



UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS  
DE GRAN CANARIA

# TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

## COMO ACTUAR ANTE UNA INSPECCIÓN DE TRABAJO

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE UNA EMPRESA CUANDO RECIBE UNA  
INSPECCIÓN DE TRABAJO: PARTICULARIDADES.

### **Autor**

Agustín Miguel Lozano Medina

### **Tutor**

D. Juan de Dios Fernández Lupiáñez



Facultad de Ciencias Jurídicas

---

Las Palmas de Gran Canaria. 28 Julio de 2017.

## RESUMEN

El trabajo consiste en realizar una exposición sobre la forma de actuar de una empresa ante una inspección de trabajo, la toma de decisiones asociadas al desarrollo de la visita de inspección, y la posible comparecencia ante la inspección por citación o requerimiento del funcionario de inspección actuante, y sus consecuencias, así como las situaciones provocadas por la obstrucción consistente en la no identificación en la visita o incomparecencia ante la inspección, según lo previsto en la normativa vigente, y cómo reaccionar ante una posible sanción. Para ello previamente damos un breve repaso a la historia de la Inspección, su normativa reguladora, sus funciones y la normativa aplicable en el desarrollo de sus funciones.

## ABSTRACT

The project consists of making an exhibition about the way a company acts in light of a labor inspection, the decision making associated with the development of the inspection visit, and the possible appearance before the inspection by summons or requirement of the acting inspection official, its consequences, as well as the situations caused by the obstruction consisting of the non-identification in the visit or non-appearance before the inspection, as provided in the current regulations, and how to react to a possible sanction. To do so, we give a brief overview of the history of the Inspection, its regulatory regulations, its functions and the applicable regulations in the development of its functions.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCIÓN.</b>	<b>8</b>
1.	OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO.	8
2.	METODOLOGÍA Y DESARROLLO.	8
<b>II.</b>	<b>ACLARACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS PREVIAS.</b>	<b>9</b>
1.	BREVE HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. ORIGEN.	9
2.	NORMATIVA REGULADORA ACTUAL. SU LEY ORDENADORA.	11
2.1.	Normativa Española.	11
2.2.	Normativa internacional que regula la Inspección de Trabajo.	12
<b>III.</b>	<b>ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO. REGULACIÓN.</b>	<b>14</b>
1.	OBJETIVO INSPECCIÓN DE TRABAJO.	14
2.	PRINCIPIOS ORDENADORES.	16
2.1.	Desarrollo de actuaciones.	17
2.2.	Obligaciones de los inspectores.	18
3.	FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE INSPECCIÓN.	19
3.1.	Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.	20

3.2.	Los Subinspectores Laborales.	20
3.2.1.	Los Subinspectores Laborales pertenecientes a la escala de Empleo y Seguridad Social.	21
3.2.2.	Los Subinspectores Laborales perteneciente a la escala de Seguridad y Salud Laboral.	21
4.	ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO.	23
5.	FUNCIONES DESARROLLADAS POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO.	24
5.1.	Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos.	24
5.1.1.	Sistema de relaciones laborales.	24
5.1.2.	Prevención de riesgos laborales.	24
5.1.3.	Sistema de la Seguridad Social.	25
5.1.4.	Empleo.	25
5.1.5.	Migraciones.	25
5.1.6.	Cooperativas y otras fórmulas de economía Social.	25
5.1.7.	Cualquier otro ámbito cuya vigilancia se encomiende legalmente a la Inspección de Trabajo.	25
5.2.	Funciones de asistencia técnica.	26
5.3.	Funciones de conciliación, mediación y arbitraje.	27
6.	INICIO DE ACTUACIONES.	27
6.1.	Especial mención a la denuncia.	28
6.2.	Buzón del fraude.	29

7.	ACTUACIONES: VISITAS, COMPARECENCIAS Y EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO.	30
7.1.	Mediante visita a los centros o lugares de trabajo sin necesidad de aviso previo.	30
7.1.1.	Funciones.	30
7.1.2.	La diligencia de los funcionarios actuantes. El libro de visitas. Antecedentes.	34
7.2.	Mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante.	36
7.3.	En virtud de expediente administrativo.	37
7.4.	Ejemplo de actuación en una visita y requerimiento de una inspección de trabajo con diversas infracciones en el orden social	39
8.	ACTUACIONES DE LA INSPECCION DE TRABAJO EN COLABORACION MUTUA CON OTRAS ADMINISTRACIONES, EMPRESAS, TRABAJADORES Y SUS REPRESENTANTES.	41
8.1.	Colaboración de otros organismos con la Inspección de Trabajo.	41
8.2.	Colaboración con otros organismos por parte de la Inspección de Trabajo .	42
8.3.	Colaboración. de. empresas, de los trabajadores y de los representantes de ambos con la Inspección de Trabajo.	43
9.	PLAZOS DE LAS ACTUACIONES COMPRABATORIAS.	45
10.	LAS MEDIDAS QUE PUEDEN ADOPTAR LA INSPECCIÓN	46
11.	PROCEDIMIENTO SANCIONADOR: ACTO NOTIFICADOR, ALEGACIONES, PLAZO PARA RESOLVER, RECURSOS.	48
11.1.	Valor de las actas de la Inspección de Trabajo.	49
11.2.	Actividad comprobatoria.	50
11.3.	Separación fase de instrucción y sancionadora.	50
11.4.	Tramitación de las actas de la Inspección de Trabajo.	51

11.4.1. Notificación de las actas.	51
11.4.2. Alegaciones.	52
11.4.3. Vista y audiencia.	52
11.4.4. Finalización fase instrucción.	53
11.5. Resolución.	53
11.6. Recursos.	54
11.6.1. Recurso de Alzada.	54
11.6.2. Recurso Potestativo de Reposición.	55
11.6.3. Recurso Extraordinario de Revisión	56
<b>IV. CONCLUSIONES</b>	<b>57</b>
<b>V. BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>58</b>

## ABREVIATURAS

- **C.E.:** Constitución Española de 1978 (BOE de 29 de diciembre de 1978).
- **DPSPEE:** Dirección Provincial del Servicio Público de empleo Estatal.
- **DPTGSS:** Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social.
- **ISM:** Instituto Social de la Marina.
- **ITSS:** Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- **LISOS:** 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. (BOE de 8 de agosto de 2000).
- **LPA:** Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE de 2 de octubre de 2015).
- **LGSS:** Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (BOE, de 31 de octubre de 2015).
- **LOITSS:** Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (BOE del 22 de julio de 2015).
- **LPD:** Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. (BOE 14 de diciembre de 1999).
- **LSP:** Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (BOE de 2 de octubre de 2015).
- **LT:** Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (BOE de 10 de diciembre de 2013).
- **OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- **OITSS:** Organismo Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- **RDPS:** 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 de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. (BOE de 3 junio de 1998).
- **ROFIT:** 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. (BOE de 16 de febrero de 2000).

## I. INTRODUCCIÓN.

### 1. OBJETIVOS DEL PRESENTE TRABAJO.

El trabajo trata de situarnos en el marco normativo regulador del sistema de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)**, mediante la compilación de leyes, circulares, criterios normativos, órdenes y resoluciones judiciales que nos permitan comprender el funcionamiento de la misma desde el punto de vista del administrado.

Asímismo hay que considerar que los continuos cambios normativos en materia laboral que se han sucedido durante la época de crisis, no han hecho sino traer confusión sobre la normativa a aplicar en cada momento.

Existen situaciones en las que surgen dudas interpretativas en las que no queda clara la norma aplicable, o incluso no se encuentra regulada la misma, por lo que órganos de carácter técnico desarrollan instrucciones que sirven de guía aclaratoria.

Hay que tener en cuenta que el abanico de posibilidades que surge de las actuaciones de la Inspección es muy amplio tanto por las distintas materias que abarca como por los diferentes sujetos y ámbito de actuación sobre los que se extienden las actuaciones inspectoras.

No obstante, el trabajo tiene como finalidad abordar todos los marcos posibles y exponer su regulación, abarcando el inicio de las actuaciones y finalizando con el procedimiento sancionador puesto en marcha como consecuencia de las actuaciones inspectoras.

### 2. METODOLOGÍA Y DESARROLLO.

La realización de este trabajo se fundamenta en una revisión en profundidad de la normativa, así como de la jurisprudencia aplicable a la visita de inspección y posterior comparecencia ante la oficina de Inspección, y las demás actuaciones complementarias a la misma. Para el desarrollo de estudio se abordan diversas cuestiones conceptuales, primero realizando una introducción histórica del origen de la Inspección de Trabajo, su evolución y sus competencias en la actualidad, así como los funcionarios que la integran, sus funciones y los trámites desarrollados en las mismas a los efectos de mejor integrar lo que es el objetivo de nuestro trabajo. Así tenemos que:



- Se analiza el tipo de actuaciones que realiza la ITSS.
- Posteriormente se presta atención en primer lugar al concepto y naturaleza de las visitas de inspección y sus calificaciones.
- También veremos la metodología técnica que utiliza la inspección en las actuaciones efectuadas a las empresas.
- Seguidamente se teorizan las mismas según la normativa y se aplican los conocimientos.
- Por último, en las conclusiones se procede a la discusión de los resultados efectuados a lo largo del análisis de los aspectos más problemáticos de los desarrollados.

## II. ACLARACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS PREVIAS.

### 1. BREVE HISTORIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL (ITSS). ORIGEN.

La Inspección de Trabajo se puede definir como “la institución creada por el poder público con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa laboral”.<sup>1</sup>

El origen de la Inspección de Trabajo se remonta a principios del siglo XX:

- Como un órgano técnico del Instituto de Reformas Sociales. Se aprobó su primer reglamento regulador por **Real Decreto del 1 de marzo de 1906**, constaba de 85 artículos y un artículo transitorio, divididos en seis capítulos. En él se regula la inspección como un cuerpo orgánico<sup>2</sup>, se reconoce la independencia necesaria de los inspectores en el ejercicio de sus funciones y se especifican sus derechos y deberes. Estas funciones inspectoras son objeto de regulación en el año 1909.

<sup>1</sup> MONTOYA MELGAR, A., Derecho del Trabajo, 36ª edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2015.

<sup>2</sup> Ver Publicaciones Instituto Previsión. Homenaje a la memoria del General José Marv y Mayer. Madrid 1942. Ver MARTÍN GRANIZO, L. Biografías de Sociologos Españoles, Editorial Ministerio de Trabajo, Madrid 1963.

- En 1924 pasa a depender del Ministerio de Trabajo y se establece una Inspección General de carácter regional.

- En 1932 con la reestructuración del Ministerio de Trabajo, cambió el carácter regional de la Inspección, que se convirtió en provincial, y con la creación de las Delegaciones de Trabajo la Inspección pasó a ser un servicio más de la Dirección General de Trabajo.

- En 1939 se crea el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, que englobaba, a su vez, a la Inspección de Seguros Sociales y a la Inspección de Emigración.

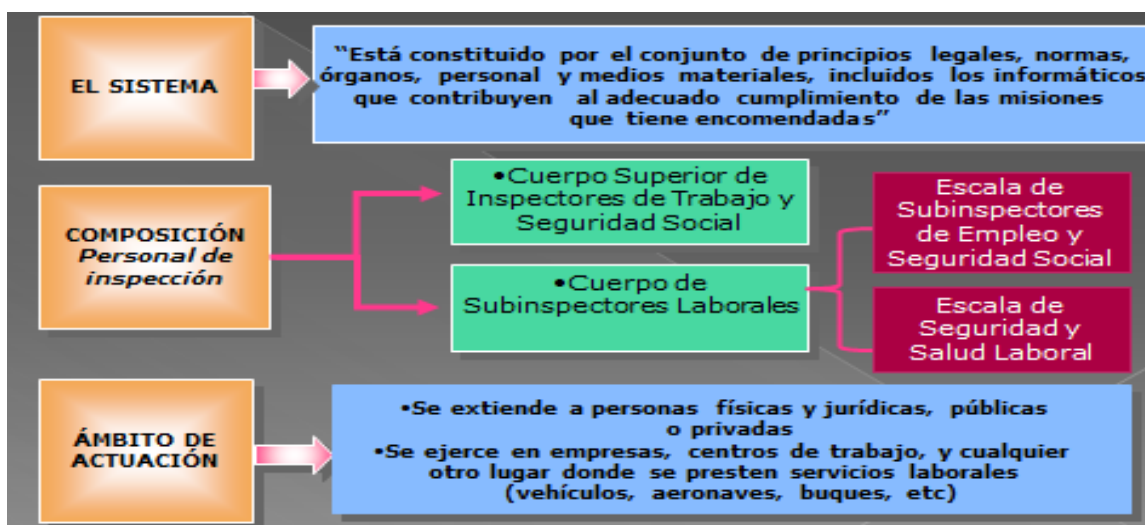
- Se producirán nuevas integraciones con la **Ley 30/ 1962, de 21 de julio**, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y con la **Ley 228/1963, de 28 de diciembre** sobre integración y modificación de las plantillas de los cuerpos de inspección del Ministerio de Trabajo.

- En 1984 la **Ley de Reforma de la Función Pública** “conformó de nuevo la Inspección de Trabajo, que pasó a denominarse Inspección de Trabajo y Seguridad Social y que estaba ordenada, a su vez, en torno a dos cuerpos, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo Superior de Controladores Laborales. En esta nueva etapa constitucional se configura el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un conjunto institucional integrado, que se asienta conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional”.

- El hecho de que se considere sistema<sup>3</sup> se pone de manifiesto con el carácter de Cuerpo Nacional que la **Ley 11/1994, de 19 de mayo**, atribuyó al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y que se refleja en su **Ley Ordenadora, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, “*donde se configuraba por vez primera la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un Sistema, es decir, como un conjunto organizado de principios legales, órganos, funcionarios y medios materiales*”, desarrollado por el **Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de febrero (ROFIT)**.

3. Se considera sistema por primera vez en el artículo 1 de la Ley 42/97 Ordenadora de la Inspección, ya derogada por la Ley 23/15.

## 1.1. ESQUEMA. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN.



FUENTE: Escuela de la Inspección. Cursos anuales.

## 2. NORMATIVA REGULADORA ACTUAL. SU LEY ORDENADORA.

### 2.1. Normativa Española.

La actual regulación de la ITSS, se encuentra en la **Ley 23/2015, de 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS)**, que crea el **Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OITSS)**. Como organismo autónomo de los previstos en la **Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado**, se sitúa así a los servicios de inspección en el ámbito de la Administración Institucional, permitiendo la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias.

