiciones, cuyas enseñanzas fueron determinantes para mi ingreso en la Inspección de Trabajo.

A Sonia, mi primera Jefa de Inspección, que tanto me ayudó en mis primeros pasos como Inspectora, y siempre.

A Rosa, por tantas visitas de inspección que hemos hecho juntas.

A todos los compañeros de la Inspección de Almería, por su profesionalidad, buen hacer, disponibilidad y paciencia conmigo, por hacerme fácil el día a día.

A Arantxa, Belén, Pompeyo, Manolo Gámez, y a todos los que con vuestras conversaciones, gestiones y ánimos habéis conseguido que hoy esté aquí.

Puede ocurrir que la elaboración del precepto sea suficiente para arreglar el conflicto. La posibilidad de este feliz éxito depende de una diversidad de condiciones favorables, entre las que tiene gran valor la autoridad de quien elabora y la docilidad de quien lo escucha. No conviene ser en este punto escéptico ni iluso. Una observación atenta y desapasionada demuestra que, si son muchos los casos en que el precepto no actúa por sí solo, hay otros en los que las partes no lo saben encontrar por sí mismas, pero se conforman cuando otro lo ha encontrado. Es cierto, a pesar de todo que, en tales casos, que constituyen una minoría, se necesita que al precepto se agregue algo para reaccionar victoriosamente contra la acción disolvente del conflicto.

Teoría General del Derecho, FRANCESCO CARNELUTTI¹

¹ CARNELUTTI, F., *Teoría General del Derecho, Estudio Preliminar «La Teoría del Derecho de Francesco Carnelutti»*, a cargo de J.L. Monereo Pérez, Granada, Comares, 2003, pág. 64.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

BOE	Boletín Oficial del Estado
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CP	Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal
ET	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores
ETT	Empresa de Trabajo Temporal
EU	Empresa Usuaria
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LETT	Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal
LGSS	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social
LITSS	Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LOI	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
LOLS	Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
LSC	Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción
OGSHT	Orden de 9 de marzo de 1971, por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
RD	Real Decreto
RDCA	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
RPS	RD 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimiento de imposición de sanciones por infracciones de orden social y expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.
RSP	Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial

SPA	Servicio de Prevención Ajeno
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
SJSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TC	Tribunal Constitucional
TRLISOS	Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones del Orden Social
TS	Tribunal Supremo
VV.AA.	Varios Autores

PRÓLOGO

«La grave amenaza a nuestra democracia no está en la existencia de estados totalitarios extranjeros, sino en la existencia, dentro de nuestras propias actitudes personales y dentro de nuestras propias instituciones, de condiciones semejantes a las que en otros países extranjeros han dado la victoria a la autoridad externa, a la disciplina, a la uniformidad... En consecuencia el campo de batalla está también dentro de nosotros mismos y de nuestras instituciones»

JOHN DEWEY¹

El lector tiene ante sí un nuevo libro sobre la «*Responsabilidad administrativa del empresario en la prevención de riesgos laborales*», realizado por María del Mar Pérez Hernández, Jefa de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social de Almería. En sí misma ésta condición sería una excelente carta de presentación para avalar la calidad de este libro, dado el principio de proximidad con el tema objeto de investigación, pero hay más que decir al respecto. No se trata de un libro más, sino de obra con importantes elementos innovadores en la materia, como el lector podrá comprobar a lo largo de su lectura.

Este libro es el resultado materializado y convenientemente depurado de una Tesis Doctoral brillantemente defendida por la autora en la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, y que tuve la satisfacción de poder dirigir.

El título del libro anuda dos cuestiones interdependientes «responsabilidad administrativa del empresario» y «prevención de riesgos laborales». Típicamente el empresario o empleador es un deudor de seguridad que se corresponde jurídicamente con el derecho del trabajador a toda seguridad posible. Como se sabe, el artículo 14 («Derecho a la protección frente a los riesgos laborales») de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, establece que los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, añadiendo seguidamente que el este derecho supone la existencia de un *correlativo* deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Que se trata de un derecho y un deber jurídicos se verifica fácilmente porque se le dota de un completo sistema de garantías y de responsabilidades legales. En tal sentido,

¹ DEWEY, J.: *Libertad y cultura* (1939), México, Ed. Uteha, 1965, págs. 48-49.

el artículo 42 de la Ley 31/1995 dispone que el incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.

