

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; 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
INTRODUCCIÓN	47
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	
DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	75
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

COLABORACIONES INSTITUCIONALES EN TORNO A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	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	
LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y LOS SUBINSPECTORES LABORALES ...	143
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
II. LOS TÉCNICOS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES HABILITADOS COMO INSPECTORES	157
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

LA ACTUACIÓN COMPROBATORIA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	169
I. INICIACIÓN DE OFICIO DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA	171
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 7.15.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

	<u>Página</u>
CAPÍTULO QUINTO	
LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA	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

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO FRENTE A LAS INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS LABORALES	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

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR LABORAL	361
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

EL EXPEDIENTE LIQUIDATORIO DE CUOTAS DE SEGURIDAD SOCIAL	455
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

LA EXTENSIÓN DE ACTAS DE INFRACCIÓN Y LIQUIDACIÓN POR LOS MISMOS HECHOS	467
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

LA ASISTENCIA TÉCNICA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO DESTINADA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	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

INSPECCIÓN DE TRABAJO Y PROCESOS JUDICIALES	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