

# TRATADO PRÁCTICO SOBRE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

JURISPRUDENCIA, ESQUEMAS, CUESTIONES PRÁCTICAS Y  
FORMULARIOS

(ADAPTADO A LA LEY 23/2015, DE 21 DE JULIO, ORDENADORA DEL  
SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL)



JUAN MIGUEL DÍAZ RODRÍGUEZ

Profesor Contratado Doctor de Derecho del Trabajo, acreditado como Profesor Titular, en la Universidad de La Laguna.

Magistrado suplente en la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias

# TRATADO PRÁCTICO SOBRE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

JURISPRUDENCIA, ESQUEMAS, CUESTIONES  
PRÁCTICAS Y FORMULARIOS

(ADAPTADO A LA LEY 23/2015, DE 21 DE JULIO, ORDENADORA DEL  
SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL)

**Prólogo**

MANUEL CARLOS PALOMEQUE

LEX NOVA



THOMSON REUTERS

Primera edición, enero 2016



**THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBOOKS**

**Incluye versión en digital**

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra ([www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com); 91 702 19 70 / 93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Lex Nova es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited.

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited / Juan Miguel Díaz Rodríguez]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9099-753-6

Depósito Legal: NA .../2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: *Editorial Aranzadi, SA*

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos Calle A. Nave D-11

31013 – Pamplona

A **Alberto y Miriam** que,  
sonrientes, con su mirada  
inocente y serena,  
**inspeccionan** en silencio mi  
conciencia que, tras  
haber estado ausente, **trabaja**  
ahora, tarde, para aliviar la  
pena de nostalgia firme como la  
sentencia impuesta por el  
tiempo que este libro,  
imperfecto, para siempre les ha  
robado



# ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS .....	39
PRÓLOGO .....	41
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>47</b>
I. LA LEY 23/2015, DE 21 DE JULIO, ORDENADORA DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL .....	47
II. EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES LABORALES .....	48
III. MARCO NORMATIVO ACTUAL .....	50
IV. EL MODERNO SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL .....	53
V. PRINCIPIOS ORDENADORES DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN LABORAL ....	55
VI. FISCALIZACIÓN, INFORMACIÓN E INTEGRACIÓN .....	60
VII. ACTAS, INFORMES Y REQUERIMIENTOS .....	61
A. Los informes .....	62
B. Los requerimientos .....	63
1. Requerimientos instrumentales .....	63
2. Requerimientos finales .....	64
3. El «asesoramiento coercitivo» de los requerimientos finales ....	65
C. Las actas .....	65
VIII. ÁMBITO DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA LABORAL .....	66
A. Inclusiones .....	66
1. Sujetos obligados al cumplimiento de normas laborales .....	66
2. El trabajo marítimo .....	67
3. Las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social .....	68

	<u>Página</u>
B. Exclusiones y otros supuestos especiales .....	68
C. Prevención de riesgos laborales .....	70
D. Los grupos de empresa .....	72
E. Alta Inspección del Estado .....	73
IX. EXCEPCIONES A LA FISCALIZACIÓN ENCOMENDADA A LOS CUERPOS NACIONALES DE INSPECTORES Y SUBINSPECTORES .....	73
 CAPÍTULO PRIMERO	
<b>DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....</b>	<b>75</b>
I. LA DIRECCIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO POR EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS .....	75
A. La Inspección de Trabajo como «ejecución de la legislación labo- ral» .....	76
B. Convenios de colaboración y acuerdos bilaterales entre Estado y Co- munidades Autónomas .....	79
C. Adscripción orgánica y dependencia funcional de los inspectores ..	82
D. El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social .....	87
1. Estructura central del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social .....	88
a. Director .....	88
b. Consejo Rector .....	89
c. Consejo General Consultivo .....	90
2. Estructura territorial del Organismo Estatal Inspección de Tra- bajo y Seguridad Social .....	90
E. Las Autoridades Autonómicas de la Inspección de Trabajo .....	91
F. Las Comisiones Operativas Autonómicas de la Inspección De Traba- jo .....	92
G. La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales .....	93
H. La Inspección de Trabajo en Cataluña .....	94
I. La Inspección de Trabajo en el País Vasco .....	97
II. PLANES Y PROGRAMAS DE ACTUACIÓN .....	97

	<u>Página</u>
A. Programas generales de objetivos .....	99
B. Programas territoriales de objetivos .....	100
C. Objetivos y programación interna de servicios .....	100
D. Planes de actuación para materias específicas .....	101
III. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	101
A. La Autoridad Central .....	102
B. Direcciones Territoriales de la Inspección de Trabajo .....	103
C. Las Inspecciones Provinciales .....	105
D. Unidades Especializadas de Inspección de Trabajo .....	106
E. Equipos de inspección .....	107
F. Equipos temporales de inspección .....	108
G. Dirección Especial de Inspección .....	109
H. Unidades Especiales .....	110
I. Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude .....	111
J. Personal administrativo .....	113
K. El eterno problema de la escasez de medios: los Convenios 81 y 129 de la OIT .....	113
IV. TABLÓN DE EDICTOS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SO- CIAL .....	115