Tratándose de prevención de riesgos la Inspección de Trabajo y Seguridad asumen legalmente una importante función de vigilancia, control, asesoramiento, colaboración y propuesta de sanción en materia preventiva (artículo 43 de la Ley 31/1995; artículo 12.1b) de Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

La Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social (RD. Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social), regula —tipificándolas— las infracciones de prevención de riesgos laborales en los artículos 11 y siguientes.

El tema en sí tiene una trascendencia innegable y los últimos acontecimientos de la epidemia del coronavirus y su impacto en los lugares de trabajo no han hecho más que realzar su relevancia en el sistema de relaciones laborales. En este sentido la importancia que reviste la profundización en la responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales como categoría jurídica, con un enfoque desde el Derecho del Trabajo, sin olvidar su íntima conexión con el Derecho Administrativo Sancionador, que podría considerarse como una relación de género a especie.

En este sentido, se hace preciso destacar la necesidad de un estudio de estas características, especialmente desde que se asumió la competencia de las Actas de la Inspección por parte del Orden Jurisdiccional Social, a fin de que desde el Derecho Laboral se aprehendan las especificidades propias de la responsabilidad administrativa en toda su virtualidad, alumbrando una categoría propia e independiente, estudiada desde un enfoque claramente iuslaboralista, separándola de servidumbres con el Derecho Administrativo.

Junto a ello, se precisa también una reflexión sobre las infracciones y sanciones en el orden social, y específicamente en materia de seguridad y salud, al estar cercanos los veinte años de cumplimiento de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, siendo necesaria una revisión de su aplicación práctica, teniendo en cuenta que su formación aluvional reclama en la actualidad una mejor sistematización y en muchos casos, una actualización para facilitar su comprensión.

A pesar de haber advertido estas necesidades, de índole procesal y material, lamentamos, sin embargo, un cierto olvido por parte de la doctrina laboralista de este campo, al hacer notar que la potestad sancionadora del Estado —administrativa y penal— en el Orden Social es un tema bastante descuidado por la doctrina iuslaboralista, y así sigue siendo. De hecho, hay poca literatura jurídico-científica sobre el tema, y las pocas obras escritas por algún autor (Del Rey; Cos Egea, Fernández Bernat, García Murcia, Mercader Uguina, etcétera), que aun siendo de gran calidad, no tratan la responsabilidad administrativa en materia de prevención de riesgos laborales de manera completa e

integrada y, en cualquier caso, las monografías están ya desactualizadas, no existiendo en nuestro derecho ningún estudio completo e integrador.

Todo ello pone de relieve la relevancia de la profundización en la responsabilidad administrativa del empresario en casos de fallas del deber de seguridad, con carácter completo e integrado, teniendo en cuenta sus especificidades propias, de manera separada del Derecho Administrativo Sancionador, haciendo hincapié en su finalidad tanto represiva como preventiva.

En la metodología, estructura y contenido de este excelente libro, decir, en primer lugar, que, como hace notar *María del Mar Pérez Hernández*, la metodología empleada es esencialmente jurídica, con uso de distintas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, desde el punto de vista del Derecho del Trabajo, sin obviar las necesarias referencias a otras ramas del Derecho, especialmente al Derecho Administrativo, lo que pone de manifiesto la unidad del Ordenamiento Jurídico, que por más que lo dividamos a efectos sistematizadores, sigue siendo un «Todo» armónico, integrado e integrador.

Se ha advertido, con brillantez y contundencia realista poco común que «...el jurista de hoy ya ha dejado de creer que la ley es una norma sagrada e intocable y —tan descreído como irrespetuoso— se atreve a enjuiciar el contenido de la ley y hasta poner sus manos en ella. Lejos ya del pasado formalismo, entra en el contenido material de las normas y obra luego en consecuencia de tal forma que, dejando a un lado la autoridad, valora con sus propios criterios y, a sus resultas, aplica o no aplica, o aplica previa adaptación, las normas» (Alejandro Nieto García, «Discurso de Investidura como Doctor «Honoris Causa» por la Universidad Carlos III de Madrid», en el acto de Apertura del Curso 95/96).

