

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Inspección de Trabajo

2018-2019

Actualizado a 15 de noviembre de 2017



**Esta obra colectiva ha sido realizada a iniciativa y bajo la coordinación editorial de
Francis Lefebvre**

Coordinador:
Adrián González Martín
Inspector de Trabajo y Seguridad Social

Han colaborado en esta o en ediciones anteriores:

- Arranz Cordero, Carlos J.** Inspector de Trabajo y Seguridad Social.
- Calderón Pastor, Javier.** Inspector de Trabajo y Seguridad Social.
- González Martín, Adrián.** Inspector de Trabajo y Seguridad Social.
- López Parada, Rafael.** Magistrado de la Sala de lo Social del TSJ Castilla y León. Inspector de Trabajo y Seguridad Social excedente.
- Losada Crespo, Beatriz.** Inspectora de Trabajo y Seguridad Social.
- Sánchez de la Arena, Miguel Ángel.** Inspector de Trabajo y Seguridad Social.
- Taberero Sánchez, Juan Ramón.** Inspector de Trabajo y Seguridad Social.
- Urgorri Pedrosa, Paloma.** Inspectora de Trabajo y Seguridad Social.

© Francis Lefebvre
Lefebvre-El Derecho, S. A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid. Teléfono: 91 210 80 00. Fax: 91 210 80 01
www.efl.es
Precio: 97,76 € (IVA incluido)
ISBN: 978-84-17162-41-2
ISSN: 1887-0392
Depósito legal: M-32607-2017
Impreso en España
por Printing'94
Paseo de la Habana, 9-11. 28036 Madrid

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, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

Plan general

nº marginal

Abreviaturas

| PARTE I. SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL | | |
|--|---|------|
| Capítulo I. | Definición y objeto del sistema de la ITSS | 1 |
| Capítulo II. | La función inspectora | 200 |
| Capítulo III. | Ámbito de actuación de la ITSS | 600 |
| Capítulo IV. | Funcionarios que integran el sistema de ITSS | 900 |
| Capítulo V. | Organización del sistema de la ITSS | 1300 |
| Capítulo VI. | Principios ordenadores del funcionamiento de la ITSS | 1400 |
| PARTE II. INFRACCIONES EN EL ORDEN SOCIAL | | |
| Capítulo VII. | Disposiciones generales | 1700 |
| Capítulo VIII. | Infracciones laborales | 1800 |
| Capítulo IX. | Infracciones en materia de Seguridad Social | 2400 |
| Capítulo X. | Emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros | 2550 |
| Capítulo XI. | Sociedades cooperativas | 2600 |
| Capítulo XII. | Obstrucción a la labor inspectora | 2650 |
| PARTE III. RESPONSABILIDADES Y SANCIONES | | |
| Capítulo XIII. | Graduación de sanciones | 2700 |
| PARTE IV. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DERIVADOS DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA | | |
| Capítulo XIV. | Procedimiento administrativo sancionador | 3000 |
| Capítulo XV. | Empleo, formación profesional, ayudas para el fomento de empleo y prestaciones de Seguridad Social | 5000 |
| Capítulo XVI. | Prevención de riesgos laborales en el ámbito de las AAPP | 5100 |
| Capítulo XVII. | Empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares | 5400 |
| Capítulo XVIII. | Reclamación de cuotas de la Seguridad Social | 5500 |
| Capítulo XIX. | Otros procedimientos en materia de prevención de riesgos laborales relacionados con la actuación inspectora | 6000 |
| PARTE V. LA ACTUACIÓN DE LA ITSS Y SU RELACIÓN CON LOS PROCESOS JUDICIALES | | |
| Capítulo XX. | Actuación de la ITSS y su relación con los procesos judiciales | 6500 |
| ANEXOS | | |
| | | 9000 |
| TABLA ALFABÉTICA | | |

Siglas y abreviaturas

| | |
|--------------------|---|
| AELC | Asociación Europea de Libre Cambio |
| AP | Audiencia Provincial |
| AN | Audiencia Nacional |
| art. | Artículo |
| AT | Audiencia Territorial |
| AT y EP | Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales |
| BOCG | Boletín Oficial de las Cortes Generales |
| BOE | Boletín Oficial del Estado |
| BORM | Boletín Oficial del Registro Mercantil |
| CAISS | Centro de Atención e Información de la Seguridad Social |
| CACSSS | Comisión Administrativa para la Coordinación de los Sistemas de Seguridad Social |
| CC | Código Civil |
| CCol | Convenio Colectivo |
| CE | Comunidad Europea |
| Ce | Corrección de errores |
| CGPJ | Consejo General del Poder Judicial |
| Circ | Circular |
| Const | Constitución Española |
| Cont-adm | Contencioso-administrativo |
| CP | Código Penal |
| CT | Criterio técnico ITSS |
| CTA | Cooperativa de trabajo asociado |
| D | Decreto |
| DG | Dirección General |
| DGE | Dirección General de Empleo |
| DGIMSERSO | Dirección General del IMSERSO |
| DGINEM | Dirección General del INEM |
| DGINSALUD | Dirección General del INSALUD |
| DGINSS | Dirección General del INSS |
| DGITSS | Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social |
| DGOAS | Dirección General de Ordenación y Asistencia Sanitaria |
| DGSJE | Dirección General del Servicio Jurídico del Estado |
| DGRESS | Dirección General de Régimen Económico de la Seguridad Social |
| DGRJSS | Dirección General de Régimen Jurídico de la Seguridad Social |
| DGOJECSS | Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social |
| DGOM | Dirección General de Ordenación de las Migraciones |
| DGOSS | Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social |
| DGSFP | Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones |
| DGSS | Dirección General de la Seguridad Social |
| DGT | Dirección General de Tributos |
| DGTr | Dirección General de Trabajo |
| Dir | Directiva |
| disp.adic. | Disposición adicional |
| disp.derog. | Disposición derogatoria |
| disp.final | Disposición final |
| disp.trans. | Disposición transitoria |
| DL | Decreto-ley |