Dentro de la citada descentralización funcional y de los programas conjuntos de planificación con las autonomías, para Canarias se aprobó la **"Resolución de 21 de abril de 2017, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias, para instrumentar la cooperación entre ambas administraciones públicas para el mejor desarrollo del servicio público encomendado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE de 13 de mayo de 2017"**.

La **LOITSS en su artículo 1**, configura la Inspección como un servicio público que, conforme su **artículo 2**, se ordena en su organización y funcionamiento conforme el principio de la concepción única e integral del Sistema de Inspección, garantizándose su funcionamiento cohesionado mediante la coordinación, cooperación y participación de las diferentes Administraciones públicas.

El convenio tiene por objeto instrumentar los mecanismos de colaboración entre la ITSS y la Comunidad Autónoma de Canarias, estableciendo las funciones de la Autoridad Autonómica de la Inspección en el **artículo 33 de la LOITSS**, la participación de la Comunidad Autónoma en la designación del Director Territorial, la composición y funciones de la Comisión Operativa Autonómica en el **artículo 34** y otros asuntos de interés para ambas partes en materia de ITSS.

Por último no debemos dejar de mencionar el **Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero**, por el que se aprueba el **Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS (ROFIT)** que actualmente sigue vigente con alguna que otra revisión.

## 2.2. Normativa internacional que regula a la ITSS.

Los **Convenios<sup>4</sup> C 81 y C 129 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, establecen determinada regulación que afecta a la ITSS. Así tenemos:

### 1) **C129 - Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969.**

Donde se indica que el personal de la inspección del trabajo en la agricultura deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen estabilidad en el empleo e independencia de los cambios de gobierno y de cualquier influencia externa indebida, tal y como indica su **art. 8**.

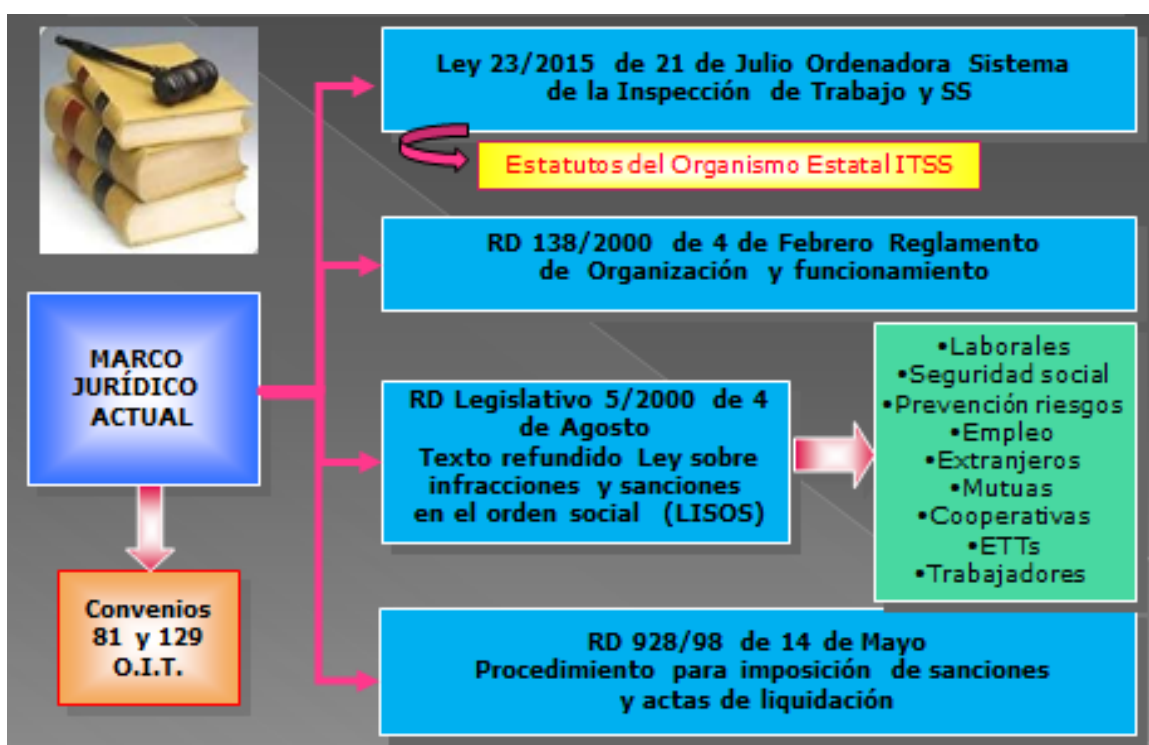
### 2) **C081 - Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947.**

Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio cuya entrada en vigor se produce el 07 abril 1950. Al mismo se adhirió España en el año 1960. Tras la ratificación debió adaptar su normativa a dicho Convenio. Se dictaron una serie de disposiciones normativas, que constituyeron el bloque regulador de la IPTSS hasta bien hace poco.

**4 Convenios de la OIT. Convenio nº 81**, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección de Trabajo en la industria y en el comercio, y **Convenio nº 129**, de 25 de junio de 1969, sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura cuya vigencia es expresamente señalada por el artículo 1.2 LOITSS.

En primer lugar, se dictó la **ley 39/1962, de 21 de julio**, por la que se disponía la ordenación de la Inspección de Trabajo, así como dos decretos, el **Decreto 2121/1971 de 23 de julio**, que aprobó el Reglamento del Cuerpo de la Inspección de Trabajo y un segundo decreto que aprobó el Reglamento sobre la Inspección de Trabajo por **Decreto 2122/1971** y que regula aspectos relativos a la organización.

### 2.1. ESQUEMA: NORMATIVA REGULADORA DE LA ITSS.



FUENTE: Escuela de la Inspección. Cursos anuales.

Actualmente nos encontramos que el OITSS no ha entrado en funcionamiento a la fecha de entrega de este trabajo, tal y como se dispone en la **Disposición adicional sexta de la LOITSS**.

En la misma se indica que la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo tendrá lugar en la fecha establecida en sus Estatutos, una vez aprobados y publicados éstos, y que dichos estatutos se aprobarán y publicarán en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor de la ley, que se corresponde con el día siguiente de su publicación el **23 de julio de 2015 (Disposición final cuarta)**.

Es esta una fase de transición tras un año de gobierno prorrogado, y que queda regulada por la **Disposición transitoria primera**, sobre el régimen transitorio de la organización de la ITSS, hasta tanto no se haya constituido el OITSS (**Disposición adicional primera**). Así la **disposición transitoria segunda**, establece el régimen transitorio en la atribución de competencias sancionadoras hasta en tanto no entren en vigor las disposiciones reglamentarias que se aprueben el desarrollo del **artículo 48.1** del texto refundido de la LISOS.

### III. ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO.

#### 1. OBJETIVO ITSS.

En la actualidad la ITSS es el servicio público responsable de la vigilancia y control del cumplimiento de las normas de orden social<sup>5</sup> en todos los sectores de la actividad económica, y de exigir las responsabilidades correspondientes en caso de infracción o incumplimiento.

Esta normativa comprende, entre otras materias, la referente a las relaciones laborales, la Seguridad Social, el empleo o las condiciones de seguridad y salud en el ámbito laboral. También realiza funciones de asistencia técnica<sup>6</sup> y de arbitraje, mediación y conciliación<sup>7</sup>, que se ha de efectuar de conformidad con los principios del estado social y democrático de derecho que consagra la Constitución Española, y con los **Convenios 81 y 129 OIT**.

La **LOITSS**, atribuye a la ITSS como servicio público el objetivo de la vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social que comprende entre otras:

- Materias laborales.
- De prevención de riesgos laborales.

<sup>5</sup> Desarrollado en el apartado 5.1 del presente trabajo.

<sup>6</sup> Desarrollado en el apartado 5.2 del presente trabajo.

<sup>7</sup> Desarrollado en el apartado 5.3 del presente trabajo.

- De Seguridad Social y protección social.
- Colocación, empleo.
- Formación profesional para el empleo y protección por desempleo.
- Economía social.
- Emigración.
- Movimientos migratorios y trabajo de extranjeros.
- Igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo.
- Cuantas otras le sean atribuidas y exigir las responsabilidades que correspondan según el **artículo 1.2 LOITSS**.
- Así mismo efectuará labores de asesoramiento, asistencia técnica<sup>8</sup> y en su caso, de conciliación, mediación y arbitraje en materias de su competencia.

Así la Inspección debe hacer cumplir las normas, controlando el cumplimiento de las mismas y las empresas deben asumir lo dispuesto por las leyes que les afectan, y cumpliendo con las citadas normativas.

**8 Criterio Operativo nº57/2007**, de 21 de diciembre de 2007 (sobre formulación de consultas a la Dirección General de la ITSS). “El objetivo de las consultas no ha de ser el de obtener una respuesta específica para el supuesto concreto sobre el que deba pronunciarse el Inspector o Subinspector actuante, sino el orientar y resolver las dudas razonables planteadas de forma general, de modo que la respuesta puede orientar pero no sustituir la decisión del actuante.

De conformidad con el artículo 12.2. LOITSS, la función de información técnica a las empresas y trabajadores se aplica “con ocasión del ejercicio de la función inspectora”, pero no ante todo supuesto que al margen de la misma se plantee. Y por lo que respecta a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y los de Seguridad y Salud Laboral, el artículo 14.2.g) y 14.3.d) respectivamente determina que el asesoramiento a empresarios y trabajadores es “en orden al cumplimiento de sus obligaciones, con ocasión del ejercicio de su función inspectora” y “con ocasión del ejercicio de su función inspectora, sobre la forma más efectiva de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales”.

Una buena práctica consiste en que antes de efectuar un posicionamiento explícito o efectuar la función asesora, sean oídas todas las partes afectadas, en especial, los representantes de los trabajadores y del empleador.

En principio y como norma general, las contestaciones de esta Dirección General, y las de los Inspectores o Subinspectores a empresas y trabajadores, son a título meramente orientativo y no tienen carácter vinculante. En algunos casos la contestación puede unificar criterios y revestir la forma de Instrucción cuya naturaleza, de acuerdo con el artículo 6 LRJSP, sería vinculante para la actuación del funcionario afectado, aunque no revista este carácter para los administrados”.

## 2. PRINCIPIOS ORDENADORES.

Los principios legales que definen el Sistema sirven de fundamentos jurídicos para regular la actuación administrativa como instrumentos para el desarrollo de las funciones atribuidas a la IPTSS. Tenemos dos tipos de principios ordenadores, prácticos y técnicos, que figuran en el **artículo 2 de la LOITSS** y que regulan las actuaciones de la ITSS. Dichos principios ordenadores se basan en:

- La eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.
- En la concepción única e integral del Sistema que garantiza el funcionamiento cohesionado mediante la coordinación, cooperación y participación de las diferentes Administraciones Públicas.
- La unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social sin perjuicio de su especialización funcional y de actuación programada.
- La organización y desarrollo de la actividad conforme a los principios de trabajo programado y en equipo.
- La imparcialidad y la objetividad.
- La igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora.
- Por último la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materias atribuidas al Sistema.

También le son aplicables los principios siguientes:

- Principio de Legalidad, viene determinado en el **artículo 9.3 C.E.**
- La irretroactividad de las normas sancionadoras.
- La tipicidad y la reserva de legal, reconocida por la C.E., se ejercitará cuando haya sido expresamente atribuida por una norma de rango de Ley. Tal y como veremos en el apartado 11 del presente trabajo, las infracciones administrativas se clasifican en leves, graves y muy graves.
- Presunción de inocencia, contenido en el **artículo 24.2 C.E.**
- Principio de responsabilidad objetiva que se recoge en el **artículo 2 de la LISOS.**
- Principio de proporcionalidad recogido en el **artículo 39 de la LISOS.**
- Principio non bis in ídem, recogido, entre otros, en el **artículo 3 de la LISOS** que hace referencia a que nadie podrá ser sancionado dos veces por una misma conducta. En el orden social no se podrán sancionar hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie una identidad del sujeto, hecho y fundamento.



## 2.1. Desarrollo de actuaciones.

En sus actuaciones como se ha comentado, los funcionarios de la inspección tienen que cumplir entre otros con el principio de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la ITSS, todo ello mediante la aplicación homogénea de la normativa, gozando de autonomía e independencia técnica, quedando regulado el mismo en el **artículo 20 de la LOITSS**. A los efectos se establecerán las oportunas instrucciones de organización de los servicios, criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes, que serán objeto de publicación, en su caso, conforme a lo previsto en la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LT)**.

Los hechos constatados por los funcionarios de la ITSS y que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza<sup>9</sup> según el **artículo 23** de la **LOITSS**, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados.

El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.

**9.La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada**, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1ª, Sentencia de 3 Ene. 2012, sobre recurso nº 606/2005 (sentencia nº 6/2012), donde se arroja luz a la cuestión que se plantea sobre presunción de certeza. Así se indica en su apartado TERCERO lo siguiente:

“Tal como pone de manifiesto la STS, Sala 3ª, de 23 de abril de 2001, recurso. 6230/95, en su FJ 5º:

“... Las actas de la Inspección de Trabajo pueden constituir un medio de prueba susceptible de lograr el convencimiento del Tribunal sobre los hechos a que se refiere la documentación de la actuación inspectora sometida a control jurisdiccional que por su objetividad sean susceptibles de percepción directa por el Inspector actuante en la visita girada, y por ello resultan idóneos para ser acreditados con tal medio probatorio, y no se trate de una mera estimación no documentada por la Administración en el expediente, pudiendo serlo (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997 , 16 de enero de 1998 , 6 de marzo de 1998 , 8 de junio de 1998 y 5 de diciembre de 1998).

“...Ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1980, en consonancia con reiterada jurisprudencia de esta Sala).”

Añade al respecto la STS, Sala 3ª, de 11 de julio de 1997, recurso 9917/90, en su FJ 2º, que el fundamento de dicha presunción de veracidad "se encuentra en la imparcialidad y especialización que, en principio, debe reconocerse al Inspector actuante (sentencias, entre otras, de 18 de enero y 18 de marzo de 1991)".

## 2.2. Obligaciones de los inspectores.

En sus actuaciones los inspectores tienen que cumplir con las obligaciones estipuladas en los **artículos 9 y 10 de la LOITSS**.

Así entre otros deberes, tendrán que cumplir los de aplicación de carácter general para el conjunto de los empleados públicos. Así tenemos:

- Se observará la máxima corrección en el ejercicio de sus funciones, y procurarán perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de los inspeccionados.
- Deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.
- Así mismo actuarán con celo en la custodia de la documentación que les sea confiada.

