

**Andrea Mir Tur**

**LA INSPECCIÓN DE TRABAJO; FUNCIONES Y SU PROCEDIMIENTO  
SANCIONADOR**

**TRABAJO FINAL DE GRADO**

**Dirigido por el Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó**

**Grado en Relaciones Laborales y Ocupación**



**UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI**

**Tarragona**

**2014**

**INDICE**

<b>I.- INTRODUCCION</b> .....	<b>6</b>
<b>II. ANTECEDENTES HISTORICOS; EL ORIGEN Y EVOLUCION</b> .....	<b>9</b>
<b>II.1 ORIGENES</b> .....	<b>9</b>
<b>II.2 NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>12</b>
<b>II.3 LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 1997 HASTA LA ACTUALIDAD</b> .....	<b>18</b>
<b>III. FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>21</b>
<b>III.1 NORMATIVA REGULADORA DEL CUERPO DE FUNCIONARIOS DE LA ITSS</b> .....	<b>21</b>
<b>III.2 EL CUERPO DE INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>23</b>
III.2.1 FUNCIONES DE LA ITSS .....	24
III.2.2 FACULTADES DE LA ITSS Y ATRIBUCIONES .....	27
<b>III.3 LOS SUBINSPECTORES DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>36</b>
III.3.1 FUNCIONES .....	37
III.3.2 FACULTADES Y ATRIBUCIONES.....	38
<b>III.4 LOS TÉCNICOS HABILITADOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES</b> .....	<b>40</b>
III.4.1 FUNCIONES .....	41
III.4.2 FACULTADES.....	42
III.4.3 ATRIBUCIONES Y DEBERES.....	43
<b>III.5 LOS SUBINSPECTORES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LA AGENCIA CATALANA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO</b> .....	<b>44</b>
III.5.1 FUNCIONES .....	45
III.5.2 ATRIBUCIONES .....	45
<b>III.6 LA ESCUELA DE INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL</b> .....	<b>46</b>
<b>IV. LA ACTIVIDAD INSPECTORA PREVIA AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR</b> .....	<b>47</b>
<b>IV. 1 INICIACIÓN DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA</b> .....	<b>47</b>
<b>IV.2 DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA</b> .....	<b>51</b>
<b>IV.3 CONSECUENCIAS DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA</b> .....	<b>59</b>

<b>V. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR</b> .....	<b>61</b>
<b>V.1 SUJETOS RESPONSABLES</b> .....	<b>61</b>
<b>V.2 PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES</b> .....	<b>62</b>
<b>V.3 REQUISITOS DE LAS ACTAS</b> .....	<b>63</b>
<b>V.4 LA PRESUNCIÓN LEGAL DE CERTEZA DE LAS ACTAS</b> .....	<b>68</b>
<b>V.5. ACUMULACIÓN DE LAS INFRACCIONES</b> .....	<b>75</b>
<b>V.6. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. CRITERIOS DE GRADUACIÓN</b> .....	<b>75</b>
<b>V.7 NOTIFICACIÓN DE LAS ACTAS</b> .....	<b>78</b>
<b>V.8. ESCRITO DE ALEGACIONES</b> .....	<b>79</b>
<b>V.9. PROCEDIMIENTO DE OFICIO ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL, COMO CONSECUENCIA DE ACTAS DE INFRACCION.</b> .....	<b>80</b>
<b>V.10. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>82</b>
<b>V.11. RECURSO DE ALZADA</b> .....	<b>83</b>
<b>V.12. RECAUDACIÓN DEL IMPORTE DE LAS SANCIONES</b> .....	<b>84</b>
<b>VI. REFLEXIONES</b> .....	<b>86</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>89</b>

## **ANEXOS**

*Escrito de denuncia a la Inspección de Trabajo*

*Escrito de subsanación y mejora de la denuncia ante la Inspección de Trabajo*

*Solicitud de alta en el Libro de Visitas electrónico*

*Escrito comunicando el levantamiento por el empresario de la orden de paralización de trabajos decretada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

*Escrito de alegaciones*

*Recurso de alzada*

**ABREVIATURAS**

<b>ART.</b>	Artículo.
<b>CCAA</b>	Comunidades Autónomas.
<b>CE</b>	Constitución Española.
<b>CONT.</b>	Sala Contencioso Administrativo.
<b>DGITSS</b>	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
<b>INP</b>	Instituto Nacional de Previsión.
<b>INSS</b>	Instituto Nacional de la Seguridad Social
<b>IRRSS</b>	Instituto de Reformas Sociales
<b>IT</b>	Inspección de Trabajo.
<b>ITSS</b>	Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
<b>LGSS</b>	RD Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
<b>LJS</b>	Ley 31/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.
<b>LOITSS</b>	Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
<b>LPRL</b>	Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales.
<b>LRJPAC</b>	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
<b>OIT</b>	Organización Internacional de Trabajo.
<b>RD</b>	Real Decreto.
<b>REPROSOS</b>	Real Decreto 928/1998 de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de las cuotas de la Seguridad Social.
<b>RFITTS</b>	Real Decreto 138/2000 por el que se aprueba el reglamento y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

7 de mayo de 2014

<b>S.S</b>	Seguridad Social.
<b>TC</b>	Tribunal Constitucional.
<b>TRLISOS</b>	Real Decreto legislativo 5/2000 de 4 de agosto por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
<b>TS</b>	Tribunal Supremo

## ***I.- INTRODUCCION***

A lo largo de este trabajo pretendo que todo aquel que lo lea comprenda la necesidad, origen, funciones e importancia que tiene este organismo administrativo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el Estado Español.

El primer paso a dar para la realización de este trabajo fue el de recabar información sobre los antecedentes históricos que tiene este organismo, su origen y evolución hasta la actualidad. La Inspección de Trabajo está firmemente ligada a la normativa laboral y es por ello que el contexto histórico que envuelve a este organismo administrativo se inicia con las primeras leyes laborales que propiciaron su creación, para velar por el cumplimiento de la normativa en materia laboral. Por lo tanto este marco histórico se concentra en el periodo comprendido entre los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX que es ahí cuando el Ministerio de Trabajo cobra importancia.

Después del estudio de los antecedentes históricos, me he centrado en el personal de la Inspección de Trabajo, es decir, en los inspectores y subinspectores de trabajo y Seguridad Social, y en los funcionarios habilitados en materia de prevención de riesgos laborales. Así como también, en este mismo apartado mencionaré de forma breve, la *Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, que es una unidad que ayuda a afinar el sistema de selección de estos trabajadores del Estado y también interviene en el constante reciclaje de conocimientos del cuerpo de inspectores y subinspectores, todo ello respaldado por el *Real Decreto 1223/2009 de 17 de julio*.

Una vez habiendo definido que son exactamente estas tres figuras importantes que forman parte de este ente administrativo, dedique, en este mismo tercer capítulo, a concentrarme en uno de los aspectos que considero más importantes de mi trabajo, las funciones de los funcionarios que integran el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sus facultades y atribuciones. Considerándolo una parte importante, ya que soy de la opinión que el lector de mi trabajo, sea trabajador o empresario, tiene derecho a profundizar en las formas de actuación de la inspección.

En el cuarto y penúltimo capítulo, he dedicado sus páginas a la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, dividiéndolo en las partes del proceso de esta actividad y las actividades previas que desarrolla antes de iniciar el procedimiento sancionador por infracción de normas del orden social, es aquí cuando realizo un

pequeño repaso al *Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (TRLISOS)* juntamente al *Reglamento General sobre Procedimiento Sancionador y Liquidatorio del Orden Social (RD 928/1998)* que a su vez va ligada con la *Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*.

Prosigo, con el acto administrativo más significativo que realiza la ITSS, el levantamiento del acta de infracción, cabe decir que también realiza actas de liquidación, pero mi trabajo no lo desarrolla. Con dicha acta se inicia mi quinto y último capítulo, el procedimiento sancionador, desarrollando un punto que considero fundamental; la presunción de certeza de las actas de inspección.

El último capítulo se puede decir que gira entorno a la LRJPAC y al TRLISOS, ya que hablo de las infracciones y la graduación de las sanciones, la notificación de los resultados y la forma de recurrirlos, proponiendo y definiendo el recurso de alzada, como el indicado para recurrir.

Por último, y sin definirlo como capítulo, redacto mis propias conclusiones, exponiendo mi opinión sobre lo investigado y aprendido de esta materia.

En definitiva estas son las líneas que seguirá el trabajo que expongo a través de las siguientes páginas. Un trabajo que pretende acercar a las personas que lo lean, a conocer este organismo administrativo que se encuentra directamente ligado al orden social, y sobre todo a comprender en qué consiste la Inspección de Trabajo, definiéndolo de la manera más sencilla y simple posible, intentando no complicar los términos jurídicos usados y poder procurar un conocimiento básico sobre esta.

A pesar de que mi trabajo está basado en normativas y jurisprudencia, he tenido que leer diferentes manuales para hacerme una idea de la magnitud de la ITSS, es un campo muy amplio, y me hubiera gustado mencionar y desarrollar las actas liquidatorias, pero la extensión de mi trabajo ya es suficientemente amplia. Y he de decir que, gracias a la realización de este trabajo, mi interés hacia este organismo administrativo ha crecido, despertando en mí una gran curiosidad hacia él.

Para la realización de mi trabajo de final de carrera, como ya he mencionado de forma rápida, además de utilizar diferentes bibliografías, las cuales nombrare en la última

página, me he surtido de la normativa básica que rige a la inspección de trabajo; *Ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, entre otras.*

Para finalizar esta pequeña introducción, quiero resaltar el motivo o las inquietudes que me llevaron a plantearme esta temática y me ayudaron a seguir adelante con este proyecto. Considero que la Inspección de trabajo realiza un papel fundamental en la vida de los trabajadores, sobretodo porque su máxima función es proteger a estos de los abusos del empresario, pero a pesar de saber este aspecto tan básico de este órgano, no sabía cuál era su origen ni tan siquiera la evolución de esta, simplemente tenía la información básica que había adquirido a través de alguna de las asignaturas impartidas en la carrera. Es por esto que cuando se me otorgo la línea temática de Derecho Administrativo vi la oportunidad de indagar más acerca de la Inspección de Trabajo, ya que esta es un organismo administrativo y forma parte del Derecho Público. Las funciones y potestades que tiene este órgano son las que me han llamado la atención y han provocado esta elección de temática, la protección que le procura al trabajador es de agradecer y considero que no está reconocido por la clase obrera, es decir la inspección de trabajo tiene un papel fundamental en la vida laboral de cualquier persona y creo que no me equivoco halagando a todo el cuerpo de inspectores y subinspectores diciendo que facilitan la vida de todos nosotros cuando empezamos nuestra vida laboral.

Es por todo esto que deseo que mi trabajo sea claro y conciso, y deje claras las ideas principales que considero importantes dentro de la Inspección de Trabajo. Tan solo deseo que todo aquel que no creyese en la importancia de este ente público, se dé cuenta de lo equivocado que estaba.

## ***II. ANTECEDENTES HISTORICOS; EL ORIGEN Y EVOLUCION.***

### **II.1 ORIGENES**

Para entender el origen y necesidad de la creación de la Inspección de Trabajo debemos remontar al nacimiento del Derecho del Trabajo. Ya que la ITSS se define como la policía administrativa que vela por el cumplimiento de las normas del orden social. Es por ello que nos remontaremos a 1873 año en el que se creó la primera ley laboral española, la “Ley Benot” sobre condiciones de trabajo en los talleres.

Esta primera normativa de carácter laboral fue *“uno de los más interesantes proyectos legislativos del periodo republicano”*<sup>1</sup> y se centró en tres puntos en concreto; la protección a la infancia, educación de los menores y el más importante para el tema de este trabajo: La creación de jurados mixtos, configurándolos como una entidad que tenía como función principal la inspección, es decir, asegurarse de que la normativa plasmada en la Ley Benot fuera cumplida, establecido en su art. 8 *“ Jurados mixtos de obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos, bajo la presidencia del Juez municipal enidaran de la observancia de esta ley y de su reglamento, en la forma que en él se determine, sin perjuicio de la inspección que a las Autoridades y ministerio fiscal compete en nombre del estado”*. Además de esta función inspectora que le otorgaba al jurado mixto, esta ley tenía conferida una potestad sancionadora que establecía penas económicas en caso de incumplimiento, art.7 *“La falta de cumplimiento a cualquiera de las disposiciones anteriores será castigada con una multa de 125 a 1250 ptas.”*, así como, la obligación de inspeccionar una futura apertura y asegurarse que esta reuniera unas condiciones mínimas de higiene y seguridad de los obreros, art 9 *“Promulgada esta ley, no se construirá, ninguno de los establecimientos de que el art 4, sin que los planos se hayan previamente sometido al examen de un Jurado Mixto, y hayan obtenido la aprobación de este, respecto solo a las preocupaciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros”*

---

1 PÉREZ KÖHLER.: *“La legislación sobre relaciones laborales en la I República*, (Barcelona 208), pág. 7.

A pesar de la aprobación y publicación de esta ley, su aplicación fue nula, pocas normativas tan extraordinarias han sido a la vez tan poco cumplidas. Fue por esto que la Ley Benot recibió críticas por parte de diferentes autores<sup>2</sup>.

Posteriormente, el 26 de Julio de 1878, se aprueba la ley que prohíbe el trabajo en actividades peligrosas a los menores de 16 años, además de que en su artículo 11 imponía sanciones penales a los infractores, las cuales se encontraban reguladas en el artículo 501 del código penal. Se trataba de una norma sancionadora, un medio de castigo a todas aquellas patronales que abusaban de los menores.<sup>3</sup> Una acción dirigida a la protección del más joven e indefenso trabajador.

Más adelante, ya en 1900, se publica la Ley sobre condiciones de trabajo de Mujeres y Menores, motivada por la “debilidad” existente de estos trabajadores, pero lo que concierne a mi trabajo de esta normativa, es lo que se establecía en ella, “*Los inspectores encargados de velar dirigirán sus visitas a inspeccionar las condiciones higiénicas del taller (...). La inspección técnica del taller abrazará la limpieza, salubridad y seguridad del establecimiento*”. En este precepto vemos una muestra más del sentimiento de protección hacia el trabajador y la designación de tareas de inspección.

Siguiendo el recorrido en la historia del origen de la ITSS como organismo administrativo, mencionaré la *Ley de Accidentes de Trabajo*, además de destacar la creación de *El Instituto de Reformas Sociales*, organismo previo a lo que hoy por hoy conocemos como *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

La *Ley de Accidentes de Trabajo* fue promulgada en 1900 por Eduardo Dato, Ministro de la Gobernación. Uno de los principios básicos en los que se fundamenta esta ley es el concepto de riesgo profesional. En su artículo primero, define el accidente de trabajo como “*toda lesión corporal que el operario sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecuta por cuenta ajena*”, al patrono como “*el particular o compañía, propietario de la obra, explotación o industria donde el trabajo se preste*” y al operario como “*todo el que ejecuta habitualmente un trabajo manual fuera de su domicilio por*

---

<sup>2</sup> Por ejemplo; Antonio Martín Valverde afirmó que “La ley Benot no paso, según opinión unánime, del papel del periódico oficial”, *La legislación social en la Historia de España*, pág. 54

<sup>3</sup> TOMAS ESPUNY, M<sup>a</sup> Jesús (2005). “*Mendicidad infantil: Ley sobre mendicidad y vagancia de los menores de diez y seis años*” de 23 de Julio de 1903. *Iuslabor 04/2005*

*cuenta ajena*”. Una vez explicado este primer precepto, menciono el segundo ya que este señala que *“el patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios con motivo y en el ejercicio de la profesión o trabajo que realicen, a menos que el accidente sea debido a fuerza mayor, extraña al trabajo en que se produzca el accidente”*. Con esto entiendo que el patrono siempre será responsable de todo accidente de trabajo, a menos de que este se produzca por causas de fuerza mayor, causas que no se puedan evitar. Por lo tanto el objetivo principal de esta ley era dejar clara la responsabilidad que tenía el empresario en la seguridad del trabajador y las posibles indemnizaciones existentes en caso de accidente.<sup>4</sup> Además de esta gran responsabilidad plasmada en esta legislación, se comprueba el inicio de un sentimiento de protección más latente hacia el trabajador, aunque solo habla de su integridad física. A partir de esta nueva normativa el Estado Español empezó a involucrarse y a crear un sistema de protección hacia la parte obrera.

Después de haber mencionado, lo que creo que fue precursor a la normativa social y a su protección que hoy en día conocemos, destaco el organismo previo; el IRRSS, que fue la Comisión de Reformas Sociales, creada por el RD de 5 de diciembre de 1883<sup>5</sup>. La creación de este organismo con funciones en el ámbito laboral tenía como objetivo dedicarse a la observancia de todas las cuestiones relacionadas a la mejora de la clase trabajadora<sup>6</sup>, *“...esta comisión está considerada por muchos como el origen de la Administración del Trabajo de nuestro país...”*<sup>7</sup>. Entre las funciones que tenía se encontraba la de *“... informar sobre las condiciones sociales y económicas de la clase trabajadora y sobre cuestiones laborales (huelgas, salarios, trabajo de mujeres y niños), así como la elaboración de proyectos de ley y de las primeras estadísticas laborales.”*<sup>8</sup> Estas primeras estadísticas laborales fueron realizadas mediante un cuestionario de 233 preguntas.<sup>9</sup>

---

<sup>4</sup> RODRIGUEZ, SILVESTRE, Javier, PONS, PONS Jeronia.(2010) El seguro de accidentes de trabajo. *El seguro de accidentes del trabajo, 1900-1935. El alcance de las indemnizaciones, la asistencia sanitaria y la prevención*, Dialnet, págs. 10-12.

<sup>5</sup> Gaceta del 10 de diciembre de 1883

<sup>6</sup> Art 1 del RD de 5 de diciembre de 1883

<sup>7</sup> ADMETLLA RIBALTA, Jaume, MARIN FRANCONETTI, Maria, GARGANTÉ I PETIT, Sixte.(2006) *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social hoy*. Guía del Departament de Inspecció de Treball de Comissions Obreres de Catalunya.

<sup>8</sup> Ibídem

<sup>9</sup> Real Orden de 28 de mayo de 1884, Gaceta del 5 de junio.

Una vez finalizada esta tarea informativa fundamental que tenía la Comisión de Reformas sociales, dio paso a la creación del IRRSS motivada por la existente carencia de intervención legislativa en el ámbito laboral. Este organismo nace a través de la promulgación del RD de 23 de abril de 1903<sup>10</sup>.

Con el IRRSS se entra en la etapa naciente de lo que será la normativa que regulará y normalizará las relaciones laborales en las que hoy en día convivimos. Fue en ese preciso momento donde los organismos públicos y los agentes sociales decidieron que, para velar por el cumplimiento y la efectividad de la recién creada legislación, se debía constituir un mecanismo de inspección, que denunciará el incumplimiento de los preceptos plasmados en la ley y así, conjuntamente a la denuncia, debían existir unos medios de castigo para todo aquel que la incumplieran. Estas primeras leyes en materia laboral se decantaron por sanciones administrativas y no penales.

Esta organización de vigilancia, debía estar formada por un equipo de inspección profesionalizado y familiarizado con la ley, además de estar integrada en la propia Administración Pública, poco a poco se iba aproximando al concepto de ITSS que conocemos en la actualidad. Para constatar este acercamiento el art. 14 de la Ley de 13 de marzo de 1900<sup>11</sup> ya daba indicios de la importancia y de la integración de la función inspectora en la Administración del Estado.<sup>12</sup>

## **II.2 NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Con la promulgación del RD 1 de marzo de 1906, nace la IT. Esta fecha llamo la atención de muchos incluyendo la mía propia, al saber que esta creación fue anterior al surgimiento de una organización tan fundamental como lo es el Ministerio de Trabajo, fundado en 1920.