| | |
|----------------|---|
| DLeg | Decreto Legislativo |
| DOCE | Diario Oficial de las Comunidades Europeas |
| DOUE | Diario Oficial de la Unión Europea |
| DSI | Doctrina Social de Instancia (Ediciones Francis Lefebvre) |
| EDJ | El Derecho Jurisprudencia |
| EEE | Espacio Económico Europeo |
| ERE | Expediente de Regulación de Empleo |
| ET | Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015) |
| ETT | Empresas de Trabajo Temporal |
| FOGASA | Fondo de Garantía Salarial |
| IMERSO | Instituto de Mayores y Servicios Sociales |
| IMSS | Instituto de Migraciones y Servicios Sociales |
| INEM* | Instituto Nacional de Empleo |
| INGESA | Instituto Nacional de Gestión Sanitaria |
| INSALUD | Instituto Nacional de la Salud |
| INSSBT | Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo |
| INSS | Instituto Nacional de la Seguridad Social |
| Instr | Instrucción |
| IPA | Incapacidad permanente absoluta |
| IPC | Índice de Precios al Consumo |
| IPP | Incapacidad permanente parcial |
| IPREM | Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples |
| IPT | Incapacidad permanente total |
| IRPF | Impuesto de la Renta de las Personas Físicas |
| ISM | Instituto Social de la Marina |
| IT | Incapacidad Temporal |
| ITSS | Inspección de Trabajo y Seguridad Social |
| JS | Juzgado Social |
| L | Ley |
| LEC | Ley de Enjuiciamiento Civil (L 1/2000) |
| LETT | Ley de Empresas de Trabajo Temporal (L 14/1994) |
| LGP | Ley General Presupuestaria (L 47/2003) |
| LGS | Ley General de Sanidad (L 14/1986) |
| LGSS | Ley General de la Seguridad Social (RDLeg 8/2015) |
| LISOS | Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (RDLeg 5/2000) |
| LJCA | Ley de Jurisdicción Contencioso-administrativa (L 29/1998) |
| LO | Ley Orgánica |
| LOLS | Ley Orgánica de Libertad Sindical (LO 11/1985) |
| LOPJ | Ley Orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985) |
| LOSSP | Texto Refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión del Seguro Privado (RDLeg 6/2004) |
| LPAC | Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (L 39/2015) |
| LPG | Ley de Presupuestos Generales del Estado |
| LPRL | Ley de Prevención de Riesgos Laborales (L 31/1995) |
| LRJS | Ley Reguladora de la Jurisdicción Social (L 36/2011) |
| LRJSP | Ley de régimen jurídico del Sector Público (L 40/2015) |
| LSC | Ley de Sociedades de Capital (RDLeg 1/2010) |
| LSL | Ley de Sociedades Laborales y participadas (L 45/2015) |
| LSS | Texto articulado de la Ley de Bases de Seguridad Social (D 907/1966) |
| Mº | Ministerio |
| MCSS | Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social |
| MESS | Ministerio de Empleo y Seguridad Social |
| MPS | Mutualidad de Previsión Social |
| MTIN** | Ministerio de Trabajo e Inmigración |

| | |
|----------------------|--|
| MUFACE | Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado |
| MUNPAL | Mutualidad Nacional de Previsión de Administración Local |
| NCA | Norma Comunitaria Anticúmulo |
| NNA | Norma Nacional Anticúmulo |
| NIF | Número de Identificación Fiscal |
| OIT | Organización Internacional del Trabajo |
| OM | Orden Ministerial |
| REA | Régimen Especial Agrario |
| Rec | Recurso |
| RED | Red Electrónica de Remisión de Datos |
| redacc | Redactado/a |
| Resol | Resolución |
| RESS | Régimen Especial de la Seguridad Social |
| RETA | Régimen Especial de Trabajadores Autónomos |
| RD | Real Decreto |
| RDL | Real Decreto Ley |
| RDLeg | Real Decreto Legislativo |
| Rg | Registro |
| RGRSS | Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social (RD 1415/2004) |
| RGSS | Régimen General de la Seguridad Social |
| Rgto | Reglamento |
| SA | Sociedad Anónima |
| SE | Secretaría de Estado |
| SEPE | Servicio Público de Empleo Estatal* |
| SESS | Secretaría de Estado de la Seguridad Social |
| SG | Secretaría General |
| SGPE | Subdirección General de Promoción de Empleo |
| SGSS | Secretaría General de la Seguridad Social |
| SL | Sociedad Laboral |
| SMI | Salario Mínimo Interprofesional |
| SOVI | Seguro Obligatorio de Vejez e Invalidez |
| SS | Seguridad Social |
| TCo | Tribunal Constitucional |
| TCT | Tribunal Central de Trabajo |
| TGSS | Tesorería General de la Seguridad Social |
| TJCE | Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*** |
| TJUE | Tribunal de Justicia (Unión Europea) |
| TR | Texto refundido |
| TRLRFPF | Texto Refundido de la Ley de Planes y Fondos de Pensiones (RDLeg 1/2002) |
| TS | Tribunal Supremo |
| TSJ | Tribunal Superior de Justicia |
| URE | Unidad/es de Recaudación Ejecutiva |
| UE | Unión Europea |
| unif doctrina | Unificación de doctrina |

* El Instituto Nacional de Empleo ha pasado a denominarse Servicio Público de Empleo Estatal.

** El MTIN ha sido sustituido por el MESS.

*** El TJCE ha sido sustituido por el Tribunal de Justicia (Unión Europea).

PARTE I

Sistema
de la Inspección
de Trabajo y
Seguridad Social

CAPÍTULO I

Definición y objeto del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

| | |
|--|-----|
| A. Naturaleza e incardinación administrativa | 10 |
| 1. Ubicación administrativa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social | 15 |
| 2. Relaciones entre las Administraciones sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social | 25 |
| 3. Exclusiones del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social | 30 |
| 4. Alta Inspección del Estado en el orden social | 35 |
| B. Principios legales | 40 |
| 1. Principio de legalidad | 45 |
| 2. Presunción de inocencia | 55 |
| 3. Principio de responsabilidad | 65 |
| 4. Principio de proporcionalidad | 70 |
| 5. Principio non bis in idem | 75 |
| C. Normas reguladoras | 80 |
| 1. Normas supranacionales | 85 |
| 2. Normas generales por la condición de funcionarios públicos | 90 |
| 3. Normas específicas reguladoras del Sistema de Inspección y procedimiento de actuación | 95 |
| 4. Normas sobre tipificación y sanción de incumplimientos | 100 |
| 5. Normas sobre materias específicas, que mencionan expresamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social | 105 |

1

El **Estado** tiene **competencia** exclusiva en materia de **legislación laboral**, aunque su ejecución pueda ser atribuida a los órganos de las Comunidades Autónomas, así como en materia de legislación básica y del régimen económico de la **Seguridad Social**, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas (Const art.149.1.7ª y 17ª). El Tribunal Constitucional resuelve que la **potestad sancionadora** ha de atribuirse a la Administración que tiene la competencia sobre la materia en la que se ejerce (TCo 195/1996), correspondiendo la actividad inspectora a la Administración que tenga las competencias de ejecución (TCo 87/1985 y 227/1988).