Por lo que se refiere a las incompatibilidades y el deber de sigilo<sup>10</sup>, **artículo 10 de la LOITSS**, los funcionarios del sistema de ITSS considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan en el ámbito de sus funciones.

- Estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas y no podrán actuar cuando tengan interés directo o indirecto en relación con los asuntos que se les encomienden.

**10** Así en materia de sigilo profesional podemos aportar la **Consulta de 18 de noviembre de 2010, por una Jefatura de Inspección a la Dirección General de la ITSS**, sobre sigilo profesional, “relativa al supuesto de facilitar información a otra administración pública, sobre el conocimiento obtenido a consecuencia de una actuación inspectora sobre un determinado trabajador, sin quebrantar el deber de sigilo profesional,” dado que tal como se indica por dicha Jefatura de Inspección “al amparo de lo establecido en el artículo 12, número 2 de la Ley 42/1.997, de 14 de noviembre, reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, “También vendrán obligados a observar secreto y a no revelar.....los datos.....que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración laboral, la de la Seguridad Social, la tributaria, la de lucha contra el fraude en sus distintas clases, y a la de colaboración con comisiones parlamentarias de investigación en la forma que proceda.” Así la Dirección General de la Inspección consideró que “no se debe facilitar información sobre la información obtenida como consecuencia de una actuación inspectora, sin vulnerar lo preceptuado en el artículo citado al no encajar en ninguno de los supuestos exceptuados en dicho artículo.”

Concluye, que “la cesión a la Inspección de Trabajo a la que se refiere la consulta en su apartado segundo resultará conforme a lo dispuesto en la LPD, respetando los límites establecidos en el artículo 4 de la misma.

- Por lo que respecta al sigilo decir que la obtención de datos de carácter personal no recabados del interesado por los funcionarios de la Inspección en el ejercicio de sus competencias, no requerirá la información expresa e inequívoca a los interesados prevista en el **artículo 5.4 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LPD)**. La transmisión a la Inspección de aquellos datos personales que sean necesarios para el ejercicio de la función inspectora, en virtud de su deber de colaboración, no estará sujeta a la necesidad de consentimiento del interesado. Dichos datos únicamente se emplearán para el ejercicio de las competencias atribuidas por esta ley a la Inspección. Los funcionarios estarán obligados a observar secreto y a no revelar datos<sup>11</sup>, informes o antecedentes que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos en el marco legalmente establecido.

### **3. FUNCIONARIOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE INSPECCIÓN.**

La ITSS está integrada actualmente por funcionarios de carrera de nivel técnico superior mediante los cuales realizan los controles exigidos a las empresas en cuanto a derechos y obligaciones. Dicha función inspectora es desempeñada por los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales con dos Escalas especializadas: a) Escala de Empleo y Seguridad Social. b) Escala de Seguridad y Salud Laboral<sup>12</sup>.

**11 Informe jurídico 0121/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos** sobre “Cesión de datos. Habilitación legal, sin necesidad de recabar el consentimiento de los afectados, para proceder a comunicar a los inspectores de trabajo que lo requieran aquellos datos relativos a aspectos laborales de los trabajadores cuando dicha información sea utilizada únicamente para la finalidad investigadora en el cauce de una inspección”.

En este sentido la Agencia Española de Protección de datos se pronuncia recordando el artículo 4.1 de la Ley Orgánica 15/1999 de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LPD) que dispone que "Los datos de carácter personal sólo se podrán recoger para su tratamiento, así como someterlos a dicho tratamiento, cuando sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con el ámbito y las finalidades determinadas, explícitas y legítimas para las que se hayan obtenido", añadiendo el artículo 4.2 que "Los datos de carácter personal objeto de tratamiento no podrán usarse para finalidades incompatibles con aquellas para las que los datos hubieran sido recogidos".

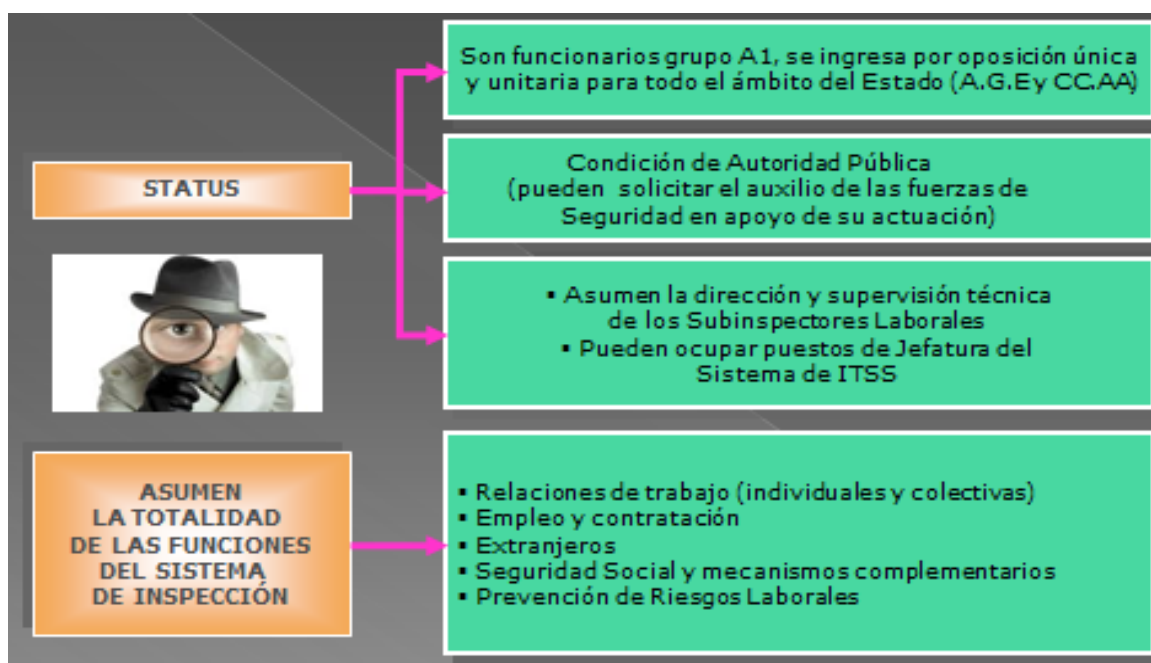
De ello deduce la citada Agencia que “en el presente caso, que la consultante podrá utilizar los datos obtenidos únicamente para la finalidad de investigadora en el cauce de una Inspección de Trabajo.”

**12 Creado por la Ley 23/2015 LOITSS Preámbulo apartado III.**

### 3.1. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Según lo reflejado en el **artículo 13 LOITSS** tienen el carácter de autoridad pública. Su situación jurídica y condiciones de servicio les garantiza la independencia técnica, la objetividad e imparcialidad. Sus funciones serán analizadas en el apartado 7.1.1. del presente trabajo.

#### 3.1. ESQUEMA. CUERPO SUPERIOR DE INSPECTORES DE TRABAJO.



**FUENTE:** Escuela de la Inspección de Trabajo de Las Palmas. Cursos anuales.

### 3.2. Los subinspectores.

Tienen funciones de apoyo, colaboración y gestión que le sean encomendadas para el desarrollo de la labor inspectora. El **artículo 14 de la LOITSS** establece que tendrán la consideración de agentes de la autoridad en la ejecución de las órdenes de servicio recibidas para el desempeño de sus funciones bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la ITSS. Dichos funcionarios tendrán habilitación nacional, y su situación jurídica y condiciones de servicio les garantizarán así mismo, la objetividad e imparcialidad.

### **3.2.1. Los Subinspectores Laborales pertenecientes a la Escala de Empleo y Seguridad Social.**

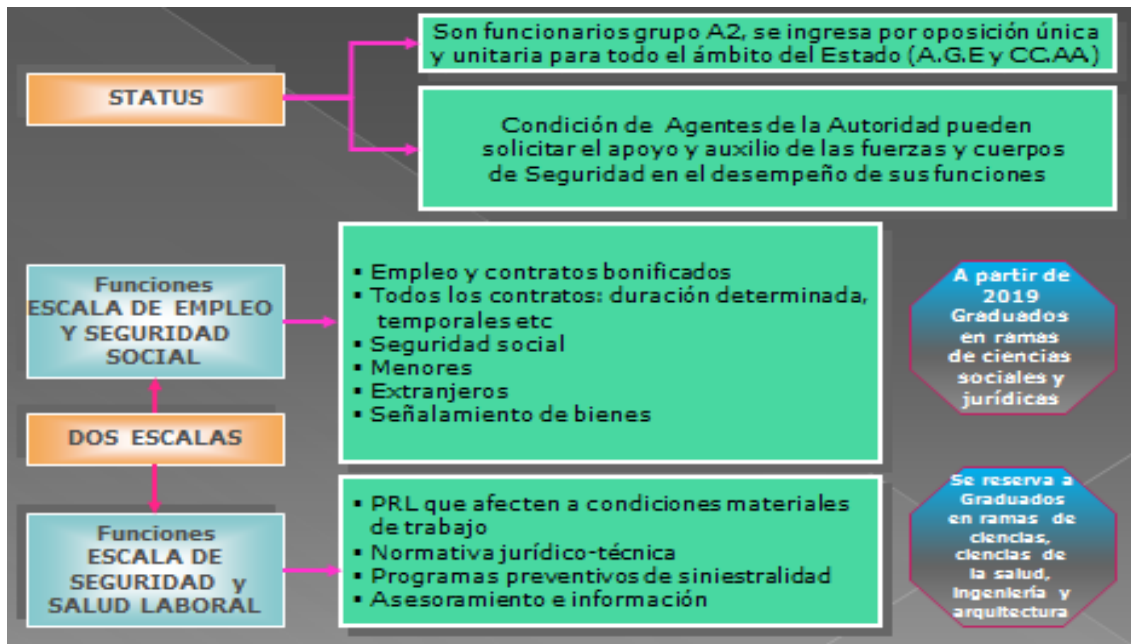
Se encargan de la comprobación del cumplimiento en la contratación de las normas en materia de empleo, acceso al empleo, bonificaciones, subvenciones, ayudas y demás incentivos o medidas para el fomento del empleo o la formación profesional para el empleo; la comprobación del cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales; la comprobación del cumplimiento de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación del Sistema de la Seguridad Social, así como las de colaboración obligatoria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, y las de obtención, percepción y disfrute de prestaciones de la Seguridad Social, incluidas las de desempleo y las de cese de actividad; la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa sobre trabajo de extranjeros en España; así como cuantas otras funciones de similar naturaleza les fueren encomendadas para el desarrollo de los cometidos de la ITSS, en el marco de sus competencias.

### **3.2.2. Los Subinspectores Laborales pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral.**

Les corresponderá actuar en la comprobación del cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo; la vigilancia del cumplimiento de la normativa jurídico-técnica con incidencia en materia de prevención de riesgos laborales.

También se encargarán de los programas de actuación preventiva de la ITSS derivados del análisis de la siniestralidad laboral; la información y asesoramiento a empresarios y trabajadores, con ocasión del ejercicio de su función inspectora; cuantas otras funciones de análoga naturaleza les fuesen encomendadas por los responsables de la unidad dentro de los cometidos de la ITSS, en el marco de sus competencias.

### 3.2. ESQUEMA. CUERPO DE SUBINSPECTORES LABORALES.



FUENTE: Escuela de la Inspección. Cursos anuales.

### 3.3. EVOLUCIÓN DE LOS RECURSO HUMANOS DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN.

La plantilla del sistema de inspección ha seguido a lo largo de los últimos años la evolución que se refleja en la tabla y el gráfico siguientes, en los que se recoge el promedio anual entre 2009 y 2015 de los efectivos de todo el Sistema, por cuerpos de funcionarios, incluyendo los efectivos de Cataluña y el País Vasco. Este promedio se obtiene a partir de los datos a día 1 de cada uno de los meses del año, y no coincide por tanto con los datos a 31 de diciembre.

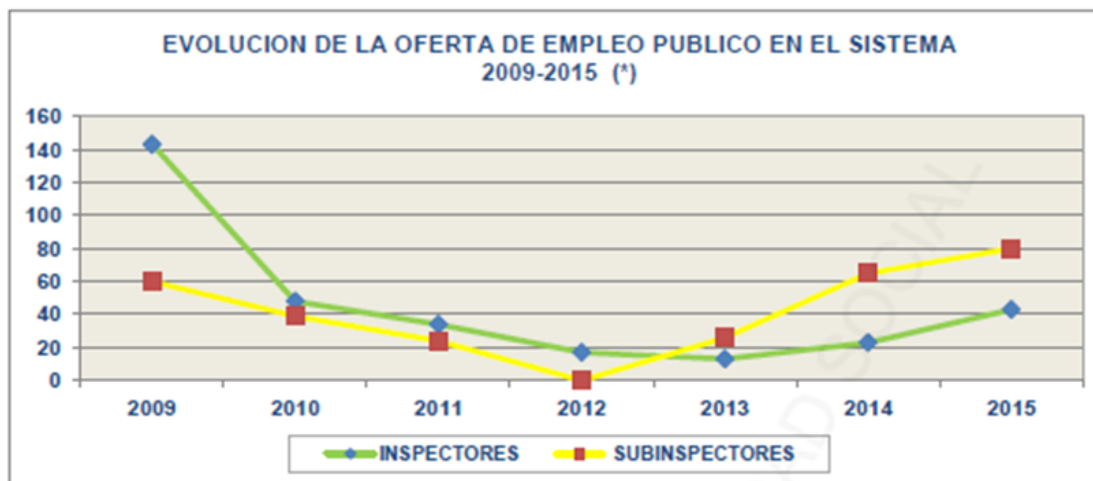
PROMEDIO ANUAL							
FUNCIONARIOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inspectores	891	940	942	959	979	981	960
Subinspectores	907	917	924	912	899	861	840
<b>TOTAL</b>	<b>1.798</b>	<b>1.857</b>	<b>1.866</b>	<b>1.871</b>	<b>1.878</b>	<b>1.842</b>	<b>1.800</b>



FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



### 3.4. EVOLUCIÓN DE LA OFERTA DE EMPLEO PÚBLICO DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN.



(\*) = Se incluyen las plazas convocadas en la ITSS y en la ITC.

FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

## 4. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA ITSS.

La actuación de la ITSS se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, a las comunidades de bienes u otras entidades sin personalidad jurídica, en cuanto sujetos obligados o responsables que sean del cumplimiento de las normas del orden social, según lo dispuesto en el **artículo 19 de la LOITSS**, y se ejerce en:

- Empresas, centros de trabajo y lugares en que se ejecute la prestación laboral. Aún estos regidos o gestionados por las Administraciones Públicas.
- Vehículos y medios de transportes en general, donde se preste trabajo, incluidos los trenes, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones para el servicio de aquéllos. Los buques de pabellón español en que ejerza soberanía España o derechos de jurisdicción.
- Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior.
- Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.
- Las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones Públicas, en materia de protección y promoción social.
- Las sociedades cooperativas respecto al cumplimiento de las normas del orden social en relación a sus socios trabajadores o de trabajo, y a las sociedades laborales.

## **5. FUNCIONES DESARROLLADAS POR LA ITSS.**

Dentro de sus funciones de control del cumplimiento de la normativa en el orden social y vigilancia se encuentran:

### **5.1. Vigilancia<sup>13</sup> y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos.**

En este contexto de vigilancia se le requerirá que aporte los documentos que acrediten la legalidad de su actividad. Las empresas pueden ser citadas o requeridas para su comparecencia en el proceso de una actuación inspectora, siempre y cuando la actividad en sí efectuada en ese momento no suponga un riesgo que obligue a la paralización de la misma tal y como queda regulado en **los artículos 18.5 RDPS, artículo 21.1 LOITSS y artículos 7.1.5 y 15.1.b ROFIT**. Los ámbitos en que concurren son:

#### **5.1.1. Sistema de relaciones laborales.**

Controlar el cumplimiento de las normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas, las normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores, normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo, así como las normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

#### **5.1.2. Prevención de riesgos laborales.**

Efectuar las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Controlar el cumplimiento de las normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en dicha materia.

**13** Palomeque López, M.C. y Álvarez de la Rosa, J.M., Derecho del Trabajo 22ª edición, editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014, utilizan esta metodología entendiendo que son tres las funciones que realiza la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “1. La vigilancia y exigencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico... laboral y de seguridad social (función fiscalizadora). 2. La asistencia técnica (función asesora y consultiva) a particulares y poderes públicos. 3. El arbitraje, la conciliación y la mediación en los conflictos de trabajo”.



### **5.1.3. Sistema de la Seguridad Social.**

Efectuar el control del cumplimiento de las normas en materia de inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del Sistema de la Seguridad Social, así como las de obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones por desempleo y por cese de actividad, como de los sistemas de mejoras voluntarias. También las normas sobre Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, la inspección de la gestión y funcionamiento de las entidades y empresas que colaboran en la gestión de otras prestaciones o ayudas de protección social.

### **5.1.4. Empleo.**

Control del cumplimiento de las normas en materia de colocación y empleo, así como de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o a la formación profesional para el empleo según la normativa establecida al efecto. Efectuar controles de cumplimiento de las normas en materia de formación profesional para el empleo, excepto cuando la normativa autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia. También controlar el cumplimiento de las normas en materia de empresas de trabajo temporal y agencias de colocación.

### **5.1.5. Migraciones.**

Control del cumplimiento de las normas en materia de trabajo de extranjeros.

### **5.1.6. Cooperativas y otras fórmulas de economía social.**

Control de las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación.

### **5.1.7. Cualesquiera otros ámbitos cuya vigilancia se encomiende legalmente a la ITSS.**

A continuación incorporamos una tabla donde se indica el número de actuaciones y de infracciones por materias a nivel nacional. También incorporamos gráfica donde se indica el porcentaje de actividad según las materias.

### 5.1. TABLA. ACTIVIDAD POR MATERIAS DE ACTUACIÓN.

#### TOTAL NACIONAL - AÑO 2015

MATERIA DE ACTUACION	ACTUACIONES	INFRACCIONES *	IMPORTE DE SANCIONES PROPUESTAS	TRABAJADORES AFECTADOS POR INFRACCIONES
1 - RELACIONES LABORALES	123.474	7.939	21.823.691,76 €	211.613
2 - PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (*)	317.431	15.483	40.215.142,77 €	155.702
3 - EMPLEO Y COLOCACIÓN	21.023	4.522	6.301.014,00 €	10.362
4 - EXTRANJERÍA	25.156	2.531	23.368.743,07 €	2.531
5 - SEGURIDAD SOCIAL	618.934	53.074	206.387.305,85 €	98.348
6 - VARIOS	24.989	3.519	12.201.497,19 €	24.817
<b>TOTAL</b>	<b>1.132.007</b>	<b>87.068</b>	<b>310.299.394,64 €</b>	<b>533.373</b>

(\*) = Incluye requerimientos a la Administración

FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

### 5.2. GRAFICA. ACTIVIDAD DE LA ITSS DIFERENCIADA POR MATERIAS

#### AÑO 2015

#### ACTUACIONES



FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### 5.2. Funciones de asistencia técnica.

Son áreas en que la inspección de trabajo puede entrar a analizar en función de las competencias que le asisten. Así tenemos:

- Dar información y asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora. Es especialmente importante para las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social.

- Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes. Comunicarles los resultados de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, indicándoles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos por incumplimientos del empresario.
- Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- Informar y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas del orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.
- Emitir los informes cuando así se establecido, que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias.

### **5.3. Funciones de conciliación, mediación y arbitraje.**

- Conciliación y mediación en huelgas y otros conflictos cuando las partes las acepten.
- El arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales cuando las partes expresamente lo soliciten, y en los supuestos legalmente establecidos.

La función de arbitraje será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que tenga a la empresa sometida a su control y vigilancia.

- Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social guardarán la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de las funciones de arbitraje o mediación y no serán comunicadas a los servicios de inspección para el ejercicio de sus funciones. Dichas funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la ITSS se desarrollarán sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de las Administraciones Públicas o de solución de conflictos laborales.

## **6. INICIO DE ACTUACIONES.**

El inicio de las actuaciones por parte de los funcionarios de inspección puede ser promovidas como consecuencia de:

- Orden superior.
- Por de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección.

- A petición razonada de otros órganos.
- En virtud de denuncia.
- Por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y S.S., conforme a criterios de eficacia y oportunidad, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen.

El **artículo 17.2 de la ROFIT**, delimita en qué momento debe considerarse iniciada una actuación inspectora en relación con un determinado sujeto.

La ITSS actuará siempre de oficio según lo estipulado en el **artículo 20.3 de la LOITSS**, como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y S.S., conforme a criterios de eficacia y oportunidad, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen.

### **6.1. Especial mención a la denuncia.**

La denuncia es una de las formas de iniciación de la función inspectora. Su mención viene en el **artículo 20.3 de la LOITSS**. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública. Así se indica en el **artículo 20.4 de la LOITSS**, que indica además que *“El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto”* si el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

Si la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, según los términos y requisitos establecidos en el **artículo 4 de la Ley 39/2015 del Procedimiento administrativo Común de las Administraciones Públicas, BOE 2 de octubre de 2015 (LPA)**.

Las denuncias anónimas no serán tramitadas, así como las que tengan defectos o insuficiencias de identificación y no sean subsanadas en el plazo establecido para ello. No se dará curso a aquellas cuyo objeto coincida con asuntos que esté conociendo un órgano jurisdiccional y cuyo pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora, ni las que carezcan de fundamento. Solamente en el supuesto de asuntos coincidentes con cuestiones que con carácter previo o incidental esté conociendo un órgano jurisdiccional y que puedan dar lugar a la exigencia de pago de cuotas de la Seguridad Social, se iniciará actuación inspectora en todos los supuestos.

Se reconoce expresamente la condición de interesados<sup>14</sup> en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación **artículo 20 de la LOITSS**.

## **6.2. Buzón del fraude “<http://www.empleo.gob.es/buzonfraude/>”.**

El Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a través de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pone a disposición de todos los ciudadanos un "buzón de lucha contra el fraude laboral", donde todo aquel conocedor de algún incumplimiento de la normativa ya sea laboral, de Seguridad Social o de Prevención de Riesgos, puede ponerlo en conocimiento de la ITSS. El objetivo es facilitar la organización y ejecución de las funciones que la ITSS tiene encomendadas.

El comunicante no tendrá que aportar ningún dato personal, y el buzón sólo recogerá información sobre las presuntas irregularidades de las que se tenga conocimiento.

**14 Consulta de 5 de octubre de 2015 efectuada a la Dirección General de la ITSS**, sobre si las denuncias presentadas por terceros cuyos derechos no puedan ser afectados por el resultado de la investigación inspectora deben ser contestados o no y si en este caso debe advertirse la ausencia de contestación, la citada Dirección General se pronuncia indicando que “el hecho de que al denunciante no se le informe del resultado de las actuaciones practicadas, en procedimientos que pueden iniciarse mediante el ejercicio de la acción de denuncia pública, no es una cuestión novedosa en nuestro ordenamiento, así el artículo 114 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, dispone lo siguiente:

"3. No se considerará al denunciante interesado en las actuaciones administrativas que se inicien como consecuencia de la denuncia ni se le informará del resultado de las mismas. Tampoco estará legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de dichas actuaciones".

## 6.1. ESTADÍSTICAS DEL BUZÓN DEL FRAUDE.

El Buzón se puso en marcha el 2 de agosto de 2013. Hasta diciembre de 2015, los resultados han sido los siguientes:

CATEGORIA	NUMERO
TOTAL COMUNICACIONES	135.210
Actuaciones seleccionadas	72.565
Inspecciones iniciadas	19.498
Inspecciones finalizadas	16.222
Expedientes Liquidatorios	5.437.534
Expedientes Sancionadores+	16.759.259
Empleo Aflorado	5.444

A tenor de los resultados, el Buzón ya está acreditando su eficacia como un instrumento complementario de la actuación inspectora.

**FUENTE: Web del Ministerio del Empleo y Seguridad Social.**

Hay que tener en cuenta la normativa establecida para que la ITSS pueda considerar al denunciante parte o interesado en el procedimiento, tal y como se ha menciona en el **artículo 4 de la LPA**, así como la **LOITSS** y el **RDPS** que indica que estos tendrán que presentar denuncia formal.

[http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/Colabora\\_con\\_ITSS.html](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Colabora_con_ITSS.html)

## 7. MODALIDADES ACTUACIONES (VISITA, COMPROBACIÓN, EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO).

En sus actuaciones a las empresas puede realizarse por las siguientes modalidades:

### 7.1. Mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo

Los Inspectores de Trabajo tendrán la consideración de autoridad pública para el desempeño de sus funciones. Están autorizados en el desarrollo de sus funciones a:

#### 7.1.1. Funciones

- 1) Pueden entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo. Al efectuar una visita de inspección, deberán identificarse documentalmente según lo dispuesto en el artículo **13.1 de la LOITSS**, y comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que consideren que dicha identificación y comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones.

Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de una persona física<sup>15</sup>, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.

Así también el actuante podrá examinar en el centro o lugar de trabajo todo tipo de documentación para la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social, tales como los libros, registros incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad; documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, justificantes del abono de cuotas o prestaciones de Seguridad Social; documentos justificativos de retribuciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección.

La negativa a facilitar el desempeño de la labor inspectora puede conllevar que se cometa obstrucción a la labor inspectora<sup>16</sup>.

La obstrucción a la labor inspectora comprende todas aquellas conductas que perturban, retrasan o impiden el ejercicio de las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa del orden social que tienen encomendadas los Inspectores y Subinspectores. Los sujetos responsables son aquellos que incurren en la conducta, acción u omisión, tipificada como infracción en la normativa del orden social.

**15 Nota informativa de 17 de abril de 2012, de la Dirección General de la ITSS**, sobre la solicitud de autorización judicial para la entrada en domicilio particular de las personas físicas y Anexo. “En ocasiones la actuación inspectora implica que ésta se desarrolle al menos en parte dentro del domicilio particular del sujeto sometido a inspección, situación que se produce en aquellos casos en los que el centro o lugar de trabajo coincide con la vivienda del empresario o empleador. En estos casos la actuación inspectora deberá ir precedida de la autorización de entrada del titular del domicilio, y en su defecto de la autorización judicial correspondiente. No obstante, por la propia finalidad de la actuación inspectora y sus circunstancias o condicionantes, en ocasiones no es procedente o no es recomendable la previa solicitud de autorización de entrada al titular del domicilio, debiendo acudir en dichos casos directamente a la autoridad judicial en demanda de la pertinente autorización de entrada en el domicilio.

**16 Consulta de 11 de enero de 2013 a la Dirección General de la ITSS** sobre la posibilidad de considerar a un particular como sujeto responsable de obstrucción a la labor inspectora, la citada Dirección General indica “que en el supuesto analizado sí es pertinente la extensión de acta de infracción por obstrucción a la labor inspectora contra la propietaria de la vivienda en su condición de moradora de la misma, y por lo tanto responsable del incumplimiento de la obligación de colaborar con la Inspección de Trabajo en los términos expuestos.”).



Las infracciones se califican como leves, graves o muy graves en función de los derechos y deberes afectados en cada caso. El **artículo 50 del 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 (LISOS)** regula las obstrucciones a la labor inspectora.

La cuantía de las sanciones de obstrucción en atención a la naturaleza del deber de colaboración infringido y de la entidad y consecuencias de la acción u omisión sobre la actuación de la Inspección van desde los 60 a los 187.515 euros. Así tenemos:

- las leves, en su grado mínimo, con multa de 60 a 125 euros; en su grado medio, de 126 a 310 euros; y en su grado máximo, de 311 a 625 euros.
- Las graves, con multa, en su grado mínimo, de 626 a 1.250 euros; en su grado medio, de 1.251 a 3.125 euros; y en su grado máximo, de 3.126 a 6.250 euros.
- Las muy graves, con multa, en su grado mínimo, de 6.251 a 25.000 euros; en su grado medio, de 25.001 a 100.005 euros; y en su grado máximo, de 100.006 a 187.515 euros.

Todo lugar que se considere centro de trabajo está dentro del ámbito de actuación de los funcionarios de la ITSS, incluso cuando coincida con una vivienda, como hemos visto anteriormente.

- 2) Hacerse acompañar en las visitas de inspección por el empresario o su representante, los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o de sus entidades asesoras que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora, así como por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente.
- 3) Practicar cualquier diligencia de investigación, examen, reconstrucción o prueba que consideren necesario para realizar la función prevista en el **artículo 12.1 de la LOITSS** y en particular, para:
  - Requerir información, sólo o ante testigos, al empresario o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales, así como a exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.



- Exigir la comparecencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores, de los perceptores o solicitantes de prestaciones sociales y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante.
- Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante y obtener copias y extractos de los documentos a que se refiere el **apartado 3.c del artículo 13 de la LOITSS**.
- Examinar en el centro o lugar de trabajo todo tipo de documentación con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad.

También documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, justificantes del abono de cuotas o prestaciones de Seguridad Social; documentos justificativos de retribuciones; documentos exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección. El inspector está facultado para requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas correspondientes artículo **13.2.b de la LOITSS**.

Cuando los libros, registros, documentos o información que el obligado deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones, propias o de terceros, establecidas en las normas del orden social, así como cualquier otro dato, informe, antecedente o justificante con trascendencia para la función inspectora, se conserven en soporte electrónico, deberá suministrarse en dicho soporte y en formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado en el momento en que se realice la actuación inspectora, cuando así fuese requerido.

- 4) Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de las actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas a su fin, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencionada en el apartado anterior, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos.

- 5) Proceder, en su caso, en cualquiera de las formas a que se refiere el **artículo 22 de la LOITSS**.

#### **7.1.2. La diligencia de los funcionarios actuantes. El libro de visitas. Antecedentes.**

- El origen del libro de visitas de la Inspección está unido a la creación de la propia ITSS en el año 1906. Ya el primer reglamento para el servicio de inspección de trabajo, aprobado por el entonces Ministerio de Gobernación, obligaba a que en todos los establecimientos sujetos a inspección existiera un libro de visitas.
- En el año 2006 se dicta normas sobre procedimiento extensión diligencias<sup>17</sup> en el Libro de visitas.
- En el año 2008 se reguló el empleo de medios electrónicos.<sup>18</sup>
- En 2013, este libro se sustituyó por el **Libro de Visitas Electrónico**<sup>19</sup>, en una primera adaptación de la Inspección de Trabajo por el creciente uso de las nuevas tecnologías en las relaciones de las empresas con la Administración.
- En el año 2015 por acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de julio, se aprueban medidas para la reducción de cargas administrativas, incluye, entre sus propuestas, la supresión del libro de visitas electrónico.
- Desde el 12 de septiembre de 2016 y por orden del Ministerio de Empleo el libro de visitas en el que los Inspectores de Trabajo anotaban las diligencias en sus visitas a las empresas, ha dejado de ser obligatorio forma ya parte del pasado en las ITSS. La desaparición del Libro de Visitas supone, que la responsabilidad de documentar las actuaciones de la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social recae en los inspectores que extenderán diligencia según expone la orden<sup>20</sup>, por lo que se ha liberado a los empresarios de una obligación formal cuya ausencia constituía infracción leve por obstrucción a la labor inspectora.

**17 La Resolución de 11 de abril de 2006 de la ITSS** (BOE 19 de abril de 2006) sobre el Libro de Visitas, regulaba el procedimiento para la extensión de diligencias en el Libro de Visitas.

**18 Por Resolución de 25 de Noviembre de 2008 de la ITSS**, reguló el empleo de los referidos medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la solicitud, administración y utilización del Libro de Visitas Electrónico.

**19 La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización** introduce una variación en el procedimiento de gestión del Libro de Visitas, eliminando la obligación de tener, en cada centro de trabajo, un libro de visitas a disposición de los funcionarios de la ITSS, sustituyéndolo por el libro de visitas electrónico.

**20 Orden ESS/1452/2016, de 10 de junio**, por la que se regula el modelo de diligencia de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Las diligencias deberán ser conservadas por la empresa durante un plazo de cinco años y estar a disposición de la Inspección. Antes de esta orden ministerial, todas las empresas debían tener un libro de visitas, ya podía ser este de formato de papel o electrónico.

La **LOITSS** supuso la desaparición de los libros de visitas físicos con el objeto de reducir la carga administrativa de emprender un nuevo negocio en España. Se utilizarán medios electrónicos, no imponiéndose obligaciones a los interesados para adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias. Se determinarán los hechos y actos que deban incorporarse a las diligencias, su formato y su remisión a los sujetos inspeccionados.

El **artículo 21.6** de la **LOITSS** establece que los actuantes *“extenderán diligencia por escrito de cada actuación que realicen con ocasión de las visitas a los centros de trabajo o de las comprobaciones efectuadas mediante comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas”*.

Por último comentar que en el **BOE del día 12 de septiembre de 2016**, se publicó el **Orden ESS 1452/2016, de 10 de junio**, por la que se regula el modelo de diligencia de actuación de la ITSS. En su **artículo 1** se indica la obligación de *“los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores Laborales, de extender diligencia, con ocasión de cada visita a los centros de trabajo o comprobación por comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas”*.

Por su parte en el **artículo 3** se menciona que *“la diligencia se extenderá en el modelo previsto en el anexo a dicha orden y que podrán utilizarse los medios electrónicos para su elaboración”*.

[http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/LIBRO\\_VISITAS/](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/LIBRO_VISITAS/)

## **7.2. Mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante.**

Los que resulten obligados aportarán la documentación que se señale en cada caso, según lo establecido en el **artículo 13.3.c de la LOITSS**, para que el funcionario actuante practique cualquier diligencia de investigación, examen, reconstrucción o prueba que considere necesario para realizar con trascendencia la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social. El requerimiento se realizará:

- Cuando iniciada la visita de inspección no fuese posible su prosecución, y finalización por no aportar el sujeto inspeccionado los antecedentes o documentos solicitados, la actuación proseguirá en virtud de requerimiento para su aportación en la forma indicada o requerimiento de comparecencia (Citación).
- Sin mediar visita, en virtud de requerimiento para la aportación de documentación práctica de cualquier diligencia o requerimiento de comparecencia, como por ejemplo aportar plan de evaluación de riesgos, sobre condiciones de una obra, documentación sobre cotización, documentación sobre contratación, o alguna resolución judicial trascendente para expediente administrativo que se trate.

El requerimiento es un documento que se entrega en la visita inspectora o en la comparecencia a los efectos de que se aporte más documentación de la facilitada se aclare determinados términos de la actuación o se cumplan las medidas que estime oportunas el funcionario. La incomparecencia o la no aportación de lo requerido pueden dar lugar a la correspondiente sanción por obstrucción. Queda regulado por los **artículos 18.2** sobre requerimiento y **21.1** sobre requerimiento de comparecencia de la **LOITSS**, así como en el **artículo 11.15 del RDPS y los artículos 7.1.5 y 15.1 del ROFIT**.

El inspector está facultado para requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas correspondientes. Se podrá exigir el suministro de la documentación en formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado en el momento.

Igualmente podrá tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, videos, grabación de imágenes<sup>21</sup>, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante y obtener copias y extractos de los documentos.

### **7.3. En virtud de expediente administrativo.**

Para realizar las aclaraciones necesarias, cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquéllas. Las actuaciones inspectoras podrán realizarse por uno o varios funcionarios y podrán extenderse durante el tiempo necesario. Se aporta la siguiente **sentencia**<sup>22</sup> **del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 2644/2016 de 15 Diciembre 2016, Recurso 659/2015**, en la que se levanta expediente sancionador por expediente administrativo.

**21** Por **Consulta de 26 de febrero de 2015 a la Dirección General de la ITSS** sobre la cesión a la Inspección de Trabajo de imágenes grabadas en los establecimientos u oficinas de entidades de crédito, esta traslada la citada consulta a la Agencia Española de Protección de Datos que en “síntesis dicha Inspección Provincial plantea la posibilidad de practicar acta de obstrucción en el supuesto de que por una entidad de crédito no se haga entrega a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de lo grabado por las cámaras de seguridad instaladas en un establecimiento u oficina determinada, pese a haber sido requerida dicha entidad formalmente para ello.”

En contestación la Agencia adjuntó informe elaborado al efecto por su Gabinete Jurídico indicando que “podría ser admisible una cesión en caso de contarse con otra norma con rango de Ley que la habilítase”. Así fundamenta que “Dicha habilitación podría venir fundamentada, en el presente caso, en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo artículo 11 relativo a la colaboración con los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dispone que:

“1. Los empresarios, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden social, están obligados cuando sean requeridos: a atender debidamente a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y a los subinspectores de Empleo y Seguridad Social.... así como a facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones...El artículo 5 de la misma Ley, en sus números 3 y 4, señala respecto de las facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias que “En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública y están autorizados para (...)

A la hora de analizar la Agencia si la medida es idónea, necesaria y ponderada o equilibrada tal y como se indica en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. (LPD) en su artículo 4.1 sobre el principio de proporcionalidad, la Agencia señala que “En los términos utilizados por el artículo 4.1 de la LPD, la solicitud de imágenes obrantes en las grabaciones de las cámaras de videovigilancia solo podrá realizarse si resulta adecuada, pertinente y no excesiva en relación con la finalidad legítima, explícita y determinada pretendida que, en este caso, es la acreditación de la comisión de la infracción a que hace referencia la consulta.”

**22** “**La Inspección de Trabajo ha comprobado el ejercicio de la actividad, al existir liquidaciones del impuesto (IVA e IRPF) correspondientes a la misma**». Entre estos hechos, acreditados según consta en el acta de inspección por el examen de los documentos tributarios correspondientes, y que ni siquiera han sido negados por la parte, existe el enlace preciso y directo respecto a la conclusión de que por la hoy recurrente, se ejercía una actividad profesional realizada por cuenta propia, y para alcanzar tal conclusión no es preciso que la Inspección se desplace o constituya en el lugar donde se realice tal actividad, como pretende la recurrente en sus alegaciones, ya que los documentos examinados permiten constatar sin ningún género de dudas que dichas actuaciones tributarias, realizadas voluntariamente por la Sra. Remedios, evidencia el ejercicio por cuenta propia de la actividad profesional a que se refiere el acta.”

### 7.1. ESQUEMA. MODALIDADES DE ACTUACIÓN.



FUENTE: Elaboración propia.

### 7.2. TABLA. DISTRIBUCIÓN DE VISITAS, COMPROBACIONES Y EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS POR ACTIVIDADES ECONÓMICAS.

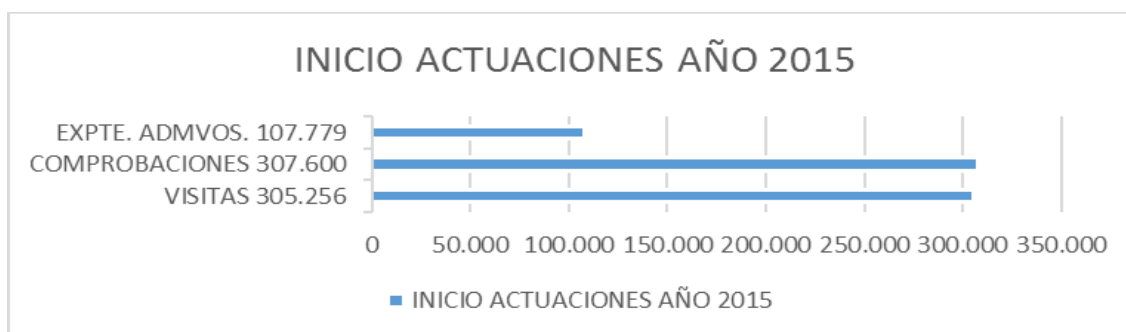
TOTAL NACIONAL - AÑO 2015

ACTIVIDAD ECONOMICA (*)	VISITAS (A)		COMPROBACIONES (B)		EXPED. ADMTIVOS (C)		TOTAL ACCIONES (A+B+C)	
	Nº	% sobre Total	Nº	% sobre Total	Nº	% sobre Total	Nº	% sobre Total
1. Hostelería (55 y 56)	67.024	21,96	58.709	19,09	14.072	13,05	139.805	19,40
2. Comercio (45 a 47, excepto 45.2)	59.858	19,61	51.800	16,84	14.667	13,61	126.325	17,53
3. Construcción (41 a 43)	52.236	17,11	42.230	13,73	18.148	16,84	112.614	15,63
4. Servicios Profesionales (69 a 71, 73, 74, 78, 80 a 82 y 96)	29.428	9,64	39.615	12,88	11.937	11,07	80.980	11,24
5. Industria Siderometalúrgica (24 a 33)	13.022	4,27	12.879	4,19	4.578	4,25	30.479	4,23
6. Transportes (49 a 53)	10.906	3,57	13.890	4,51	6.853	6,36	31.649	4,39
7. Producción Agrícola y Ganadera (01 y 02)	9.879	3,24	14.343	4,66	4.460	4,14	28.682	3,98
8. Reparaciones (45.2 y 95)	8.487	2,78	5.323	1,73	1.390	1,29	15.200	2,11
9. Alimentación (10 y 11)	7.242	2,37	7.751	2,52	1.889	1,75	16.882	2,34
10. Administración Pública (84)	4.700	1,54	6.797	2,21	4.223	3,92	15.720	2,18
11. Industria Madera (16)	2.071	0,68	1.516	0,49	591	0,55	4.178	0,58
12. Resto Actividades	40.403	13,23	52.747	17,15	24.971	23,17	118.121	16,39
<b>TOTAL</b>	<b>305.256</b>	<b>100,00</b>	<b>307.600</b>	<b>100,00</b>	<b>107.779</b>	<b>100,00</b>	<b>720.635</b>	<b>100,00</b>

(\*) = Los números entre paréntesis corresponden a la Clasificación Nacional por Actividades Económicas

FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### 7.3. GRAFICA CON INDICACIÓN DEL TIPO DE INICIO DE ACTUACIONES



FUENTE: Elaboración propia.

#### **7.4. Ejemplo de actuación en una visita y requerimiento de una inspección de trabajo con diversas infracciones en el orden social.**

Tras denuncia recibida de un ciudadano en la que informa de posibles irregularidades en un restaurante cercano a su domicilio, el funcionario realiza visita de inspección al lugar indicado, y tras presentar su acreditación, procede a tomar los datos de las personas presentes en el centro de trabajo, entre los que se encuentra el encargado y varias personas en la sala y cocina, obteniendo información acerca del trabajo desarrollado, tipo de contrato de trabajo, antigüedad, horario laboral y remuneración percibida. El inspector de trabajo comprueba que una de las personas abandona el local sin identificarse.

Se hace entrega al encargado de una citación en la que se indica día y hora de la comparecencia en la ITSS , la documentación que deberá ser entregada en la misma consistente en altas de los trabajadores, contratos de trabajo, cuadro horario, recibo de pago de salarios, permiso de trabajo de los trabajadores extranjeros, justificante de pago de cuotas del Régimen General, al Régimen Especial de Trabajadores Autónomos por el titular o administradores en su caso, así como se requiere la identificación del empleado que no facilitó su identidad al funcionario, advirtiéndole de la comisión de infracción por obstrucción a la labor inspectora en caso de no identificar a todas las personas presentes en el centro de trabajo.