## CAPÍTULO SEGUNDO

<b>COLABORACIONES INSTITUCIONALES EN TORNO A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO</b> .....	119
I. LA COLABORACIÓN INSTITUCIONAL CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO (REFORZADA POR LA LEY 13/2012) .....	121
A. Deber general de información y colaboración .....	122
B. Intercambio de información con las Administraciones Tributaria y de Seguridad Social .....	122
1. Suministro obligatorio y rutinario de información tributaria a la Inspección de Trabajo .....	123

	<u>Página</u>
2. Solicitud de información a las entidades gestoras y colaboradoras y servicios comunes de la Seguridad Social .....	123
C. Colaboración de los órganos judiciales .....	124
D. Colaboración del Consejo General del Notariado .....	124
E. Colaboración de las Mutualidades de Previsión Social en el ámbito de los trabajadores autónomos .....	126
F. Colaboración auxiliar de las fuerzas policiales .....	126
G. Límites: intimidad, datos personales e información estadística .....	127
H. Otras colaboraciones .....	128
II. COLABORACIÓN A PRESTAR POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	130
III. COLABORACIÓN INTERNACIONAL: EL COMITÉ DE ALTOS RESPONSABLES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LA UNIÓN EUROPEA .....	132
IV. LOS INFORMES-PROPUESTA .....	133
V. EL INFORME DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN PROCESOS SOBRE INDEMNIZACIÓN POR ACCIDENTE LABORAL .....	137
A. La Orden de 16 de diciembre de 1987 .....	138
B. La Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre .....	139
C. La Sentencia del Tribunal Constitucional 211/2012, de 14 de noviembre .....	141
 CAPÍTULO TERCERO	
<b>LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y LOS SUBINSPECTORES LABORALES ...</b>	<b>143</b>
I. LOS CUERPOS NACIONALES DE INSPECTORES DE TRABAJO Y SUBINSPECTORES LABORALES .....	144
A. Requisitos para ser inspector o subinspector .....	145
B. Procedimientos nacionales de selección .....	146
C. Régimen jurídico .....	147
D. Régimen de incompatibilidades. Abstención y recusación .....	149
E. Registro integrado del personal inspector .....	151
F. Régimen jurídico específico de los subinspectores laborales .....	151
1. Los desaparecidos «Controladores Laborales» .....	151

	<u>Página</u>
2. Jerarquía entre inspectores y subinspectores .....	152
3. Separación tajante entre las dos Escalas .....	152
4. Funciones de los subinspectores .....	153
5. Facultades de los subinspectores .....	154
6. Medidas de inspección tras la actuación de los subinspectores	154
7. El visado de las actas extendidas por subinspectores .....	155
8. Subinspectores laborales y presunción de certeza .....	156
9. Aspiraciones y restricciones .....	156
<b>II. LOS TÉCNICOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES HABILITADOS COMO INSPECTORES .....</b>	<b>157</b>
A. La habilitación de los técnicos .....	158
B. Ámbito funcional de actuación .....	160
C. Las actuaciones comprobatorias de los técnicos .....	162
1. Modalidades de actuación .....	163
2. Duración máxima .....	163
3. Facultades y deberes inspectores .....	163
4. Obstrucción de las actuaciones .....	164
5. Medidas de inspección .....	165
a. Requerimiento de subsanación .....	165
b. Requerimiento frente a riesgos graves e inminentes .....	165
6. Informe a la Inspección (presunción de certeza) .....	165
7. Procedimiento .....	166
8. Constancia documental .....	167

#### CAPÍTULO CUARTO

<b>LA ACTUACIÓN COMPROBATORIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....</b>	<b>169</b>
<b>I. INICIACIÓN DE OFICIO DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA .....</b>	<b>171</b>
A. Posible información previa .....	171
B. Órdenes de actuar, denuncias y propia iniciativa .....	171

	<u>Página</u>
1. Orden superior y orden de servicio .....	171
2. Solicitud de otros organismos .....	172
3. Denuncia .....	173
a. El denunciante tiene condición de interesado en el procedimiento, no en las comprobaciones .....	173
b. Derecho del denunciante a ser informado sobre las comprobaciones .....	173
c. Denuncias anónimas y otras que no se tramitan .....	174
d. Requisitos de la denuncia .....	175
e. La Inspección de Trabajo no está obligada a actuar tras la denuncia .....	176
f. Posible citación del denunciante .....	176
g. No congruencia entre denuncia y actuación inspectora ...	176
h. Garantía de indemnidad para quien denuncie .....	177
i. Denuncia de hechos que estén siendo conocidos por un órgano judicial .....	177
4. Actuación por la propia iniciativa del inspector .....	177
5. Transmisión de información y actuaciones inspectoras .....	177
C. Información sobre las comprobaciones efectuadas .....	178
II. MODALIDADES DE ACTUACIÓN INSPECTORA: VISITA, REQUERIMIENTO DE COMPARECENCIA Y EXPEDIENTE .....	178
A. La visita .....	179
B. Requerimiento de comparecencia .....	179
C. El expediente comprobatorio .....	180
III. LIBRO DE VISITAS .....	180
IV. ASESORAMIENTO A EMPRESARIOS Y TRABAJADORES .....	182
A. Asesoramiento verbal y escrito .....	184
B. Asesoramiento solicitado y asesoramiento por propia iniciativa .....	184
C. Asesoramiento «coercitivo» .....	185
V. PODERES DE ACTUACIÓN .....	185