Pero se convendrá que en materia de responsabilidad administrativa ese margen de discrecionalidad —y no tanto de «arbitrio» como hiciera notar este autor en una gran obra de referencia doctrinal²— en la apreciación del jurista viene más acotado por estrictas razones derivadas de la garantía constitucional de los principios de legalidad y de seguridad jurídica y asimismo de la reforzada noción de orden público que

² En particular, refiriéndose al método judicial y a la función del juez, observa que «la vieja polémica de si los jueces pueden ‘crear’ derecho, o no, se resuelve por sí misma, ya que nadie puede dudar que la colaboración es una forma de creación y, en último extremo, se nos revela como una cuestión de ideología...». Pero, seguidamente matiza que «en cualquier caso, la colaboración judicial en la creación judicial del Derecho, sin quere ser legítima, ha de estar subordinada al legislador. El juez puede aclarar la ley, interpretarla, manipularla y completarla, pero no ir en contra ella. Otra cosa es que los órganos judiciales sean siempre lo suficientemente disciplinados como para sujetarse a estos límites». Cfr. NIETO, A.: *El arbitrio judicial*, Barcelona, Ed. Ariel, 2000, pág. 105. Para él, el arbitrio judicial no es una alternativa a la legalidad sino su complemento imprescindible. De ordinario, y no como excepción, el juez modaliza la aplicación de la ley introduciendo un elemento «arbitrado» (no arbitrario) que ayuda a concretar y adaptarla a las circunstancias del caso (*Ibid.*, págs. 212-213).

imperera en esta materia. Y ciertamente *María del Mar Pérez Hernández*, utiliza una metodología propia del normativismo realista, alejada del formalismo pero inevitable y deseablemente respetuosa con las normas de principios y valores consagrados en nuestra Constitución.

Precisamente para Alejandro Nieto, el problema de la potestad sancionadora de la Administración reside ante todo en su juridificación, es decir, en la búsqueda de los límites de su ejercicio en consideración a lo establecido en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico³. En esa misma dirección se ha señalado que el problema que la potestad sancionadora de la Administración plantea al jurista no es hoy, en España, el de su fundamento, que en el Derecho positivo es nítida, «sino el de su construcción dogmática, para configurarla en términos que resulten compatibles con los principios básicos del Estado de Derecho, que la Constitución también consagra»⁴.

Al efecto, siguiendo la autora en esto a Alejandro Nieto, el Derecho Administrativo Sancionador se dividiría en cuatro partes: la teoría sobre la potestad punitiva del Estado, la teoría de la infracción, la teoría de la sanción y la teoría sobre procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta esta división, que entiendo del todo aplicable al Derecho Laboral Sancionador en materia de Prevención de Riesgos Laborales, se han tratado, además de cuestiones generales, sobre la teoría de la infracción y la sanción, poco sobre la potestad sancionadora de la administración y nada sobre el procedimiento administrativo sancionador. Sólo hay referencias tangenciales a la potestad sancionadora de la Administración, por no ser este un estudio de Derecho Administrativo, sino de Derecho Laboral. No se ha tratado, sin embargo, sobre el procedimiento administrativo sancionador porque hemos querido centrarnos en las actuaciones previas al procedimiento sancionador, por lo que el procedimiento administrativo sancionador, entendido como parte «dinámica» de la exigencia de responsabilidad, ha quedado extramuros de nuestra investigación.

Sistemáticamente el presente estudio se divide en dos partes. Una primera parte general, en la que se trata sobre la responsabilidad administrativa dentro del panorama general de responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales, y una segunda parte especial, sobre las especificidades propias de la responsabilidad administrativa, infracciones, sanciones y otras medidas reactivas no sancionadoras consecuencia de incumplimientos del deber de seguridad.

La primera parte se ha estructurado en tres capítulos. Un primer capítulo sobre el panorama general de responsabilidades en materia de incumplimientos preventivos,

³ NIETO GARCÍA, A.: *Derecho Administrativo sancionador*, 2.^a edición, Madrid, Ed. Tecnos, 1994, Capítulo III,

⁴ RUBIO LLORENTE, F.: «La potestad sancionadora de la Administración en la jurisprudencia constitucional», en *La Forma del Poder*; Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pág. 385.

que versa sobre la responsabilidad penal, civil, administrativa y de seguridad social. En él se ponen de manifiesto sus compatibilidades, diferencias y especificidades, y cómo la responsabilidad administrativa es nuclear respecto de todas ellas.

En un segundo capítulo se trata la figura del empresario como sujeto responsable, por ser el originario obligado con el deber de seguridad. Junto al empresario como sujeto imputado típico, se hace referencia a los supuestos de estructuras empresariales complejas, empresas coordinadas, empresas de trabajo temporal, y otros sujetos con distintas responsabilidades como los servicios de prevención y empresas auditoras.