5

El Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante ITSS) viene regulado por la L 23/2015. Está definido como un conjunto institucional, constituido por principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales incluidos los informáticos que, como **servicio público**, ejerce la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exige las responsabilidades pertinentes, asistencia técnica y asesoramiento, y en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias, de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y las normas internacionales (nº 200 s.). Su Reglamento orgánico y funcional se regula en el RD 138/2000.

Por **normas del orden social** se incluyen las normas laborales, prevención de riesgos laborales, seguridad social y protección social, colocación y empleo, cooperativas, emigración e inmigración de extranjeros.

Las funciones de la ITSS se realizan en su totalidad de forma exclusiva por **funcionarios** de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garantizan la independencia técnica, objetividad e imparcialidad, con la participación de los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales en el desarrollo de funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión (nº 900 s.). Ambos cuerpos tienen la consideración de **Cuerpos Nacionales** (L 23/2015 art.3; 12/1983 art.28). Para labores de colaboración con la ITSS en determinadas materias relacionadas con la vigilancia de las obligaciones de prevención de riesgos laborales, el sistema dispone de la actuación de funcionarios técnicos de prevención de las Comunidades Autónomas (nº 6010).

A. Naturaleza e incardinación administrativa

[L. 23/2015 art.2 y 25 s.]

- 10** El Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social hace posible conjugar y acoplar las condiciones de participación de las Administraciones autonómicas y de la Administración General del Estado para el desarrollo de la función inspectora, ordenándose su funcionamiento conforme a los **principios** siguientes:
1. Eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.
 2. Concepción única e integral del Sistema.
 3. Unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social, sin perjuicio de los criterios de especialización funcional y de actuación programada.
 4. Imparcialidad, objetividad e igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora.
 5. Reserva de la función inspectora en el orden social a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores Laborales.
 6. Organización y desarrollo de la actividad conforme a los principios de trabajo programado y en equipo.
 7. Ingreso y convocatoria únicos en los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal.
 8. Movilidad entre las Administraciones Públicas en los procesos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios de los Cuerpos Nacionales del Sistema de Inspección.
 9. Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas respecto del conjunto de las funciones atribuidas al Sistema.
- 11** El desarrollo del Sistema se proyecta desde el **Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social** [L. 23/2015 art.27], como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones que le encomienda, el cual se articula en torno a una estructura central y una estructura territorial, estado adscrito al MESS, al que corresponde su dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.
- Su actuación, regulada por los Estatutos del Organismo Estatal, se despliega en la totalidad del **territorio** español tanto en el ámbito central como periférico.
- La **estructura central** cuenta con un Director y un Consejo Rector como órganos de dirección. Existe un Consejo General Consultivo, como órgano de participación institucional en las materias relativas al Organismo integrado por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.
- En cuanto a su **estructura periférica** en cada Comunidad Autónoma hay una Dirección Territorial de la ITSS, donde están integradas las inspecciones provinciales, cuyo titular es designado con la participación de la Comunidad en los términos previstos en el convenio de colaboración, a quien corresponde además de las funciones que se establezcan reglamentariamente, la interlocución permanente con las autoridades de la Comunidad Autónoma. En aplicación del principio de trabajo programado y en equipo, debe contemplar las unidades especializadas precisas en las áreas funcionales de actuación de la inspección. El titular de la Dirección Territorial de la ITSS depende funcionalmente de la Administración General del Estado o de la Administración Autonómica correspondiente, en atención a la competencia material objeto de las actuaciones inspectoras en las que intervenga, y orgánicamente de la Administración General del Estado.
- Precisiones** En las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso del ejercicio de la función pública inspectora [**Cataluña y País Vasco**] y los servicios de la Inspección de Trabajo se organizan en base a lo acordado en los mecanismos de cooperación bilateral, que debe garantizar la prestación eficaz y coordinada del servicio público de ITSS (nº 15).
- 12** Los funcionarios de la Inspección desarrollan la totalidad de los cometidos que legalmente tienen encomendados bajo los **principios de unidad de acto y de funciones** cualquiera que sea la Administración titular de la competencia, sobre la materia objeto de la actuación inspectora y en la que estén orgánicamente integrados. Como servicio público es necesario que coincidan, en unos mismos funcionarios, todos los cometidos y funciones del ámbito social, por la eficacia que supone evitar duplicidades e interferencias en el tratamiento jurídico de cuestiones interrelacionadas entre sí pero de diferente materia.
- Existe una **Dirección Especial de ITSS** con competencia para actuar en la totalidad del territorio español en el ámbito de las competencias de la Administración General de Estado en fun-

ciones relacionadas con la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas que asume la coordinación en las actuaciones inspectoras sobre empresas, sectores o situaciones que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, así como las que versen sobre los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público estatal.

1. Ubicación administrativa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

[L 23/2015 art.27; RD 138/2000 art.28]

Las funciones inspectoras en el desarrollo de puestos de trabajo de Inspector de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspector Laboral se definen de acuerdo con criterios únicos en todo el territorio español. El resto de los servicios y puestos de Inspección se acomodan en su desarrollo a las características de cada demarcación, conforme a las competencias propias de cada Administración, atendiendo de manera preferente a criterios homogéneos para su establecimiento.

Las funciones atribuidas a la **Autoridad Central de la ITSS** son ejercidas por el Director General del Organismo Estatal (Conv OIT núm. 81 art.4).

En cuanto a su **modelo territorial**, en la organización del Sistema de ITSS, confluyen dos modelos organizativos: Comunidades Autónomas donde se ha producido la transferencia sobre la función pública inspectora y Comunidades Autónomas donde no se ha producido.

1. Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco que, además de disponer de las competencias de ejecución de la normativa laboral, tienen también **transferida la función pública inspectora** y por ello integradas en su estructura administrativa las unidades donde están ubicados de forma orgánica los funcionarios de los Cuerpos de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el desarrollo de las funciones del Sistema en las materias de competencias transferidas. En estos territorios, producida la transferencia orgánica para el desarrollo de las funciones de la ITSS respecto a las materias que tienen competencias, se produce la **coincidencia entre la dependencia orgánica y funcional**. Esta coincidencia también se presenta en los funcionarios que continúan en esos territorios dentro de la estructura de la Administración General del Estado, dirigidos a nivel central desde la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (DGITSS) para el desarrollo de las competencias propias sobre las materias no transferidas, coexistiendo dos organizaciones administrativas distintas de la ITSS: Comunidad Autónoma y Administración General del Estado.

Según se determina en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (LO 6/2006) corresponde a la Generalitat de Catalunya la competencia ejecutiva sobre la función pública inspectora y la dependencia orgánica y funcional de los cuerpos de inspección, habiéndose producido el traspaso de las funciones y servicios de la ITSS (RD 206/2010). De igual forma, se produjo el traspaso de la función inspectora de la ITSS al País Vasco (RD 895/2011).

Expresamente, la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el **Estatuto de Autonomía de Cataluña** declara constitucional la competencia ejecutiva sobre la función inspectora y no impide que se mantenga la actual dualidad de funciones de los funcionarios del cuerpo nacional de la ITSS, en la medida que se sigan atribuyendo a los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal. Asimismo, manifiesta que tampoco debe provocar la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios ni impide su mantenimiento, lo que constituye una opción legal compatible con la regulación estatutaria (TCo 31/2010).

En esa línea se ha producido el **traspaso de competencias** de la función de la ITSS a Cataluña y al País Vasco, quedado expresamente reflejado en los correspondientes reglamentos, que el traspaso debe realizarse sobre la base de una concepción única e integral del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del principio de unidad de función y actuación de los funcionarios del Sistema y del principio de eficacia en la ejecución de la función inspectora, de forma que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores Laborales, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, puedan realizar actuaciones de investigación y adoptar medidas inspectoras en todas las materias del orden social, aun cuando sean de la competencia de una Administración distinta a la de su dependencia orgánica. Correlativamente, los funcionarios del Sistema de Inspección deben dar completo cumplimiento a los servicios encomendados, adoptando las medidas que correspondan dentro de su ámbito de facultades y competencias, con independencia de su dependencia orgánica, de acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración (L 23/ 2015 disp.adic.8ª.3).

2. Resto de Comunidades Autónomas en las que, aun teniendo la competencia de ejecución de la normativa laboral, los funcionarios de los Cuerpos de Inspección de Trabajo y Seguridad Social desarrollan sus funciones desde la estructura de la Administración General del Estado, si que se haya producido transferencia la función pública inspectora. En estas Comunidades

15

15.1

no se produce la coincidencia entre adscripción orgánica y funcional, de forma que la **dependencia orgánica** de los funcionarios de la ITSS corresponde únicamente a la Administración General del Estado, dentro de la estructura periférica de la DGITSS, sin condicionar el ámbito de sus actuaciones funcionales. La **dependencia funcional** de la ITSS de cara al desarrollo de su actividad de los funcionarios la ostentarán tanto la Administración General del Estado o la Comunidad Autónoma, según quien detente la titularidad competencial de la materia sobre la que se desarrolle cada actuación.

A este modelo hay que añadir la situación que se produce en las **Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla**, donde todas las competencias de orden social, incluidas la ejecución de la normativa laboral la tiene la Administración General del Estado. En estos territorios se produce la **coincidencia orgánica y funcional** de los funcionarios del Sistema de cara al ejercicio de sus funciones inspectoras en todas las materias.

- 15.2** Para conseguir la eficacia en el servicio público la **estructuración territorial de la ITSS** sigue criterios comunes acomodándose a las características de cada demarcación, actuando en coordinación ambas Administraciones a través de los instrumentos previstos con aplicación del principio de trabajo programado y en equipo, estableciéndose unidades especializadas necesarias en sus áreas funcionales de actuación. Para su actuación la ITSS programa su actividad según los objetivos que determinen las autoridades competentes, y funciona con sujeción a los principios de concepción institucional única e integral y a los principios constitucionales de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación (Const art.109.1). Los objetivos para la acción inspectora pueden ser de ámbito general o territorial, en atención a su carácter y ámbito espacial de desarrollo.

Precisiones Resulta esencial de cara a la bivalencia de la ITSS, como función de la Administración General del Estado o de las correspondientes Comunidades Autónomas, la **atribución competencial por materias** que establece el Tribunal Constitucional, al diseccionar los preceptos de la L 8/1988, a los efectos de delimitar la competencia sancionadora entre Administraciones, configurando la actuación de la ITSS como elementos instrumental para el ejercicio de la competencia de inspección de cada una de ellas (TCo 195/1996).

- 17** En todo caso, la **Administración General del Estado** mantiene determinadas competencias de forma exclusiva sobre la ITSS, aun en materias que por su naturaleza correspondieran a las Administraciones autonómicas, como es el desarrollo de todas las competencias de inspección en el ámbito social en los centros de la Administración General del Estado. Además, se reserva otras competencias relacionadas con ITSS, como son: la elaboración normativa reguladora de la función pública de la ITSS; la participación y elaboración de documentos en foros internacionales; publicación de datos y estadísticas sobre la actuación de la ITSS, así como la coordinación de las campañas de inspección impulsadas por la Unión Europea, en materia de prestación transnacional de servicios, y de campañas de ámbito supraautonómico

Precisiones La mayor dificultad delimitadora está representada en la determinación de las **competencias de ejecución del sistema de Seguridad Social**, en cuanto a su incidencia en su régimen económico, ya que el resto de ejercicio de competencias en el ámbito social, salvo las referentes a migración e inmigración, son de las Comunidades Autónomas. Al respecto, se considera que **no son competencias transferibles** las propias de su régimen económico, ya que el Estado debe de ejecutar de forma exclusiva éstas competencias a los efectos de asegurar el mantenimiento de un régimen público, único y unitario de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice al tiempo la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes en materia de Seguridad Social, y por ello las actuaciones propias de la TGSS, para hacer efectivos los principios de solidaridad financiera y unidad de caja. La alusión en la Const art.149.1.17ª sobre las competencias exclusivas del Estado sobre el régimen económico de la Seguridad Social, ha de incluir todas las de ejecución financiera del sistema, actualmente desarrolladas por la TGSS como caja única, para el control y seguimiento de sus fuentes de financiación, inversiones y recursos, bonificaciones, recaudación, aplazamientos, exigencia de cotizaciones, cobro de débitos y recuperación de activos, y traspasos de fondos para el pago de prestaciones, y por tanto las propias de la ITSS contenidas en el Reglamento General de Recaudación, de exigencia de cuotas mediante actas de liquidación, propuestas de liquidación y requerimientos de ingreso de cuotas, así como las actuaciones de vigilancia del cumplimiento de la normativa sobre aspectos obligacionales que afecten o deriven hacia el control de recursos económicos de Seguridad Social (TCo 124/1989).