	<u>Página</u>
A. Visita a los lugares sometidos a inspección .....	186
1. Qué empresas se visitan y cuántas veces .....	186
2. Innecesariedad de previo aviso .....	187
3. No identificación inicial del inspector («visitas de incógnito») .....	188
4. No existe presunción de irregularidad empresarial .....	188
5. No se genera indefensión .....	189
6. Asesoramiento y amabilidad en la visita .....	190
7. Coincidencia entre centro de trabajo y domicilio de persona física .....	190
8. Empresas con varios centros de trabajo .....	191
9. Inoportunidad de la visita .....	191
B. Requerimientos instrumentales .....	191
1. El requerimiento de comparecencia previa del denunciante .....	192
2. El requerimiento de hacerse acompañar .....	192
3. El requerimiento de información, identificación y comparecencia (interrogatorios) .....	192
4. El requerimiento de documentación en soporte papel e informático .....	193
5. El requerimiento de información a entidades bancarias y similares (artículo 7.1.5.º ROFIT) .....	194
6. Requerimientos en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (Ley 45/1999) .....	194
C. Acopio de materiales y realización de grabaciones .....	195
D. Copias de papeles y de archivos informáticos .....	195
E. Facultades comprobatorias de los subinspectores laborales .....	196
F. La orden de paralización de trabajo por motivos de seguridad y salud .....	196
1. Caracteres básicos de la orden de paralización .....	197
a. Valoración del inspector sobre la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores .....	197

	<u>Página</u>
b. La orden de paralización es obligatoria si se aprecia riesgo .....	197
c. Paralización total o parcial de la actividad .....	198
d. La orden de paralización no es un apercibimiento .....	198
e. El cumplimiento de la orden no implica reconocimiento de responsabilidad .....	198
2. Procedimiento de la orden de paralización .....	198
a. Comunicación de la orden .....	198
b. Garantía salarial .....	199
c. Información al inspector sobre el cumplimiento de la orden .....	199
d. Recurso contra la orden de paralización y ejecutividad de la orden .....	199
e. Responsabilidad empresarial por no acatamiento de la orden .....	200
f. Reanudación de la actividad .....	200
f.1. Levantamiento de la orden .....	200
f.2. Reanudación decidida por la empresa .....	200
g. Impugnaciones judiciales .....	201
VI. MEDIDAS CAUTELARES .....	201
VII. COLABORACIÓN CON LOS INSPECTORES ACTUANTES: LOS SECRETOS BANCARIO Y PROFESIONAL .....	203
A. Colaboración del sujeto inspeccionado .....	203
B. Colaboración de terceros: los secretos bancario y profesional .....	204
C. Obstrucción de la actuación inspectora .....	205
VIII. DEBER DE SIGILO DE LOS INSPECTORES .....	205
IX. DURACIÓN MÁXIMA Y CADUCIDAD DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA ...	206

CAPÍTULO QUINTO

<b>LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA</b> .....	215
I. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	217
A. Las actas y el problema de la prueba de su contenido .....	217
B. Antecedentes históricos y regulación actual .....	219
1. Del Real Decreto de 22 de diciembre de 1833 a la Ley 8/1988, pasando por las «sanciones de plano» franquistas .....	219
2. Múltiple fundamentación jurídica actual .....	222
C. La presunción de certeza como presunción .....	222
1. La técnica procesal de la presunción: hecho base probado y hecho consecuencia presumido .....	222
2. El imperativo legal de veracidad de la declaración testifical del inspector de trabajo .....	225
D. La presunción de certeza y la presunción de inocencia .....	227
E. Presunción de certeza e inversión de la carga de la prueba .....	230
F. Funcionarios actuantes y presunción de certeza .....	235
G. Objeto y concepto de la presunción de certeza .....	236
1. Consideraciones generales: posibilidad (no obligación) de probar en contrario .....	236
2. Constatación previa de hechos y descripción posterior en el acta .....	237
3. Hechos deducibles de los reflejados en el acta .....	238
4. El inspector y sus percepciones sensoriales (visuales y auditivas) .....	238
5. Hechos constatados mediante visita o comparecencia .....	240
6. Valoraciones y apreciaciones subjetivas del inspector .....	240
7. Presunción de certeza y valoraciones compartidas en el ámbito judicial: los indicios .....	242
8. Presunción de certeza y requisitos del acta .....	243
9. El tradicional supuesto de la laboralidad controvertida: entre las sospechas inspectoras fundadas y el rigor judicial .....	243

	<u>Página</u>
10. Profusa descripción de hechos en las actas .....	245
11. Concepto de presunción de certeza .....	246
II. VALOR PROBATORIO DE LOS INFORMES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	246
A. No todos los informes tienen presunción de certeza .....	248
B. Extensión de la presunción de certeza: hechos comprobados .....	249
C. Presunción de certeza y posibilidad de probar en contrario .....	249
D. Hechos probados, instrucción y terminación del expediente .....	250
E. Valoraciones del informe compartidas por la Autoridad decisora ...	250
F. Influencia en la resolución final .....	251
G. Los informes-propuesta y su virtualidad práctica .....	251
H. El caso peculiar de los informes ampliatorios .....	252