En el tercer capítulo de la primera parte se tratará sobre la colaboración del trabajador en la obligación de seguridad, su imprudencia, y su posible incidencia sobre la responsabilidad del empresario.

La segunda parte especial, está articulada en torno a cuatro capítulos. El primer capítulo trata precisamente sobre la responsabilidad administrativa como categoría jurídica y se procede a conceptualarla. En él se hace referencia también a los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su aplicación en el Orden Social, concretamente en lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales. Un aspecto clave de este capítulo es la consideración de la responsabilidad preventiva como cuasi-objetiva, desde el punto de vista de la culpabilidad.

En el segundo capítulo se hace una exposición detallada sobre las infracciones administrativas en materia de seguridad y salud, tanto desde el punto de vista de la normativa material como desde el plano adjetivo sancionador, poniendo de manifiesto la relevancia de la normativa sustantiva como motivación de la entidad o severidad de la sanción, las peculiaridades del tipo de sanción y problemas instrumentales.

El tercer capítulo se ha dedicado a la sanción como categoría jurídica, tratando sobre sanciones típicas y atípicas, y la graduación de la sanción.

Por último, el cuarto capítulo está dedicado al requerimiento de seguridad y salud y a la paralización de actividades en casos de riesgo grave e inminente. Se trata de dos medidas no sancionatorias, pero que tienen como presupuesto básico el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, de ahí que su lugar sistemático propio de estudio sea en el marco de la responsabilidad administrativa de prevención de riesgos laborales.

En definitiva, a lo largo del presente estudio *Pérez Hernández* trata de dar respuesta a los interrogantes que plantea la responsabilidad administrativa en prevención de riesgos laborales, en el marco de la sociedad del riesgo, preconizada por Ulrich Beck, en cuyo marco la que la responsabilidad administrativa adquiere una relevancia cada vez mayor. Es harto significativo que en la sociedad del riesgo, el Estado tiende a intervenir cada vez menos en los factores económicos del mercado y cada vez más en los factores que influyen en la seguridad y la salud, dentro y fuera de los lugares de trabajo. De ahí la expansión creciente del control sobre las condiciones de seguridad y salud laboral. De nuevo conviene recordar en la presente coyuntura histórica la conexión entre prevención de riesgos laborales, salud pública y calidad ambiental.

Precisamente la Organización Internacional del Trabajo insiste⁵ en la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo para reducir todo lo posible los efectos directos del coronavirus, en consonancia con las recomendaciones y directivas de la OMS⁶.

Se ha indicado que este libro es el resultado conveniente depurado y actualizado de la Tesis presentada en 2020 por su autora ante un excelente Tribunal compuesto por María Nieves Moreno Vida (Presidenta) y Jesús Martínez Girón, Jesús Mercader Uguina, Alberto Arufe Valera y Ángel Gallego Morales (Vocales). Todos ellos profesores de reconocido prestigio y grandes conocedores de la materia específica objeto de investigación.

El trabajo que tiene el lector ante sí constituye el estudio más serio, importante y exhaustivo hasta ahora realizado sobre la materia. Se hacía necesario abordar el estudio técnico y político jurídico de la responsabilidad administrativa del empresario en la prevención de riesgos laborales; y llevarlo a cabo con un enfoque equilibrado y coherente después de una larga experiencia aplicativa y atendiendo a los cambios legislativos que se han venido produciendo. No puedo sino animar encarecidamente al lector a la lectura atenta de este excelente y oportuno libro; en el que encontrará, desde el compromiso del jurista con el «garantismo jurídico», análisis rigurosos y soluciones razonables y fundadas sobre las diversas cuestiones controvertidas que se plantean en este ámbito de lo jurídico.

JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
de la Universidad de Granada.*

*Presidente de la Asociación Española
de Salud y Seguridad Social*

⁵ Comunicado de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) *Covid-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas 18 de Marzo de 2020*. Covid19-ILOnote-ES-18Mar2020; ilo.org/global/topics/coronavirus.

⁶ <https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-unct-guidelines.pdf>.