- 19** **Materias transferidas a las Comunidades Autónomas** (Const art.148.1.13ª y 149.1.7ª) Hay que diferenciar entre transferencias de ejecución –incluidas las de inspección– sobre materias del ámbito social a las Comunidades Autónomas, de lo que supone la transferencia de la función de la ITSS a las Comunidades Autónomas para su integración en su propia estructura orgánica

Hasta el momento han sido transferidas a las Comunidades Autónomas, salvo a Ceuta y Melilla, todas las competencias relativas a la **ejecución de la normativa laboral**, incluyéndose las

de relaciones de trabajo individuales y colectivas, prevención de riesgos laborales, empleo y colocación.

Con respecto a la transferencia de la **función de la ITSS** e integración en la estructura de las Comunidades Autónomas, hasta la fecha solo se ha producido en Cataluña y el País Vasco.

En cuanto al **resto de las materias** hay que tener en cuenta:

1. **Seguridad Social:** son transferibles todas las materias distintas a las que tengan alguna relación con gestión económica y de recaudación del sistema. Continúan siendo en estos momentos, salvo la prestación de asistencia sanitaria y servicios sociales, ejercidas por la Administración General del Estado, algunas porque siendo transferibles aún no se ha desarrollado su proceso, como resultan dentro de ejecución de la normativa básica de Seguridad Social: las propias de reconocimiento de prestaciones y pago de las mismas, así como las ejercidas hacia las entidades colaboradoras en la gestión: mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y empresas colaboradoras. Serían transferibles todas aquellas materias de actuación administrativa que no tengan incidencia en el régimen económico de Seguridad Social, ni pudieran incidir de forma directa o indirecta a la gestión de la «caja única» que garantiza la financiación, solvencia y estabilidad del sistema.

En cuanto a las materias instrumentales del sistema de Seguridad Social: encuadramiento, inscripción de empresas, afiliación, altas, bajas de trabajadores, que actualmente son competencias ejercidas por la TGSS, no está claramente determinada su carácter de competencia transferible ya que si bien no tienen un componente económico-financiero, constituyen materias estructurales básicas de gestión del sistema de Seguridad Social de naturaleza estatal.

2. **Cooperativas:** las competencias de las Comunidades Autónomas son plenas tanto legislativas como de ejecución al ser modalidades para el fomento del desarrollo económico, siempre que el ámbito de actuación de la cooperativa se limite en al espacio territorial de la Comunidad.

3. **Extranjería e inmigración:** pueden ser objeto de transferencia siempre que el propio Estatuto de Autonomía lo refleje. Así, el Tribunal Constitucional señaló que la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña debe ejercerse en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros y que en ella se incluyen la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena y la aplicación del régimen de inspección y sanción (TCo 31/2010). La posición mantenida en la aludida sentencia abre a otras Comunidades que así lo deseen la posibilidad de asumir también esa competencia previa su determinación en sus Estatutos de Autonomía.

En materia de autorización de trabajo a trabajadores extranjeros únicamente la Comunidad de Cataluña dispone de esa competencia.

Materias no transferibles a las Comunidades Autónomas (Const art.149.1.2ª y 17ª) El **21**

techo de posibles nuevas transferencias hacia las Comunidades Autónomas y sus efectos en cuanto a la Administración que ha de ejercitar las competencias de inspección a través de la función desarrollada por la ITSS, está limitado por las incluíbles dentro del ámbito del **régimen económico de Seguridad Social**, y las que se desarrollen para garantizar la financiación, solvencia y estabilidad del sistema y mantenimiento de la caja única.

Por último, con respecto a las competencias de ejecución en materia de **emigración** no son competencias transferibles las que se realicen en el exterior, aunque expresamente se incluyan en la Ley términos tales como: cooperación, colaboración y coordinación entre la Administraciones.

2. Relaciones entre las Administraciones sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

(L 23/2015 art.25 s.)

Los **instrumentos de coordinación** previstos en la Ley Ordenadora de la ITSS (nº 1328 s.) son los siguientes: **25**

1. El Consejo Rector.
2. Las Comisiones Operativas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
3. Lo convenios de colaboración.

También habría que considerar a éstos efectos la Conferencia Sectorial de Empleo y Relaciones Laborales, al proyectarse sobre todas las materias de naturaleza social que están contenidas dentro de ámbito del MESS (L 40/2015 art.147 y 148).

La **Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas**, en el ámbito de sus respectivas competencias, han de garantizar el ejercicio y la eficacia **27**

del servicio público de la ITSS. Para ello, dichas Administraciones deben organizar la realización de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios definidos en el Ley Ordenadora y desarrollar el principio de cooperación a través de los órganos e instrumentos previstos y en los acuerdos o convenios suscritos entre las Administraciones competentes. Las Comunidades Autónomas participan en la dirección del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social a través de su Consejo Rector.

La **Autoridad Central** de la ITSS debe comunicar a los **Presidentes de las Comisiones Operativas del ITSS** de cada Comunidad Autónoma: los acuerdos o recomendaciones adoptados por la Conferencia Sectorial; los objetivos inspectores en materia de ámbito supraautonómico y los que deriven de directrices supranacionales o afecten a actuaciones inspectoras en materia de competencia compartida; los que se establezcan en los convenios de colaboración, y los objetivos de inspección previstos para el territorio en materias de competencia estatal, todo ello a efectos de que pueda considerarse en la respectiva programación territorial.

Existe una **Dirección Territorial de la ITSS** en cada Comunidad Autónoma cuyo titular es designado por el Director General con la participación de la Comunidad en los términos previstos en el convenio de colaboración, que desarrollan los cometidos y facultades que reglamentariamente se determinan y las que se establezcan en los convenios.