## CAPÍTULO SEXTO

<b>LA INSPECCIÓN DE TRABAJO FRENTE A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS LABORALES</b> .....	255
I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LAS ACTAS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	257
A. Concepto, naturaleza y clases de actas .....	257
B. Las actas de la Inspección de Trabajo como documentos públicos ..	260
C. Los requisitos del acta .....	261
D. Nulidad y anulabilidad de las actas de la Inspección de Trabajo .....	263
E. Las actas de la Inspección de Trabajo y el Derecho Penal .....	267
II. EL REQUERIMIENTO EN MATERIA DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS LABORALES .....	269
A. Advertencia y recomendaciones en el artículos 49 LISOS .....	270
B. Descoordinación entre los artículos 49 LISOS y 11.5 RPSOS .....	271
C. Imposibilidad de un segundo requerimiento .....	272
D. Indeterminación de las circunstancias habilitantes del requerimiento .....	272
1. Discrecionalidad del inspector actuante .....	272

	<u>Página</u>
2. Valoración del caso concreto .....	273
3. Inexistencia de perjuicios para los trabajadores .....	273
E. El requerimiento cursado junto al acta (artículo 22.2 LITSS) .....	274
III. LOS REQUERIMIENTOS DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES .....	275
A. El requerimiento de subsanación de deficiencias en el ámbito de la prevención de riesgos laborales .....	276
1. Requerimiento obligatorio .....	276
2. Formalización simultánea de requerimiento y acta .....	277
3. Comunicación del requerimiento a la empresa, a los delegados de prevención y a la Autoridad Laboral .....	277
IV. LA DISCRECIONALIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS REQUERIMIENTOS FINALES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	278
A. Actividad administrativa reglada y discrecional .....	278
B. Fiscalización flexible y arbitrariedad .....	279
C. Control de la discrecionalidad en los requerimientos de la inspección de trabajo .....	280
1. Control de los elementos reglados .....	280
2. Consideración de los hechos determinantes .....	281
3. Motivación del requerimiento .....	281
D. La orden de paralización (remisión) .....	281
V. LAS ACTAS DE INFRACCIÓN .....	281
A. Infracciones y sanciones administrativas en el orden social .....	282
1. La potestad sancionadora de la Administración en materia laboral .....	282
2. El principio de culpabilidad en el Derecho Administrativo Sancionador Laboral .....	284
3. Responsabilidad administrativa y verdad material .....	291
4. No existe un principio de confianza legítima .....	292
B. Validez del acta y respeto a las garantías constitucionales .....	294
C. Requisitos de las actas de infracción .....	295

	<u>Página</u>
1. El sujeto .....	296
a. Actuaciones probatorias y culpabilidad del sujeto .....	296
b. Datos elementales sobre el sujeto incumplidor .....	297
c. Sujetos responsables subsidiarios o solidarios .....	298
d. El trabajador autónomo como sujeto responsable .....	299
2. Los hechos .....	300
a. Descripción esencial de hechos y adicional de otras circunstancias fácticas .....	301
b. Valoración de los hechos .....	301
3. La infracción .....	302
a. Infracción imputada, precepto y calificación .....	304
a.1. Infracciones integradoras de varios ilícitos .....	305
a.2. Posible inconstitucionalidad de algunas infracciones por su ambigua tipificación .....	306
a.3. ¿Infracciones en blanco? .....	307
a.4. Señalamiento del precepto vulnerado .....	308
a.5. Calificación de la infracción como leve, grave o muy grave .....	308
b. Acumulación de infracciones en una misma acta .....	309
b.1. La acumulación es obligatoria .....	309
b.2. Acumulación según la ordenación de materias de la LISOS .....	309
b.3. Casos en que no cabe la acumulación .....	310
b.4. Necesidad de respetar la distribución de competencias .....	311
b.5. Anulabilidad del acta por infracción del artículo 16 RPSOS .....	312
c. Interrelación entre los hechos y la infracción imputada ...	312
d. El número de trabajadores .....	314
d.1. Porcentaje de trabajadores afectados por la infracción .....	314

	<u>Página</u>
d.2. Identificación de los trabajadores afectados en las actas con estimación de perjuicios económicos .....	315
4. La sanción .....	315
a. Propuesta, graduación y cuantificación de la sanción .....	316
b. Pluralidad de sanciones .....	316
c. La propuesta de sanción y el número de trabajadores afectados .....	317
5. Requisitos de identificación administrativa .....	317
a. Información acerca de las actuaciones comprobatorias ....	318
b. Información sobre las actuaciones administrativas posteriores al acta de infracción .....	319
6. Medidas provisionales .....	319
7. El visado del acta de infracción .....	320
a. El visado de las actas de infracción extendidas por los subinspectores laborales .....	320
b. El visado y el control de la corrección técnica del acta de infracción .....	322
c. La corrección de errores materiales, de hecho y aritméticos cometidos por los subinspectores .....	324
VI. INFRACCIONES POR OBSTRUCCIÓN A LA LABOR INSPECTORA: LAS «ACTAS DE OBSTRUCCIÓN» .....	326
A. Las «actas de obstrucción» son actas de infracción .....	327
B. Incumplimiento de los deberes de colaboración y extensión de actas de infracción por obstrucción .....	328
C. Calificación de las infracciones por obstrucción .....	329
1. Cláusula general de gravedad de la obstrucción. Problemas en torno al principio de tipicidad .....	330
2. Infracciones leves .....	331
3. Infracciones muy graves .....	331
D. Auxilio a prestar por la policía. Competencia para la imposición de sanciones en esta materia .....	334
VII. SANCIONES ADMINISTRATIVAS LABORALES .....	335