En ese mismo año, se aprobó el Reglamento de la inspección de trabajo, el cual supuso la otorgación de control del cumplimiento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, de la Ley sobre el trabajo de mujeres y menores de 13 de marzo de 1900, de la Ley de Descanso Dominical de 3 de marzo de 1904 y de todas aquellas disposiciones legales en

<sup>10</sup> Gaceta del 30 de abril de 1903

<sup>11</sup> Este artículo sostenía "... la inspección que exige el cumplimiento de esta Ley corresponde al Gobierno...".

<sup>12</sup> MINONDO SANZ, Javier (2000) *Fundamentos de la Inspección de trabajo y seguridad social*. Madrid: Informes y estudios, Serie Relaciones Laborales, 32. Pp. 22.

materia social que se promulgaran en un futuro. Esta competencia de vigilancia vino dada por el RD de 28 de enero de 1908.<sup>13</sup> Cabe decir que estos inspectores dependían directamente del IRRSS, y que cualquier impedimento que se encontraran en sus visitas a los centros de trabajo estaba penalizado con una sanción económica.

Cabe decir que, la Ley de 27 de febrero de 1908 provocó el nacimiento del INP<sup>14</sup>. La mención a esta entidad es importante ya que es el organismo antecedente a la Seguridad Social, y conjuntamente a este, surgió la previsión social, que paulatinamente derivara ya en 1919, en los seguros sociales obligatorios.

La promulgación de diferentes Reales Ordenes facilitaron la delimitación de las funciones y competencias de los inspectores de trabajo; Real Orden de 24 de enero de 1907<sup>15</sup> relativa a la relación entre Inspectores de Trabajo y las Juntas Locales y Provinciales, Real Orden de 22 de julio de 1907<sup>16</sup> sobre la forma de actuación de la Inspección de Trabajo y de las Juntas Locales y Real Decreto de 28 de enero de 1908<sup>17</sup> relativa a las competencias en materia de Inspección de las Juntas Locales.

La creación de la IT, ayudo de forma directa a la iniciación de lo que es el Derecho Procesal Laboral, ya que mediante la fundación de los Tribunales Industriales, conjuntamente con la función de vigilancia de los inspectores, potenció el cumplimiento de la normativa social<sup>18</sup>. Estos Tribunales Industriales fueron creados a partir de la promulgación de la Ley de 19 de mayo de 1908<sup>19</sup> y la Ley 22 de julio de 1912<sup>20</sup> reforma de la anterior mencionada.

En 1919 fue un año eminente para el crecimiento de la normativa laboral en España, con la firma del Tratado de Versalles, que como consecuencia se produjo el nacimiento de la OIT y el ingreso de España en esta, en agosto de 1919. Destacar del Tratado de Versalles, que en su precepto número 427 se estableció que cada Estado que lo hubiese

---

<sup>13</sup> SOMOZA ALBARDONEDO, Fernando. (1998) “*La aplicación del Derecho del Trabajo y la Administración. La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*” Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración; la aplicación del Derecho del Trabajo nº88. Pp. 204

<sup>14</sup> Gaceta del 29 de mayo de 1908

<sup>15</sup> Gaceta , sábado 26 de enero

<sup>16</sup> Gaceta , martes 23 de julio

<sup>17</sup> Gaceta , miércoles 29 de enero

<sup>18</sup> MINONDO SANZ, Javier (2000) *Fundamentos de la Inspección de trabajo y seguridad social.* Madrid: Informes y estudios, Serie Relaciones Laborales, 32. Pp. 24

<sup>19</sup> Gaceta del 20 de mayo de 1908

<sup>20</sup> Gaceta del 23 de junio de 1912

firmado tenía la opción (he aquí una laguna en la ejecución de este tratado) de organizar un servicio de inspección, con el fin de que este pudiese vigilar la correcta aplicación de la legislación protectora de los trabajadores.<sup>21</sup> Esta directriz, proveniente de una firma de un tratado entre los países Aliados y Alemania que significo el fin de la 1ª Guerra Mundial, supuso una muestra clara de consideración hacia la humanidad en todo su conjunto, basándose en el respeto de clases sociales y a lo que concierne a este trabajo, supuso un paso más a la protección y supervisión de la normativa laboral, más concretamente la del trabajador en sus puestos de trabajo.

Un año más tarde en España, nació el Ministerio de Trabajo, con el propósito de reunir todos aquellos organismos de carácter social con la finalidad de organización y coordinación entre ellos, para obtener ese único organismo, respetando siempre la autonomía del IRRSS y del INP<sup>22</sup>.

A pesar de este inicial respeto hacia la autonomía del IRRSS, la publicación del RD 24 de mayo de 1920<sup>23</sup> otorgo entre numerosas funciones, la de la inspección de trabajo. Es por esto que, cabe decir que los cuatro años en los que coexistieron el IRRSS y el Ministerio de Trabajo, fue un periodo de adaptación por parte del organismo estatal recién creado, tiempo en el que el IRRSS fue perdiendo funciones que iba adquiriendo el ministerio y es el motivo por el cual una vez acabado este periodo de cuatro años el IRRSS se disolvió.

Con la publicación del RD 24 de Julio de 1921 se dio un primer paso hacia la Inspección de la Seguridad Social, ya que este establecía una nueva función para los inspectores, dependiendo del INP; la persecución de los fraudes en las obligaciones de los patronos.<sup>24</sup>

En 1924 la IT sufrió un cambio radical ya que con la publicación del RD de 9 de junio, esta paso a ser dependiente totalmente de lo que entonces era llamado; Ministerio de

---

<sup>21</sup> Tratado de Versalles, firmado el 28 de Junio de 1919, entrada en vigor el 10 de enero de 1920.

<sup>22</sup> El primer ministro Carlos Cañal declaró que aquella nueva entidad debía actuar como “*lazo de unión entre los organismos que concurren a su formación*”, Diario el Sol, del 12 de mayo de 1920.

<sup>23</sup> Gaceta nº146, martes 25 de mayo

<sup>24</sup> MINONDO SANZ, Javier (2000) *Fundamentos de la Inspección de trabajo y seguridad social*. Madrid: Informes y estudios, Serie Relaciones Laborales, 32. Pp. 27.

Trabajo, Comercio e Industria. Con este importante paso, los inspectores que formaban la IT pasaron a depender del ministro.

Cabe mencionar alguna de las normas que se desarrollaron, en materia legislativa social, en esta etapa: Código de Trabajo de 23 de agosto de 1926 en el cual se atribuyeron competencias expresas a la IT establecidas en los artículos 107, 176, 194; el RD de 8 de junio de 1925 en el que encontramos su artículo 11 que confería a los inspectores la vigilancia del cumplimiento del descanso dominical y el descanso nocturno de la mujer.

Si nos dirigimos a la etapa de la II República, 1931-1939, y revisamos su Constitución encontraremos dos preceptos que atañen a la realización de este paseo normativo social; el art.46:

*“El trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes.*

*La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidente, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas; las condiciones del obrero español en el Extranjero; las instituciones de cooperación; la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores.”*

Y el art. 15.1ª:

*“Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:*

*1ª. Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, la ordenación de los registros e hipotecas, las*

*bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España. La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia”*

Esta Ley de 9 de diciembre de 1931, que proclama la Constitución de la II República Española, se fundamenta definiendo a España como “...una República democrática de trabajadores de toda clase...”<sup>25</sup>. Relacionando esta definición forjada en el artículo primero de esta Constitución con los otros dos preceptos mencionados anteriormente, se presume el sentimiento de protección legal hacia la clase obrera. En esta línea temporal, se encuentra otro punto importante en la materia de inspección de trabajo; el acceso al cuerpo de inspectores. En 1933 se realizaron las primeras oposiciones de acceso, muy diferentes a las que hoy conocemos, ya que, en esas primeras oposiciones tan solo se valoraba, para ocupar alguno de los puestos de inspección ofertados, la experiencia como obrero.

Finalizada la II República e iniciada la etapa franquista, el gobierno decidió unificar los cuerpos de inspección que existían hasta aquel entonces, de Trabajo, y el de Emigración<sup>26</sup>, y los unió en un mismo organismo; el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo. Conjuntamente a la creación de este nuevo organismo público se atribuyeron nuevas funciones a los inspectores; mediación en conflictos colectivos y asesoramiento a trabajadores y empresarios. Y aparece el sindicalismo vertical, la obligación de afiliación por parte de los trabajadores.

En el marco europeo, destaco dos importantes convenios de la OIT; el número 81<sup>27</sup> y el 129<sup>28</sup>, ratificados por España. Estos convenios instauraron los inéditos principios en los que debía fundamentarse los sistemas de inspección. En el primer convenio se le confía a la Inspección “...velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las

---

<sup>25</sup> Art. 1 de la Ley de 9 de diciembre de 1931.

<sup>26</sup> Creada por la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907 y desarrollada por el Reglamento de 30 de abril de 1908, con el objetivo de que esta vigilara las condiciones en las que se desenvolvía la emigración.

<sup>27</sup> Sobre la Inspección de Trabajo en la Industria y en el Comercio, acordado por la OIT el 11 de julio de 1947 y ratificado por España el 14 de enero de 1960.

<sup>28</sup> Adoptado por la OIT el 25 de junio de 1969 y ratificado por España el 11 de marzo de 1971.

*condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre las horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines en la medida en que los inspectores de trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones... ”*<sup>29</sup>. En el segundo y último convenio citado en líneas anteriores, va referido a la Inspección de Trabajo en la Agricultura, donde se refiere a la función que tienen los inspectores para asegurar el cumplimiento de contratos colectivos, laudos arbitrales y legislación.

La ratificación de estos dos Convenios de la OIT provoca la promulgación de la Ley 39/1962 de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo. Esta nueva ley provoca la unión de la Inspección de Trabajo con la Inspección Técnica de Previsión Social<sup>30</sup>. Esta fusión es de destacada mención ya que fue el paso previo para que la Inspección de Trabajo, pasase a ser la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Para finalizar con este recorrido histórico, quiero ultimarlo con la Ley de Reforma de la Función Pública de 1984 y la Ley 42 de 14 de noviembre de 1997. La primera fue la madre de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tal y como la conocemos hoy en día, dejando de lado ese sentimiento separatista y fusionando estas dos materias en un solo organismo de inspección, ya que ambas están relacionadas de una forma directa. La organización de la función inspectora se dividió en dos cuerpos; el Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el de Controladores Laborales, como cuerpo de gestión. La segunda ley citada con anterioridad, fue publicada en 1997 que se desarrollara en el tercer punto de este primer capítulo.

---

<sup>29</sup> Art. 3º.1 a) del Convenio núm. 81 de la OIT.

<sup>30</sup> Anteriormente conocida como Inspección de Seguros Sociales, a partir de 1944 se le dio el nombre de Inspección Técnica de Previsión Social.

### II.3 LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, 1997 HASTA LA ACTUALIDAD

Con la publicación de la LOITSS, entra en vigor la nueva configuración del Sistema de ITSS, de manera acorde a la nueva composición territorial del Estado Español que se formó como consecuencia de la promulgación de nuestra actual CE en 1978<sup>31</sup>. Esta nueva configuración, acorde a la madre de nuestras leyes, la define como un conjunto institucional integrado, la cual depende del Estado. Este tiene competencia exclusiva en materia de legislación social aunque las CCAA pueden tener la potestad ejecutiva. Estas competencias vienen atribuidas por el art. 149.1.7<sup>a</sup><sup>32</sup> y 17<sup>a</sup><sup>33</sup> de la CE. Cuando hablo de legislación social he de aclarar que estoy englobando tanto a la normativa laboral como a la normativa de la S.S.

En cuanto a la potestad sancionadora en materia social, el TC pronuncia en el fallo de la sentencia 195/1996<sup>34</sup>, que la potestad sancionadora ha de otorgarse a la Administración que tiene la competencia sobre la materia en la que se practica, atañendo la actividad inspectora a la Administración que tenga las facultades de ejecución.

A pesar de la competencia exclusiva del Estado, en Cataluña se produjo la transferencia orgánica para el desarrollo de las funciones de la ITSS respecto a las materias en las que tienen competencia, de este modo los inspectores y subinspectores que están adscritos a la Generalitat de Catalunya también están incorporados dentro de su estructura orgánica y bajo una dirección propia, originando de esta manera una coincidencia entre la dependencia orgánica y funcional. Es por esto que he de mencionar la sentencia del TC 31/2010<sup>35</sup> que declaro constitucional la competencia ejecutiva sobre la función inspectora y que no impide la preservación de la actual dualidad de funciones existente de los funcionarios del cuerpo nacional de la ITSS, del

---

<sup>31</sup> Constitución Española 1978, publicada en BOE de 29 de diciembre de 1978.

<sup>32</sup> Art. 149.1.7<sup>a</sup> CE nos dice que el Estado tiene competencia exclusiva “*Legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.*”

<sup>33</sup> En el mismo art. 149.1 pero en su número 17<sup>a</sup> CE, dice así “*Legislación básica y régimen económico de la Seguridad Social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas.*”

<sup>34</sup> Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 195/1996 de 28 de noviembre. Recurso de inconstitucionalidad promovido por el País Vasco contra la ley 8/1998 de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social.

<sup>35</sup> Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 31/2010 de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por noventa y nueve diputados del Grupo Parlamentario Popular contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

mismo modo que, que tampoco debe inducir a la rotura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios. El sistema de Inspección de Trabajo de esta CCAA se estructura en la DGITSS, las Inspecciones Territoriales y la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo. Las funciones a las que me refiero con este redactado sobre la regulación de la ITSS en Cataluña son las ejercidas por la DGITSS y son las siguientes: Ordenación del trabajo y relaciones sindicales, prevención de riesgos laborales, empleo y migraciones, normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección de Trabajo, cuya competencia material corresponda a la Generalitat de Cataluña. Además de estas funciones, indicar que también ejerce la dirección, organización, coordinación, planificación, fiscalización y la evaluación de la ITSS. En lo referente a las Inspecciones Territoriales cabe decir que las actividades realizadas por los jefes de las inspecciones territoriales de trabajo, con una categoría de subdirección general, se encuadran dentro del marco de competencias de la Generalitat de Cataluña. Y ya por último, en referencia a esta comunidad, señalar a la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo, la cual es creada a partir de la promulgación de la ley 11/2010 de 19 de mayo que la define como un organismo autónomo de carácter administrativo de la Generalitat de Cataluña, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para organizarse y ejercer las competencias y funciones que le atribuye la normativa creadora de este organismo. La Agencia catalana tiene autonomía funcional, financiera y de gestión.

En el artículo primero de LOITSS, nos indica la composición de esta, basada en “...*el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas.*” En el punto dos de este mismo artículo nos definen las funciones que le atañen. “...*ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias...*”. Esta es una definición clara de este conjunto institucional que tiene como finalidad principal preservar la protección del trabajador ante el empresario.

Otras de las normas que complementan a la LOITSS, es el REPROSOS. Esta normativa está desarrollada en base a la disposición adicional cuarta de la LOITSS y respetando el procedimiento administrativo redactado en la LRJPAC y a su vez abordando la regulación en materia social. En esta norma se ha visto la necesidad de normalizar algunos pequeños detalles relacionados con la fase inspectora previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador o liquidatorio de cuotas, además de excluir técnicas utilizadas en procesos usados en otros procedimientos administrativos comunes, porque se ha demostrado, en base a hechos, que han impedido un transcurso fluido del proceso iniciado.

Por último en relación a la normativa que gira en torno a la ITSS, destacar el RFITSS. Este reglamento ofreció con su publicación la modernización de las estructuras y métodos de este conjunto institucional, para así conferirle mayor eficacia a la hora de realizar sus funciones. Además de esta renovación, este reglamento delimita el ámbito de actuación del sistema de la ITSS, las obligaciones y deberes de los funcionarios que forman esta institución pública, y la forma de actuación.

En última instancia he de mencionar de forma breve el TRLISOS, ya que más adelante, al hablar de la potestad sancionadora que tiene la ITSS, esta será el eje. Esta norma viene motivada por la sentencia 195/1996<sup>36</sup> dictada por el TC, además de dictar sentencia sobre la competencia sancionadora de las CCAA, también falla a favor de la reelaboración de la Ley 8/1988 de 7 de abril sobre infracciones y Sanciones en el Orden Social.

La disposición adicional primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, permite al Gobierno redactar en nueve meses, la remodelación de la Ley 8/1988 de 7 de abril. Dicha reestructuración deberá integrar las diferentes disposiciones legales de una forma clara y sistematizada.

Es así como nace el Texto Refundido sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, con la finalidad de definir toda aquella acción que se define como infracción y cuál es la sanción pertinente para cada una de ellas.

---

<sup>36</sup> Tribunal Constitucional (Pleno) Sentencia núm. 195/1996 de 28 de noviembre.

### ***III. FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.***

#### **III.1 NORMATIVA REGULADORA DEL CUERPO DE FUNCIONARIOS DE LA ITSS.**

La LOITSS; Artículos 3, 4, 5, 6, 7 y 8 Disposiciones Adicionales Primera, Segunda y Tercera.

Los preceptos de esta Ley definen las funciones, facultades y deberes de los Inspectores y Subinspectores que componen el cuerpo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en concreto los artículos 3, 4, 5, 6 y 7 se centran en el cuerpo de inspectores, además de las Disposiciones Adicionales Primera y Tercera, la primera de estas se basa en la constitucionalización de esta normativa, ya que nos señala que su regulación constitucional se encuentra en los artículos 149.1.18<sup>a</sup> además de indicar que los preceptos contenidos en dicha ley afectan directamente al Régimen Jurídico de las Administraciones Publicas y Procedimiento Administrativo Común. La Disposición Adicional Tercera da importancia a la Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, a los cuales se le encomiendan las funciones de Alta Inspección del Estado (organización, ejecución y coordinación de la inspección de las entidades y empresas colaboradoras de la Seguridad Social)<sup>37</sup> “...salvo la relativa a asistencia sanitaria...”<sup>38</sup>. En cambio a lo referente al artículo 8, este nos enumera las funciones del cuerpo de subinspectores. Y en la Disposición Adicional Segunda, hace referencia a la integración del cuerpo de Controladores Laborales, creados a partir de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, al cuerpo de Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Los siguientes preceptos a tener en cuenta, se encuentran en esta segunda normativa que voy a citar. Artículos 12, 27 y 28 del RFITSS; el artículo 12 hace referencia a las actas de infracción levantadas por los Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social y nos remite al artículo 105.2 de la LRJPAC que determina la rectificación de los errores materiales de dichas actas. En relación al artículo 27, menciona los recargos de

---

<sup>37</sup> Artículos 57 y 58 del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

<sup>38</sup> Ley 42/1997 de 14 de noviembre, Disposición Adicional Tercera

prestación en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional por falta de medidas de seguridad en el lugar de prestación de trabajo, por parte del empresario, dejando clara la legitimación para iniciar el procedimiento administrativo que tiene atribuida la ITSS. Y en el caso del artículo 28 se refiere a la adopción de medidas cautelares sobre entidades colaboradoras en la gestión del sistema de la Seguridad Social, siempre en los casos que considere concurrentes a la infracción cometida.

En la línea normativa del Cuerpo de Subinspectores aparentemente no hay más materia reguladora, en cambio en lo que concierne al Cuerpo de Inspectores siguen las siguientes:

- Artículo 48, vigente, de la *Ley 8/1988, de 7 de abril sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*; nos remite a los preceptos relacionados a la ITSS en los Convenios de la OIT, número 81 y número 129.
- Artículos 78 y 79 de la LGSS. En los cuales nombra las competencias de la ITSS en materia de S.S y la colaboración de esta con los servicios de la S.S.
- Artículos 9, 42, 43 y 44 de la LPRL. En el precepto 9º atribuye a la ITSS la función de vigilancia y control de esta normativa. En los siguientes artículos enumerados, están relacionados a la responsabilidad administrativa, civil y penal empresarial, el principio “**Non Bis In Idem**”<sup>39</sup>, el requerimiento de subsanación de las infracciones presuntamente cometidas por parte el empresario, y la paralización de trabajos en caso de la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad del empleado en el centro de trabajo.