En cada Comunidad Autónoma es nombrada, además, una **Autoridad Autónoma de la ITSS** para desempeñar específicamente las funciones directivas en el ámbito de las materias que sean de la competencia de la Comunidad, de acuerdo con lo que disponga el correspondiente convenio de colaboración.

Para el impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social y cuantas otras se determinen, el Estatuto del Organismo Estatal puede establecer una **Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude**, integrada en el propio Organismo. Se regularán las funciones, así como la organización y funcionamiento de la Oficina, que contará con el auxilio y colaboración de administraciones, organismos, entidades y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al objeto de lograr la máxima coordinación y eficacia en la actuación inspectora en materia de lucha contra el fraude en función de las diversas áreas materiales implicadas. Igualmente la oficina ha de contar con **agentes de enlace** designados por otros Departamentos y Administraciones para la coordinación de las actuaciones realizadas en el marco de los convenios de colaboración.

3. Exclusiones del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

[L 23/2015 art.19.2; LPRL disp.adic.3ª]

- 30** Están excluidas el ejercicio de las funciones de la ITSS en los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a **otros órganos de las Administraciones Públicas** que se rigen por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la ITSS en las materias no afectadas por la misma según lo que se establezca reglamentariamente, o con las limitaciones que se señalen.

4. Alta Inspección del Estado en el orden social

[Const art.150.2; L 23/2015 disp.adic.9ª; RD 138/2000 disp.adic.1ª]

- 35** Las **funciones** de Alta Inspección del Estado en el orden social que vengán reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, salvo la relativa a asistencia sanitaria, se encomiendan a la **Unidad de Alta Inspección** que al efecto depende del titular del MESS. La dirección de las funciones son ejercidas por el Director General de la ITSS. La Unidad de Alta Inspección debe contar con Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y con los medios necesarios para sus cometidos.
- El desarrollo de ésta actuación propia de las competencias del Estado tiene su **base constitucional** al preverse el establecimiento de formas de control por parte de Gobierno del ejercicio de las Comunidades Autónomas de las competencias transferidas y previstas en las propias Leyes Orgánicas de transferencias.

B. Principios legales

- 40** Los principios legales que definen el sistema son los fundamentos jurídicos que sirven para regular la **actuación administrativa** como instrumento esencial para el desarrollo de las funciones encomendadas a la ITSS. Dentro de éstas, resultan esenciales y justifican desde su origen la propia existencia de la ITSS, las dirigidas a la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las obligaciones de ámbito social mediante la iniciación del procedimiento sancionador para la

exigencia de responsabilidades en caso de incumplimientos. El ejercicio de esa competencia significa una manifestación de la **potestad sancionadora** del Estado, que ha de ser practicada bajo la exigencia de una pluralidad de requisitos, algunos de los cuales tienen su reflejo en el Título I de la Constitución y otros asentados en la jurisprudencia y en los principios generales del derecho, en cuanto a su orden punitivo.

[Precisiones] La actuación de la ITSS, como actuación administrativa en su **vertiente sancionadora**, está sometida al contenido del Capítulo III, de la L 40/2015, cuyos principios los recoge el Reglamento de General sobre el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social (RD 928/1998 –redacc RDL 5/2013–), previsto como procedimiento especial para ésta materia (L 39/2015 disp.adic.1ª.2.b y c), no siendo de aplicación en esta materia.

1. Principio de legalidad

[Const art.9.3 y 25.1; L 40/2015 art.25, 26 y 27; RD 928/1998 art.14.c]

Es el principio esencial que regula la potestad sancionadora del ordenamiento. Significa que nadie puede ser condenado o sancionado por **acciones u omisiones** que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la **legislación vigente** en aquel momento. Es una limitación de los poderes públicos para aplicar medidas punitivas, exigiendo que las conductas por las que se pueden imponer sanciones, constituyan infracciones por predeterminación de una norma legal vigente en el momento de producirse los hechos constitutivos de la misma.

Su **aplicación** debe proyectarse desde una triple vertiente: irretroactividad, tipicidad y reserva de ley.

1. La irretroactividad de las normas sancionadoras: son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de producirse los hechos que constituyan la infracción administrativa. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo solo cuando favorezcan al presunto infractor.

2. La tipicidad y reserva legal: el Tribunal Constitucional al analizar el contenido del principio de legalidad lo fundamenta en una **doble garantía**:

a) De **orden material** y alcance absoluto, manifestada en la necesidad de existencia de una norma previa al incumplimiento que establezca las conductas que son ilícitas y que constituyen con certeza infracciones, así como la naturaleza de la sanción que corresponde a cada incumplimiento.

b) De **orden formal**, dirigida a preservar que todas las normas definidoras de incumplimientos y de atribución sancionadora tengan el rango de Ley (TCo 61/1990).

La primera garantía se corresponde con la tipicidad y la segunda con la reserva legal.

La **potestad sancionadora**, reconocida por la Constitución, se ejercita cuando haya sido **expresamente atribuida** por una norma de rango de ley, con la aplicación del procedimiento previsto para su ejercicio. Complementando lo anterior, la exigencia de tipicidad está contenida al establecerse que solo constituyen **infracciones administrativas** las vulneraciones del ordenamiento jurídico **previstas** como tales infracciones por una ley, y se reafirma con un sentido limitativo y excluyente, determinando que únicamente por la comisión de infracciones administrativas puede imponerse sanciones que, en todo caso, están delimitadas por la ley. Las infracciones administrativas se clasifican por ley en: leves, graves y muy graves.

En el ámbito material de la actuación de la ITSS en el ejercicio de sus competencias de **iniciación de procedimientos sancionadores**, el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, está sometido a los **dos componentes**:

1. De una parte, que la conducta que constituye el incumplimiento sancionable suponga el **quebranto** por acción u omisión por parte del sujeto responsable de obligaciones contenidas en **normas** legales reguladoras de las materias del orden social.

2. El otro componente de la tipicidad está manifestado por la exigencia que el incumplimiento, que constituye la conducta cometida por el sujeto responsable, esté expresamente determinado como **infracción administrativa** por una norma de rango legal, como infracción leve, grave, o muy grave, así como la determinación de la sanción que corresponde a cada tipo de infracción.

En el orden social, la LISOS, con sus múltiples modificaciones posteriores, es actualmente la **norma legal** que da cobertura a la exigencia formal del principio de legalidad en esta materia. Tan solo queda fuera de esta norma, la tipificación y sanciones de los incumplimientos a la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los **extranjeros** en España (LO 4/2000).