INTRODUCCIÓN

Desde la primera Revolución Industrial, al generalizarse el trabajo libre, dependiente y por cuenta ajena, el legislador vio la necesidad de protección del trabajador, teniendo en cuenta que su dignidad de persona implica respeto, la no consideración de la persona como mercancía o degradar la condición humana a instrumento u objeto¹. Así viene a protegerse al trabajador, parte débil de la relación laboral, impidiendo que ésta quedara a la sola autonomía de las partes. Para ello, se han establecido progresivamente una serie de mínimos, indisponibles por la autonomía de la voluntad. Dentro de esas reglas mínimas, encontramos la seguridad e higiene en el trabajo, como indispensable para el desarrollo de la relación laboral con garantías².

El artículo 40.2 de la Constitución Española impone a los poderes públicos el mandato, en forma de principio rector de la política social y económica, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo. En cumplimiento de dicho mandato, el legislador ha establecido normas mínimas, en protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Sobre el empresario recae el deber de seguridad respecto de los trabajadores a su servicio, tal y como se recoge en el artículo 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El empresario ha de garantizar la seguridad y salud en el medio ambiente laboral, eliminando o reduciendo los riesgos a los que puedan estar expuestos los

¹ MONEREO PÉREZ, J.L., *La dignidad del trabajador. Dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales*, LABORUM, Murcia, 2019, pág. 28. A lo largo de esta soberbia obra, el autor reflexiona sobre la dignidad del trabajador, expresada como dignidad de la persona en el sistema de relaciones laborales, mostrando la significación fundante y su fuerza normativa en el sistema multinivel de garantías de los derechos y capacidades humanas, y haciendo hincapié en la dignidad de la persona como fundamento de los principios de la libertad, igualdad y solidaridad.

² VV.AA., MONEREO PÉREZ, J.L., MOLINA NAVARRETE, C., (Directores), *Tratado de prevención de riesgos laborales: teoría y práctica*, Madrid, Tecnos, 2015, *passim*; VV.AA. MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, P. (Directores), *Tratado de Salud Laboral*, Tomos I y II, Cizur Menor (Navarra), Ed. Thomson Reuters/Aranzadi, 2012, *passim*.

trabajadores en la prestación laboral. Esta deuda de seguridad corresponde al titular de la relación laboral por ser quien controla la fuente de riesgo, esto es, por ser quien ostenta de los medios de producción.

La necesaria protección del trabajador desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales es también objeto de preocupación por parte del derecho europeo. Así, la Recomendación sobre el Pilar Europeo de Derechos Sociales, en su capítulo segundo, sobre condiciones de trabajo, prevé un entorno saludable y seguro, de tal modo que los trabajadores tengan «derecho a un elevado nivel de protección de la salud y seguridad en el trabajo»³. Se pone de manifiesto, así, que la protección de la integridad física y psíquica de los trabajadores es una preocupación de los legisladores, no sólo nacionales, sino también en el ámbito supranacional.

Centrándonos en el Ordenamiento nacional, advertimos que no basta con establecer las normas de protección del trabajador desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales, sino que, además, el derecho ha de velar por su efectivo cumplimiento. Para ello, el Ordenamiento Jurídico prevé los mecanismos coactivos precisos para conseguir el fin de la norma, cual es la seguridad y salud de los trabajadores en el medio ambiente laboral.

En el caso de que el empresario no cumpla con este deber genérico de seguridad, o con los deberes instrumentales que de él dimanar —la gestión de la prevención de riesgos laborales en la empresa, la evaluación de riesgos, planificación de medidas preventivas, vigilancia de la salud, formación etc.— el Ordenamiento Jurídico, por su carácter coactivo, prevé la posibilidad del cumplimiento heterónomo de las normas. Esto es, si los destinatarios de las normas no las cumplen de manera autónoma, el Derecho reaccionará imponiendo su cumplimiento heterónomo.

Para este cumplimiento heterónomo, por lo que se refiere a la materia concreta de la prevención de riesgos laborales, esto es, al cumplimiento de las obligaciones de seguridad y salud, el Ordenamiento Jurídico prevé distintas respuestas para el caso de que el principal destinatario de las mismas —el empresario— no haya cumplido con su deuda de seguridad. Las distintas respuestas son de índole penal, administrativa, civil, o de Seguridad Social. Con ello, se ponen de manifiesto las distintas almas del Derecho del Trabajo, que nació como conglomerado de varias ramas del Derecho, o si queremos, se pone de manifiesto, más bien, la unidad del Ordenamiento Jurídico, con las distintas imbricaciones de todas sus partes, que se activan ante los incumplimientos

³ Recomendación UE 2017/761 de la Comisión Europea de Derechos Sociales DOUE (L113/56). Tal y como señala Monereo Pérez, ante los riesgos que la situación de crisis económica ha puesto de manifiesto, «se ha optado por recuperar el discurso de lo social en aras de adoptar una serie de iniciativas que traten de reconciliar la racionalidad económica y la racionalidad política. Entre estas medidas se encuentra un plan «estrella» consistente en construir un pilar europeo de los derechos sociales». MONEREO PÉREZ, J.L., «Pilar europeo de derechos sociales y sistemas de seguridad social», *Revista jurídica de los derechos sociales*, Lex Social, Vol. 8, núm. 2/2018, pág. 257.

en materia de prevención de riesgos laborales, y que dan lugar a distintas responsabilidades para el sujeto infractor.