Existe otro cuerpo de colaboración con la ITSS, no de menor importancia, que fue creado para el servicio exclusivo en materia de prevención de riesgos laborales; Técnicos habilitados de las CCAA. Su regulación normativa se encuentra en el *RD 689/2005 de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el RD 138/2000, de 4 de febrero, y el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones del orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social, aprobado por el RD 928/1998, de 14 de*

---

<sup>39</sup> Artículo 42.3 Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales. Principio que impide castigar “...Los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.”

mayo, para regular la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales. En esta normativa regula la colaboración de estos funcionarios con la ITSS en materia de prevención de riesgos laborales, además de la colaboración, menciona los requisitos, funciones, facultades, deberes y formas de actuación.

### **III.2 EL CUERPO DE INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

A partir de la Disposición Adicional novena de la *Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública*, se crea el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, formado por aquellos funcionarios que pertenecían a la Escala Técnica del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo y del personal funcionario del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social. Dos años más tarde se promulga el RD 97/1986 de 10 de enero que desarrolla la mencionada Disposición Adicional novena y dicta la pervivencia de las normas de actuación y las facultades de la ITSS.

El ingreso a este cuerpo se lleva a cabo realizando una oposición<sup>40</sup>. Para acceder a dicha prueba, el opositor deberá ser nacional español mayor de edad<sup>41</sup>, que tenga en su posesión un título superior y un título universitario.

Una vez que el opositor haya conseguido acceder al Cuerpo de Inspectores, se convierte en un funcionario de nivel técnico superior y tendrá habilitación nacional. Su situación jurídica garantiza la imparcialidad, independencia técnica y objetividad en sus actuaciones. Esta garantía viene dada por los Convenios de la OIT 80 y 128.

El ámbito de actuación de este cuerpo se encuentra regulado en el artículo 4 de la LOITSS, en este precepto se indican los lugares donde tiene potestad de actuación este cuerpo de funcionarios. Este ámbito de actuación abarca tanto a personas físicas y jurídicas, públicas o privadas que están sujetas a cumplir con las obligaciones o responsabilidades que impone la legislación social. En este precepto de la LOITSS se delimitan los lugares y entidades donde la ITSS puede ejercer ese poder de actuación y son los siguientes:

---

<sup>40</sup> Definición Real Academia Española “*Procedimiento selectivo consistente en una o más pruebas en que los aspirantes a un puesto de trabajo muestran su respectiva competencia, juzgada por un tribunal*”

<sup>41</sup> Art. 315 del Código Civil Español dice así “*La mayor edad empieza a los dieciocho años cumplidos*”, artículo redactado por la Ley 11/1981, 13 mayo («B.O.E.» 19 mayo), de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio.

- Las organizaciones, centros de trabajo, y lugares donde se preste la actividad laboral, incluyendo aquellos puestos relacionados con la Administración Pública.
- Los vehículos y los medios de transporte, que se utilicen en la prestación del trabajo, de igual manera, los buques de las marinas mercante y pesquera, los aviones y aeronaves civiles, incluyendo a las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquellos.
- Los aeropuertos, vehículos, puertos y puntos de salida, escala y destino, en lo relacionado a los viajes de emigración e inmigración interior, con independencia de que dichos lugares se consideren centro de trabajo.
- Las empresas y entidades que colaboran en la gestión de la Seguridad Social.
- Las entidades públicas o privadas que colaboren con las diferentes Administraciones Públicas en materia de protección y promoción social.
- Las sociedades cooperativas en relación a su constitución y funcionamiento y al cumplimiento de la legislación social en relación a sus socios/trabajadores.

A pesar de todos los lugares o entidades donde la ITSS tiene autoridad, existe la exclusión de establecimientos, lugares de trabajo o locales cuya función de vigilancia esta cedida a otros órganos de las Administraciones Públicas. Estos lugares o entidades fuera del ámbito de actuación de la ITSS son los centros y establecimientos militares, las industrias relacionadas con la Defensa Nacional, los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas y los trabajos en minas y canteras tan solo a efectos de seguridad en el trabajo<sup>42</sup>.

### **III.2.1 FUNCIONES DE LA ITSS**

Existen tres tipos de funciones que le son atribuidas a la ITSS: vigilancia y control del cumplimiento de la legislación social, asistencia técnica y arbitraje, conciliación y mediación.

#### **VIGILANCIA Y CONTROL DE LA LEGISLACION SOCIAL**

Esta función se basa, tal y como indica la denominación de esta, en la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales del ámbito social, es decir,

---

<sup>42</sup> Art. 4.2 de la Ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ordenación del trabajo, prevención de riesgos laborales, relaciones sindicales, sistema de Seguridad Social, empleo y migraciones etc. Para mas concreción, esta competencia de la ITSS se extiende de los supuestos previstos en la TRLISOS, en el Estatuto de los Trabajadores<sup>43</sup> (ET en adelante), y en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales<sup>44</sup> (LPRL en adelante).

En relación a la ordenación del trabajo y relaciones sindicales, la ITSS debe velar por el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y clausulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral<sup>45</sup>, por parte del empresario. Destacar que se considera materia laboral las relaciones laborales ordinarias y especiales, delimitadas en los arts. 1.1 y 2.1 del ET, con ello se entiende que quedan excluidas todas aquellas relaciones de origen administrativo y mercantil. Para hacer más sencilla la comprensión de esta función, las materias que abarca, entre otras, son: tiempo de jornada laboral, salarios, contratación, trabajo de menores, derechos colectivos de los trabajadores, derechos tanto individuales como colectivos de los trabajadores.

En materia de prevención de riesgos laborales<sup>46</sup>, a la ITSS se le designa el control y la vigilancia de la aplicación de la normativa de esta materia. Comprobación de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores en los centros de trabajo, asesoramiento a empresas y trabajadores sobre la forma más efectiva para cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales, informar a la autoridad laboral sobre accidentes de trabajo graves, muy graves o mortales, además de los accidentes en los que incurran una presunta falta por parte del empresario, ordenación de paralización de trabajos cuando el inspector advierta un riesgo grave e inminente<sup>47</sup>, estas son las actividades, entre otras, más representativas de la ITSS en el ámbito de prevención de riesgos laborales.

---

<sup>43</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>44</sup> Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales.

<sup>45</sup> Art. 3.1.1 de la Ley 42/1997 ordenadora de la inspección de trabajo y seguridad social

<sup>46</sup> Art. 3.1.2 de la Ley 42/1997 ordenadora de la inspección de trabajo y seguridad social

<sup>47</sup> Art. 4.4 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, nos define el riesgo grave e inminente como “*aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores.*”

En el ámbito de la Seguridad Social<sup>48</sup>, la ITSS tiene competencia para exigir el cumplimiento de las normas sobre la obtención de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social (en concreto la compatibilidad del cobro de asistencias económicas con la prestación de servicios laborales, donde existe el mayor número de fraudes), también tiene competencia para controlar la afiliación o alta de los trabajadores en el sistema de la S.S o para controlar la cotización y bonificación de cuotas, y para la inspección de la gestión, funcionamiento y cumplimiento de la legislación en materia de S.S, entre otras actividades no menos destacables.

Otra de las materias en las que la ITSS tiene competencia es en materia de empleo y migraciones<sup>49</sup>. Esta competencia va referida al cumplimiento de las normas en materia de colocación y empleo, en emigración, movimientos migratorios y trabajo extranjero el cual comprende el control de los trabajos ofertantes en el extranjero, el reclutamiento de extranjeros, ayudas a la emigración, y el permiso de trabajo en España para los inmigrantes. También se refiere al control de la formación profesional ocupacional y continua<sup>50</sup>, excepto cuando la legislación de la CCAA disponga de otras formulas de inspección. Además de realizar actividades de comprobación y vigilancia en las empresas de trabajo temporal y agencias de colocación.

Finalizando con los ámbitos donde la ITSS tiene competencia en esta primera función de vigilancia y control de la legislación social, mencionaré brevemente el ámbito de las Cooperativas y otras formulas de economía social<sup>51</sup>. La ITSS velará por el cumplimiento de los aspectos relacionados con la legislación de cooperativas y otras economías sociales, como: derechos de los socios, obligaciones documentales, funcionamiento de los órganos de la cooperativa y su contabilidad y patrimonio.

---

<sup>48</sup> Art. 3.1.3 de la Ley 42/1994 ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

<sup>49</sup> Art. 3.1.4 de la Ley 42/1994 ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

<sup>50</sup> Art. 9 de la Ley 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y Formación Profesional define la formación profesional como *“La formación profesional comprende el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica. Incluye las enseñanzas propias de la formación profesional inicial, las acciones de inserción y reinserción laboral de los trabajadores, así como las orientadas a la formación continua en las empresas, que permitan la adquisición y actualización permanente de las competencias profesionales.”*

<sup>51</sup> Art. 3.1.5 de la ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### ASISTENCIA TECNICA

En referencia a esta segunda función<sup>52</sup>, esta comprende la facilitación de información técnica a empresas y trabajadores, información concerniente a la mejor manera de cumplir con la normativa vigente. En referencia a la facilitación de información, también la ITSS contribuye con la colaboración y asistencia con otros órganos de las administraciones públicas en lo relativo a la aplicación de la normativa social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas. Además la ITSS presta colaboración técnica a entidades y organismos de la S.S, cuando se le solicite. También forma parte de esta función, la emisión de informes que sean recabados por los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias de la inspección cuando así lo establezca una norma legal, e informes relativos en los procesos de clasificación profesional y accidentes de trabajo.

### ARBITRAJE, CONCILIACION Y MEDIACION

Esta última función<sup>53</sup> de la ITSS comprende tres actividades, que son las que dan el nombre a esta competencia. Estas tres acciones se concentran en un objetivo claro, la resolución de conflictos colectivos. En las acciones de conciliación y mediación de conflictos y huelgas, hay que tener en cuenta que para llevarlas a cabo las partes deben de estar de acuerdo en realizarlas y sin perjuicio de lo establecido en la normativa procesal laboral<sup>54</sup>. En lo referente a la función de arbitraje, esta debe ser requerida por ambas partes y teniendo en cuenta que la intervención de la ITSS desarrollando esta actividad, es incompatible con el ejercicio simultaneo de la función inspectora. Esta incompatibilidad garantiza la imparcialidad del Inspector.

### **III.2.2 FACULTADES DE LA ITSS Y ATRIBUCIONES**

El Convenio numero 81 y el Convenio numero 129 de la OIT determinan la autonomía técnica y funcional de los Inspectores en el desempeño de sus funciones, además de garantizar la independencia de estos. Esta autonomía técnica se fundamenta en la objetividad y en la rigidez técnica de cada actuación llevada a cabo, con el respeto a los principios de eficacia y jerarquía que se concretan en las instrucciones y criterios

---

<sup>52</sup> Art. 3.2 de la Ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>53</sup> Art. 3.3 de la Ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>54</sup> Ley 36/2011 de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social.

técnicos fijados en el marco de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y por la Autoridad Central de la ITSS.

De igual manera, se presume, que esta autonomía no exime al inspector de su deber de actuación cuando le atañe, de la cumplimentación de las ordenes de servicio en el plazo determinado, y tampoco se le exonera de los controles que se fijan en cuanto al rendimiento, cumplimiento de objetivos y adecuación de su intervención a las normas, criterios e instrucciones aplicables.

En la práctica de sus funciones en el ámbito de la Seguridad Social y empleo, estos funcionarios de nivel técnico superior tienen las siguientes facultades y atribuciones:

### FACULTADES

#### *Visitar los centros de trabajo*

El inspector tiene potestad para acceder de forma libre en cualquier momento y sin que se le requiera un aviso previo, a todos los centros de trabajo o lugares sujetos a inspección y a restar en ellos el tiempo que considere necesario. Esta potestad no solo se ciñe al inspector, sino también a todos aquellos funcionarios públicos le acompañen en su actividad comprobatoria.

A pesar de este privilegio de acceso libre, existe una limitación, la inviolabilidad del domicilio del empresario, cuando este es un centro de trabajo. Es ahí, cuando el TC se pronuncia y mantiene un concepto taxativo del domicilio ya que relaciona el derecho a la inviolabilidad del domicilio con el derecho a la intimidad profesional, cabe mencionar el auto número 171/1989<sup>55</sup> que lo dictamina “...el actor no denuncia una invasión de su domicilio, sino de las oficinas o almacén de una sociedad en la que es representante legal y sabido es que lo que protege el artículo 18.2 de la Constitución es el domicilio inviolable, es decir, el espacio en el cual el individuo vive sin estar sujeto a los usos y convenciones sociales y ejerce su libertad más íntima, protegiéndose no sólo el espacio físico en si mismo considerado, sino también lo que en él hay de emanación de la persona y de esfera privada de ella, lo que no es predicable respecto de los locales en que se produjo la entrada y registro por parte de los agentes de la autoridad”

---

<sup>55</sup> Auto 171/1989 del Tribunal Constitucional, de 3 de abril de 1989, recurso de amparo 1912/1988.

Es a causa de esta doctrina, que el inspector debe obtener el consentimiento expreso de la persona física afectada en los casos que coincida el centro de trabajo, al cual el inspector debe acceder, con el domicilio del empresario. En el caso que no se obtenga o no se pueda obtener el permiso expreso de la persona afectada, el inspector podrá acceder con una autorización judicial<sup>56</sup>.

Esta autorización judicial se contempla en el art. 76.5 de la LJS. Dicho permiso se solicita en los casos de oposición por parte de la persona afectada o la mera intención de negarse por parte de este a la realización de los procedimientos administrativos.

El inspector al realizar la visita de inspección debe informar de su presencia al empresario o a su representante, a excepción de que se considere oportuna la carencia de comunicación para realizar con efectividad la actuación inspectora y proceda con sus funciones con éxito. Es por ello que la comunicación de su presencia en el centro de trabajo puede realizarse al inicio de la visita o a la finalización de esta. En el artículo 5.3.2 de la LOITSS se prevé que el Inspector puede exigir la presencia inmediata de quien esté al frente del centro de trabajo en el momento que se realice la visita comprobatoria.

#### *Hacerse acompañar durante la visita de inspección*

Durante la visita, el inspector puede hacerse acompañar por los técnicos de la empresa, peritos, trabajadores o por sus representantes, siempre que este lo considere preciso para un mejor desarrollo de la actividad inspectora<sup>57</sup>.

Es en el Criterio Operativo Núm. 47/2006, de 15 de septiembre, sobre participación de los trabajadores, sus representantes y los peritos y técnicos de la empresa en las visitas de inspección, donde la DGITSS, considera que esta facultad, de hacerse acompañar durante la visita en el centro de trabajo, debería ser una acción normalizada, además destacó la realización de la función de asesoramiento a empresarios y trabajadores al mismo tiempo que se realiza la visita, pero teniendo en cuenta que esta función no debe intervenir con la finalidad de la inspección, es decir, no debe existir incompatibilidad entre lo que se pretende conseguir con la realización de la visita y con el asesoramiento técnico que puede impartir durante el recorrido en el lugar de trabajo. Señalo también el

<sup>56</sup> Art. 5.1 de la ley 42/1997 ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>57</sup> Art. 5.2 de la ley 42/1997 Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

sigilo profesional, en cuanto a datos e información, al que están sometidas las personas que acompañen en el transcurso de la visita.

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales, las visitas a los lugares de trabajo para la comprobación de la normativa de esta materia, también debe comunicar su presencia al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, con la finalidad de hacerse acompañar durante el transcurso de la visita y que el inspector pueda realizar todas las observaciones pertinentes, siempre teniendo en cuenta que la comunicación mantenida con el acompañante no perjudique el éxito de sus funciones. Así que se considera una práctica obligatoria, siempre y cuando, no perjudique la actividad inspectora.

El resultado de estas visitas y de las medidas adoptadas queda reflejado en el Libro de Visitas de la ITSS<sup>58</sup>. Este puede utilizarse como forma de información pero, posteriormente a la visita de la ITSS, el empresario recibirá una notificación escrita por vía ordinaria con el contenido que ya había quedado reflejado en el libro de visitas

#### ***Recabar información de empresarios y trabajadores***

Durante la visita al centro de trabajo, el inspector puede requerir información, al empresario o a cualquier trabajador, en relación a la aplicación de la normativa vigente.

En materia de S.S, el inspector tiene la facultad de solicitar y adquirir la información de mayor relevancia para la actividad inspectora, a las personas físicas o jurídicas, siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la actividad inspectora, cuando sea requerida formalmente.

#### ***Exigir la comparecencia en el centro de trabajo***

Como ya he mencionado en punto de “*visitar el centro de trabajo*”, el inspector puede exigir la comparecencia del empresario, de sus representantes, de los trabajadores y cualesquiera que estén incluidos en su ámbito de actuación. Este requerimiento de personificación por parte de los sujetos mencionados, puede darse en el mismo centro de trabajo o en las oficinas públicas que el Inspector denomine.

---

<sup>58</sup> Art. 40.3 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, prevención de riesgos laborales.

### ***Examinar la documentación laboral y de seguridad social***

El inspector está habilitado para investigar en el lugar de trabajo la documentación y los libros de la organización, que sean relevantes en la comprobación de la ejecución de la normativa en materia de S.S. Son ejemplos de estos documentos, los siguientes:

- Libros, registros, en soporte informático y papel, declaraciones oficiales y de contabilidad.
- Documentos de S.S: Altas y bajas en el sistema de S.S, justificantes del pago de cuotas o prestaciones.
- Justificantes de recibo de nomina
- Documentación exigida en materia de prevención de riesgos laborales.

De todos los documentos citados, el inspector tiene potestad para la obtención de copias de estos.

### ***Requerir la presentación de documentación***

Relacionada con el punto anterior, el inspector tiene la facultad de solicitar la presentación de la documentación citada en el párrafo anterior en las oficinas públicas correspondientes. Esta solicitud se puede realizar en el momento de la visita comprobatoria o a través de una citación en forma legal.

Una vez obtenida la información requerida, el inspector puede retenerla el tiempo que crea necesario o bien realizar copias de esta, con la finalidad de examinarla.

### ***Hacer mediciones y tomar o sacar muestras***

Durante la realización de su función de vigilancia y control, el inspector o el funcionario que lo acompaña tienen la potestad para:

- Tomar muestras de sustancias y/o materiales que hayan sido manipulados o se manipulen, en el lugar de trabajo.
- Realizar fotografías, videos o grabaciones de imágenes, y elaborar mediciones.

Solo existe un único requisito para la realización de estas actividades y es que el empresario o su representante, debe haber sido notificado con antelación.

## ATRIBUCIONES

### *Adoptar medidas cautelares*

El inspector durante el ejercicio de sus actuaciones, puede adoptar las medidas cautelares que considere precisas y que sean equitativas al fin que se pretende obtener. Estas medidas son adoptadas para evitar la ocultación o desaparición de pruebas materiales, o la destrucción o alteración de libros o documentos. La limitación a esta atribución es que no debe causar un perjuicio que sea difícil o imposible de reparar a los sujetos implicados.

Las medidas cautelares adoptadas deberán quedar reflejadas, destacando los materiales que afecte, en el Libro de Visitas, o en su defecto, por otro medio escrito y notificado al afectado

### *Efectuar requerimientos en materia de prevención de riesgos laborales*

Se le atribuye al inspector la facultad de solicitar a la empresa, en un plazo determinado, la subsanación de errores o realizar las modificaciones oportunas en las instalaciones, en el montaje o en los protocolos de trabajo con el objetivo de garantizar la seguridad y la salubridad del trabajador durante el desempeño de su trabajo.

Si durante la visita del inspector en el centro de trabajo, este observa una infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, deberá requerir al empresario la subsanación de las faltas observadas o en caso de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, el inspector procederá a la paralización de los trabajos. Esta exigencia de subsanación es independiente a que el Inspector extienda, simultáneamente o no, un acta de infracción para iniciar el procedimiento sancionador, ya que lo prioritario en este caso es velar por la seguridad del trabajador, es decir, el procedimiento sancionador queda en un segundo plano.