Se extiende la preceptiva diligencia en el libro de visitas, indicando los datos de la misma.

Una vez en la oficina de la Inspección de Trabajo se produce la personación del representante empresarial y se examina la documentación, verificándose lo siguiente:

- La empresa se encuentra al corriente con el pago de cuotas a la Seguridad Social.
- De los trabajadores presentes en la visita se comprueba la identidad de todos ellos salvo el que había abandonado el local.
- Se constata la comisión de:



- 1) Una infracción grave del **artículo 22.2 de la LISOS**, por no solicitar el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio sancionada con multa pecuniaria de 3.126 euros según el **artículo 40.1.c) de la LISOS**.
- 2) Una infracción muy grave tipificada en el **apartado a) del artículo 23.1 de la LISOS** por dar ocupación a un trabajador beneficiario de una prestación de la Seguridad Social cuyo disfrute es incompatible con el trabajo por cuenta ajena sancionada con 10.001 euros según el **artículo 40.1.f) de la LISOS**.
- 3) Una infracción muy grave recogida en el **artículo 54.1) de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España**, al haber contratado la empresa a un trabajador extranjero sin haber obtenido con carácter previo la correspondiente autorización de residencia y trabajo, sancionada con 10.001 euros según el **artículo 55 de la L.O. 4/2000**.
- 4) Infracción por obstrucción a la labor inspectora al no identificar al empleado que abandona el centro de trabajo, según lo dispuesto en el **artículo 50.4 a) de la LISOS**, sancionada con una multa de 10.001 euros según el **artículo 40. f) de la LISOS**.

Por otra parte, se tramita el alta de oficio de los trabajadores que no se encontraban en alta (a excepción del ciudadano extranjero carente de permiso) con efectos desde el día de la visita.

En relación al trabajador beneficiario de la prestación por desempleo se extiende acta de infracción tipificada y calificada como muy grave en el **artículo 26.2 LISOS**, que lleva aparejada una sanción de extinción de la prestación por desempleo, pudiendo excluirse del derecho a percibir cualquier prestación económica y, en su caso, ayuda de fomento de empleo durante un año, sin perjuicio de reintegro de las cantidades indebidamente percibidas, **artículos 47.1.c) y 47.3 LISOS**.

Igualmente, y dado que uno de los trabajadores había manifestado que su jornada de trabajo era de ocho horas, pero se había comprobado que su contrato era tiempo parcial, con cuatro horas diarias, se procede a comunicar el cambio de contrato laboral a la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social (**DPTGSS**) pudiendo imponer una sanción por infracción tipificada y calificada como grave en el **artículo 7.5 de la LISOS** por transgresión de la normativa en materia laboral.



## **8. ACTUACIONES DE LA ITSS EN COLABORACION MUTUA CON OTRAS ADMINISTRACIONES, EMPRESAS, TRABAJADORES Y SUS REPRESENTANTES.**

Se efectúa mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas, con las que colaborarán. A tal efecto, podrá utilizar los datos o antecedentes que le suministren otras Administraciones Públicas de la Unión Europea.

### **8.1. Colaboración de otros organismos con la ITSS.**

Así el **artículo 16 de la LOITSS** nos habla del auxilio y colaboración con la ITSS, ya que en sus actuaciones puede requerir la colaboración de otros organismos. Así las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las demás entidades públicas, y quienes en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la ITSS cuantos datos, informes y antecedentes que tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias, así como a prestarle la colaboración que le sea solicitada para el ejercicio de la función inspectora.

Así el Consejo General del Notariado suministrará de forma telemática la información contenida en el índice único informatizado o como en el caso de la Administración Tributaria cederá sus datos y antecedentes a la ITSS según los términos establecidos en el **artículo 95.1.c de la Ley 58/2003 General Tributaria**.

Asimismo, las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social prestarán su colaboración a la ITSS, facilitándoles cuando sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado.

Así los órganos de la Administración General del Estado y los de las Comunidades Autónomas colaborarán con la ITSS y le prestarán el apoyo y el asesoramiento pericial y técnico necesario.

Las mutualidades de previsión social deberán colaborar y suministrar a la ITSS los datos e informes que resulten necesarios para la actividad de la Inspección.

Las obligaciones de auxilio y colaboración sólo tendrán las limitaciones legalmente establecidas referentes a la intimidad de la persona, al secreto de la correspondencia, o de las informaciones suministradas a las Administraciones Públicas con finalidad exclusivamente estadística.

Las fuerzas de Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes estarán obligadas a prestar apoyo, auxilio y colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el desempeño de sus funciones, a través de los mandos designados a tal efecto por la autoridad correspondiente.

A través de convenios u otros instrumentos se establecerán las formas de colaboración con la ITSS por parte de otros órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas en los supuestos que como consecuencia de su actuación, tengan conocimiento de hechos presuntamente constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular.

Los Juzgados y Tribunales facilitarán a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de oficio o a petición de la misma, los datos de trascendencia para la función inspectora que se desprendan de las actuaciones en que conozcan y que no resulten afectados por el secreto sumarial.

Por la normativa europea se regirá la colaboración de las Autoridades de los Estados Miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes a las de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por los instrumentos o acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sea parte el Estado Español.

## **8.2. Colaboración con otros organismos por parte de la ITSS.**

Así queda estipulado en el **artículo 17** de la **LOITSS**, donde se indica que la ITSS “prestará su colaboración y apoyo a las Administraciones Públicas y, en especial, a la autoridad laboral, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y a la Administración Tributaria, a las que facilitará las informaciones que requieran como necesarias para su función, siempre que se garantice el deber de confidencialidad, si procediese.” Así mismo procurará la necesaria colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales y con los representantes de los trabajadores.

Si apreciase la posible comisión de un delito, la ITSS, por el cauce reglamentario correspondiente, remitirá al Ministerio Fiscal relación circunstanciada de los hechos que haya conocido y de los sujetos que pudieren resultar afectados.

La ITSS prestará ayuda y colaboración a las autoridades de otros Estados de la Unión Europea con competencias equivalentes, mediante la remisión de datos e información relativa al ejercicio de sus funciones inspectoras cuando así esté previsto en los convenios y tratados en los que España sea parte.

### **8.3. Colaboración de empresas, de los trabajadores y de los representantes de ambos con la inspección.**

Están obligado a colaborar con la ITSS, los empresarios, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden social, cuando sean requeridos para atender debidamente a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y a los Subinspectores Laborales, acreditar su identidad y la de quienes se encuentren en los centros de trabajo, colaborar con ellos con ocasión de visitas u otras actuaciones inspectoras, declarar ante el funcionario actuante sobre cuestiones que afecten a las comprobaciones inspectoras, así como a facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones. Los funcionarios de la ITSS, conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales o cuando así lo aconseje la índole de la actuación solicitarán la presencia de los representantes de los trabajadores.

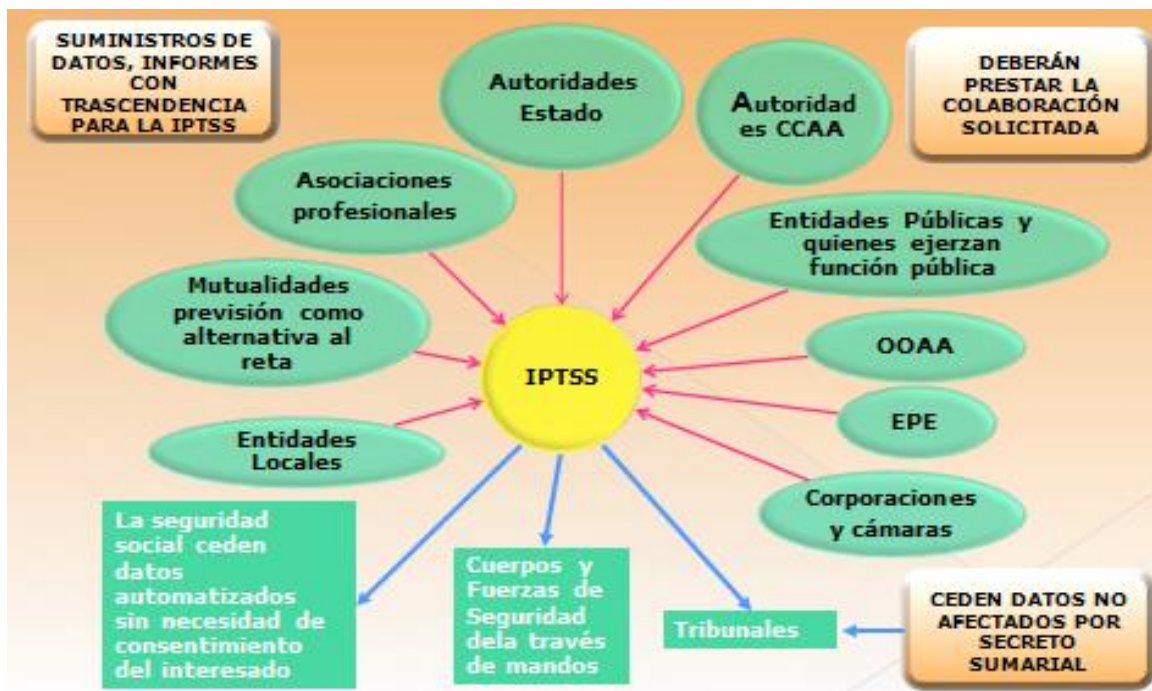
Los representantes de los sujetos inspeccionados deberán acreditar documentalmente tal condición si la actuación se produjese fuera del domicilio o centro de trabajo visitado.

Hay que tener en cuenta que toda persona natural o jurídica estará obligada a proporcionar a la ITSS toda clase de datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores, siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora, cuando a ello sea requerida en forma.

El incumplimiento de estos requerimientos se considerará infracción por obstrucción conforme al **texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social**, aprobado por la LISOS. Reglamentariamente se determinará la forma y requisitos aplicables a los referidos requerimientos.

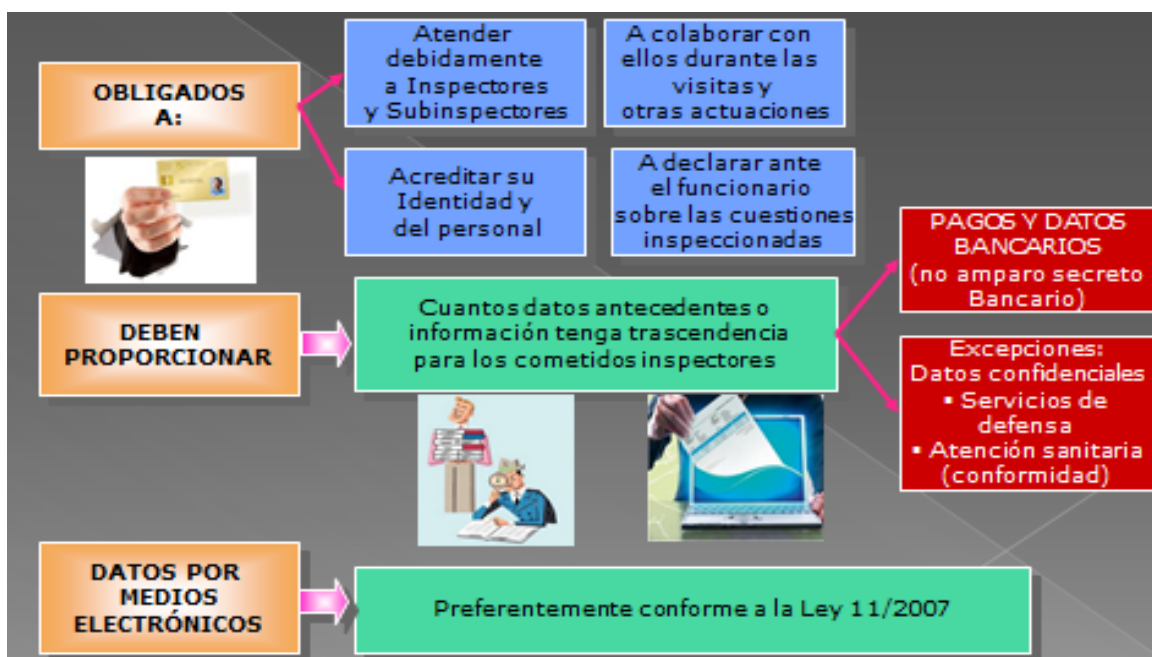
Preferentemente la colaboración con la ITSS se llevará por medios electrónicos, conforme a lo dispuesto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

### 8.1. ESQUEMA. AUXILIO Y COLABORACIÓN.



FUENTE: Elaboración propia.

### 8.2. ESQUEMA. OBLIGACIONES DE EMPRESARIOS Y TRABAJADORES (ART. 18 LOITSS)



FUENTE: Escuela de la Inspección. Cursos anuales.

## 9. PLAZOS DE LAS ACTUACIONES COMPROBATORIAS.

Como toda actuación, la inspectora también se somete a un límite temporal, lo que se justifica tanto por la seguridad jurídica del sujeto inspeccionado como por la propia eficacia de la actividad administrativa. No se tendrían en cuenta los plazos si la dilación es imputable al sujeto inspeccionado (o a personas dependientes del mismo, ha añadido **artículo 3. Tres de la Ley 13/2012 de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social**. No existe ningún criterio para saber cuándo una dilación es imputable al sujeto inspeccionado, debiendo ser esto valorado por los propios inspectores actuantes. Podemos distinguir los siguientes plazos:

- Las actuaciones comprobatorias no se dilatarán más de **nueve meses** y si se comienza con una visita se inicia en el momento en el que la visita tiene lugar, de forma material, según el **artículo 21.4 LOITSS** salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo. La actuación se inicia con un requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante o aportando la documentación que se requiera en cada caso en la oficina pública correspondiente al **artículo 21.1 LOITSS**. En algunas circunstancias podrá ampliarse, con el alcance y requisitos establecidos reglamentariamente, por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurriera alguna de las tres siguientes circunstancias:
  - 1) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad.
  - 2) Obstrucción de la actuación inspectora, (ocultación de actividades o personas).
  - 3) Cuando las actuaciones necesiten cooperación administrativa internacional.
- No se podrán interrumpir por más de **cinco meses** las actuaciones, según se recoge en el **artículo 3 apartado tres.2.c de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre** que amplía el anterior plazo, salvo que la interrupción sea causada por el sujeto inspeccionado o personas de él dependientes, o cuando se constate la imposibilidad de proseguir la actuación inspectora por la existencia de un pronunciamiento judicial que pueda condicionar el resultado de la misma.