El presente estudio lo hemos centrado en la responsabilidad administrativa en prevención de riesgos laborales, por ser la respuesta originaria y primigenia ante los incumplimientos de la deuda de seguridad. Será pues, esta responsabilidad administrativa, el objeto de estudio, centrado en la figura del empresario, por ser el principal destinatario de las normas preventivas, el deudor de seguridad, y por no poder excusar su responsabilidad en las obligaciones que en la materia puedan tener el propio trabajador y demás sujetos implicados —servicios de prevención, delegados de prevención etc.—

Esta responsabilidad administrativa la estudiaremos desde su enfoque reactivo, a través de la sanción, como desde su enfoque preventivo, a través del requerimiento y la paralización. En caso de infracción del empresario, se prevé la reacción a través de la sanción, por el carácter reactivo propio de la responsabilidad administrativa. Si bien, la sanción administrativa no es la única respuesta propia de la responsabilidad administrativa, y es que, junto a ella, encontramos otras medidas, con un fin más preventivo que represivo, y que por ello consideramos de naturaleza mixta. Se trata del requerimiento de seguridad y salud y de la paralización de actividades en caso de riesgo grave e inminente. Ambas figuras tienen carácter preventivo más que represivo, si bien, tienen como presupuesto el incumplimiento del empresario, y de ahí que participen del carácter reactivo de la responsabilidad administrativa, aunque no sean medidas sancionatorias propiamente dichas. Un estudio completo sobre la responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales ha de contemplar no sólo la sanción, sino también las medidas de tipo más preventivo.

Pero, en cualquier caso, el derecho ha de prever el cumplimiento coactivo de las normas, y no quedarse sólo en la prevención. Así, en caso de existir obligación para el sujeto, y ser esta incumplida, procederá la sanción prevista por el Ordenamiento Jurídico, de tal modo que obligación-infracción-sanción vienen a ser un trío respecto del cual la responsabilidad es el puente que permite su exigencia al sujeto imputado típico.

De este modo, la responsabilidad viene a ser la consecuencia de haber incumplido —desobedecido— una obligación, cual es en el caso que nos ocupa la deuda de seguridad que tiene el empresario respecto de los trabajadores a su servicio. Se configura así la responsabilidad administrativa como un instituto jurídico, con finalidad preventiva-represiva, que actúa en segundo lugar, si no se cumple con la obligación jurídica impuesta al sujeto obligado/responsable.

Para que se exija la responsabilidad administrativa, el presupuesto inexcusable en todo caso es el incumplimiento del empresario, y de ahí que sea el titular de la relación laboral la figura central y clave de la responsabilidad administrativa, y en el que nos vamos a centrar por ser el destinatario del deber de seguridad.

Pero no basta con que el Derecho prevea la existencia de obligaciones y sanciones para el caso de su incumplimiento, sino que, además, será precisa la fiscalización y

control del cumplimiento de las mismas, para que se pueda exigir la responsabilidad, lo que en el caso de las normas de seguridad y salud en el trabajo se hace por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, encargada de la vigilancia y exigencia de la normativa de carácter social.

La vigilancia y control del cumplimiento de la legislación social, junto con la exigencia de responsabilidad es paralela al nacimiento mismo del Derecho del Trabajo. Desde sus orígenes se advirtió la necesidad de controlar y exigir su cumplimiento, y se creó la Inspección de Trabajo en 1906, paralela a las primeras normas sociales, con este fin.

En el núcleo mismo de las normas de Derecho Social, creadas en torno a la figura del contrato de trabajo, encontramos normas de prevención de riesgos laborales, que pretenden garantizar la salubridad de las condiciones en las que se presta trabajo, especialmente en el caso del trabajo femenino e infantil, así como la protección frente a accidentes de trabajo.