### *Adoptar medidas de advertencia, recomendación o requerimiento*

En caso de que el Inspector verifica la presencia de irregularidades que derivan en una infracción pero, en materias que no están relacionadas con la seguridad y salud del trabajador, la ITSS tiene la potestad para elegir entre una medida de advertencia o bien, directamente otorgándole al empresario un plazo para rectificar las irregularidades, o iniciar el levantamiento del Acta de Infracción, empezando así el procedimiento sancionador.

Esta posibilidad de optar por una posibilidad u otra, está condicionada por la LOITSS en el artículo 7.1 y en el artículo 49 del TRLISOS “...no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores...”, es en este precepto donde se observa una clara limitación de actuación, ya que de una manera u otra, el trabajador sale perjudicado o dañado en situaciones en las que no peligra su seguridad o salud en el lugar de trabajo, un ejemplo claro de este perjuicio no relacionado con la salud y seguridad del trabajador sería el retraso reiterado en el pago de salarios o la falta de afiliación en el Sistema de la S.S.

Este requerimiento o advertencia previa se comunica a través de un escrito dirigido al responsable o mediante diligencia en el Libro de Visitas de la ITSS, recalcando las irregularidades o deficiencias encontradas indicando al mismo tiempo el plazo que dispone para la subsanación de estos y advirtiendo que en caso de no corrección, se extendería la correspondiente acta de infracción.

Cabe mencionar la imposibilidad de recurrir los requerimientos formulados por un Inspector. Esta, viene justificada en el Criterio Técnico de la DGITSS nº 59/2007, en el cual se dan las razones pertinentes a dicha imposibilidad de recurrir.

#### ***Iniciar el procedimiento administrativo sancionador***

En el momento en el que el Inspector comprueba los hechos que constituyen la infracción de la normativa y que está este tipificada en la TRLISOS, debe proceder a levantar el Acta de Infracción y así iniciar el expediente administrativo sancionador, regulado en los capítulos VI y VII de la TRLISOS.

#### ***Iniciar expedientes liquidatorios de cuotas de la seguridad social***

En los casos en los que el inspector detecte la existencia de impagos de las cuotas de la S.S y conceptos de recaudación conjunta ya sea, fondo de garantía salarial, desempleo o formación profesional, este podrá iniciar expedientes liquidatorios exponiendo propuestas de liquidación, requerimientos y actas de liquidación, según el hecho que lo motiva.

#### ***Promover procedimientos en materia de seguridad social***

La ITSS tiene autoridad para impulsar procedimientos de oficio para la afiliación, altas y bajas de los trabajadores en el Régimen que le corresponda del Sistema de la S.S y para la inscripción de organizaciones en este mismo Sistema. Además también tiene la facultad para catalogar las empresas y trabajadores en el Régimen de la S.S al que pertenezcan.

### ***Instar la suspensión o cese de prestaciones sociales***

En el momento en el que el Inspector detecte que un sujeto está disfrutando indebidamente de alguna de las prestaciones que otorga (con el cumplimiento de ciertos requisitos) la S.S, tiene autorización para comunicarlo al organismo correspondiente y la suspensión de la percepción de dicha prestación, de igual manera el Inspector podrá proponer a la entidad que le corresponde que exija la devolución de lo que se ha percibido de forma indecorosa.

### ***Proponer recargos o reducciones en las primas de accidentes de trabajo***

La cuantía de las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo pueden ser reducidas hasta un 10% en el caso en el que las empresas dispongan de medios eficaces de prevención de riesgos laborales. Dicha cuantía puede ser aumentada de un 10% hasta un 20% en los supuestos en los que la empresa no cumpla con las obligaciones en materia de seguridad y salud laboral, esta variación viene dada por la reiteración del incumplimiento de las obligaciones.

### ***Ordenar la paralización o suspensión de trabajos o tareas***

El Inspector que durante su visita al lugar de trabajo, observe irregularidades en el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales y, si además, esta infracción cometida supone un riesgo grave e inminente para la salud y seguridad del trabajador, este tiene la facultad para ordenar la paralización inmediata de los trabajos o tareas que supongan dicho riesgo<sup>59</sup>.

Esta atribución que tiene la ITSS, a mi parecer una de las más importantes para velar por la salud y seguridad del trabajador en su centro de trabajo, es medida de carácter preventivo y no sancionador, ya que la finalidad de esta es preservar la integridad de los trabajadores de la forma más inmediata y eficaz posible.

### ***Instar la declaración de recargo de prestaciones económicas por falta de medidas de seguridad e higiene.***

En los casos en los que el trabajador sufra un accidente de trabajo o padezca de una enfermedad profesional derivado de la falta de medidas de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, el inspector está facultado para iniciar la actuación de la Dirección

---

<sup>59</sup> Art. 44 de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales

Provincial del INSS como entidad competente para que a través de la vía administrativa se declare la responsabilidad empresarial de dichos perjuicios a la salud del trabajador, con una penalización, al sujeto responsable, consistente en el recargo de las prestaciones derivadas del accidente de trabajo o enfermedad profesional. Este recargo consistirá entre el 30% y el 50%.

Cabe decir que, dicho recargo de prestaciones es compatible con la responsabilidad administrativa, penal o civil, que procedan de los hechos que constituyen la infracción cometida.

El inicio de este procedimiento no es siempre de carácter obligatorio, ya que existen situaciones en las que el Inspector, de acuerdo a su independencia técnica y funcional, puede tener motivos para no iniciarlo. Un ejemplo claro en el no se iniciaría el procedimiento de recargo de prestaciones sería cuando se constatará que el trabajador cometió alguna negligencia durante el ejercicio en su lugar de trabajo, es decir, el trabajador tiene algún grado de responsabilidad.

#### ***Comunicar el incumplimiento de las ayudas y subvenciones para el fomento del empleo***

En el caso de detectar incumplimientos en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social, la ITSS está habilitada para comunicarlo a los organismos competentes-

#### ***Proponer demandas de oficio ante la jurisdicción social como consecuencia de actas de infracción***

En esta materia, me remito al Capitulo V de la LJS, donde se especifica el procedimiento de la formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción Social, propuesta por el Jefe de la Inspección Provincial o al Jefe de la respectiva Unidad Especializada.

#### ***Instar de oficio procedimientos contenciosos***

Además de la proposición de demandas de oficio, la ITSS puede solicitar de oficio procedimientos contenciosos, inclinados hacia los trabajadores y sus beneficiarios, ante la jurisdicción social, con la finalidad de reclamar prestaciones en los casos de enfermedad profesional o accidente de trabajo.

### *Iniciar el procedimiento para el reconocimiento de la incapacidad permanente*

La Dirección Provincial del INSS, a petición de la ITSS, iniciará de oficio el procedimiento para reconocer, razonadamente, el derecho a percibir las prestaciones económicas por incapacidad permanente. Además, la ITSS está facultada para revisar el grado de incapacidad permanente que se le reconoce al sujeto.

### *Comunicar hechos a estados miembros de la unión europea*

Cuando la ITSS detecte, durante la actuación inspectora, hechos que puedan ser sancionados en empresas establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea y dichos hechos puedan ser punidos por el Estado miembro de origen de la organización, sujeta a la actuación inspectora, el Jefe de la Inspección Provincial deberá comunicar los hechos y enviar la documentación a la autoridad competente del otro país para que este inicie el procedimiento sancionador.

En el caso que se sobrepase la limitación temporal de dos meses sin ningún tipo de comunicación procedente del país origen de la empresa, la ITSS podrá retomar el procedimiento sancionador

## **III.3 LOS SUBINSPECTORES DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL**

El Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, integrado por los Controladores Laborales<sup>60</sup>, es creado por la LOITSS para que estos desarrollen las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean necesarias para el ejercicio de la actividad inspectora. Los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, son funcionarios que tienen habilitación nacional y desarrollan sus funciones en dependencia técnica de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y más específicamente, son funcionarios que se encuentran bajo la supervisión y dirección técnica del Inspector responsable del equipo al que pertenecen<sup>61</sup>.

El ámbito de actuación territorial de estos funcionarios es el mismo que el establecido para los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, es decir, todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, en relación a los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de la normativa social.

---

<sup>60</sup> Cuerpo de Controladores Laborales creado por la Disposición Adicional Novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

<sup>61</sup> Art. 2.2 de la ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### III.3.1 FUNCIONES

En cuanto a las funciones de apoyo o colaboración que desempeñan los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, son las siguientes:

#### *Vigilancia del cumplimiento de las normas sobre colocación, fomento del empleo y prestaciones por desempleo*

Como ya se ha definido antes, en el punto relativo al cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo resumiré refiriéndome a la comprobación del cumplimiento de la normativa relacionada a la contratación, acceso y fomento del empleo, bonificación de cuotas, subvenciones y percepción de las prestaciones y subsidios por desempleo.

#### *Comprobación del cumplimiento de las normas de seguridad social*

Como ya señala el nombre, esta función abarca las acciones comprobatorias del cumplimiento de la normativa de Seguridad Social en materia de;

- Inscripción de empresas.
- Cotización.
- Campo de aplicación.
- Afiliación, altas y bajas de trabajadores.
- Obtención y percepción de las prestaciones.
- Recaudación de cuotas
- Colaboración obligatoria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social.

#### *Vigilancia del cumplimiento de las normas sobre trabajo y extranjeros*

Supervisar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa en materia de empleo a trabajadores inmigrantes, por cuenta ajena y por cuenta propia.

#### *Colaboración en el señalamiento de bienes embargables*

Cooperar en la investigación e indicación de los bienes embargables del sujeto deudor o responsable solidario, para la efectividad de la vía ejecutiva, en los casos relacionados al ordenamiento jurídico laboral, de S.S y de empleo.

#### *Asesoramiento técnico*

Asesorar técnicamente a empresarios y trabajadores, para que estos cumplieran las obligaciones a las que están sujetas de una forma más sencilla.

### *Otras funciones de similar naturaleza*

De una forma genérica, cabe decir que, la subinspección está sometida a todas aquellas funciones que hayan sido encomendadas por los responsables de la ITSS. Estas funciones son las mismas que las asignadas a los Inspectores de trabajo en referencia a la vigilancia y control de la normativa social en materia de colocación, empleo y en materia de S.S. Sin embargo, se les otorga la facultad exclusiva en orden a la colaboración en el señalamiento de bienes embargables.

### **III.3.2 FACULTADES Y ATRIBUCIONES**

El subinspector de Empleo y Seguridad Social tiene como acreditación un documento oficial, expedido por la Autoridad Central, esta verifica su personalidad y condición ante autoridades, organismos, entidades, empresas y trabajadores. Estos sujetos, que pueden ser inspeccionados por el Subinspector, tienen derecho a solicitar dicha acreditación.

Este cuerpo de funcionarios tienen las mismas facultades y atribuciones que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social con excepción de los siguientes:

- Hacerse acompañar durante la visita de inspección.
- Hacer mediciones y tomar o sacar muestras.
- Efectuar requerimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Proponer recargos o reducciones en las primas de accidentes de trabajo.
- Ordenar la paralización o suspensión de trabajos o tareas.
- Instar la declaración del recargo de prestaciones económicas por falta de medidas de seguridad e higiene.
- Proponer demandas de oficio ante la Jurisdicción Social.

La LOITSS, otorga la facultad a los Subinspectores de extender actas de infracción y de liquidación en las materias que han sido objeto de la actividad inspectora. Sin embargo esta facultad viene limitada, ya que el acta de infracción debe ser visada por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social del que técnicamente dependen. Este visado solo es requisito imprescindible cuando la sanción impuesta por la comisión de la infracción

supere los 626 euros, en caso de cantidades inferiores a la mencionada, el visado del Inspector no será indispensable<sup>62</sup>.

En lo relativo a las actas de liquidación, procede el visado, en todos los supuestos que están regulados en el art. 31 del TRLISOS:

*“Son infracciones graves:*

- 1. No mantener las instalaciones sanitarias propias en las condiciones exigidas para la prestación de la asistencia.*
- 2. No coordinar la prestación de asistencia sanitaria con los servicios sanitarios de la Seguridad Social.*
- 3. Prestar la asistencia sanitaria con personal ajeno a los servicios de la Seguridad Social, salvo autorización al efecto.*
- 4. Conceder prestaciones en tiempo, cuantía o forma distintos a los reglamentariamente establecidos.*
- 5. No ingresar las aportaciones establecidas para el sostenimiento de los Servicios comunes.*
- 6. No llevar en su contabilidad una cuenta específica que recoja todas las operaciones relativas a la colaboración.”*

Además de realizar las actas de liquidación, el subinspector está facultado para practicar las propuestas de liquidación que deriven de la actuación llevada a cabo.

A la finalización de cada actuación, el subinspector debe emitir un informe interno sobre las consecuencias de esta. Dichos informes serán revisados por el Inspector que este al mando del equipo al que pertenece el subinspector.

Concluyendo con este punto, lo que realmente destaca, es que las actividades llevadas a cabo por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social han de efectuarse *“bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsables del equipo”*, en este concepto es donde nace la exigencia del visado en las actas del subinspector, con lo que entiendo que este visado expedido por el Inspector equivaldría a un control de calidad de las actuaciones realizadas por el subinspector que tiene a su cargo.

---

<sup>62</sup> Art. 8.4 de la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### III.4 LOS TÉCNICOS HABILITADOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La figura de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales aparece con la promulgación de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la LPRL, con el objetivo de colaborar con la ITSS. Posteriormente, se publica el Real Decreto 689/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, y el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, para regular la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales, en el cual se establecen las necesarias modificaciones para la adecuada actuación de estos técnicos.

Destacar que en la Comunidad Autónoma de Cataluña, este personal está adscrito a la Dirección General de la Inspección de Trabajo de Cataluña<sup>63</sup>.

Para acceder a estos puestos de colaboración pericial y de asesoramiento técnico conjuntamente a la ITSS, dependientes de las CCAA, se deben cumplir unos requisitos específicos que se definen a continuación:

- Contar con una habilitación específica, expedida por la CCAA correspondiente, de acuerdo al procedimiento y condiciones reguladas en su propia normativa y a través de un documento oficial cuyo objetivo es acreditar la habilitación como “técnico habilitado”<sup>64</sup>.

De igual manera, dicha habilitación quedara anulada cuando lo determine la misma entidad que la concedió, en los casos en los que el técnico no cumpla con sus obligaciones o cuando se hayan alterado los requisitos y la aptitud para la realización de las actuaciones que le atañen.

---

<sup>63</sup> Decreto 86/2010, de 29 de junio, de Organización Territorial de la Inspección de Trabajo en Cataluña.

<sup>64</sup> Disposición Adicional Decimoquinta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

- Formar parte de los cuerpos de los grupo de titulación A o B, posesión título universitario de Grado o posesión del Título de Técnico superior.
- Para la realización de funciones de nivel superior, debe acreditar la titulación universitaria y la formación mínima prevista, en las especialidades y disciplinas preventivas<sup>65</sup>.
- Poseer una acreditación en formación específica en materia de prevención de riesgos laborales. Dicha formación es diseñada e impartida a través de cursos específicos, organizados por la Administración General del Estado y las CCAA, orientados a los técnicos habilitados haciendo hincapié en aspectos jurídicos de la normativa aplicable en materia de prevención de riesgos laborales y en su procedimiento sancionador.

### III.4.1 FUNCIONES

Las funciones que desempeñan los técnicos habilitados en prevención de riesgos laborales están relacionadas a la comprobación y control en las empresas y lugares de trabajo en las condiciones de seguridad, higiene y salud, y son las siguientes:

- Las propiedades de los productos o sustancias existentes en el lugar de trabajo y las características de los locales e instalaciones donde se realiza la actividad laboral.
- El origen de los agentes químicos, biológicos y físicos que se encuentran en el lugar de trabajo y sus correspondientes concentraciones o niveles de presencia.
- Las instrucciones para el uso de los agentes mencionados en el punto anterior.
- Las propiedades y las formas de uso de los equipos de protección.
- En lo relativo a la vigilancia de la salud, se establece en el Reglamento de los Servicios de Prevención, la realización de reconocimientos médicos.
- Ajustar los puestos de trabajo a las exigencias de la ergonomía del trabajador.

Los técnicos encargados de la realización de estas acciones comprobatorias, actúan conforme a los planes y programas comunes establecidos por la correspondiente comisión territorial de inspección.

---

<sup>65</sup> Art. 37/2 y 3 del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

### **III.4.2 FACULTADES**

Para la realización de las acciones de comprobación y control de las condiciones de seguridad y salud, y en su condición de colaboradores de la ITSS, los técnicos habilitados tienen las siguientes facultades.

#### ***Visitar los centros y lugares de trabajo***

El técnico tiene autoridad para acceder libremente y sin previo aviso en los centros de trabajo que se encuentran sujetos a las actividades de control y comprobación, siempre teniendo en cuenta la inviolabilidad del domicilio explicado en el punto de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

#### ***Hacerse acompañar durante la visita***

Durante el recorrido en la empresa, realizando las actividades de control y comprobación, el técnico puede hacerse acompañar por los peritos y técnicos de la organización, que él crea conveniente para el desarrollo de su actuación.

#### ***Hacer comprobaciones, mediciones o pruebas***

El técnico tiene la autoridad necesaria para realizar exámenes, mediciones o pruebas o para practicar cualquier comprobación que el estime necesarios.

#### ***Obtener información de empresarios y trabajadores***

Durante la visita, el técnico está capacitado para obtener información, ya sea de forma directa, adicional o documental, procedente del empresario o de los trabajadores sobre cualquier punto que le competa en relación con la comprobación de condiciones de trabajo.

#### ***Exigir la comparecencia, en el centro de trabajo o en las oficinas públicas, del empresario y de los trabajadores***

El técnico tiene la potestad de exigir la presencia del empresario, de sus representantes y de los trabajadores o en su caso, los representantes de estos, ya sea en el lugar de trabajo que está siendo procesado o en la oficina pública en la que el técnico este adscrito.

### *Examinar la documentación en materia preventiva*

La examinación de la documentación puede llevarse a cabo, en la empresa o en la oficina pública correspondiente. Dicha documentación es la relacionada con las condiciones de seguridad en el lugar de trabajo, la organización preventiva (plan de prevención, evaluación de riesgos laborales, planificación preventiva etc.).

Aun así, hay que tener en cuenta que, estos funcionarios no están autorizados para examinar y exigir la presentación de los historiales médicos realizados a partir de las pruebas de vigilancia de la salud de los trabajadores.

### *Hacer mediciones y tomar o sacar muestras*

El técnico durante su actuación, está facultado para sacar muestras de materiales y sustancias que son utilizadas por el trabajador en su puesto de trabajo, a realizar mediciones, conseguir fotografías y videos, siempre que el empresario haya sido notificado. Además el técnico podrá realizar copias de todo aquello que considere necesario para su labor.

## **III.4.3 ATRIBUCIONES Y DEBERES**

Para el correcto desarrollo de las actividades de comprobación y control de las condiciones o técnicas en seguridad y salud del trabajador en los lugares de trabajo, al técnico habilitado, se le han conferido unas determinadas atribuciones y deberes. Las atribuciones son las siguientes:

- Demandar la subsanación de las deficiencias observadas en el lugar de trabajo.
- Durante el recorrido de la visita, si se estima la existencia de riesgo grave e inminente, se deberán practicar las medidas de paralización o las cautelares, con el fin de velar por la seguridad y salud de los empleados. En estos casos, el Inspector que esté realizando la actividad comprobatoria, puede tener en cuenta el asesoramiento técnico y la colaboración pericial por parte del técnico habilitado.

Las obligaciones a las que está comprometido el técnico son las siguientes:

- Durante sus actuaciones, el técnico deberá molestar lo menos posible en el desarrollo de las actividades de la empresa.