	<u>Página</u>
A. Sanciones por infracciones laborales, en materia de Seguridad Social, en cuestiones de extranjería y por obstrucción .....	336
1. La multa para las infracciones laborales y en cuestiones de extranjería .....	336
2. La multa para las infracciones en materia de Seguridad Social .....	337
a. Multa para infracciones sobre irregularidades en el ingreso de cuotas (artículo 40.1.d) .....	338
a.1. Declaración de datos y no ingreso de cuotas (artículo 22.3) .....	338
a.2. No ingreso de cuotas sin declaración de datos (23.1.b) .....	338
a.3. Irregularidades en el descuento de las cuotas correspondientes a los trabajadores (artículo 23.1.k) .....	339
b. Multa para infracciones por falta de alta de trabajadores (artículo 40.1.e) .....	339
b.1. Multa por no dar de alta trabajadores (artículo 22.2) .....	339
b.2. Multa por dar ocupación a beneficiarios o solicitantes de prestaciones incompatibles con el trabajo (artículo 23.1.a LISOS) .....	340
c. Reducción de la multa en caso de acta de infracción y liquidación por los mismos hechos (remisión) .....	341
3. La multa por obstrucción de la actuación inspectora .....	341
a. Infracciones por obstrucción en general .....	341
b. Infracciones por obstrucción de las comprobaciones del alta de trabajadores .....	341
4. Sanciones accesorias .....	342
a. Sanciones a Mutuas de Accidentes de Trabajo .....	342
b. Sanciones a empresarios que colaboren voluntariamente en la gestión del sistema de Seguridad Social .....	343
c. Sanciones para empresarios que cometan infracciones en relación con las subvenciones de empleo. Publicación en la Base de Datos Nacional de Subvenciones .....	343

	<u>Página</u>
d. Sanciones para los trabajadores que cometan infracciones en materia de Seguridad Social .....	346
e. Sanciones accesorias en materia de igualdad .....	347
B. Sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales .....	348
1. La multa .....	348
2. Sanciones accesorias .....	348
3. Publicación de sanciones firmes .....	349
C. Sanciones por «infracciones en materia de sociedades cooperativas» .....	349
D. La graduación de la sanción .....	350
1. Criterios de graduación .....	351
a. No duplicidad entre tipo de la infracción y criterio de graduación .....	351
b. Motivación de la graduación, infracción continuada, graduación imposible .....	352
c. Criterios generales de graduación .....	353
d. Graduación de sanciones en materia de prevención de riesgos laborales .....	354
e. Graduación de sanciones en materia de sociedades cooperativas .....	355
2. La reincidencia .....	356
a. Requisitos de la reincidencia como circunstancia agravante .....	356
b. La reincidencia en el ámbito de las empresas de trabajo temporal .....	359
E. Restricciones derivadas de las sanciones administrativas laborales ....	360

## CAPÍTULO SÉPTIMO

<b>EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL .....</b>	<b>361</b>
I. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL .....	362
A. Principios básicos .....	362

	<u>Página</u>
B. Los trámites del procedimiento sancionador laboral: supletoriedad de la LRJAP .....	364
1. Iniciación del procedimiento sancionador .....	366
a. Formalización del acta de infracción .....	366
b. Presentación del acta al Jefe de Inspección: aceptación y devolución del acta y corrección de errores materiales, de hecho o aritméticos .....	367
2. La instrucción del procedimiento sancionador .....	369
a. La notificación del acta .....	370
a.1. Plazo de diez días tras la fecha del acta .....	370
a.2. Información que debe contener la notificación .....	370
a.3. Escrito individual o conjunto si existen responsables subsidiarios o solidarios .....	371
a.4. Información sobre el órgano instructor y el órgano competente para resolver .....	371
a.5. Notificación adicional si el acta afecta a solicitantes y beneficiarios de prestaciones .....	373
b. Instrucción en sentido estricto en los ámbitos estatal y autonómico .....	373
b.1. El derecho del sujeto responsable a presentar alegaciones .....	374
b.1.1. No presentación de alegaciones y período de prueba .....	374
b.1.2. Presentación de escrito de alegaciones y apertura de período de prueba .....	376
b.1.3. Denegación arbitraria de pruebas .....	377
b.2. Informe facultativo ampliatorio del acta .....	378
b.3. Informe preceptivo ampliatorio del acta .....	379
b.3.1. «Hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta» .....	379
b.3.2. «Insuficiencia del relato fáctico» contenido en el acta .....	380
b.3.3. «Indefensión por cualquier causa» .....	380