Las comprobaciones efectuadas en una actuación inspectora tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas.

El cómputo de los plazos se iniciará a partir de la fecha de la primera visita efectuada o, en caso de requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado, desde la fecha efectiva de la comparecencia, siempre que haya aportado la totalidad de la documentación requerida con trascendencia en la actuación inspectora. No se considerará incluido en el cómputo de los plazos el tiempo transcurrido durante el aplazamiento concedido al sujeto obligado en los supuestos de formularse requerimientos de subsanación de incumplimientos previos por parte del órgano inspector.

## **10. LAS MEDIDAS QUE PUEDEN ADOPTAR LA INSPECCIÓN.**

Las medidas que pueden adoptar la ITSS como resultado de las comprobaciones realizadas si se constatasen incumplimientos de la normativa en el orden social, podrán ser:

- Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes.
- Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.
- Informar o proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias, de acuerdo con lo establecido en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, así como en la Ley sobre derechos y libertades de los extranjeros en España.
- Informar o requerir a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio.
- Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción.
- Efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, así como iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social.



- Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social.
- Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula. Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad y salud laboral.
- Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.
- Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional para el empleo y promoción social, e iniciar el correspondiente expediente de devolución de ayudas y subvenciones cuando proceda.
- Proponer a su superior jerárquico la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social.

Como se ha indicado, de las actuaciones realizadas la ITSS puede emitir informe o llegado el caso levantar acta de infracción. Los dos tienen valor probatorio, quedando reflejado el valor probatorio de los informes emitido por la ITSS en la Sentencia<sup>23</sup> de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2015.

**23 “La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Sala cuarta) de 9 de julio de 2015**, dictada en recurso de casación no 3623/2013, ha declarado el valor probatorio de los informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.”...”Las circunstancias verificadas en el informe, tras la visita de la inspección, gozan de una presunción de certeza, atendida la tradicional dificultad probatoria que se presenta cuando se abordan incumplimientos laborales. Lo que significa que corresponde a la recurrente acreditar los hechos en los que funde la impugnación de los hechos allí constatados, si se quiere desvirtuar la presunción citada que, desde luego, admite prueba en contrario. Señala el TS que «la estimación del motivo procede, por tanto, cuando comprobamos que en el expediente administrativo se documenta la visita, realizada por el servicio de inspección, a la sede...” ...“Añade el TS que en el caso analizado esta verificación de los hechos no se hace mediante un acta, pero sí mediante un informe a los que se refiere la disposición adicional cuarta de la mentada Ley 42/1997. Y constan en los folios 1 y 2, 7 y 8, y 12 a 16, los tres informes de la Inspección de Trabajo, realizados mediante un procedimiento informático de comunicación.

Finalmente señala el TS que el medio informático de elaboración del informe no es lo relevante para despojar de valor al mismo. Lo relevante es que en dichos informes se identifica a la funcionaria que realiza la inspección, señalando la titulación que ostenta. Y su contenido constata con detalle que se ha realizado una visita, a la sede de la asociación recurrente en la instancia.”

## **11. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR; ACTO NOTIFICADOR, ALEGACIONES, PLAZO PARA RESOLVER, RECURSOS.**

El procedimiento sancionador es una de las medidas derivadas de la actividad inspectora tal y como menciona el **artículo 22 de la LOITSS**. Así los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, podrán una vez finalizada la actividad comprobatoria advertir y requerir al sujeto responsable sin iniciar el procedimiento sancionador o iniciar el mismo mediante la extensión de Actas de infracción.

A partir del 2 de octubre de 2016, el procedimiento administrativo sancionador se integra en la nueva regulación como una especialidad del procedimiento administrativo común **artículos del 53 al 90 LPA**.

El procedimiento sancionador se iniciará siempre de oficio por acta de la ITSS de conformidad con lo dispuesto en el **artículo 52<sup>24</sup> de la LISOS**, como resultado de la actividad previa de investigación y comprobación de los funcionarios de la ITSS.

La imposición de sanciones por infracciones administrativas en el orden social requerirá tramitación previa del oportuno expediente, observando las garantías y los requisitos establecidos que permitan conocer los hechos o circunstancias que lo motivan<sup>25</sup>. Son sujetos responsables del incumplimiento o infracción de las normas del orden social quienes puedan resultar imputados a tenor de lo establecido en la **LISOS**, en la **LOITSS** y en cualesquiera otras leyes del orden social.

Hay que hacer en este apartado referencia a la prescripción de las sanciones que, como norma general, prescriben a los 3 años, a contar desde la fecha de la comisión de la infracción. Sin embargo, encontramos unos plazos especiales de prescripción:

- Las infracciones en materia de Seguridad Social: prescripción a los 4 años.
- Las infracciones a la legislación estatal de cooperativas: las infracciones leves prescriben a los 3 meses, las graves a los 6 meses y las muy graves al año.

**24 Artículo 52 de la LISOS.** Sobre principios de Tramitación. 1. El procedimiento se ajustará a los siguientes trámites: a) Se iniciará, siempre de oficio, por acta de la ITSS en virtud de actuaciones practicadas de oficio, por propia iniciativa o mediante denuncia, o a instancia de persona interesada.

**25 Criterio Técnico 6/97 de la Dirección General de la ITSS,** se resumen las características que debe tener el relato de hechos que sirven de base para la calificación del ilícito administrativo objeto de la sanción, esto es, suficiente; preciso en los datos de hecho; sin vaguedades; contradicciones; reflejará los medios utilizados para la comprobación, y destacará los elementos esenciales para la calificación y graduación.



- Las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales: las infracciones leves prescriben al año, las graves a los 3 años y las muy graves a los 5 años.
- Las infracciones en materia de trabajo de extranjeros<sup>26</sup>: las infracciones leves prescriben a los 6 meses, las graves a los 2 años y las muy graves a los 3 años.
- Las infracciones en empleo y relaciones laborales a los 3 años.

### **11.1. Valor de las actas de inspección.**

El **artículo 14.1.b del RDPS** dispone que *“las actas de infracción de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social habrán de reflejar “los hechos comprobados por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social..., con expresión de los relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta...”*.

Una de las garantías constitucionales que forma parte del derecho a un procedimiento justo de carácter sancionador es la presunción de inocencia. Según establece la **Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia 2403/2016 de 10 de Noviembre**<sup>27</sup>.

**26** Artículo 56 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

**27 Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en Sentencia 2403/2016 de 10 de noviembre. Indica** “El valor probatorio de las actas elaboradas por los servicios administrativos de inspección, con el alcance que le otorga la jurisprudencia, puede ser eficaz para enervar el derecho a la presunción de inocencia, pues no debe confundirse la presunción de validez de los actos administrativos con aquélla, siempre que la actuación administrativa pueda ser revisada por los órganos jurisdiccionales. La traslación de la presunción de inocencia al ámbito administrativo sancionador perfila su alcance, y sólo cobra sentido cuando la Administración fundamenta su resolución en una presunción de culpabilidad del sancionado carente de elemento probatorio alguno. Lo que exige el respeto a los derechos que declara el art. 24 de la Constitución no es negar todo valor probatorio a las actas, sino modular y matizar su eficacia probatoria.

En vía judicial, las actas de la Inspección administrativa incorporadas al expediente sancionador no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano jurisdiccional contencioso-administrativo forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada de las pruebas practicadas (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1990, 23/1995 y 169/1998).

Las actas de la Inspección de Trabajo pueden constituir un medio de prueba susceptible de lograr el convencimiento del Tribunal sobre los hechos a que se refiere la documentación de la actuación inspectora sometida a control jurisdiccional que por su objetividad sean susceptibles de percepción directa por el Inspector actuante en la visita girada, y por ello resultan idóneos para ser acreditados con tal medio probatorio, y no se trate de una mera estimación no documentada por la Administración en el expediente, pudiendo serlo ( sentencias del Tribunal Supremo de 5 de diciembre de 1997 , 16 de enero de 1998 , 6 de marzo de 1998 , 8 de junio de 1998 y 5 de diciembre de 1998 ). ...d Ese valor probatorio sólo puede referirse a los hechos comprobados directamente por el funcionario, quedando fuera de su alcance las calificaciones jurídicas, los juicios de valor o las simples opiniones que los inspectores consignen en las actas y diligencias (sentencia del Tribunal Constitucional 76/1980, en consonancia con reiterada jurisprudencia de esta Sala)”.

El **artículo 15 del citado RDPS** señala que *“Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de la presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante salvo prueba en contrario (...)”*.

### **11.2. Actividad comprobatoria.**

En las actas de infracción de los ITSS debe existir una mínima actividad probatoria por la que se compruebe y acredite los hechos que fundamentan el acta y la presunta infracción que se imputa. En caso contrario, la imputación de una presunta infracción por la Administración vulneraría el principio de presunción de inocencia establecido en nuestra Constitución, lo que implicaría, la nulidad del Acta de Infracción de conformidad con el **artículo 47.1.a de la LPA**.

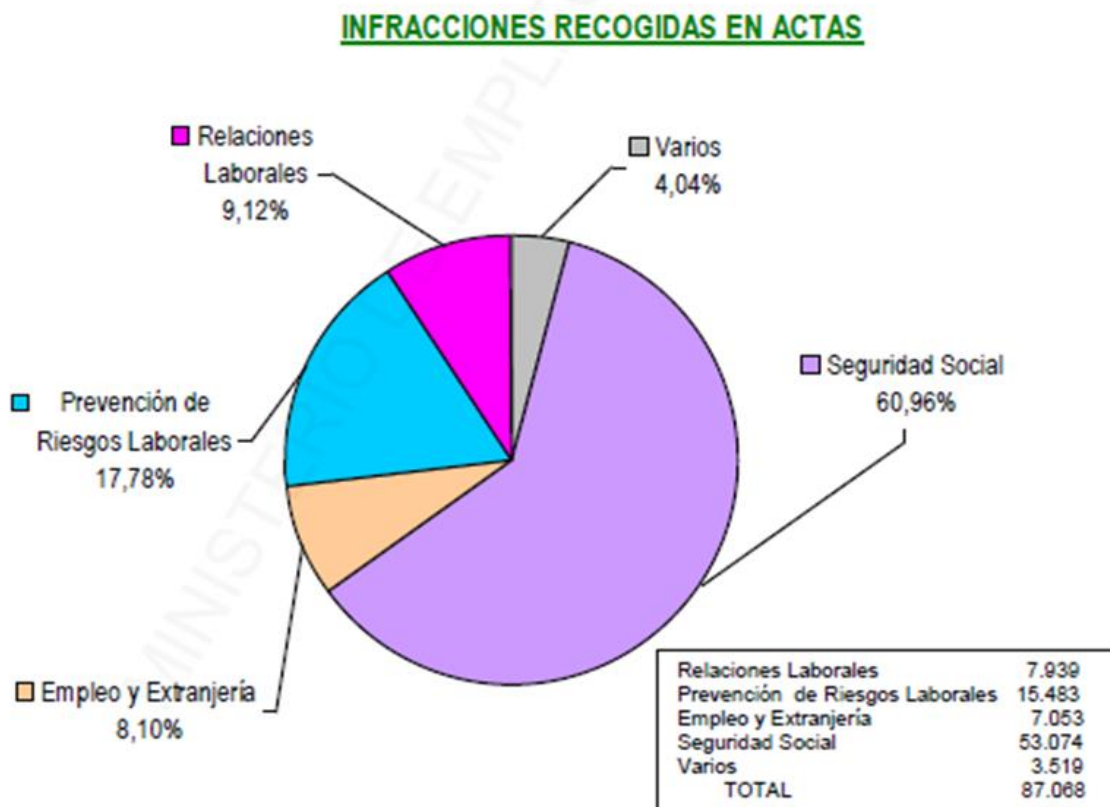
### **11.3. Separación fase instrucción y sancionadora**

Dentro del procedimiento administrativo sancionador encontramos dos fases muy diferenciadas: una primera fase instructora (actividades previas al procedimiento sancionador) y una segunda fase sancionadora (procedimiento sancionador). El **artículo 63 de la LPA** sobre especialidades en el inicio de los procedimientos de naturaleza sancionadora indica que “1. Los procedimientos de naturaleza sancionadora se iniciarán siempre de oficio por acuerdo del órgano competente y establecerán la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, que se encomendará a órganos distintos”. Se aplica este principio en el procedimiento sancionador por traslación a éste de la doctrina del «Juez legal imparcial», que rige en el proceso penal (**sentencia del Tribunal Constitucional 145/1988 de 12 de julio**)<sup>28</sup>.

**28** Su finalidad es la de prevenir el prejuzgamiento de aquel Juez que ha estado en contacto directo y continuo con los hechos y el acusado. Sin embargo, este principio, que en el proceso penal se fundamenta en la independencia de los órganos judiciales, no tiene mucho sentido en el procedimiento administrativo en el que las relaciones entre los distintos órganos administrativos se basan, no en la independencia, sino en las relaciones de jerarquía....

Sin embargo, para el administrado siempre será de mayores garantías que esta separación exista. En el caso del procedimiento sancionador del orden social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social goza de una independencia técnica que permite que tal separación sea efectiva y no formal..... Sin embargo y por otra parte, al trasladarse la instrucción de las denominadas secciones o servicios de sanciones dependientes de la Autoridad Laboral a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se perjudica notablemente la necesaria inmediación en la valoración de las pruebas, que exige una relación directa del órgano resolutorio con las pruebas practicadas (23) (en la práctica habitual esta inmediación en la prueba no es efectiva). Por el contrario, la mayor garantía para el administrado se encontrará en la más intensa separación entre el órgano inspector/instructor y el órgano resolutorio.

### 11.1 GRAFICA. PORCENTAJE DE INFRACCIONES EN CADA MATERIA DURANE EL AÑOS 2015 EN EL CONJUNTO DE ESPAÑA.



FUENTE: Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

#### 11.4. Tramitación de las actas de la ITSS.

**11.4.1. Notificación de las actas.** Las actas de infracción se notificarán dentro de los diez días hábiles siguientes a su fechado. Requisitos:

- La notificación se hace al presunto sujeto o sujetos responsables.
- La notificación debe practicarse con el texto íntegro del acta. En el caso de las actas de infracción y las de liquidación por los mismos hechos, las mismas se notifican al presunto sujeto o sujetos responsables simultáneamente;
- El plazo para hacer la notificación es de diez días hábiles contados a partir del término de la actuación inspectora, entendiéndose por ésta la de la fecha del acta.