- El técnico tiene que avisar de su presencia al empresario, a los técnicos del servicio de prevención de la empresa y a los delegados de prevención que puedan acompañarles durante la visita.
- Dar parte de los resultados de sus visitas a los delegados de prevención y al empresario.
- Guardar sigilo en referencia a los asuntos que conozca como resultado de su actuación, de igual forma, sobre los datos e informes de los que hubieran tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones.
- Deber de imparcialidad, es decir, el técnico no puede tener ningún tipo de interés en empresas objeto de su actuación, ni asesorar a título propio a personas físicas o jurídicas que puedan verse afectados por la acción inspectora, de igual manera, deberán abstenerse de intervenir en actividades comprobatorias en los casos que se produzcan motivos de abstención y recusación.

### **III.5 LOS SUBINSPECTORES DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DE LA AGENCIA CATALANA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO**

A partir de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo, se crea el cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Generalitat de Cataluña. Para su acceso es requisito indispensable pertenecer al grupo A, subgrupo A2, y se adscribe a la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo, de la que depende orgánica y funcionalmente.

Esta Ley, creada a partir del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece los sistemas de elección, los requisitos para su ingreso, exigiendo a todo aquel que quiera formar parte de este organismo estar en posesión de un título universitario o un título equivalente del área de ciencias experimentales o enseñanzas técnicas. Se identifica el sistema de acceso mediante oposición, en el que se le da importancia el desarrollo de tareas de asesoría y asistencia técnica en el ámbito de la seguridad y salud laboral.

Como es de suponer, el ámbito de actuación de este cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud en el trabajo, se ciñe a la Comunidad Autónoma de Cataluña y por lo tanto a los centros de trabajo y empresas catalanes, establecidos por la normativa reguladora de la ITSS.

### **III.5.1 FUNCIONES**

Atañen a los Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin olvidar que estos están bajo la dirección de un Inspector de Trabajo y Seguridad Social, las siguientes funciones:

- Comprobación del cumplimiento y control de aplicación de las siguientes normas en materia de prevención de riesgos laborales en los centros de trabajo.
  - Normativa sobre condiciones de trabajo en materia de seguridad y salud laboral.
  - Las normas relativas a las modalidades de organización de los recursos dirigidos a las actividades preventivas y la designación de trabajadores para el ejercicio de dichas actividades.
- Investigar y constatar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que sean provocadas por una insuficiencia de medidas de seguridad y salud en el puesto de trabajo. En caso de verificación deberán comunicarlo a la autoridad laboral.
- Vigilar la normativa técnica que a pesar de no ser de la rama laboral, pueda intervenir en la prevención de riesgos laborales.
- Orientar y asesorar a empresas y trabajadores sobre la mejor manera de cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales.
- Asistir y apoyar a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus actividades.

### **III.5.2 ATRIBUCIONES**

Este cuerpo de funcionarios, tienen autoridad para ejercer las facultades atribuidas en el artículo 5 de la LOITSS y para verificar el cumplimiento de las normas en materia de seguridad y salud en su ámbito.

En los casos en que los Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo detecten irregularidades en el cumplimiento de la normativa, adoptaran las siguientes medidas:

- Sugerir la forma más eficaz de aplicar y cumplir las normas en materia de prevención de riesgos.

- Avisar a los responsables la realización, dentro del plazo que se establezca, la subsanación de irregularidades y/o las modificaciones necesarias para garantizar la seguridad y salud de los trabajadores en el centro de trabajo.
- Tienen potestad para proponer a la autoridad laboral la imposición de sanciones oportunas levantando el acta de infracción por incumplimiento de la normativa o por obstrucción a la actividad inspectora.
- Proponer a la autoridad laboral la realización de un exhorto a las Administraciones Públicas, dentro del ámbito de la Generalidad, por el incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud.
- En los casos de riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, los Subinspectores tiene potestad para ordenar la paralización o prohibición de los trabajos que provocan esta situación.

Para la finalización de este último subtema del segundo capítulo de mi trabajo, mencionar que, los Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo llevan a cabo las actuaciones inspectores que se les otorgan, de acuerdo con la normativa vigente sobre inspección de trabajo y seguridad social, la normativa sobre infracciones y sanciones en el orden social, la Ley 11/2010 y las disposiciones reglamentarias de desarrollo.

### **III.6 LA ESCUELA DE INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

He de mencionar, brevemente, la escuela de ITSS, ya que considero que es un órgano importante para la formación de aquellos que velan por la salud y seguridad en el trabajo y por el cumplimiento de la normativa laboral. Fue creada por el RD 1223/2009, para formar a los funcionarios que forman parte de este órgano, ya que este ámbito está en constante cambio por las modificaciones legislativas realizadas en materia laboral y SS, a causa de la constante evolución de la realidad social que trae como consecuencia la aparición de nuevos problemas y fuentes de conflicto. Esta escuela fue creada con una triple finalidad:

1. Facilitar el proceso de selección, realizando pruebas para comprobar los conocimientos y la capacidad analítica de los postulantes al ingreso.
2. Promover el estudio, las investigaciones y el debate de las nuevas situaciones relacionadas con la formación de estos.
3. La gestión de una adecuada realización de la formación continuada para los funcionarios integrantes.(personal inspector y de estructura)

#### ***IV. LA ACTIVIDAD INSPECTORA PREVIA AL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR.***

A partir de las investigaciones y comprobaciones que han permitido tener conocimiento sobre los hechos y circunstancias en los que se observa un incumplimiento de la normativa del orden social, se inicia, siempre de oficio, el procedimiento sancionador. Con esto entiendo que, existe un conjunto de actividades previas al procedimiento sancionador, que están dirigidas a la comprobación del cumplimiento de la normativa social.

En esta actividad inspectora previa, existen tres fases:

##### ***IV. 1 INICIACIÓN DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA***

La actuación previa puede ser iniciada por la ITSS de las siguientes maneras:

- Por mandato superior de la autoridad competente, a través de la Jefatura de Inspección Provincial o, en su defecto, de sus Unidades especializadas.
- Por mandato de servicio de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas o del Inspector que está a cargo del equipo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. Este mandato se materializa por escrito y debe incluir los datos identificativos del servicio encomendado. A raíz de esta orden de servicio, se debe proceder a la emisión de un informe comprensivo de la conclusión de la actuación una vez finalizada. Estas órdenes pueden ser genéricas (transcurso de comprobaciones motivadas por un conjunto de actuaciones sobre supuestos que afecten a varios sujetos de un mismo sector) o específicas (actuaciones concretas).

La diferencia relevante entre estas dos formas de iniciación la encontramos en que la orden de servicio específica se centra en la inspección de un sujeto determinado e individualizado, en cambio la orden de servicio genérica está prevista para dominar, en general, situaciones irregulares que carezcan de la determinación sobre que sujeto o empresa se actuará. Es por esto que, en la orden genérica no requiere hablar de una actuación de iniciativa, por parte del Subinspector, ya que es el Inspector el que programa la realización de visitas y es este el que ordena al Subinspector que las realice, por esto cabe decir que no existe la iniciativa, ya que no es el Subinspector quien decide

hacer visitas, las realiza por que se las encomiendan. El inspector se limitará a dirigir y supervisar la ejecución de sus mandados.

En la Disposición Final primera del RD 689/2005, de 10 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, añade un cuarto apartado en el artículo 23 de este reglamento, estableciendo que en las ordenes de servicio no serán exigibles otras actuaciones que estén al margen de la actuación encomendada. Esta modificación viene a partir de algunas interpretaciones judiciales, en especial, encontramos en el fundamento de derecho octavo de la sentencia del “Caso Ardystil”<sup>66</sup> la insistencia en el carácter integral que deberían tener todas las visitas. Aun así, cabe recalcar que, si el Inspector durante el transcurso de su visita aprecia la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud del trabajador, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos.

La iniciación de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador se puede iniciar a través de las siguientes formas:

- A solicitud concreta de las entidades de la S.S o de otra Administración Publica.
- Por iniciativa del Inspector, que tiene que estar ajustado a criterios de eficacia y oportunidad, amoldándose a los itinerarios de actuación. Hay que tener en cuenta que en lo referente a los Subinspectores, no están facultados para iniciar por cuenta propia la actuación inspectora, sino que debe realizarse de manera ejecutiva de las órdenes de servicio que ha recibido.
- Interposición de denuncia de posibles infracciones en el ámbito social. Esta denuncia debe contener:
  - Datos del denunciante
  - Las presuntas infracciones
  - Fecha y lugar de la comisión de los hechos presuntamente constitutivos de infracción.
  - Identificación de los supuestos sujetos responsables.
  - Otras situaciones relevantes.

---

<sup>66</sup> Sentencia núm. 262/03 , de la Audiencia Provincial de Alicante de 30 de junio de 2003

En el caso de las denuncias, cabe destacar que esta acción es pública, es decir, no se tramitaran denuncias anónimas<sup>67</sup>, aunque existe la posibilidad que el Jefe de la Inspección Provincial encomiende una orden de servicio si a partir de la relevancia de la información recibida se aconseje la materialización de actuaciones inspectoras. No se tramitaran de igual manera las denuncias que se refieran a una infracción fuera del ámbito de la ITSS, las que carezcan de fundamento, o cuando la denuncia coincida con asuntos de los que ya están en proceso por otro órgano jurisdiccional.

Prosiguiendo con la forma de iniciación a través de la denuncia, cabe mencionar que al denunciante no se le considerara, bajo ningún caso, como parte interesada en la fase de actividad inspectora previa, según lo establecido en el artículo 31 de la LRJPAC, en los casos de iniciación del procedimiento sancionador.

En relación a las denuncias, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ha establecido los siguientes parámetros:

- De acuerdo a la Instrucción n°2/2010 de la DGITSS, se requiere la identidad del remitente, para las solicitudes de iniciación de cualquier actividad inspectora. En los casos de recibir la denuncia por correo ordinario es necesario adjuntar una fotocopia compulsada del Documento Nacional de Identidad (DNI). Si se recibe de manera personal en el Registro presencial de la Inspección, se pedirá el DNI para la comprobación de identidad. Y en los casos de recibir la denuncia a través de terceras personas, se deberá adjuntar una autorización de representación debidamente cumplimentada y firmada, juntamente al DNI de la tercera persona.
- En la Instrucción n°6/2010 de la DGITSS establece para la presentación de denuncia a través de correo electrónico que *“La presentación de denuncias por correo electrónico no es el medio regulado para la tramitación de las mismas. Para que la ITSS pueda decidir iniciar una investigación usted debe presentar la correspondiente denuncia según los siguientes requisitos y procedimiento previstos legalmente.”*
- Las denuncias expresadas por la Guardia Civil no tienen carácter probatorio, así que la ITSS deberá iniciar el procedimiento inspector.

---

<sup>67</sup> Art. 13.2 de la Ley Organica 42/1997, de 14 de noviembre, Organizadora de la Inspección de la Trabajo y Seguridad Social.

La ITSS iniciará las actuaciones pertinentes para comprobar la veracidad de los hechos denunciados. Para lograr el fin de las actuaciones comprobatorias, el Inspector podrá solicitar la presencia del denunciante para ratificar, ampliar o concretar los hechos denunciados. Con esto entendemos que, la ITSS una vez recibe la denuncia procede a la evaluación de la misma y teniendo en cuenta las circunstancias denunciadas y la información recopilada, procederá o no con la ordenación del inicio de las actuaciones de investigación y comprobación.

En los casos de no proceder con la iniciación de las actuaciones de investigación y comprobación, la ITSS se limitará a informar al denunciante de su negativa y la causa que la justifica.

En el supuesto de proceder con la iniciación de la actividad inspectora previa, se asignaran dichas funciones a un Inspector o Subinspector, de acuerdo con el sistema de reparto de tareas establecido.

Cabe añadir que, el denunciante aunque ya haya presentado la denuncia, estará habilitado para ampliar o concretar cualquier aspecto o aportar nueva documentación, haciéndolo siempre por escrito. De igual forma, el denunciante al no tener condición de interesado, no tendrá derecho a conocer el estado del proceso, simplemente conocerá el resultado final de las actuaciones.

En el ámbito de prevención de riesgos laborales y en relación al contenido de los documentos sobre las conclusiones de las actuaciones inspectores, se diferencia los siguientes supuestos:

- Se debe informar al denunciante la iniciación o no del procedimiento sancionador de los hechos denunciados<sup>68</sup>.
- Se le comunicara al trabajador víctima de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional, si se ha extendido el acta de infracción y al mismo tiempo se le facilitara una copia del documento, siempre y cuando no se haya declarado secreto de sumario.

---

<sup>68</sup> Art. 11.10 del RD 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- A los delegados de prevención se les informara del contenido del documento donde constará la subsanación de las deficiencias observadas<sup>69</sup> y del resultado de las visitas y medidas adoptadas<sup>70</sup>.
- En lo relativo a las infracciones que afectan a los derechos de los representantes legales y sindicales, reconocidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, se deberán notificar los resultados de la actividad inspectora.

Ante la respuesta negativa de iniciar el procedimiento sancionador por parte de la ITSS en los casos de denuncia sobre el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, no cabe recurso alguno.

## IV.2 DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA

La actividad inspectora, como ya he explicado en el punto anterior, es iniciada por el Inspector de Trabajo o Subinspector de Empleo, bajo la dirección del Inspector.

En cuanto a las formas de actuación o de asistencia técnica existen diferentes formas.

En primer lugar y quizás, la más conocida, es a través de las visitas a los centros de trabajo, como ya explique, es una facultad de la ITSS que permite acceder libremente y sin previo aviso a los centros de trabajo y una vez en el deberá comunicar su presencia al empresario y a los representantes sindicales, a menos que se considere perjudicial para realizar su actividad inspectora de manera exitosa.

Cuando el Inspector realiza las acciones comprobatorias en materia de prevención de riesgos laborales, deberá informar de su presencia no solo al empresario sino también al Comité de Seguridad y Salud, y al Delegado de Prevención, con la intención de ser acompañados por ellos durante su visita en el centro de trabajo y a su vez expresar todas las observaciones pertinentes.

Otra forma de actuación inspectora es a través del requerimiento de comparecencia de los sujetos responsables ante el funcionario en la oficina pública correspondiente con o sin llevar consigo mismo documentación, en caso de obligación de aportar la

---

<sup>69</sup> Art. 43.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales .

<sup>70</sup> Art. 40.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

documentación deberá expresarse en el requerimiento. El requerimiento debe ser por escrito y se notificara en el momento que se realice la visita en el centro de trabajo.

Existe otra forma de actuación que es mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Publicas. Con esto se pretende que la ITSS pueda acceder a los datos o antecedentes que le permita realizar la comprobación del cumplimiento de las normas.

Y por último, mencionar El expediente administrativo mediante el cual se podrán deducir los elementos que son objeto de comprobación y de convicción para iniciar y finalizar la actuación inspectora.

En los casos en los que se estima necesario para ultimar la comprobación, las actuaciones inspectores pueden proseguir o acabarse de completar mediante otra u otras formas de actuación que he mencionado en el párrafo anterior.

En referencia a las funciones de arbitraje, mediación y conciliación, estas se desenvuelven en los centros de trabajo, para que así se pueda llegar de mejor forma a un acuerdo entre las partes involucradas en el conflicto.

Para que el Inspector o Subinspector pueda corroborar la veracidad de la información aportada por terceras personas, podrá recurrir a los medios de comprobación ordinarios como por ejemplo:

- Examen de libros y documentos
- Observación ocular
- Testimonios

#### *Duración de las actuaciones inspectoras*

Según el artículo 8.2 del REPROSOS nos dice que *“Tales actuaciones comprobatorias no se dilatarán por espacio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo.”* Para el cómputo de este plazo se aplican las siguientes normas:

- El cómputo se iniciará a partir de la fecha de la primera visita realizada en el lugar de trabajo, en los casos en los que la actuación se inicie mediante visita al centro de trabajo. Esta primera visita debe constar en el libro de visitas.

- El cómputo de nueve meses comienza desde la fecha de comparecencia, en los supuestos en los que la actividad inspectora se inicie por comparecencia. Aun así, en los casos en los que haya habido diversas comparecencias, el cómputo se iniciará desde la fecha de la comparecencia en la que se aportó la totalidad de los documentos demandados en el primer requerimiento.

En lo referente al término final de las actuaciones comprobatorias, estas se consideraran finalizadas en la fecha del alta.

En el precepto del REPROSOS anteriormente mencionado, también nos habla de las posibles dilaciones por causas imputables al sujeto a inspeccionar, estas dilaciones deben quedar reflejadas en el Libro de Visitas y en el acta de infracción, acompañadas de las justificaciones pertinentes.

En el caso de interrupción, no podrá ser superior a tres meses y de igual manera que las dilaciones, esta deberá quedar reflejada en el Libro de Visitas y en el acta de infracción plenamente justificada.

Como ya he dicho antes, el término final es la fecha del acta, por lo que entre la última actuación y la fecha del acta no pueden pasar más de tres meses, aun así, la DGITSS realiza una serie de precisiones en este tema:

- Las actuaciones de comprobación terminan cuando se levanta el acta, y no cuando el Inspector realiza la última actuación.
- En los casos de caducidad, si de las nuevas actuaciones comprobatorias se deduce que lo que habían comprobado las actuaciones caducadas era objeto de sanción, se levantara el acta de infracción a pesar de que las irregularidades hubiesen sido subsanadas en el periodo transcurrido entre las actuaciones caducadas y las nuevas actuaciones.

De la misma manera la DGITSS se ha pronunciado en los siguientes supuestos:

- En materia de prevención, si la actividad comprobatoria concluye con un requerimiento de subsanación, la ITSS transcurrido el plazo que se estableció, podrá volver a iniciar una nueva actividad comprobatoria, con la finalidad de cerciorar que el empresario subsane las deficiencias.

- En los casos de requerimiento de presentación de documentación; si el empresario pide un aplazamiento y se le otorga, el plazo de caducidad se inicia con la entrega de toda la documentación requerida.
- Aunque se hayan realizado actuaciones inspectoras previas, en una empresa, que no haya derivado en extensión de acta, no significa que otro organismo de la inspección no pueda iniciar un expediente sancionador.

De manera regular, las actuaciones inspectoras se llevan a cabo, desde principio a fin, por los mismos Inspectores o Subinspectores. De forma excepcional, es decir, en caso de cese, traslado, enfermedad etc., el superior jerárquico de estos puede encargar las actuaciones a otro funcionario, siempre avisando al sujeto inspeccionado.

Otra excepción es, la sustitución de un funcionario por otro en los casos en los que el Inspector o Subinspector que inicio la actuación, no responda al nivel técnico exigido o se desvía visiblemente de las normas o instrucciones que dirigen la función inspectora. De igual manera si el Jefe de la Inspección Provincial lo cree oportuno, podrá incorporar a otro funcionario, dependiendo del grado de dificultad de la actuación.

### *Capacidad de obrar ante la Inspección*

En este punto cabe decir que, la capacidad de obrar ante la ITSS son todas aquellas personas jurídicas de naturaleza pública o privada, que deben actuar a través de aquellos que ocupen órganos de representación, siempre que lo acrediten. En la misma línea, también tendrán capacidad de obrar los trabajadores a través de sus representantes legales o por sí mismos.

### *El libro de visitas; obligación, habilitación, extensión de diligencias y contenido de estas.*

A la finalización de la actuación, el funcionario actuante, deberá dejar reflejado el resultado obtenido extendiendo una diligencia en el Libro de Visitas de la ITSS, instrumento contemplado legalmente para documentar la actuación inspectora<sup>71</sup>. Hay que tener en cuenta que existe una modificación realizada por la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización, en la que se

---

<sup>71</sup> Regulado por la Resolución 11 de abril de 2006, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, RCL 2006,814.

establece, que la ITSS deberá poner a disposición de las empresas, un libro de visitas electrónico para cada uno de los centro de trabajo que tuviese

Debe existir un Libro de Visitas en todos los centros de trabajo, que estarán a disposición de la ITSS, sin importar el carácter jerárquico de estos (Inspectores, Subinspectores o Funcionarios habilitados en materia de prevención de riesgos laborales). Esta obligación comprende tanto a las empresas como a los trabajadores autónomos y a los titulares de establecimientos aunque no tengan contratados a trabajadores por cuenta ajena.