	<u>Página</u>
b.4. Autoría y plazos de emisión del informe ampliatorio .....	381
b.5. Contenido del informe ampliatorio .....	381
b.6. Informe ampliatorio emitido por subinspector .....	382
b.7. Intervención del inspector actuante en la instrucción del procedimiento: comprobaciones preparatorias del informe ampliatorio y otros informes posibles .....	383
b.8. Vista del expediente y secreto de la identidad del denunciante .....	385
b.9. No traslado del informe y posible indefensión .....	386
c. Trámite final de audiencia y nuevas alegaciones .....	388
3. La terminación del procedimiento .....	391
a. Confirmación de la sanción .....	393
b. Modificación de la sanción propuesta .....	394
c. Ausencia de sanción .....	395
d. Presunción de certeza y principio de culpabilidad .....	398
e. Las sanciones accesorias .....	399
II. LA NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. RECURSOS Y EJECUCIÓN .....	400
A. Notificación de la resolución .....	400
1. Notificación principal e información a proporcionar .....	400
2. Notificaciones a otros interesados .....	401
3. Imposibilidad de notificación .....	403
B. Recursos y ejecución de la resolución .....	403
III. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES PARA SANCIONAR A SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS DE PRESTACIONES .....	406
IV. PRESCRIPCIÓN, CADUCIDAD Y «NON BIS IN IDEM» EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL .....	408
A. La prescripción de la infracción .....	409
1. Plazos de prescripción .....	409

	<u>Página</u>
2. Interrupción de la prescripción .....	409
B. La caducidad de las actuaciones inspectoras .....	410
C. La caducidad del procedimiento sancionador .....	411
D. La prescripción de la imposición de la sanción .....	415
E. La aplicación del principio «non bis in idem» .....	415
V. EL REQUERIMIENTO DE SUBSANACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA ESFERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	417
A. La pervivencia de los párrafos tercero y cuarto del artículo 45.1 LPRL .....	418
B. Infracción sin sanción .....	418
C. Ámbito (personal funcionario y laboral) .....	419
D. Procedimiento .....	420
1. Comprobaciones ordenadas por Jefe de Inspección .....	420
2. Constatación de infracciones y procedimiento corrector: el dictamen del inspector .....	421
3. Orden de paralización .....	422

## CAPÍTULO OCTAVO

### **LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA LIQUIDACIÓN DE CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL** .....

I. EL REQUERIMIENTO DE CUOTAS DE COTIZACIÓN AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL .....	424
A. Evolución histórica .....	424
1. El requerimiento previo a la certificación de descubierto .....	424
2. El requerimiento de cuotas previo al acta de liquidación .....	425
B. El requerimiento de cuotas en el artículo 34LGSS .....	425
1. Reconocimiento de la deuda y formulación de requerimiento (artículo 34.1.a, b y c LGSS) .....	425
2. No cabe requerimiento en caso de aplicación indebida de bonificaciones (artículo 34.1.d LGSS) .....	426

	<u>Página</u>
C. Régimen jurídico del requerimiento de cuotas en el artículo 35 rpsos .....	426
1. Indeterminación causal y discrecionalidad inspectora .....	426
2. El requerimiento posterga las actas de liquidación e infracción por los mismos hechos .....	426
3. Comunicación del requerimiento y contenido (deuda, plazo y justificación del pago ante la Inspección) .....	427
4. Incumplimiento del requerimiento y obligatoria extensión de actas .....	427
II. LAS ACTAS DE LIQUIDACIÓN .....	427
A. Gestión recaudatoria de la tesorería y actuación de la inspección de trabajo: La ley 34/2014 .....	428
B. Actas de liquidación de cuotas, propuestas de liquidación y requerimientos del pago de cuotas .....	429
C. Naturaleza y concepto de acta de liquidación .....	432
1. El acta de liquidación como liquidación provisional .....	433
2. Carencia de naturaleza ejecutiva .....	433
3. La práctica de un acta de liquidación como la única vía posible de iniciación de un expediente liquidatorio .....	434
4. Definición de acta de liquidación .....	435
D. Requisitos del acta de liquidación .....	435
1. La identificación del sujeto obligado al pago .....	435
a. Datos elementales de identidad .....	436
b. Supuestos de desconocimiento de ciertos datos .....	436
c. La existencia de dos o más sujetos responsables .....	437
2. La fijación de la deuda .....	438
a. Especificación del régimen de Seguridad Social .....	439
b. Los hechos causantes de la deuda. La presunción de certeza del acta de liquidación .....	440
c. El cálculo del importe de la deuda .....	442
d. Dificultades en la determinación de las bases de cotización .....	443

	<u>Página</u>
e. Exclusión de los Subinspectores Laborales .....	445
f. Las bases de cotización a fijar en el acta en los casos de polivalencia funcional. Interpretación del último inciso del artículo 32.3 RPSOS .....	446
g. Señalamiento de deuda principal, recargos, intereses y costas .....	448
3. Requisitos formales de identificación .....	448
a. Indicación de que se ha extendido acta de infracción por los mismos hechos (y/o por otros) .....	448
b. Obligación de informar al sujeto responsable de los derechos que le asisten como administrado. Insuficiencias del RPSOS .....	449
4. La identidad del inspector. El visado de las actas de liquidación .....	451
5. Prescripción de cuotas .....	452