La exigencia del respeto a éste principio en la actuación de la ITSS está presente en los requisitos formales exigibles a las **actas de infracción** al tener que reflejar entre otras precisiones

45

46

la infracciones o infracciones presuntamente cometidas con expresión del precepto o preceptos vulnerados y su calificación.

47

[Precisiones] 1) El requisito de **tipicidad** exige la **determinación normativa** concreta de la ilicitud de la conducta, de forma que permita conocer con un suficiente grado de certeza los comportamientos que por acción u omisión constituyen infracciones y las sanciones que serán aplicables cuando se produzcan las mismas (TCo 61/1990), obligando al legislador de las normas de tipificación que la **descripción del incumplimiento** que constituye la infracción sea lo suficiente clara y precisa para conocer las consecuencias sancionadoras de las conducta contraria a las obligaciones, si bien se admite en ocasiones, ante la minuciosidad que se precisa y complejidad que origina, la utilización de **conceptos jurídicos indeterminados**, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos y técnicos, que permita prever con suficiente seguridad la conducta sancionable (TCo 149/1991).

2) En la aplicación del principio de legalidad es admisible que el incumplimiento pueda venir referido a **normas reglamentarias**, a través de la reconocida colaboración reglamentaria admitida a éstos efectos por el Tribunal Constitucional (TCo 83/1984), que pueden contener obligaciones cuyo incumplimiento serán motivadoras de sanciones, cuando estos reglamentos supongan desarrollos de obligaciones legales con habilitación expresa de ella, siempre que en la ley que da cobertura a la norma reglamentaria queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (TCo 305/1993).

Las cláusulas normativas de los **convenios colectivos** igualmente suponen obligaciones cuyo incumplimiento puede derivar en una actuación sancionadora por parte de la Administración, en virtud de la fuerza vinculante (Const art.37) y la obligatoriedad de su cumplimiento a los incluidos en ámbito de aplicación (ET art.82).

2. Presunción de inocencia

[Const art.24.2]

55

En los **procedimientos sancionadores** todas las personas gozan de la presunción de inocencia y, por ello, de no responsabilidad mientras no se demuestre lo contrario. Implica que corresponde a los poderes públicos que ejerzan esa potestad sancionadora **probar previamente el incumplimiento** que se haya producido.

En la **actuación sancionadora** de la Administración, se exige la presunción de inocencia, de tal forma que los procedimientos sancionadores han de respetar dicha presunción mientras no se demuestre lo contrario.

[Precisiones] En cuanto a la exigencia de **responsabilidades** en el ámbito judicial por incumplimientos de derechos relacionados con la igualdad y seguridad e higiene en el trabajo (ET art.4), la ley reguladora de la jurisdicción social establece que corresponde a los demandados en caso de **accidente de trabajo o enfermedad profesional** aportar las pruebas de la adopción de medidas necesarias para prevenir o evitar el riesgo (LRJS art.96).

56

Procedimiento sancionador (L 40/2015 art.25; RD 928/1998) Para la **imputación de responsabilidad** hacia un sujeto, como garantía hacia el mismo, debe efectuarse obligatoriamente mediante la tramitación de un procedimiento legalmente establecido, sin dilaciones, en el cuál esté determinada:

1. La **forma** en que debe actuar la Administración para la consecución de pruebas y la diligencias de investigación y comprobación que ha de efectuar y sus límites de actuación.
2. Los **medios de defensa** que puede utilizar el sujeto presuntamente responsable y las pruebas que puede ofrecer ante las imputaciones recibidas.
3. Y la **garantía** del reconocimiento de un derecho a la tutela judicial efectiva de juzgados y tribunales.

Al efecto, el ejercicio de la potestad sancionadora requiere de un **procedimiento** legal o reglamentariamente establecido y, en ningún caso, se puede imponer una sanción sin que se haya tramitado el necesario procedimiento. Para garantizar la objetividad de la resolución del procedimiento, se señala que los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre **la fase instructora y la sancionadora**, encomendándolas a órganos distintos.

Por tanto, el procedimiento establecido para las exigencias de **responsabilidades** administrativas por incumplimientos en el **orden social** y de **liquidación de cuotas** de la Seguridad Social se ha de iniciar por una actuación inspectora probatoria, realizada por la ITSS y finalizado por la resolución motivada que dicte la autoridad administrativa competente, en función de la materia y cuantía. En el referido procedimiento están separadas y reguladas en sus correspondientes capítulos, la fase instructora desarrollada mediante las denominadas: **actividades previas** al procedimiento sancionador, y la sancionadora mediante el: **procedimiento sancionador**.

Presunción de certeza (L 23/2015 art.23; LPRL art.9.3) Es la **Administración** a través de la actuación desarrollada por la ITSS la que debe de probar la conducta mantenida por el sujeto sometido a inspección, y en su caso probar el incumplimiento de obligaciones que pueda ser objeto de sanción, pudiendo utilizar para ese fin todos los medios de prueba aceptados en derecho, gozando para ello de la presunción legal de certeza que tienen como **valor probatorio** hechos constatados por **funcionarios públicos** a los que se reconoce la condición de autoridad, y que formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, sin perjuicio de las pruebas que los afectados por el procedimiento pudieran aportar a los efectos de poder desvirtuar tales apreciaciones.

La presunción de certeza se aplica también de forma específica a los funcionarios de la ITSS, tanto los pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, como los pertenecientes al de Subinspectores Laborales.

Los **hechos** constatados por los funcionarios de la ITSS que se formalicen en las **actas de infracción y de liquidación**, observando los requisitos legales pertinentes, tienen presunción de certeza, 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 ITSS 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.

No se ve afectada la presunción de certeza por la **sustitución del funcionario** o funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora, si bien se debe comunicar en tiempo y forma a los interesados dicha sustitución antes de la finalización de aquella, en los términos que se establezcan reglamentariamente.

También se otorga ese valor a las comprobaciones realizadas por los **funcionarios técnicos de prevención** de las Administraciones autonómicas en determinadas actuaciones de comprobación en materia preventiva.