Los centros de trabajo con permanencia inferior a treinta días y en los que se tenga contratados a 6 o menos trabajadores estarán exonerados de la obligación de disposición de un Libro de Visitas propio, utilizando así el domicilio de la empresa en la provincia de que se trate.

Además se dispone que cuando se justifique de manera adecuada la imposibilidad o dificultad de disponer en cada centro de trabajo un Libro de Visitas, los Jefes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, podrán autorizar la excepción que corresponda.

Para finalizar con este apartado, decir que, el Libro de Visitas debe estar siempre a disposición de los funcionarios que integran la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Cada modelo del Libro de Visitas será habilitado por el Jefe de Inspección Provincial de donde este situado el centro de trabajo. Los ejemplares de los centros de la Administración General del Estado, serán habilitados por el Director Especial de la Inspección que está adscrita a la Autoridad Central.

Para habilitar el siguiente Libro de Visitas, una vez se haya agotado el primero, se deberá presentarse este primero como prueba de la finalización de este. Aun así, se tendrá que conservar en la empresa a disposición de la ITSS durante un plazo de cinco años, computados a partir de la fecha de la última diligencia.

En los casos de pérdida o destrucción del Libro de Visitas, se tendrá que justificar mediante la presentación de una declaración escrita por parte del representante de la empresa, en la cual conste el motivo por el cual no se presenta y las pruebas que disponga.

En las CCAA que tengan dos lenguas oficiales, el Libro de Visitas tendrá que estar editado en versión bilingüe.

Los funcionarios de la ITSS, con motivo de cada visita a los centros de trabajo o comprobación por comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas, tienen que extender una diligencia en el Libro de Visitas donde conste la actuación llevada a cabo. Los funcionarios habilitados, podrán extender diligencia para formular requerimientos y para reflejar las actuaciones comprobatorias en materia de seguridad y salud.

Existe una diferenciación en la forma de extensión de la diligencia, dependiendo de la actuación que se lleve a cabo:

- Cuando se deba extender la diligencia con motivo de visita al centro de trabajo, el Libro permanecerá en el centro de trabajo y el funcionario actuante se llevara una copia de la diligencia.
- En los casos de actuación mediante comprobación en las dependencias públicas de la ITSS, el Libro estará a disposición del funcionario el tiempo que este requiera y una vez que no lo necesite más, lo devolverá a su titular.

Cabe reseñar en el fundamento de derecho primero de la STS (Cont.) núm. 3319/1992, 20 abril.1992, que considera que aunque se omita la diligencia en el Libro de Vistas, no será razón suficiente para producir nulidad del acta.

*“la falta de constancia de la visita, aun cuando efectivamente pueda constituir una infracción del art. 45 del Reglamento de Inspección de Trabajo, ello no puede ser motivo de nulidad, ni puede afectar, al menos en el presente supuesto, del contenido Acta de Liquidación, dada la naturaleza y realidad de los hechos consignados en la misma y no desvirtuados; es cierto que no consta en el Libro de Visitas, pero ello no puede suponer la anulación alegada, vista la existencia de documentos que se reflejan en informe de la Inspección, y que aquella visita no es el único de examinar o comprobar los hechos”*

Las diligencias extendidas en el Libro de Visitas deben contener lo siguiente:

- Datos del funcionario actuante. Identidad, cuerpo al que pertenece y el resto de datos estipulados en el modelo oficial del Libro. En el caso de actuaciones conjuntas, quedara reflejada la identidad del Inspector que dirija las actuaciones.

- Como ya he dicho antes, cada actuación será una diligencia.
- En las visitas en materia de prevención de riesgos laborales tiene que reflejar la colaboración de los representantes de los trabajadores durante el desarrollo de las actuaciones si se ha producido, debe contener también las medidas de subsanación de irregularidades y el plazo para llevarlas a cabo, y en los casos de paralización o suspensión de trabajo la diligencia deberá contener la motivación que le ha llevado para tomar esa medida.
- Requerimiento de pago de cuotas de la Seguridad Social. A pesar de que mi trabajo no toca este punto, es la otra función/procedimiento llevado a cabo por la ITSS. En los casos de extensión de diligencias, se efectúa el requerimiento al sujeto responsable de ingreso de cuotas de Seguridad Social y se expresan los elementos sustanciales de la deuda para que esta sea regularizada, además del plazo que dispone para realizar el ingreso y la obligación de justificar documentalmente los ingresos objeto del requerimiento.
- La diligencia contiene las medidas de advertencia o recomendación, para que así se logre un cumplimiento de la normativa más efectivo.
- No es de carácter obligatorio la inclusión de la referencia de la práctica o no de las actas de infracción o liquidación de cuotas.

### *Los actos de obstrucción a la labor inspectora*

En nuestro marco normativo se prevé la protección del ejercicio regular de la actividad inspectora. Esta protección la encontramos en la regulación en los casos de obstrucción a la labor inspectora, que está contenida en el art. 50 del TRLISOS, que lo tipifica como infracción.

Según este precepto se consideran actos de obstrucción las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las actividades inspectoras. Los actos de obstrucción mas habituales son los siguientes:

- Denegar la entrada o permanencia en el centro de trabajo visitado.
- Ocultar trabajadores que forman parte de la plantilla.

- No presentarse al requerimiento de comparecencia o no llevar la documentación requerida.
- Negar, sin justificación, la exhibición de libros, libros registros y diferentes documentos de conservación obligatoria.
- No facilitar la proporción de datos, informes o justificantes relacionados con la investigación.
- La falta del Libro de Visitas de la ITSS.

Estos actos mencionados son de carácter grave, exceptuando la manca del Libro de Visitas y aquellos supuestos que se traduzcan en un simple retraso del cumplimiento de obligaciones de información, comunicación o comparecencia.

Los siguientes supuestos que mencionaré, que considero más destacables, tienen la calificación de muy grave<sup>72</sup>:

- La negativa a identificar a las personas que en el momento de la inspección se encuentren en el centro de trabajo realizando cualquier actividad propia de un trabajador, es entonces cuando el Inspector podrá exigir su identificación y el motivo por el cual está en el centro de trabajo.
- En los caso de amenaza o violencia practicada sobre el funcionario actuante.
- Reincidencia en los casos de obstrucción, tipificadas como graves. (Según criterio de la DGITSS)
- Incumplimiento de los deberes de colaboración con los funcionarios actuantes por parte de las entidades colaboradoras de los órganos de recaudación de la S.S, aquellos profesionales que deben facilitar la información pero sin proporcionar datos confidenciales, y a toda persona que esté en la obligación de proporcionar toda serie de información a la ITSS en relación a su actividad<sup>73</sup>.

En la calificación de leves, cabe señalar los siguientes:

- Casos en los que el funcionario recibe insultos, con motivo de su actuación. No existe amenaza o situación de coacción, por lo tanto no se puede calificar como muy grave.

---

<sup>72</sup> Criterio Técnico de la DGITS Núm. 1/1997, de 2 de abril.

<sup>73</sup> Art. 11.2 Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

- En los caso de obstrucción a la entrada del centro de trabajo y que esto provoque el acompañamiento del funcionario actuante por el cuerpo de policía.

En las actas de infracción por obstrucción, tiene que constar el día y hora en la que se comete la acción obstructiva, declaración de la acreditación documental por parte del funcionario actuante, y el sujeto responsable del acto obstructor deberá identificarse (D.N.I, y puesto que ocupa en la empresa).

### **IV.3 CONSECUENCIAS DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA**

Con la actividad comprobatoria finalizada y sus resultados valorados, el funcionario actuante deberá adoptar alguna de las medidas que menciono a continuación:

- Proporcionar recomendaciones para lograr una mayor eficacia en el cumplimiento de la normativa.
- Iniciar el procedimiento sancionador a través de la extensión del acta de infracción, por las faltas cometidas o por la obstrucción a la actividad inspectora. En el expediente se tiene que describir con exactitud los medios utilizados para esclarecer los hechos en los que fundamenta su decisión y para la determinación de las personas responsables.
- Comunicar, al Ministerio Fiscal, las infracciones que puedan constituir delito. Cuando el funcionario actuante considere que las infracciones que ha comprobado a través de su actividad puedan resultar delito, deberá dirigirse al Inspector Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social expresándole los hechos probados y los posibles sujeto afectados. En el caso que el Inspector Jefe Provincial lo estima como delito, lo comunicará al Ministerio Fiscal y el funcionario actuante deberá abstenerse de iniciar el procedimiento sancionador. Esto no afectara a las medidas tomadas en los casos de paralización de trabajos, por riesgo grave e inminente y tampoco afectara a la eficacia de los requerimientos formulados.

Además de estas medidas el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, está autorizado para adoptar las siguientes medidas adicionales:

- Proponer requerimientos en materia de prevención de riesgos laborales. En los casos en los que el Inspector verifica una infracción en la normativa de

7 de mayo de 2014

prevención de riesgos laborales, deberá realizar una demanda en la que se exija la subsanación, o en caso de riesgo grave e inminente se acordara una paralización de los trabajos.

- Ordenar la paralización o suspensión de los trabajos que provoquen un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.
- Formular demandas de oficio ante la Jurisdicción Social, por medio del Jefe Provincial de la ITSS.
- En los casos de afectación a empresas establecida en otros países de la UE y que el país miembro de origen de la empresa pueda sancionar los hechos probados, el funcionario actuante propondrá al Jefe Inspector Provincial la comunicación de los hechos y el envío de documentación al país miembro de origen, para que este inicie el procedimiento sancionador. Este dispondrá de dos meses para comunicar el resultado, en caso contrario la ITSS retomara el procedimiento sancionador.

En relación al art. 15 de REPROSOS , se le atribuye, sin perjuicio de su contradicción por los interesados, la presunción legal de certeza, de carácter *iusuris tantum*<sup>74</sup>, tanto a los hechos probados por los Inspectores o Subinspectores que se establezcan en los informes realizados por la ITSS, como a los hechos descritos en estos mismos informes.

De tal manera, la presunción de certeza no sólo alcanza a los hechos directamente observados por el funcionario actuante durante sus actuaciones comprobatorias, sino que del mismo modo se extiende, a los hechos constatados a través de testimonios de los trabajadores o de sus representantes legales, y del empresario o de sus representantes.

---

<sup>74</sup>NICOLIELLO, NELSON.: *Diccionario del Latín Jurídico*, J. M. Bosch editor, Barcelona, 1999, pag.155 En donde se define como, “Dicese de las presunciones relativas: las que admiten prueba en contrario.”

## **V. EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR**

A consecuencia de lo explicado en el capítulo anterior, la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador, se procede al levantamiento del acta de infracción y se declara iniciado el procedimiento sancionador.

En lo referente a la normativa aplicable se encuentra como legislación principal, como cabía suponer, la CE, especialmente en su art. 25.1 en que se indica el deber de respetar los principios del derecho sancionador derivados de este precepto. Para el desarrollo de este procedimiento, existe un procedimiento que procede de lo estipulado en el art. 1.2 y arts. 51 y siguientes del TRLISOS y que se regula con el REPROSOS. De manera adicional se aplica la LRJPAC, para los procedimientos administrativos<sup>75</sup>. Y en los procedimientos para la imposición de “medidas correctoras” en el ámbito de la Administración General del Estado, se aplica el *RD 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de la actuación Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado*.

### **V.1 SUJETOS RESPONSABLES**

Los sujetos responsables del incumplimiento de la normativa del orden social son, los empresarios, los representantes de los trabajadores, trabajadores por cuenta propia en lo referido al trabajo de los extranjeros, las cooperativas con respecto a sus socios trabajadores, las agencias de colocación, las empresas de trabajo temporal, servicios de prevención ajenos a las empresas, entre otros<sup>76</sup>.

La extinción de esta responsabilidad se da por fallecimiento del sujeto responsable, archivando las actuaciones sancionadoras.

En el caso de extinción de responsabilidad en personas jurídicas, se produce en el supuesto de extinción de la personalidad y no por el cese de actividad empresarial.

---

<sup>75</sup> Art. 51 del RD legislativo 5/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

<sup>76</sup> Art. 2 del RD Legislativo 5/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

## V.2 PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES

La prescripción de las infracciones dependerá de la materia que se trate:

- En el ámbito de la S.S, la prescripción se da a los cuatro años desde la fecha de la infracción.
- En el ámbito de prevención de riesgos dependerá del grado de gravedad: leves un año, graves tres años y muy graves cinco años.
- En el ámbito de cooperativas: leves a los tres meses, graves a los seis meses y muy graves al año.
- En materia de trabajo de extranjeros: leves a los seis meses, graves a los dos años, y muy graves a los tres años.
- En el resto de las materias prescriben a los tres años.

Hay que tener en cuenta que el cómputo de la prescripción comienza el día de la comisión de la infracción.

Las causas de interrupción del plazo de prescripción para la imposición de sanciones en el orden social son las siguientes:

- Por el levantamiento del acta de infracción, orden de paralización o requerimiento.
- Por iniciación del procedimiento de oficio.
- Por el inicio de actuaciones de comprobación.
- Interposición de reclamación por parte de los afectados
- Por el inicio de la actuación administrativa
- Por la comunicación de la autoridad laboral traspasando el hecho constitutivo de infracción al órgano judicial competente o al Ministerio fiscal, cuando se crea que la infracción constituye un delito.
- Desde el día en que se recibe la citación para comparecer ante el funcionario actuante.

### V.3 REQUISITOS DE LAS ACTAS

Se tiene que tener en cuenta que en el procedimiento sancionador rige el principio legal de certeza de las actas (definido anteriormente) que coincide al mismo tiempo con la presunción de inocencia del presunto infractor, es por ello que el contenido del acta es un factor clave para probar la culpabilidad del imputado. De esta manera se aconseja al funcionario actuante que sea cuidadoso tanto en la actividad comprobatoria como en la redacción del acta.

Esta recomendación es dada porque el incumplimiento de los requisitos exigidos para la elaboración del acta pueden provocar indefensión de los afectados por el expediente, y esto puede derivar en la declaración de nulidad de lo actuado, concluyendo en una solución absolutoria<sup>77</sup>.

Los requisitos que deben contener el acta de infracción vienen regulados en el art. 53 de la TRLISOS y son los siguientes:

- *Datos identificativos del presunto sujeto infractor, el domicilio y la actividad*

De manera lógica, deberá constar el nombre y apellidos o la razón social, el domicilio, el CIF o NIF, la actividad a la que se dedica y el código cuenta de cotización a la S.S.

En caso de no haber obtenido algunos de los datos citados, el funcionario actuante deberá justificar la carencia de estos.

- *Los hechos comprobados*

Se deben reflejar los hechos comprobados, subrayando aquellos más relevantes que hayan producido la tipificación de la infracción,

En los casos que, los hechos que producen la infracción se llevaron a cabo con anterioridad a la visita de la ITSS se deberá reflejar el motivo (puede ser el testimonio de uno de los afectados o algún documento) que ha llevado al funcionario actuante a sostener dicho hecho si este no se aprecia durante el acto de la visita.

---

<sup>77</sup> Criterio Técnico DGITSS 27/2000, de 2 de marzo.

Los hechos reflejados en el acta, tienen que estar descritos de una forma clara y amplia, especificándose los medios utilizados para la comprobación de los hechos, y los criterios en los que se basa el funcionario para la graduación de la proposición de sanción. Además se debe concretar donde tuvo lugar la actuación, si se produjo durante la visita de inspección, por expediente administrativo o por comparecencia ante las oficinas de la ITSS.

Los hechos reflejados en el acta de infracción deben ser lo suficientemente amplios, además de reflejar los medios de comprobación, para que así los pueda conocer el sujeto interesado y pueda defenderse de estos con fundamento. Así es como lo expresa la Doctrina utilizada en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) Núm. 2703/1990, de 22 de marzo;

*“Hay que diferenciar los hechos que por su objetividad y actualidad en el momento de la inspección son susceptibles de captación sensorial por el Inspector, de aquellos otros que son de imposible percepción directa por éste y para cuyo conocimiento sean necesarios otros medios de prueba, tras la cual realizar un juicio de hecho, para establecer, como consecuencia del mismo, la existencia de ciertas conductas. Para que, respecto del segundo tipo de hechos, pueda operar la presunción del art. 38 D. 1860/197, es indispensable que el Inspector exprese los medios de prueba utilizados. Si la empresa expedientada niega los hechos imputados por el Inspector, **la prueba ha de practicarse en el expediente sancionador con las garantías de identidad, publicidad y responsabilidad que aporten los datos de conocimiento.***

*No cabe sustituir la declaración del concreto testigo por la simple referencia genérica de informaciones dadas al Inspector por los trabajadores, lo que daría al procedimiento sancionador.”*

En lo que concierne a las actas de infracción en materia de prevención de riesgos laborales se deben incluir diferenciaciones que permita justificar la calificación y graduación de las infracciones, es decir, información determinante y significativa sobre el acto que se impugna. Estas diferenciaciones puede ser por ejemplo la altura a la que trabajaban unos obreros y si disponían del equipo de seguridad pertinente, individual o colectivo (un arnés, o un andamio).

Es importante destacar que, la comprobación de la existencia de los hechos que producen la infracción es obligada, ya que el Inspector o Subinspector no puede declarar la veracidad del hecho denunciado si este no lo ha corroborado previamente. La falta de constatación supone un defecto no subsanable que deforma el acta y la invalida, teniendo jurisprudencia que lo ratifica “...a una simple denuncia ante organismo competente para conocer de tales hechos pero que habría de acarrear como inequívoca consecuencia la investigación y comprobación de los mismos por la Inspección de Trabajo para llegar así a la legítima y lógica consecuencia de la oportuna acta de infracción...” Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 2031/1980, de 6 de junio de 1980.

Para finalizar cabe decir que, la comprobación de los hechos se pueden realizar mediante visita de inspección a los centros de trabajo con apreciación directa e inmediata, es decir, se puede apreciar en el momento de la visita, o también, requiriendo la aportación de documentación, sin realizar la visita, o por expediente administrativo que garantice la existencia de los hechos que justifican la actuación de la ITSS.

- *Constatación de la responsabilidad solidaria o subsidiaria en los supuestos en que se aplique*

En el acta se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de la presunta responsabilidad y los datos exigidos (datos de identificación, domicilio y actividad) para el responsable principal.

La ausencia de la fundamentación jurídica de la existencia de responsables solidarios o subsidiarios no provocara la invalidez del acta.

- *La infracción presuntamente cometida con expresión del precepto vulnerado.*

Aunque la TRLISOS sea la normativa que tipifica las infracciones no quiere decir que estas no tengan que venir citadas en el acta de infracción, es decir, en el acta debe constar el precepto infringido por el sujeto responsable y además debe citar la norma sustantiva en cada caso. Esto deriva en la función interpretativa que tiene la ITSS, ya que esta tiene atribuida la competencia de propuesta de sanción y para realizarlo de manera correcta, se deberá apreciar si ha existido o no incumplimiento a través del conocimiento de la normativa.

Cabe resaltar que según el art. 4 del *RD 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora* dice que “...cuando de la comisión de una infracción derive necesariamente la comisión de otra u otras, se deberá imponer únicamente la sanción correspondiente a la infracción más grave cometida.”, de esta manera no se vulnera el principio “*Non bis in ídem*”

A diferencia del requisito anterior, la falta de este sí que provocara la nulidad del acta, con referencia jurisprudencial en la doctrina aplicada en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 14682/1993, de 15 junio, de 1993.

- ***La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación***

Finalizada la calificación de la infracción, se procederá a la graduación de la sanción, de acuerdo a los criterios establecidos en el art. 39 del TRLISOS. Es por esto, que en la redacción de las actas se deberá indicar los hechos atenuantes o agravantes de la acción infractora, en el caso de la inexistencia de estos, la sanción se propondrá en su grado mínimo.

En el acta también se deberá reflejar las sanciones accesorias que estén vinculadas a la sanción principal.