## CAPÍTULO NOVENO

<b>EL EXPEDIENTE LIQUIDATORIO DE CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>455</b>
I. EL EXPEDIENTE LIQUIDATORIO DE CUOTAS .....	455
A. Principios básicos .....	455
B. Los trámites del expediente de liquidación (Capítulo VI RPSOS) .....	456
1. Notificaciones del acta de liquidación .....	456
2. Conversión de la liquidación del acta en definitiva mediante el pago efectuado tras la notificación del acta .....	457
3. El derecho a presentar alegaciones .....	458
4. El informe ampliatorio del acta de liquidación .....	459
5. El acto administrativo de liquidación definitiva .....	459
6. Tramitación de las actas de liquidación extendidas en caso de concurrencia de sujetos responsables .....	461
7. La revisión administrativa del acto resolutorio del expediente de liquidación .....	462
a. La propuesta de revisión formulada por el funcionario inspector .....	462

	<u>Página</u>
b. La revisión de oficio por parte de la Administración .....	464
8. Recursos .....	464
9. Las actas de liquidación ante la concurrencia de ilícitos administrativos sociales y penales: improrrogabilidad del expediente liquidatorio .....	465
10. El expediente de liquidación y el proceso judicial de oficio .....	466

## CAPÍTULO DÉCIMO

<b>LA EXTENSIÓN DE ACTAS DE INFRACCIÓN Y LIQUIDACIÓN POR LOS MISMOS HECHOS .....</b>	<b>467</b>
I. EL IMPAGO DE CUOTAS DE COTIZACIÓN, CONSTITUTIVO DE INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA .....	467
II. LA EXTENSIÓN SIMULTÁNEA DE ACTAS DE INFRACCIÓN Y LIQUIDACIÓN, POR LOS MISMOS HECHOS .....	469
A. El pago de la deuda antes de la vía de apremio y la rebaja de la sanción .....	469
B. Cumplimiento de los requisitos de cada acta. Posibilidad de remisiones entre actas .....	470
C. Tramitaciones posteriores a la práctica simultánea de actas de liquidación y de infracción por los mismos hechos .....	472
1. Notificaciones de las actas .....	472
2. Desarrollo de un expediente liquidatorio para ambas actas. Posibilidad de rebaja automática de la sanción propuesta en el acta de infracción .....	473
3. Competencia para resolver este expediente y vicisitudes relativas a la interposición de recursos .....	474
4. Lagunas normativas del RPSOS en materia de información que se deba proporcionar en las notificaciones .....	476
D. Comprobaciones centradas sólo en la liquidación o en la infracción .....	477

CAPÍTULO UNDÉCIMO

<b>LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO DESTINADA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	479
I. EL ASESORAMIENTO TÉCNICO A LA ADMINISTRACIÓN LABORAL .....	480
II. LOS INFORMES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ESPECÍFICOS .....	481
A. El informe como acto administrativo de trámite .....	482
B. La no emisión del informe .....	482
C. Valor probatorio de los informes (remisión) .....	483
D. Informes preceptivos no vinculantes en procedimientos administrativos específicos .....	483
1. Seguimiento administrativo de los despidos colectivos .....	484
2. Suspensión de contratos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción (seguimiento administrativo) .....	486
3. Reducciones de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción .....	488
4. Expediente de regulación de empleo por extinción de la personalidad jurídica del empresario: artículo 49.1.g LET .....	488
5. Extinción o suspensión de contratos de trabajo por fuerza mayor (constatación administrativa) .....	489
6. Limitaciones de jornada en trabajos expuestos a riesgos ambientales y en el trabajo en el campo: artículos 23 y 24 del Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre .....	489
7. Protección de los trabajadores prohibiendo la utilización de determinados agentes químicos: Real Decreto 374/2001, de 6 de abril .....	491
8. Extensión de la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado: Real Decreto 1043/1985, de 19 de junio y Real Decreto 42/1996, de 19 de enero .....	492
9. Procedimiento administrativo para la evaluación de incapacidades laborales del sistema de Seguridad Social: Orden de 18 de enero de 1996 .....	494

	<u>Página</u>
10. Autorización a empresas para colaborar en la gestión de la Seguridad Social: artículo 14.1 de la Orden de 25 de noviembre de 1966 .....	496
11. Discrepancias en torno a la utilización de los locales y tableros de anuncios por parte de los representantes de los trabajadores: artículo 81 LET .....	496
12. Informes en materia de empresas de trabajo temporal .....	497
13. Informe ampliatorio preceptivo de acta de inspección (remisión) .....	498
14. Informes preceptivos en materia de prevención de riesgos laborales .....	498
15. Informe preceptivo para sustituir sanción accesoria por plan de igualdad .....	499
E. Informes facultativos en procedimientos administrativos específicos .....	500
1. Informes facultativos de la Inspección de Trabajo en materia de recaudación de la Seguridad Social .....	501
2. Informes ampliatorios de actas de inspección (remisión) .....	501
3. Trabajos tóxicos, peligrosos, excepcionalmente penosos y similares .....	501
4. Trabajos de menores de dieciséis años en espectáculos públicos .....	501
5. Informes facultativos en materia de prevención de riesgos laborales .....	502
F. Otros informes .....	502
1. Trabajos proscritos a menores .....	502
2. Afiliación y/o alta de trabajadores .....	503
3. Suspensión y retirada de la autorización de entidad colaboradora en la gestión de la Seguridad Social .....	503
4. Colaboración con el Fondo Social Europeo .....	504
5. Accidentes laborales sufridos por trabajadores en situación irregular: Tesorería y reclamación previa .....	504
6. Proceso judicial de conflicto colectivo .....	504
7. Informes internos de la Inspección de Trabajo .....	505