El sistema de control de las normas laborales, y dentro de ellas, de las normas de seguridad y salud en el trabajo, pone de manifiesto la íntima relación en sus orígenes entre el Derecho del Trabajo y el Derecho Administrativo. De hecho, por lo que se refiere al aspecto sancionador, podemos considerar que el Derecho Laboral Sancionador es especie del Derecho Administrativo Sancionador, entendido éste como parte general, existiendo una íntima relación entre ambos, bebiendo el Derecho Laboral Sancionador de las categorías y principios de aquél, aun con las especificidades que le son propias, debidas a la relación laboral en la que se despliega.

En el presente estudio nos proponemos profundizar en la responsabilidad administrativa del empresario en prevención de riesgos laborales como categoría jurídica, con un enfoque desde el Derecho del Trabajo, sin olvidar su íntima conexión con el Derecho Administrativo Sancionador, que podría considerarse como una relación de género a especie.

En este sentido, queremos destacar la necesidad de un estudio de estas características, especialmente desde que se asumió la competencia de las Actas de la Inspección por parte del Orden Jurisdiccional Social, a fin de que desde el Derecho Laboral se aprehendan las especificidades propias de la responsabilidad administrativa en toda su virtualidad, alumbrando una categoría propia e independiente, estudiada desde un enfoque claramente iuslaboralista, separándola de servidumbres con el Derecho Administrativo.

Junto a ello, se precisa también una reflexión sobre las infracciones y sanciones en el orden social, y específicamente en materia de seguridad y salud, en el vigésimo aniversario de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, siendo necesaria una revisión de su aplicación práctica, teniendo en cuenta que su formación aluvional reclama en la actualidad una mejor sistematización y en muchos casos, una actualización para facilitar su comprensión.

A pesar de haber advertido estas necesidades, de índole procesal y material, lamentamos, sin embargo, un cierto olvido por parte de la doctrina laboralista de este campo,

como ya puso de manifiesto Del Rey Guanter⁴, al hacer notar que la potestad sancionadora del Estado —administrativa y penal— en el Orden Social es un tema bastante descuidado por la Doctrina Laboralista, y así sigue siendo. De hecho, hay poca literatura jurídico-científica sobre el tema, y las pocas obras escritas por algún autor como Del Rey, o más recientemente Mercader Uguina, Cos Egea y Fernández Bernat, que aun siendo de gran calidad, no tratan la responsabilidad administrativa en materia de prevención de riesgos laborales de manera completa e integrada y, en cualquier caso, las monografías están ya desactualizadas, no existiendo en nuestro derecho ningún estudio completo e integrador.

Todo ello pone de relieve la importancia de la profundización en la responsabilidad administrativa del empresario en casos de fallas del deber de seguridad, con carácter completo e integrado, teniendo en cuenta sus especificidades propias, de manera separada del Derecho Administrativo Sancionador, haciendo hincapié en su finalidad tanto represiva como preventiva.

La metodología que hemos empleado es esencialmente jurídica, con uso de distintas interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales, desde el punto de vista del Derecho Laboral, sin obviar las necesarias referencias a otras ramas del Derecho, especialmente al Derecho Administrativo, lo que pone de manifiesto la unidad del Ordenamiento Jurídico, que por más que lo dividamos a efectos sistematizadores, sigue siendo un «Todo» armónico, integrado e integrador.

Siguiendo a Nieto García, el Derecho Administrativo Sancionador se dividiría en cuatro partes: la teoría sobre la potestad punitiva del Estado, la teoría de la infracción, la teoría de la sanción y la teoría sobre procedimiento administrativo. Teniendo en cuenta esta división, que entiendo del todo aplicable al Derecho Laboral Sancionador en materia de Prevención de Riesgos Laborales, en el presente estudio tratamos, además de cuestiones generales, sobre la teoría de la infracción y la sanción, poco sobre la potestad sancionadora de la administración y nada sobre el procedimiento administrativo sancionador. Sólo tocamos tangencialmente la potestad sancionadora de la Administración por no ser este un estudio de Derecho Administrativo, sino de Derecho Laboral. No tratamos, sin embargo, sobre el procedimiento administrativo sancionador porque hemos querido centrarnos en las actuaciones previas al procedimiento sancionador, por lo que el procedimiento administrativo sancionador, que entendemos como parte «dinámica» de la exigencia de responsabilidad, lo hemos dejado extramuros de nuestra investigación.