La propuesta de la sanción se hará pública en los casos de infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo al *RD 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales.*

- ***Funcionario que levanta el acta, fecha y firma***

El acta debe contener el nombre del funcionario actuante y la firma de este, además de señalar la fecha de la misma.

La importancia reside en el señalamiento de la fecha en la que se realiza el acta por dos motivos, uno porque se entienden como finalizadas las actuaciones previas y dos porque la fecha indica el inicio del computo del plazo para la caducidad y prescripción.

- *Medidas de carácter provisional*

Se deberán reflejar las medidas provisionales que adopte el funcionario actuante, estas medidas se tomarán cuando se estime que son necesarias para asegurar la eficacia de la resolución y evitar que los efectos de la infracción persistan.

- *Si el acta de infracción está extendida por un Subinspector de Empleo y Seguridad Social, debe estar visada, en determinados supuestos, por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social*

Las actas de infracción extendidas por los Subinspectores (función atribuida por la LOITSS) deberán ser visadas por el Inspector que este al mando, en los casos en los que la sanción supere los 626€, en los casos de cantidades inferiores no será necesario dicho visado.

En los supuestos en los que las actas extendidas por los Inspectores o por los Subinspectores, sean defectuosas o incompletas, o sean contrarias a los criterios técnicos, podrán ser devueltas por el Jefe de la Inspección Provincial para que sean corregidas. De cualquier forma, el Jefe podrá rectificar los errores materiales y de hecho y los aritméticos<sup>78</sup>.

La carencia de este requisito en el acta, cuando este sea exigible, desemboca en la pérdida de la presunción legal de certeza del acta extendida por el Subinspector.

- *Contenido del acta de infracción extendida previo informe de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales*

Cuando el acta de infracción sea extendida por técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales como consecuencia de su actividad, tendrá que estar señalado, en dicha acta, que se está actuando por expediente administrativo.

El acta además de contener las características generales, se deben añadir los elementos de comprobación y convicción para efectuar la propuesta de sanción.

Señalar también que la tramitación de estos expedientes sigue la línea establecida con carácter general, con la diferencia de que si se formulan alegaciones que afecten a lo descrito en el acta, el órgano competente podrá requerir un informe ampliatorio del

---

<sup>78</sup> Art. 105.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

técnico que realice el acta, con la finalidad de disipar las dudas creadas. Para la realización de este informe ampliatorio, el técnico dispondrá de quince días.

#### V.4 LA PRESUNCIÓN LEGAL DE CERTEZA DE LAS ACTAS

Las actas que cumplen con los requisitos enumerados en el punto anterior tienen la dotación de presunción legal de certeza en relación a los hechos descritos en el acta, salvo que exista prueba que sea contraria a lo reflejado<sup>79</sup>.

Por otra parte, la LJS, establece en su art. 151.8 que, en relación al procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral los hechos comprobados por los funcionarios actuantes que estén reflejados en el acta y que se ciñan a los requisitos legales, tienen presunción de certeza, la cual no se verá afectada por las pruebas aportadas para la defensa de los interesados.

Cabe señalar en este punto, que la presunción de certeza se fundamenta en la imparcialidad y especialización que tienen reconocida los Inspectores actuantes, además de la objetividad de estos que indican que no tienen ningún interés particular y que para desvirtuar dicha presunción, se deberá presentar pruebas directas, convincentes y eficaces. La jurisprudencia lo recuerda en numerosas sentencias como por ejemplo Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 15024/1989 donde cita la siguiente doctrina: *“La fuerza probatoria atribuible a las Actas de la Inspección debe acreditarse como prueba de cargo suficiente para destruir la presunción "iuris tantum" de inocencia del art. 24 de la Constitución. Las diferencias a que se refiere el acta, sujetas a cotización según el acta, y excluidas como auxilios o suplidos, según la parte apelante, han de ser tenidas como de aquel carácter, por el valor probatorio del acta, frente al que la parte no aporta prueba alguna.”*

Añadir a este último párrafo que, el valor que se le da realmente a la presunción de certeza es el mismo que se le da a cualquier prueba admisible en derecho, con esto pretendo decir que, la presunción de certeza constituye un medio documental de prueba que puede ser destruida, por la valoración judicial realizada por el órgano competente, a favor de la presunción de inocencia del presunto infractor.

---

<sup>79</sup> Disposición Adicional Tercera de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Art. 53.2 Real Decreto Legislativo 5/2000 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre infracción y sanciones en el orden social.

Para concluir con esta pequeña introducción al punto relativo a la presunción legal de certeza, se destaca que quien debe acreditar con las pruebas pertinentes que lo constatado en el acta de infracción no es fáctico debe ser el administrado. Ya que el acta disfruta de la presunción de veracidad, dando a entender que, el contenido de esta no necesita ser probado y determina la inversión de la carga de la prueba.<sup>80</sup>

A pesar de existir una gran variedad de doctrina jurisprudencial sobre la presunción de veracidad, su manifestación se fundamenta en los siguientes principios:

- ***La presunción de veracidad no vulnera el artículo 24 de la Constitución***

A pesar de que a simple vista parece que la presunción de certeza de las actas y la presunción de inocencia son incompatibles, no lo son. El Tribunal Constitucional en su sentencia 90/1994, de 17 de marzo, declara la compatibilidad de ambas presunciones concretando que la presunción de certeza solo alcanza a los hechos probados y señala que esta es una presunción “*iuris tantum*”. En la sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) de 2 de noviembre de 1992, se destaca el hecho de que el acta de infracción es un medio probatorio, diciendo así “*No hay una injustificable inversión de la carga de la prueba que lesione el derecho fundamental de la presunción de inocencia, ni indefensión, ni exigencia contraria de hechos negativos, todo ello porque las Actas no son más que un medio probatorio admisible en derecho que contiene fuerza indiscutible y frente a lo que... se puede reaccionar*”, por lo que “*esta técnica de que los hechos consignados en el Acta se presumen ciertos salvo prueba en contrario... no vulnera de manera directa el artículo 24 de la Constitución*”

Es por esto que se deduce que la presunción de certeza no es contraria a la presunción de inocencia, ya que cabe la posibilidad de presentar una prueba que la desvirtúa.

- ***La carga de la prueba en el Derecho Sancionador***

Se declara a través de la doctrina jurisprudencial que en el derecho administrativo sancionador se pueden aplicar los principios del derecho penal para desvirtuar la presunción de inocencia. Respecto a esto último cabe mencionar el señalamiento que se hace en la Sentencia Tribunal Supremo (Cont.) núm. 14777/1991, de 24 de abril “*en el derecho sancionador la carga de la prueba incumbe a la Administración, como enseña, entre otras, la T.S. de 24 de marzo de 1988, acorde por lo demás con la doctrina*

---

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.), núm. 10 de mayo de 1996, fundamento de derecho 3º.

*expuesta por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 8 de junio de 1988 en relación con el rigor probatorio preciso para desvirtuar la presunción de inocencia, doctrina de esta sentencia que, aun referida al ámbito penal estricto, debe trasladarse a la del derecho administrativo sancionador, al ser aplicables a éste y a su procedimiento las mismas garantías del proceso penal, según enseñan, entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de febrero de 1989, y no puede suplirse esa prueba por las simples afirmaciones del Inspector, cuando, por la entidad de los hechos, no son directamente cognoscibles por él, sino a través de medios de prueba" (STS [Cont] 19 y 22 marzo 1990), puesto que "nos hallamos en el campo del derecho sancionador y por exigencia del respeto al derecho constitucional de presunción de inocencia hemos de empezar señalando la necesidad de imputación de la carga de la prueba a la Administración, que ejerce la potestad sancionadora, y la exoneración de dicha carga al sancionado"*

Para que la carga de la prueba se desplace sobre el presunto infractor, deberán estar de manera clara los hechos directamente conocidos o citando las fuentes indirectas que le han proporcionado la información, basándose en el principio de buena fe. Hago mención al recurso núm. 237/1986 ante el Tribunal Supremo el 21 de marzo de 1989 que en su fundamento de derecho quinto que dice así *"En todo caso la inversión de la carga de la prueba que supone la presunción de veracidad (art. 38 del Decreto 1860/75) sólo puede operar conforme al principio de buena fé -sentando hechos claros directamente conocidos o mencionando las fuentes indirectas de conocimiento de modo preciso. Sólo de esta manera puede desplazarse sobre el supuesto empresario la carga de la prueba contraria porque de otro modo se cerraría el paso a toda posibilidad razonable de contraste, lo que equivaldría en la práctica a la introducción de una presunción "juris et de jure» no establecida por las normas aplicables"*.

Además de todo lo mencionado añadido que, ante una insuficiencia probatoria, la presunción de inocencia causará todos sus efectos.

A modo resumen, el acta tendrá que aportar aquellos elementos probatorios que motiven la propuesta de sanción, ya que estos medios de prueba deberán ser suficientes para desvirtuar el art. 24 CE.

- *Límites de la presunción de certeza*

A partir de la presunción de certeza que tienen atribuida las actas, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha marcado unos límites en los siguientes supuestos:

- 1. Hechos que, por su objetividad, sean susceptibles de apreciación directa por el Inspector o Subinspector**

Se refiere a los hechos reflejados en el acta, que han sido percibidos por el Inspector de forma directa durante su visita en el centro de trabajo. Entendiendo de esta manera el principio de la inmediatez en la comprobación, como la comprobación directa y personal del funcionario que realiza la actuación a efectos de la presunción legal de certeza del acta y de su fuerza probatoria. Estos hechos, que son de percepción directa por el funcionario actuante durante su visita, resultan idóneos para ser acreditados como medios probatorios.

- 2. Hechos inmediatamente deducibles de los percibidos directamente por el Inspector o Subinspector**

Para estos hechos deducibles la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 4683/1996, de 26 de julio de 1996, dice así “...sólo tienen tal alcance presuntivo iuris tantum de certeza en relación con los hechos y datos objetivos que, por su notoriedad y evidencia, han sido constatados en las mismas, o en relación con las conclusiones lógicas que, por un nexo causal inmediato con dichos elementos indiciarios, traen causa directa y normal de los mismos, pero no respecto a los juicios u opiniones subjetivas que los funcionarios actuantes hayan vertido en el documento extendido - como se adoctrina, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1979...”. A parte de esta doctrina, encontramos regulado en el art. 1253 del Código Civil la justificación de la consecución de la presunción legal de certeza para los hechos deducidos y es para la obtención de tal presunción será necesario “enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano”. Gracias a este precepto se podrá confirmar la existencia de una infracción a través de la prueba de presunciones.

### **3. Hechos acreditados por los medios de prueba referidos en la propia Acta**

Se trata de los hechos que han sido acreditados a través de medios probatorios reflejados en la misma acta, estos pueden ser documentos o declaraciones testimoniales anexadas a la misma<sup>81</sup>.

Para la determinación del alcance de la presunción de certeza, se debe diferenciar los hechos que son susceptibles de captación directa por el funcionario actuante de aquellos que para lograr su percepción se ha precisado de medios probatorios. En el caso de la percepción indirecta, en el acta se deberán expresar los medios de prueba utilizados.

### **4. Hechos acreditados por expediente administrativo**

La presunción de certeza se extiende a los hechos acreditados por expediente administrativo, sin embargo en el acta solo quedara constancia del resultado de la actividad comprobatoria y los hechos que han provocado dicho resultado.

Por tanto la presunción de certeza alcanza tanto a los hechos acreditados por el Inspector como los que resulten en el expediente administrativo, pero cerciorándose siempre, que la información obtenida a través de terceros por vía deductiva, no sea para beneficio de la presunción.

- *La presunción no se extiende a las valoraciones jurídicas o suposiciones*

Según la doctrina aplicada en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 19302/1992, de 10 de diciembre, señala que la presunción de certeza solo alcanza a los hechos y no a los juicios que realiza el inspector sobre estos, además en las actas que no se describan los hechos sobre los que versa la facultad calificadora carece de fuerza probatoria, aun cuando no se presenten pruebas contrarias.

- *La presunción de certeza no se extiende al informe posterior emitido por el Inspector o Subinspector*

En este caso es la jurisprudencia que afirma en varias ocasiones que, el informe que se emita por el Inspector o Subinspector con posterioridad a las alegaciones presentadas por el presunto sujeto infractor, no disfrutará de dicha presunción. Menciono la doctrina citada en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 20077/1992 que dice así “...La presunción está atribuida al acta, no al informe posterior del Inspector...”

---

<sup>81</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 1223/1998 de 24 de febrero, de 1998, fundamento de derecho 4º

- ***La destrucción de la presunción de certeza***

Como ya menciono anteriormente, esta presunción es de carácter “iuris tantum” y por tanto pierde fuerza cuando los hechos constatados en el acta no son de apreciación directa o cuando no se menciona los medios de prueba (en los casos de apreciación indirecta) utilizados, ya sean mediante documentación, recapitulación de testimonios, comprobación de libros, etc., que demuestren la veracidad de los hechos.

Esta presunción solo puede ser desvirtuada por pruebas irrefutables de las partes<sup>82</sup>. Estas pruebas para destruir la presunción de certeza deben ser eficientes, precisas y plenamente convincentes. (Audiencia Territorial de Bilbao, 11 febrero 1989, que recoge doctrina del TS).

La jurisprudencia se reitera en diversas ocasiones en referencia al valor de las declaraciones juradas a la hora de desvirtuar la presunción de veracidad de las actas, por lo tanto, a pesar de la numerosa jurisprudencia, estableceré las siguientes doctrinas que considero mas remarcables en relación a estas declaraciones:

### **1. Declaraciones de los trabajadores afectados**

Las declaraciones juradas *"tienen el simple carácter de complacencia con la empresa una vez obtenida la satisfacción de sus reivindicaciones"*, pues *"no es de recibo que habiendo denunciado los trabajadores a la empresa ante la Inspección, vengán a declarar luego a favor de ésta, una vez obtenidas por conciliación ante la jurisdicción laboral las remuneraciones solicitadas y reconocidas"*, ya que *"lo discutido no es la libertad de las partes para establecer cláusulas, pactos o condiciones, sino la prueba o demostración de su real existencia y de que por su naturaleza no se opongan a precepto legal alguno"* (Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm 11997/1990).

Otra jurisprudencia a tener en cuenta sería la dictada por la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 17272/1994 que aplica la doctrina que a continuación cito *"...Los testimonios de personas dependientes no pueden destruir la presunción de laboralidad..."* y que a pesar de no ser idóneos para destruirla *"...estos testimonios deben ser admitidos por ser los únicos medios posibles para destruir la presunción..."*

---

<sup>82</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 11494/1988, de 25 de octubre, fundamento de derecho 2º.

## 2. Valor de las declaraciones notariales

En lo referente al valor de las declaraciones notariales cito la siguiente jurisprudencia; “...esta declaración no puede aceptarse como prueba decisiva dada la relación de dependencia laboral de la trabajadora, sin que pueda olvidarse que la fe notarial se extiende a lo que declara el trabajador y no a la veracidad de tal declaración...”<sup>83</sup>” o en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 5593/1991 de 22 de octubre de 1991 “...La doctrina jurisprudencial sobre el valor de las declaraciones testificales en actas notariales, que señala que la cobertura de una prueba de testigos para las que se utilizó el acta notarial, por ausencia de las garantías procesales de repreguntas según las sentencias la Sala 1ª del Tribunal Supremo el 29 de octubre de 1.984 y 8 de junio 1.951, es carente de cualquier valor probatorio...” y “...Que la virtualidad probatoria de tales actas notariales está limitada a que es cierto que los comparecientes expresaron lo que expresan tales documentos pero no se extienden, en modo alguno, a la veracidad intrínseca de tales declaraciones, ni a la intención o propósito que oculten o disimulen, porque ésta y aquella escapan a la apreciación notarial”...”

## 3. Alcance de la prueba testifical

En lo relativo al alcance de la prueba testifical, la jurisprudencia le concede un valor muy limitado señalando en la Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm. 1473/1990 lo siguiente; “...la prueba testifical practicada a instancia de la entidad recurrente, enjuiciándola con arreglo a las normas de la sana crítica, al ser los testigos propuestos interesados en que prospere las pretensiones de ésta, no goza «ajuicio de esta Sala» de virtualidad suficiente para poder enervar la presunción de veracidad que deriva del acta y que tiene su fundamento en la objetividad de la actuación de un funcionario a quien legalmente está encomendada la constatación de los hechos sancionados y que requiere para su desvirtuación pruebas indubitadas, incontestables y fehacientes...”

---

<sup>83</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Cont.) núm 19703/1994 de 19 de octubre de 1994, fundamento de derecho 1º

## **V.5. ACUMULACIÓN DE LAS INFRACCIONES**

En el momento de comprobación de la existencia de varias infracciones por parte de la ITSS, esta debe acumular en un acta las que infracciones que corresponden a una misma materia (relación laboral; prevención riesgos laborales; seguridad social; colocación y empleo; emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros; y obstrucción).

Existen tres supuestos en los que no procede la acumulación de infracciones, el primero cuando se tramiten de manera simultánea el acta de infracción y el acta de liquidación por los mismos hechos; la segunda en los casos de concurrencia de responsabilidad subsidiaria y solidaria; y tercero y último infracciones relacionadas a accidentes laborales o enfermedades profesionales.

## **V.6. GRADUACIÓN DE LAS SANCIONES. CRITERIOS DE GRADUACIÓN**

Siguiendo los pasos, una vez calificada la infracción, por el Inspector o Subinspector, en leve, grave o muy grave de acuerdo a lo establecido en el TRLISOS, la graduación de la sanción se realiza teniendo en cuenta las circunstancias agravantes que envuelven el supuesto hecho infractor.

Estas circunstancias agravantes que están relacionadas en la normativa sancionadora del orden social, constituyen un “*numerus clausus*”, que indica la prohibición de sancionar basándose en reglas interpretativas. Consecuentemente, no se pueden aplicar a las actas de obstrucción otros criterios que no sean los que establece el art. 39 del TRLISOS.

En el acta se exige la concreción de los criterios de graduación pero, no se debe ceñir solo a la mención del art. 39.2, si no que se exige una motivación específica para que de esta manera quede acreditado.

En relación a las infracciones, existe regulación en las materias mencionadas en el punto anterior pero, cabe desarrollar el ámbito de prevención de riesgos laborales ya que considero que es uno de los ámbitos más importantes y en el que la ITSS detecta más infracciones.

La graduación de las infracciones de esta materia se rige por los siguientes criterios que solo me limitare a citar, y en algún caso, especificar;<sup>84</sup>

1. La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.
2. El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades.
3. La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.
4. El número de trabajadores afectados; puede afectar a trabajadores o incluso a no trabajadores que no pertenezcan a la plantilla de la empresa infractora como por ejemplo en materia de coordinación y prevención de trabajadores de otras empresas.
5. Las medidas de protección individual o colectivas adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de riesgos.
6. El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos de la ITSS; se excluye los requerimientos de paralización de actividades por riesgo grave e inminente.
7. La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, delegados o el Comité de Seguridad y Salud.
8. La conducta seguida por el empresario en relación a la estricta observancia de las normas en materia de prevención.

En las otras materias, quitando cooperativas y movimientos migratorios, las infracciones se gradúan por los criterios establecidos en los Criterios Técnicos DGITSS 1/1997, de 2 de abril, y 45/2006, de 11 de febrero y son los siguientes:

1. La negligencia o intencionalidad del sujeto infractor.
2. La existencia de fraude a los trabajadores o a la Administración laboral o Seguridad Social; existiendo un beneficio para el infractor, atendiendo al art. 131.2 de la LRJPAC, regla de proporcionalidad, especificando que la sanción no puede ser más beneficiosa para el infractor que el incumplimiento de las normas infringidas.

---

<sup>84</sup> Criterio Técnico DGITSS Núm.59/2008, de 5 de marzo.