CAPÍTULO DUODÉCIMO

<b>INSPECCIÓN DE TRABAJO Y PROCESOS JUDICIALES</b> .....	507
I. LA INFORMACIÓN PRESTADA POR LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL .....	508
A. El proceso ordinario .....	511
1. El asesoramiento .....	511
2. Los informes .....	512
B. Modalidades procesales .....	513
1. Proceso judicial en materia de clasificación profesional: artículo 137 LJS .....	514
2. Proceso judicial sobre movilidad geográfica, modificación sustancial, suspensión de contrato y reducción de jornada (artículo 138 LJS): informe facultativo pero urgente .....	515
3. Proceso judicial por accidente de trabajo: artículo 142.2 LJS .....	515
4. Medidas cautelares sobre paralización de actividad: dictamen del inspector .....	517
II. INFLUENCIA DEL INFORME EN LAS INDEMNIZACIONES POR ACCIDENTE DE TRABAJO .....	517
A. Criterios generales jurisprudenciales .....	518
1. El informe de la Inspección de Trabajo y su influencia decisiva en la instancia .....	518
2. El informe no viabiliza el error de hecho .....	520
3. Informe, recargo de prestaciones y responsabilidad civil .....	521
4. El informe de la Inspección de Trabajo no es preceptivo en los procesos judiciales sobre indemnización derivada de accidente laboral .....	521
5. Informe de la Inspección y cuantía de la indemnización .....	521
B. Algunos casos particulares .....	522
1. Menor relevancia del informe en el orden jurisdiccional penal .....	522
2. El informe refuerza la credibilidad de las declaraciones testimoniales .....	523
3. Informe e imprudencia del trabajador .....	524

	<u>Página</u>
4. Informe que revela desconocimiento del accidente y posteriores investigaciones .....	524
5. Indemnizaciones previstas en convenio colectivo y proceso ordinario .....	525
6. Inexistencia de responsabilidad civil a pesar de las irregularidades descritas en el informe de la Inspección de Trabajo .....	525
III. LA INICIACIÓN DE PROCESOS JUDICIALES EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL .....	526
A. La concurrencia entre el ilícito administrativo y el ilícito penal .....	526
1. Identidad de sujetos, hechos y fundamentos .....	527
2. Inspector actuante, Jefe de Inspección y Ministerio Fiscal .....	528
3. Remisión al Ministerio Fiscal o al órgano judicial .....	529
4. Paralización del procedimiento sancionador .....	529
5. El procedimiento sancionador tras la finalización del proceso penal .....	530
a. Sentencia penal condenatoria .....	530
a.1. Archivo del procedimiento sancionador .....	530
a.2. Continuación de la reclamación por cuotas y otros conceptos .....	530
b. Reanudación del procedimiento sancionador (no hay sentencia condenatoria) .....	531
b.1. No iniciación del proceso, sobreseimiento o sentencia absolutoria .....	531
b.2. Notificación al órgano administrativo de lo ocurrido en el proceso penal .....	531
b.3. Vinculación probatoria entre órdenes jurisdiccionales .....	532
6. Actuaciones administrativas que no se suspenden a pesar de la paralización del procedimiento sancionador por posible ilícito penal .....	532
B. La suspensión del procedimiento administrativo sancionador laboral y el proceso judicial de oficio .....	533
1. Resolución en proceso de oficio de las dudas sobre la naturaleza laboral de la relación jurídica inspeccionada .....	535

a.	El sujeto responsable siembra la duda sobre la laboralidad .....	536
b.	El instructor del procedimiento no está obligado a sugerir que se formalice demanda de oficio .....	537
c.	Es facultativa la presentación de la demanda de oficio por el órgano decisor .....	537
d.	La demanda de oficio puede ser presentada por otros órganos (TGSS) .....	538
e.	Requisitos de la demanda. Indicación de la declaración que se pretende del órgano judicial .....	538
f.	Suspensión del procedimiento sancionador .....	539
g.	Comunicaciones sobre la presentación de la demanda .....	539
h.	Impulso de oficio y presunción de certeza .....	539
i.	Notificación de sentencia firme y continuación del procedimiento sancionador .....	540
j.	Los hechos declarados probados por el órgano judicial se trasladan al procedimiento sancionador .....	541
k.	Posible multa por mala fe procesal o temeridad manifiesta .....	541
2.	El proceso de oficio tras discriminaciones apreciadas por la Inspección de Trabajo .....	542
C.	La terminación del procedimiento administrativo sancionador laboral y el posterior proceso judicial de oficio por perjuicios económicos para los trabajadores .....	544
IV.	IMPUGNACIÓN JUDICIAL DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS SANCIONADORAS Y LIQUIDATORIAS .....	547
V.	LA INEFICACIA REVISORIA DEL INFORME AMPLIATORIO .....	549
VI.	IMPUGNACIÓN DE OTRAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS RELACIONADAS CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO .....	549

	<u>Página</u>
GUÍA PRÁCTICA DE JURISPRUDENCIA .....	551
ESQUEMAS PROCEDIMENTALES .....	603
CUESTIONES PRÁCTICAS .....	617
FORMULARIOS .....	627