Sistemáticamente hemos dividido el presente estudio en dos partes. Una primera parte, que hemos denominado parte general, en la que tratamos sobre la responsabilidad administrativa dentro del panorama general de responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales, y una segunda parte, que hemos denominado

⁴ DEL REY GUANTER. S., *Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990, pág. 8.

especial, en la que tratamos las especificidades propias de la responsabilidad administrativa, infracciones, sanciones y otras medidas reactivas no sancionadoras consecuencia de incumplimientos del deber de seguridad.

La primera parte la hemos estructurado en tres capítulos. Un primer capítulo sobre el panorama general de responsabilidades en materia de incumplimientos preventivos, que versa sobre la responsabilidad penal, civil, administrativa y de seguridad social. En él se ponen de manifiesto sus compatibilidades, diferencias y especificidades. Y veremos cómo la responsabilidad administrativa es nuclear respecto de todas ellas, siendo la que de manera más ágil, precisa y contundente reacciona frente a los incumplimientos del empresario.

En un segundo capítulo hemos tratado la figura del empresario como sujeto responsable, por ser el originario obligado con el deber de seguridad. Junto al empresario como sujeto imputado típico, haremos referencia a los supuestos de estructuras empresariales complejas, empresas coordinadas, empresas de trabajo temporal, y otros sujetos con distintas responsabilidades como los servicios de prevención.

En el tercer capítulo de la primera parte se tratará sobre la colaboración del trabajador en la obligación de seguridad, su imprudencia, y su posible incidencia sobre la responsabilidad del empresario. Concretamente, distinguiremos entre la imprudencia profesional y la temeraria, teniendo en cuenta la distinta consideración que tienen en los Tribunales en aras a una posible exención de responsabilidad por parte del empresario.

La segunda parte, que hemos denominado parte especial, está articulada en torno a cuatro capítulos, en los que perfilaremos y ahondaremos en la responsabilidad administrativa, infracciones, sanciones y otras medidas de naturaleza no sancionadora.

El primer capítulo de la segunda parte tratará precisamente sobre la responsabilidad administrativa como categoría jurídica y procederemos a conceptualizarla. También nos referiremos a los principios del Derecho Administrativo Sancionador y su aplicación en el Orden Social, concretamente en lo que se refiere a la prevención de riesgos laborales. Un aspecto clave de este capítulo será lo relativo a la consideración de la responsabilidad preventiva como cuasi-objetiva, desde el punto de vista de la culpabilidad.

En el segundo capítulo haremos una exposición detallada sobre las infracciones administrativas en materia de seguridad y salud, refiriéndonos en la argumentación tanto a la normativa material como al plano adjetivo sancionador, poniendo de manifiesto la relevancia de la normativa sustantiva como motivación de la entidad o severidad de la sanción, y a las peculiaridades del tipo de sanción y problemas instrumentales.

En tercer capítulo lo hemos dedicado a la sanción como categoría jurídica, tratando sobre sanciones típicas y atípicas, y la graduación de la sanción, haciendo referencia a los criterios de graduación de las mismas, poniendo de manifiesto las necesidades de actualización y concreción de los mismos.

Por último, el cuarto capítulo lo hemos dedicado al requerimiento de seguridad y salud y a la paralización de actividades en casos de riesgo grave e inminente. Se trata de dos medidas no sancionatorias, pero que tienen como presupuesto básico el incumplimiento

de la normativa de prevención de riesgos laborales, de ahí que su lugar sistemático propio de estudio sea en el marco de la responsabilidad administrativa de prevención de riesgos laborales, aun cuando no se trate de medidas sancionadoras propiamente, pues no tienen un fin represivo sino preventivo, pero sí son medidas reactivas frente a un incumplimiento, y de ahí su encaje en el marco de la responsabilidad administrativa en prevención de riesgos laborales.

En conclusión, a lo largo del presente estudio se tratará de dar respuesta a los interrogantes que plantea la responsabilidad administrativa en prevención de riesgos laborales, en el marco de la sociedad del riesgo, preconizada por Beck, en la que la responsabilidad administrativa adquiere una relevancia cada vez mayor. No en vano, en la sociedad del riesgo, el Estado tiende a intervenir cada vez menos en los factores económicos del mercado y cada vez más en los factores que influyen en la seguridad y la salubridad. De ahí la expansión creciente del control sobre las condiciones de seguridad y salud, manifestada a través de la responsabilidad administrativa objeto del presente estudio.