3. La existencia de connivencia entre trabajadores y empresario con la finalidad de simular un comportamiento ajustado a la ley; vulneración de la ley de mutuo acuerdo entre trabajador y empresario.
4. Incumplimiento de advertencias previas y requerimientos de la ITSS.
5. La cifra de negocios de la empresa; dependiendo de la capacidad económica de la empresa en global, se apreciara, o no, como atenuante.
6. Número de trabajadores afectados por la infracción; grado de atenuación según jurisprudencia.
7. Perjuicio causado a los trabajadores o a la Seguridad Social; carácter económico.
8. Cantidad defraudada a los trabajadores, a la Seguridad Social o a otros fondos públicos; concreción de la causa de defraudación.

Existe otro criterio de agravación de la sanción, la reincidencia, regulada en el art. 41 del TRLISOS, clasificado como tal porque la cuantía de las sanciones se puede duplicar, sin exceder nunca las cantidades máximas previstas para cada tipo de infracción. Para que exista la reincidencia se tiene que dar el siguiente supuesto: Si se cometen 2 infracciones del mismo tipo y de la misma calificación en un plazo no superior a 365 días, contados a partir de la notificación de la primera infracción sancionada, y además, la resolución sancionadora haya adquirido firmeza en vía administrativa, firmeza que se adquiere con la notificación de la resolución del recurso interpuesto (alzada o reposición) en caso de no interposición de recurso alcanza firmeza pasado un mes de la notificación de la primera resolución.

Para concluir con el punto de graduación de las sanciones y sus criterios, cabe mencionar de forma breve la persistencia continuada en la comisión de la infracción, es decir, continuidad en el tiempo del mismo ilícito administrativo y prolongación de sus efectos. He de añadir que no se trata de un criterio de graduación si no de una infracción concreta.

## V.7 NOTIFICACIÓN DE LAS ACTAS

La notificación de las actas viene regulado en los artículos 58 y 59 de la LRJPAC y en ellos se establece que; el plazo es de 10 días hábiles, contados a partir de la finalización de la actuación y que el presunto infractor dispone de 15 días hábiles para la presentación de alegaciones y pruebas anexadas para su defensa. En los casos de no presentación de alegaciones, el acta será considerada como propuesta de resolución.

De forma genérica, la notificación se realiza por correo certificado con acuse de recibo. Para la recogida de esta, el receptor debe firmarla aportando su DNI y la fecha en la que se recibe. Cabe destacar, que el plazo para presentar alegaciones se computa a partir de la fecha de la recogida de la notificación.

En el art.59 de la LRJPAC establece diferentes supuestos de notificación:

- En los casos de ausencia del interesado en su domicilio en el momento de entrega, podrá aceptarla cualquier persona que se encuentre en el lugar y haga constar su identidad.
- Cuando la entrega de la notificación se vea frustrada, por ausencia del interesado o porque nadie se haga cargo de esta, se intentara de nuevo en diferente horario en los tres días siguientes.
- Incluso los supuestos en los que el interesado rechace la notificación, esta se dará como practicada.
- Y a última instancia, en los casos que se ha intentado pero no se ha conseguido practicar la notificación, esta se efectuara por medio de anuncios en el tablón de edictos del Ayuntamiento de su ultimo domicilio y en el Boletín Oficial del Estado, de la CCAA según cual sea la Administración de la que se proceda el acto a notificar, y el ámbito territorial del órgano que lo dictó.

Aun cuando el interesado haya cambiado de domicilio y no lo haya comunicado, y por tanto, no se haya podido practicar por la vía ordinaria la notificación, el procedimiento sigue su curso.

## **V.8. ESCRITO DE ALEGACIONES**

La presentación de alegaciones tiene un plazo de 15 días hábiles, sin embargo de acuerdo a lo estipulado en el art. 35. e) de la LRJPAC, se debe admitir el escrito de alegaciones fuera de plazo siempre y cuando no se haya dictado resolución.

En lo referente al contenido de estas, sigue lo siguiente; en el encabezado debe constar el órgano al que se dirige, el nombre y DNI del autor, puesto de trabajo que ocupa en la empresa y domicilio de esta, y en el cuerpo, el número y contenido del acta, y a continuación los motivos de la impugnación. Deberá formular un suplico con la petición que se haga. Y para finalizar deberá constar el lugar, fecha y firma.

El sujeto responsable se podrá defender en el escrito alegando o error en la apreciación de los hechos que están descritos en el acta o aportando pruebas que desvirtúe el acta, o error en la aplicación de derecho, en relación a la tipificación de la infracción o la graduación de la sanción.

La práctica de la prueba está limitada a las admitidas en Derecho y las que se aporten deberán figurar por escrito en las alegaciones presentadas.

Cabe señalar en este punto, los casos en los que no se presente alegación, la tramitación del procedimiento continua hasta dictar la propuesta de resolución. En caso contrario, es decir, se presenta un escrito de alegaciones, el órgano instructor solicita un informe ampliatorio por parte de Inspector o Subinspector que levanto el acta de infracción, que debe emitirlo en un plazo de 15 días hábiles.

## V.9. PROCEDIMIENTO DE OFICIO ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL SOCIAL, COMO CONSECUENCIA DE ACTAS DE INFRACCION.

El art. 148 y ss. de la LJS establece que el proceso ante el orden jurisdiccional social puede iniciarse como consecuencia de:

- *“De las certificaciones de las resoluciones firmes que dicte la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la ITSS en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados.*
- *De los acuerdos de la autoridad laboral competente, cuando esta apreciara fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de los acuerdos de suspensión, reducción de jornada, o extinción y los remitiera a la autoridad judicial a efectos de su posible declaración de nulidad. Del mismo modo actuará la autoridad laboral cuando la entidad gestora de la prestación por desempleo hubiese informado que la decisión extintiva de la empresa pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados, por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo*
- *De las actas de infracción o comunicaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo y en las que se recojan las bases de los perjuicios estimados para el trabajador, a los efectos de la determinación de la indemnización correspondiente.*  
*Igualmente se iniciará el procedimiento como consecuencia de las correspondientes comunicaciones y a los mismos efectos en los supuestos de discriminación por razón de origen racial o étnico, religión y convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual u otros legalmente previstos.*
- *De las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.”*

En cuanto al contenido de las demandas de oficio, se exigen los requisitos generales que contienen las demandas de los procesos ordinarios.

Cuando se declare sentencia firme y notificada, la autoridad competente ordena la continuación de la tramitación del expediente administrativo sancionador y que el órgano instructor realice la propuesta de resolución correspondiente.

Se debe mencionar la concurrencia de sanciones con el Orden Jurisdiccional Penal, que es cuando el órgano que resuelve el expediente sancionador interprete que las infracciones cometidas puedan constituir delito, es entonces cuando se le deberá comunicar al Ministerio Fiscal.

Este comunicado no afectara ni a la paralización de trabajos ordenada por el Inspector cuando se ordenen por el incumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales e implique un riesgo grave e inminente ni a las exigencias de deudas del Sistema de la Seguridad Social.

En los casos en los que se tenga conocimiento de la existencia de actuaciones penales por los mismos hechos que se imputan en el Orden Social, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador.

Si no se estima la existencia de delito, por sentencia, se continúa el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan determinado como probados. En caso contrario, se determina la exclusión de la imposición de sanción administrativa, sin perjudicar la liquidación de cuotas de la S.S y de las recaudaciones restantes.

## **V.10. RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA**

El órgano competente con el fin de resolver debe tener en cuenta los medios de prueba y los documentos que constaten la actuación inspectora, pudiendo requerir la subsanación de actos defectuosos o incompletos, a través de la diligencia oportuna, para que se corrijan los defectos detectados.

Los órganos de la Administración General o, en su defecto, de la Administración Autonómica tendrán la potestad para imponer las correspondientes sanciones, a propuesta de la ITSS.

Cabe señalar que, el órgano competente para resolver el expediente sancionador, también es competente para acordar las sanciones accesorias teniendo en cuenta lo establecido en el TRLISOS.

Las infracciones en materia de Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales y en materia de Empresas colaboradoras con la gestión de la Seguridad Social, serán resueltas por la Secretaria del Estado para la Seguridad Social, a través de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En referencia a las infracciones impuestas por obstrucción, tiene la potestad para resolver la CCAA, a no ser que, en el acta conste que la inspección solo podrá, de forma exclusiva, comprobar o revisar altas y bajas en la SS, cotización, recaudación o prestaciones, en estos casos será el Estado el que obtenga la competencia.

Para la resolución del expediente sancionador, se dispone de diez días hábiles desde el momento que finalizó la tramitación del expediente. El órgano que tiene la competencia para resolver, se pronunciará con una resolución motivada, decidiendo sobre la propuesta de sanciones accesorias. La resolución puede confirmar o modificar el acta o la propuesta de resolución formulada por el Inspector o Subinspector actuante, dejar sin efecto el acta, ordenando el archivo del expediente y, si hay, el levantamiento de la orden de paralización, o la anulación del acta en los casos de carencia de los requisitos imprescindibles.

El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores por infracciones en el orden social es de seis meses. El plazo computa desde la fecha del acta hasta la fecha en que se dicta la resolución. En caso de sobrepasar este plazo, se produce la caducidad del

expediente. En este plazo, no computan las interrupciones por causas imputables a los interesados o motivadas por la suspensión del procedimiento,<sup>85</sup> cabe destacar que según el art. 42.6 de la LRJPAC existe la posibilidad de ampliar este plazo cuando concurren situaciones excepcionales.

La resolución que ponga fin al procedimiento tendrá que ser motivada y resolverá todas las cuestiones que han sido planteadas en el expediente, estas serán ejecutivas cuando pongan fin a la vía administrativa, es decir, no se puede interponer recurso administrativo ordinario contra la resolución. Cabe añadir que, en la resolución se adoptaran, si precede, las disposiciones cautelares precisas para asegurar la eficacia de la misma<sup>86</sup>.

La resolución será notificada a los interesados, advirtiéndoles de los recursos que caben contra ella, del órgano administrativo o judicial ante el que ha de presentarse y el plazo para interponerlas.

El funcionario que hubiese promovido el expediente deberá recibir una copia del acto, y en los casos que la resolución haya sido dictada por las correspondientes entidades gestoras o servicios comunes de la S.S se le remitirá también una copia.

Y por ultimo añadido que, si la resolución impusiese una sanción pecuniaria también deberá contener el importe a ingresar y, el lugar, forma y plazo del ingreso.

#### **V.11. RECURSO DE ALZADA**

La regulación normativa de este recurso ordinario se encuentra en el art.23 del REPROSOS, en la Disposición Adicional 1ª del RD 772/2011 por el que se modifica el REPROSOS y en los arts. 114.1 y 115.1 de la LRJPAC.

Contra la resolución de un expediente sancionador se puede interponer un recurso ordinario en el plazo de un mes ante el órgano superior competente por razón de la materia cuya resolución agotará la vía administrativa. En las actas de infracción levantadas por obstrucción, el recurso de alzada debe resolverlo la Autoridad Central de la ITSS.

<sup>85</sup> Art.20.3 y 22 del Real Decreto 928/1998 de mayo, por el que se aprueba el reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

<sup>86</sup> Art. 138 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

La interposición del recurso debe expresar nombres y apellidos del sujeto que recurre, acto que se recurre y la motivación, lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, si procede, el lugar que señale a efectos de notificación y, órgano administrativo al que se dirige.

La resolución del recurso se podrá o estimar totalmente o de forma parcial. En el supuesto que hayan transcurrido tres meses desde la interposición y no se haya pronunciado el órgano competente, se entiende como desestimado y, por tanto, agotada la vía administrativa, de forma que el recurrente podrá acudir a impugnarlo ante la jurisdicción contenciosa-administrativa.

#### **V.12. RECAUDACIÓN DEL IMPORTE DE LAS SANCIONES**

En este último apartado, cabe distinguir entre las sanciones impuestas por los órganos de la Administración General del Estado o por los de las CCAA:

- Sanciones impuestas por la Administración General del Estado:
  - Infracciones en materia de S.S: Las sanciones pecuniarias impuestas por infracciones en esta materia se hacen efectivas en la Tesorería General de la Seguridad Social, que procede a reclamarlas. Para ello, se le envía la certificación del acto firme y, esta, redactara la correspondiente reclamación de deuda donde consta que el pago se debe efectuar en las oficinas recaudadoras hasta el ultima día del siguiente al de la recepción de la reclamación como plazo. En los casos en los que la competencia para la imposición de sanciones pecuniarias le corresponda a la Tesorería General, en la propia resolución se salda la sanción impuesta, procediéndose a su recaudación en vía ejecutiva una vez que la sanción obtenga la firmeza en vía administrativa. En referencia a la efectividad del pago, el órgano competente dispone de diez días hábiles para resolver. En el caso de la no efectuación del ingreso en los plazos dictados, se reclama la recaudación en vía ejecutiva por los órganos administrativos y de acuerdo a los procedimientos establecidos en el Reglamento General de Recaudación de los Recursos del Sistema de la Seguridad Social.

- En el resto de las materias se recaudaran a través del procedimiento establecido en el Reglamento General de Recaudación, RD 939/2005, de 29 de julio, otorgando la potestad recaudatoria en periodo voluntario a las Delegaciones de Economía y Hacienda, y en periodo ejecutivo a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. El plazo en el periodo voluntario es de treinta días desde la fecha de la notificación. Si la resolución impuesta es recurrida a través de la vía administrativa, se concede, a través de la resolución donde se concede el recurso, un nuevo plazo de quince días para realizar el ingreso.
- Sanciones impuestas por órganos de las CCAA; las sanciones son recaudadas por los órganos competentes y en base a los procedimientos constituidos en las normas reguladoras de la recaudación de los ingresos de derecho público de cada una de las Comunidades.

De todas formas, el ingreso de las sanciones se comunica a la ITSS Provincial, ya que este ha sido el organismo que ha emitido las actas que ha desencadenado en el expediente sancionador.

## ***VI. REFLEXIONES***

Visto lo expuesto he llegado a la conclusión de que la ITSS es un abanico de posibilidades que mejora, de una manera notoria, la calidad de vida del trabajador en su puesto de trabajo.

He de reconocer que, cuando me decidí por este tema no creí que pudiera tener tanto por desarrollar o explicar y es que la ITSS tiene atribuidas unas competencias que protegen de una manera excepcional al trabajador.

Empezando por el origen de esta institución administrativa, he de mencionar que, me causo una impresión no grata, al saber que tan solo hace cien años del nacimiento de la Inspección, y que además no se trata de una manera más profunda hasta entrado el siglo XX. Para empeorar esta situación, a mi parecer, cuando la ITSS se refiere a la protección de la integridad del trabajador, solo habla de la integridad física y no de la moral, pero puedo decir con orgullo que la protección del trabajador ha ido mejorando en los últimos tiempos.

A pesar de esta mejoría, he de decir que a causa de la crisis que hoy por hoy estamos viviendo y que parece que no tiene fin, aunque se diga que estamos saliendo, la ITSS se ha visto afectada por ella, ya que las reformas que se han ido realizando en estos últimos 4 años le han repercutido de manera tangible, un ejemplo claro de esta afectación es la modificación llevada a cabo por el *RD 1483/2012 de 29 de octubre, regulador de los procedimientos de despido colectivo, suspensión contractual y reducción de jornada*, dando paso a la desaparición de la autorización administrativa en los casos de despido colectivo, suspensión contractual y reducción de jornada, quitándole así a la ITSS la potestad de decidir sobre la licitud de estas acciones tomadas por los empresarios, dejando de esta manera un poco de “libertad” y dejando en un segundo plano a la autoridad laboral a la hora de desempeñar sus funciones de vigilancia y control del cumplimiento del periodo de consultas, sin que pueda suspender o paralizar el procedimiento.

Aunque lo redactado en el párrafo anterior es una realidad, cabe decir que la ITSS mantiene dentro de unos márgenes las funciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa, además de velar por la salud del trabajador pero, he de decir que a mi parecer es insuficiente. Esta opinión de insuficiencia viene dada una vez se crea a partir

de la lectura que realice de la sentencia del caso Ardystil. No estoy de acuerdo en la forma de actuación ya que, si durante la visita el inspector detecta, a pesar de no haber denuncia de por medio, unas malas condiciones de trabajo, como es ejemplo claro la falta de ventilación en el lugar, debería denunciarlo ya que este tiene potestad para hacerlo. Es por ello que soy de la opinión contraria a la Disposición Final primera del RD 689/2005, de 10 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, añade un cuarto apartado en el artículo 23 de este reglamento, ya que si tiene la capacidad para ordenar la paralización de actividades que producen un riesgo grave e inminente, también debería tenerla para detectar cualquier irregularidad fuera de la denuncia.

De esta manera reconozco que he adquirido diferentes puntos de vista a partir de toda la jurisprudencia leída, y me he quedado atónita con la comisión de algunos errores que he podido leer en referencia a las actas de infracción. Uno de los que más impresión me ha causado es un requisito que considero lógico; ***la obligación de redactar los medios de prueba utilizados***, y que un acta sea declarada nula por este fallo, me parece una incompetencia por parte del funcionario actuante.

Siguiendo en la misma línea en referencia a las actas de infracción, debo decir, en mi opinión, que veo una incoherencia entre la imparcialidad del inspector y el hecho de que la presunción de certeza no alcance a las valoraciones del inspector. Creo que si el inspector actúa de una forma imparcial ante el levantamiento del acta de infracción también lo será dando su valoración, y es por ello que opino que quizás también debería ser de carácter “iuris tantum” y que sus opiniones puedan ser desvirtuadas por pruebas que aleguen lo contrario, pero si los hechos constatados han sido percibidos de una forma directa por el funcionario actuante deberían tener presunción de certeza.

Y para dar por terminado este trabajo, concluyo dando una muestra de esperanza hacia la mejora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mencionando una modificación de una de sus funciones; la lucha contra el fraude en la Seguridad Social y el cobro de sus prestaciones.

Es sabido que dadas las circunstancias económicas que estamos viviendo, la sociedad se está “aprovechando” del sistema de bienestar que tenemos implantado en este país. Digo esto fundamentándome en el gran número de personas que están percibiendo la prestación por desempleo y al mismo tiempo están realizando un trabajo por cuenta propia o ajena y cobrando de ella, es decir, cobrando de forma simultánea la prestación por desempleo y la retribución “en negro” que recibe por sus servicios realizados. Con la aprobación de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, se intensifican las medidas las actuaciones para afrontar estas conductas que son injustas y desleales al sistema de bienestar.

Y con estos últimos párrafos doy por finalizado mi trabajo de final de carrera, centrado en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sus funciones y su procedimiento sancionador, destacando la importancia que tiene en la vida laboral de la población activa.

## **BIBLIOGRAFIA**

BENEYTO CALABUIG, Damián: “*La inspección de trabajo: funciones, actas y recursos.*”. Valencia: CISS, 2006.

TOMAS ESPUNY, María Jesús, TORRES PAZ, Olga: “*La Inspección de trabajo 1906-2006*”. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008.

MIRONDO SANZ, Javier: “*Fundamentos de la inspección de trabajo y de seguridad social*” Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Publicaciones, 2000.

GARCÍA RUBIO, María Amparo: “*La Inspección de trabajo y seguridad social: doctrina y jurisprudencia*” Valencia: Tirant lo Blanch, 1999

BENEYTO CALABUIG, Damián: “*La Inspección de trabajo: funciones y facultades, procedimiento de actuación, actas y recursos*” Valencia: CISS, 1998.

MARTIN GONZALEZ, Adrián: “*Inspección de Trabajo 2012-2013*” Madrid: Francis Lefebvre

SAEZ DURÉNDEZ, Ignacio: “*La fase de "instrucción" del procedimiento sancionador en el orden social*” Revista Doctrinal Aranzadi Social num.13/2006

ALBARDONEDO SOMOZA, FERNANDO: “*La aplicación del Derecho del Trabajo y la Administración. La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*” Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración núm.88 pp.203-227

## **WEBGRAFIA**

[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es) Toda la jurisprudencia utilizada.

<http://www.empleo.gob.es>

<http://www.seg-social.es>

<http://www.ilo.org>

<http://dialnet.unirioja.es>