Garantía de los derechos de defensa (Const art.24; RD 928/1998 art.14) Garantizar unos derechos de defensa frente a las imputaciones de infracciones constituye una exigencia fundamental. Dentro de los **componentes** de este derecho, además del derecho a la **tutela efectiva** de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos, sin que por ninguna causa pueda producirse indefensión, están: la asistencia de letrado, a ser informado de la acusación que se formula, a un proceso público sin dilaciones y con todas las garantías y a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa.

Son requisitos de **actuación administrativa** para la garantizar los derechos de defensa dentro del correspondiente procedimiento: se han de notificar los hechos que se imputen, las infracciones que pueden constituir y las sanciones que, en su caso se pudieran imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

El **presunto responsable** tiene derecho a formular alegaciones contra las imputaciones que reciba y derecho a presentar pruebas.

Con respecto a las **pruebas** se establece que se practican de oficio o se admiten a propuesta del presunto responsable cuantas pruebas sean adecuadas para la determinación de hechos y posibles responsabilidades, y solo pueden declararse improcedentes aquellas pruebas que por su relación con los hechos no puedan alterar la resolución final a favor del presunto responsable.

En el ámbito de la actuación sancionadora de la Administración por infracciones a la normativa social, el presunto responsable ha de tener conocimiento de los hechos sobre los que se formula la imputación y la sanción propuesta, mediante la notificación del **acta de infracción**.

El derecho a la defensa está garantizado en la fase del procedimiento sancionador una vez recibida el acta de infracción conteniendo la propuesta de sanción, mediante la posibilidad de formular **alegaciones** y de presentar **pruebas** que puedan desvirtuar el valor probatorio de los hechos reflejados en el acta de infracción. La exigencia de celeridad del procedimiento también está contemplada al establecer la caducidad en caso de retrasos en los trámites del mismo en sus diferentes fases de tramitación.

Precisiones La posibilidad del sujeto afectado por un procedimiento sancionador a utilizar los medios de prueba que estime necesarios debe de ir vinculado al derecho a la presunción de inocencia. Así, se anuló la sanción impuesta por una infracción que dio lugar a un accidente mortal de trabajo por haberse rechazado la prueba propuesta por la parte, argumentando que la **presunción de certeza** de los hechos constatados por la ITSS como de elemento de comprobación, está condicionada al derecho que asiste al afectado de **presentación de pruebas** a los efectos de poder desvirtuar aquella presunción de certeza mediante la presentación de prueba en contrario (TCO 168/2002).

58

60

- 61** La **caducidad** se puede producir en las dos fases del procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social (RD 928/1998 redacc RDL 5/2016):
- 1.** En la fase de **actuaciones inspectoras previas**, que corresponde a la fase del desarrollo de las actuaciones de comprobación por parte del inspector o subinspector de los hechos que puedan ser motivadores de incumplimientos, la caducidad se produce cuando ese periodo se prolongue por un tiempo superior a nueve meses salvo que la demora sea originada por la conducta obstruccionista mantenida por el sujeto inspeccionado, o también por la paralización por parte del funcionario en sus actuaciones sobre ese asunto por más de cinco meses consecutivos.
 - 2.** En la fase de **tramitación del procedimiento administrativo sancionador** propiamente dicho, la caducidad se produce cuando la resolución administrativa se demore más de seis meses desde el momento de la iniciación, correspondiendo este el día que figura en el acta de infracción como fecha de emisión de la misma, salvo que se produzcan supuestos previstos para suspender la tramitación del procedimiento, como son: cuando se solicite informes preceptivos a otras administraciones, o la suspensión se haya producido la por incidencia con un procedimiento judicial.
- En todos los casos de **suspensión**, la Administración que instruye el procedimiento debe informar al interesado sobre esa circunstancia.
- La caducidad no implica que no se puedan **reiniciar** nuevas **actuaciones** por los mismos hechos, teniendo como antecedentes lo comprobado en la investigación realizada en su momento, siempre que no se hayan producido la prescripción de las infracciones.
- 62** Cuando se haya producido la caducidad en las actuaciones, es necesario para **reiniciar actuaciones**, en el caso de que el incumplimiento no haya prescrito por el transcurso del tiempo desde que se produjo el mismo, que se dicte por el Jefe de la Inspección Provincial de la ITSS la correspondiente **resolución** declarando formalmente la caducidad de las actuaciones y el archivo de las mismas, y la posibilidad de formular acta de infracción tras nuevas actuaciones inspectoras de comprobación que en todo caso debe de realizar distintas a las anteriores, pudiendo tener validez a efectos de comprobación de los hechos las diligencias ya practicadas en el desarrollo de la actuación caducada como antecedentes.
- [Precisiones]** Ante la superación del plazo máximo de paralización (RD 928/1998 art.8.2), se debe por la Administración declarar la caducidad de las actuaciones previas de comprobación que está tramitando, proceder a acordar el archivo de las mismas, y sin perjuicio de lo anterior, si no ha prescrito la infracción presuntamente cometida, puede **incoar** unas **nuevas actuaciones de comprobación** referentes a los mismos hechos. Estas actuaciones de comprobación, solo serán nuevas, como exige el referido precepto, si se trata de otras distintas –incluso formalmente– a las previamente incoadas. Lo que no puede admitirse es que, a pesar de la superación de aquel plazo, la Administración actúe como si nada hubiera ocurrido y prosiga con la tramitación de las mismas actuaciones de comprobación ya caducadas (TS cont-adm 6-11-12, EDJ 246362).

3. Principio de responsabilidad

(L 40/2015 art.28; LISOS art.2)

- 65** Solo pueden ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las **personas físicas y jurídicas**, sus grupos, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos, que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa. Las responsabilidades administrativas que se deriven de la comisión de una infracción son compatibles con la exigencia de reposición de la situación alterada y la exigencia de reparación de los daños causados.
- Cuando el cumplimiento de una obligación corresponda a **varias personas conjuntamente**, responden de forma solidaria de las infracciones que se cometan y de las sanciones que se impongan. Se puede tipificar como infracción el incumplimiento de la obligación de prevenir la comisión de infracciones administrativas por quienes se hallen sujetos a una relación de dependencia o vinculación.
- Aunque resulte exigible como manifestación de una potestad sancionadora del Estado, el principio de responsabilidad en el ámbito administrativo, por razones de racionalidad y eficacia, esa exigencia se encuentra más diluida en relación con la ejercida desde el ámbito penal, de forma que una conducta que suponga una desviación aún levisima de las obligaciones que tiene el sujeto podría ser motivadora de sanción.