El incumplimiento de este plazo, no puede conllevar efectos anulatorios al constituir una irregularidad no invalidante del procedimiento.

- En el acta notificada se debe advertir que pueden formular escrito de alegaciones en el plazo de quince días hábiles contados desde el siguiente a su notificación, acompañado de la prueba que estimen pertinente, ante el órgano Instructor del expediente y que, en caso de no efectuar alegaciones, el acta de infracción podrá ser considerada propuesta de resolución.
- Cuando el acta de infracción afecte a solicitantes y beneficiarios de prestaciones, se comunicará, de forma simultánea, al órgano o entidad gestora correspondiente, a efectos de la adopción de la suspensión cautelar prevista legalmente.

**11.4.2. Alegaciones.** Contra las actas se podrán formular alegaciones en el plazo de quince días hábiles. Si se trata de actas de infracción y liquidación por unos mismos hechos se deberán notificar simultáneamente. Si no se formulan alegaciones se continuará el procedimiento hasta su resolución previa audiencia del presunto responsable. Si se formulan alegaciones el órgano que debe resolver podrá recabar informe ampliatorio del Inspector actuante que asumirá las funciones de instructor del expediente. El informe citado será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintas, insuficiencia del relato fáctico o indefensión. Cabe la posibilidad que a la vista de las alegaciones o sin presentación de ellas el instructor decide el inicio del procedimiento de oficio si se alega falta de relación laboral.

**11.4.3. Vista y Audiencia.** El órgano instructor dará audiencia al supuesto responsable por término de ocho días con vista a lo actuado, siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta, pudiendo formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, a cuyo término queda visto para resolución por plazo de diez días. Terminada la instrucción y antes de la resolución se dará audiencia al presunto responsable siempre que de las diligencias practicadas se deduzca la existencia de hechos nuevos a los consignados en el acta.

#### 11.4.4. Finalización fase instrucción.

La instrucción y ordinación del expediente finalizará con la propuesta de resolución, donde se incluirán, en su caso, la propuesta de las sanciones accesorias, que se remitirán al órgano competente para resolver junto con el expediente administrativo sancionador, con una antelación mínima de 15 días al vencimiento del plazo para dictar resolución.

#### 11.5. Resolución.

Instruido el expediente sancionador se procederá a su resolución expresa por el órgano competente según la materia.

Dicha resolución podrá confirmar, modificar, anular o declarar caducado el expediente o las actuaciones, y tendrá que notificarse en el plazo de seis meses desde el fechado del acta de infracción tal y como fija la doctrina en **Sentencia de 3 de diciembre de 2013 del Tribunal Supremo**<sup>29</sup>.

Una vez tramitado el expediente sancionador se procederá a su resolución expresa. Para la atribución de las competencias sancionadoras se han determinado dos criterios: la cuantía de la sanción y la materia objeto de la sanción.

1) En función de la cuantía de las sanciones, podemos distinguir los siguientes organismos competentes:

- hasta 12.500 euros será la autoridad competente a nivel provincial.
- hasta 62.500 euros será el Director General competente.
- hasta 125.000 corresponde al Ministro de Empleo y Seguridad Social.
- hasta 187.515 euros, al Consejo de Ministros, a propuesta del de Empleo y SS.

**29 Sentencia de 3 de diciembre de 2013 del Tribunal Supremo, de la Sala Tercera en Pleno**, por la que se anulan el Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de junio de 2011, resolutorio del recurso de reposición deducido frente al de 13 de octubre de 2006, y se rectifica la doctrina legal declarada en la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 17 de noviembre de 2003, dictada en el recurso de casación en interés de la ley número 128/2002.

“Rectificamos la doctrina legal declarada en la sentencia de este Tribunal Supremo de fecha 17 de noviembre de 2003, dictada en el recurso de casación en interés de la Ley número 128/2002, en el sentido, y sólo en él, de sustituir la frase de su párrafo segundo que dice «[...] el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío, por no haberse logrado practicar la notificación [...]», por esta otra: «el intento de notificación queda culminado, a los efectos del artículo 58.4 de la Ley30/1992, en la fecha en que se llevó a cabo”

2) En función de la materia objeto de sanción, los órganos competentes para la imposición de sanciones en materia de Seguridad Social son los siguientes:

- La DPTGSS para las infracciones relacionadas con el sistema de seguridad social (afiliación, altas, bajas, ingreso de cuotas en forma y plazo.
- La Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social o, en su caso, del **Instituto Social de la Marina (ISM)** para aquellas infracciones relacionadas con el sistema de prestaciones que tales organismos gestionan.
- La **Dirección Provincial del Servicio Público de empleo Estatal (SEPE)** o del ISM para las infracciones que afecte a las prestaciones por desempleo que tales organismos gestionan. Igualmente, corresponde al nivel provincial del SEPE la competencia sancionadora cuando se trate de bonificaciones que conllevan la infracción grave de la LISOS.
- Para aquellos supuestos en los que normativamente no se hubiera atribuido la competencia a otros órganos, la imposición de sanciones en el orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá a los Jefes de las Inspecciones Provinciales.

3) Mención especial merece las actas de infracción coordinadas con actas de liquidación que si se cumplen una serie de requisitos tendrán una reducción del importe al 50 por ciento de su importe, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos **34.4 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social** aprobado por **Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre** (BOE de 31 de octubre de 2.015) y **artículo 34.2 de la RDPS**: la sanción propuesta en el acta de infracción se reducirá automáticamente al 50% de su cuantía si el sujeto infractor diese su conformidad a la liquidación practicada, ingresando su importe hasta el último día del mes siguiente al de la notificación de la resolución que eleve a definitiva la liquidación antes del vencimiento del plazo señalado para formular alegaciones.

## 11.6. Recursos

### 11.6.1. Recurso de alzada.

Contra las resoluciones sancionadoras en primera instancia cabe recurso de alzada en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución en primera instancia.

El cómputo del plazo es de fecha a fecha a partir del día siguiente a la notificación de la resolución. La resolución de dicho recurso una vez notificado pondrá fin a la vía administrativa. El **artículo 121 de la LPA** regula dicho recurso e indica que se interpondrá ante el órgano que dictó el acto que se impugna o ante el competente para resolverlo superior jerárquico del que los dictó. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al competente en el plazo de diez días, con su informe y con una copia completa y ordenada del expediente.

Tal como prevé el **art 122.2 de la LPA**, el plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada será de tres meses, de manera que una vez transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución, se podrá entender desestimado el recurso.

Contra la resolución de un recurso de alzada no cabra ningún otro recurso administrativo, salvo el recurso extraordinario de revisión, en los casos establecidos en el **artículo 125.1 LPA**.

#### **11.6.2. Recurso potestativo de reposición.**

Los actos que pongan fin a la vía administrativa podrán ser recurridos potestativamente en reposición ante el mismo órgano que los hubiera dictado o ser impugnados directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. No se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

El plazo para la interposición del recurso de reposición será de un mes, si el acto fuera expreso. Transcurrido dicho plazo, únicamente podrá interponerse recurso contencioso-administrativo, sin perjuicio, en su caso, de la procedencia del recurso extraordinario de revisión.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso será de un mes. Contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso.

### 11.6.3. Recurso extraordinario de revisión.

Contra los actos firmes en vía administrativa podrá interponerse el recurso extraordinario de revisión ante el órgano administrativo que los dictó, que también será el competente para su resolución, cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:

- Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
- Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
- Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
- Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa a) del apartado anterior, dentro del plazo de cuatro años siguientes a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el plazo será de tres meses a contar desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial quedó firme. El órgano competente para la resolución del recurso podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas previstas en el apartado 1 del artículo anterior o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales.

El órgano al que corresponde conocer del recurso extraordinario de revisión debe pronunciarse no sólo sobre la procedencia del recurso, sino también, en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.



#### IV. CONCLUSIONES

Las empresas y asesores laborales en sus relaciones con la Inspección de Trabajo propiciadas por sus actividades empresariales, no solo tienen que acudir a la normativa básica que regula la situación tratada a la hora de relacionarse con los funcionarios del Sistema de Inspección en los expedientes tramitados por los mismos, sino que muchas veces dentro del compendio de cambios normativos hay que delimitar aquello que más se adecúe a las necesidades que surjan. Hay que tener en cuenta las posibles interpretaciones de la norma a los efectos de no tener una desagradable sorpresa por una mala interpretación de una norma.

La Inspección y sus funcionarios técnicos interpretan las normas adaptándose a los sucesivos cambios normativos en el ordenamiento jurídico, así como a las interpretaciones que surjan de los tribunales o mediante circulares informativas internas.

Ante cualquier duda que se suscite en la interpretación de una norma del orden social o laboral, es más efectivo realizar una consulta al citado organismo que con sus comunicaciones u órdenes de servicio nos permitirá salir airosos ante una dudosa interpretación normativa o de modificaciones de normas que surjan.

Las leyes y normas aplicables fijan siempre un procedimiento estándar al que tenemos que adecuarnos y que es el que la mayoría de las empresas y asesores conocen, pero para las situaciones peculiares se utiliza la norma en teoría aplicable y los criterios de interpretación que como normativa interna pueda aplicarse desde la Inspección de Trabajo.

No todas las situaciones son similares, aunque lo parezcan, por lo que requiere estar muy atento a los posibles criterios interpretativos que pudieran surgir.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO OLEA, y M. CASAS BAAMONDE M.E.: Derecho del Trabajo, 27<sup>a</sup> ed. SL Civitas Ediciones, Madrid, 2010.
- ALONSO OLEA, M.: Sobre la doble garantía material y formal para la imposición de sanciones administrativas a empresarios en materia laboral y otras, (colaboración ley-reglamento en la tipificación de las infracciones) comentario a la STC 3/1988 de 21 de enero, Jurisprudencia Constitucional sobre Trabajo y Seguridad Social.
- NIETO, A.: Derecho Administrativo Sancionador, Tecnos, Madrid, 2012.
- MONTOYA MELGAR, A., Derecho del Trabajo, 36<sup>a</sup> edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2015.
- MARTÍN GRANIZO, L. Biografías de Sociólogos Españoles, Editorial Ministerio de Trabajo, Madrid 1963.
- Publicaciones Instituto Previsión. Homenaje a la memoria del General José Marvá y Mayer. Madrid 1942.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y Álvarez de la Rosa, J.M., Derecho del Trabajo 22<sup>a</sup> edición, editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014.

## JURISPRUDENCIA

- Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (Sala cuarta) de 9 de julio de 2015, dictada en recurso de casación no 3623/2013.
- Sentencia 2403/2016 de 10 de noviembre, Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1988 de 12 de julio.
- Sentencia de 3 de diciembre de 2013 del Tribunal Supremo, de la Sala Tercera en Pleno.
- Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Granada, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 1<sup>a</sup>, Sentencia de 3 Ene. 2012, sobre recurso nº 606/2005 (sentencia nº 6/2012).

## **TEXTOS LEGALES Y CRITERIOS ADMINISTRATIVOS**

- Constitución Española de 1978.
- Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015 de 30 de octubre (BOE de 31 de octubre de 2.015)
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- 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. (BOE de 8 de agosto de 2000).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. (BOE de 2 de octubre de 2015).
- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (BOE del 22 de julio de 2015).
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. (BOE 14 de diciembre de 1999).
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (BOE de 10 de diciembre de 2013).
- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.
- La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización introduce una variación en el procedimiento de gestión del Libro de Visitas, eliminando la obligación de tener, en cada centro de trabajo, un libro de visitas a disposición de los funcionarios de la ITSS, sustituyéndolo por el libro de visitas electrónico.
- Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social que amplía el anterior plazo,
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

- 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 de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. (BOE de 3 junio de 1998).
- 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. (BOE de 16 de febrero de 2000).
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo. Convenio nº 81, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección de Trabajo en la industria y en el comercio, y Convenio nº 129, de 25 de junio de 1969, sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura.
- Resolución de 21 de abril de 2017, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias, para instrumentar la cooperación entre ambas administraciones públicas para el mejor desarrollo del servicio público encomendado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE de 13 de mayo de 2017”.
- La Resolución de 11 de abril de 2006 de la ITSS (BOE 19 de abril de 2006) sobre el Libro de Visitas, regulaba el procedimiento para la extensión de diligencias en el Libro de Visitas.
- Por Resolución de 25 de noviembre de 2008 de la ITSS, reguló el empleo de los referidos medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ámbito de la solicitud, administración y utilización del Libro de Visitas Electrónico.
- Orden ESS/1452/2016, de 10 de junio, por la que se regula el modelo de diligencia de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Criterio operativo 47/2006, de 15 de septiembre, sobre participación de los trabajadores, sus representantes y los peritos y técnicos de la empresa en la visita de inspección.
- Criterio Operativo nº57/2007, de 21 de diciembre de 2007 (sobre formulación de consultas a la Dirección General de la ITSS).
- Informe jurídico 0121/2008 de la Agencia Española de Protección de Datos sobre “Cesión de datos. Habilitación legal”.

- Consulta de 18 de noviembre de 2010, por una Jefatura de Inspección a la Dirección General de la ITSS, sobre sigilo profesional.
- Nota informativa de 17 de abril de 2012, de la Dirección General de la ITSS, sobre la solicitud de autorización judicial para la entrada en domicilio particular de las personas físicas y Anexo.
- Consulta de 11 de enero de 2013 a la Dirección General de la ITSS sobre la posibilidad de considerar a un particular como sujeto responsable de obstrucción para la labor inspectora.
- Por Consulta de 26 de febrero de 2015 a la Dirección General de la ITSS sobre la cesión a la Inspección de Trabajo de imágenes grabadas en los establecimientos u oficinas de entidades de crédito, esta traslada la citada consulta a la Agencia Española de Protección de Datos.
- Consulta de 5 de octubre de 2015 efectuada a la Dirección General de la ITSS, sobre si las denuncias presentadas por terceros cuyos derechos no puedan ser afectados por el resultado de la investigación inspectora deben ser contestados o no y si en este caso debe advertirse la ausencia de contestación.

### **WEBGRAFÍA**

- [http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/Colabora\\_con\\_ITSS](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Colabora_con_ITSS)
- [http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion\\_al\\_Ciudadano/LIBRO\\_VISITAS/](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/LIBRO_VISITAS/)
- <http://www.empleo.gob.es/buzonfraude/>
- <http://www.empleo.gob.es/itss/web/>
- [http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS\\_Descargas/Que\\_hacemos/Memorias/Memoria\\_2015\\_w.pdf](http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Que_hacemos/Memorias/Memoria_2015_w.pdf)