

***El derecho administrativo sancionador: procedimiento.  
La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuación inspectora (4)***

*La actuación inspectora previa, informes, requerimientos y actas. Alegaciones, recursos y ejecución. La incoación de procedimientos judiciales relacionados con el procedimiento administrativo sancionador*

*Fernando Sicre Gilabert*

*Doctor en Derecho y Doctor en Economía*

*Inspector de Trabajo y Seguridad Social*

## Índice

<b>EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO.</b> .....	<b>1</b>
<b>LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: ACTUACIÓN INSPECTORA (3)</b> .....	<b>1</b>
<i>La actuación inspectora previa, informes, requerimientos y actas. Alegaciones, recursos y ejecución. La incoación de procedimientos judiciales relacionados con el procedimiento administrativo sancionador 1</i>	
<b>CAPÍTULO IV</b> .....	<b>4</b>
<b>LAS ACTAS DE INFRACCIÓN Y DE OBSTRUCCIÓN (2)</b> .....	<b>4</b>
<b>1. REQUISITOS DE LAS ACTAS</b> .....	<b>4</b>
1.1 LOS DATOS PARA IDENTIFICAR E INDIVIDUALIZAR AL SUJETO OBJETO DE INSPECCIÓN AL QUE SE LE VA A INCOAR EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR. ESPECIAL REFERENCIA A LOS SUJETOS SOLIDARIA Y SUBSIDIARIAMENTE RESPONSABLES. SOBRE LA POSIBILIDAD DE INFORMAR DE LA MISMAS A TERCEROS Y ÓRGANOS JURISDICCIONALES. ....	4
1.1.1 Identificación del sujeto infractor (artículo 14.1.a) RGPSL). ....	5
1.1.2 Los sujetos responsables subsidiarios o solidarios. ....	6
1.1.2.1. Lugar de la comisión de la infracción en las contratas y en las ETT. ....	6
1.1.2.2 Supuestos excluidos de aplicación del tipo infractor del artículo 23.2 LISOS en ciertos casos de subcontratación: las obligaciones previstas en el artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011. ....	7
1.1.3 Posibilidad de facilitar el acta de infracción en expediente ya finalizado, a un peticionario no afectado en el procedimiento. El caso de solicitud por órgano jurisdiccional. ....	9
1.2 EL RELATO FACTICO DEL INSPECTOR ACTUANTE. ....	11
1.3 LA TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN Y SU CALIFICACIÓN. ....	13
1.3.1 La infracción como vulneración del derecho sustantivo y su tipificación. Señalamientos del precepto sustantivo infringido y precepto tipificado. ....	14
1.3.2 Los tipos abiertos y la forma de proceder del inspector a la hora de su utilización. Los supuestos tipos en blanco. ....	15
1.4 CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN COMO LEVE, GRAVE O MUY GRAVE. ....	16
1.5 ACUMULACIÓN DE INFRACCIONES EN UNA MISMA ACTA (ECONOMÍA ADMINISTRATIVA). ....	16
1.6 LA PROPUESTA DE SANCIÓN: GRADUACIÓN Y CUANTIFICACIÓN. ....	17
1.6.1 Criterios generales de graduación. ....	18
1.6.2 Criterios especiales de graduación en materia de prevención de riesgos laborales. ....	20
1.6.2.1 Números “clausus” o números “apertus” en la graduación de las sanciones en materia de riesgos laborales. ....	23
1.6.3 Criterios especiales de graduación en materia de sociedades cooperativas. ....	24
1.6.4 Pluralidad de sanciones. ....	24
1.6.5 El número de trabajadores, como elemento del tipo infractor o como requisito de la graduación de la sanción. ....	26
1.7 LAS SANCIONES ACCESORIAS. ....	28
1.7.1 Sanciones accesorias en materia de seguridad Social. ....	28
1.7.1.1 Sanciones accesorias a los empresarios que no soliciten la afiliación o alta de los trabajadores como consecuencia de la actuación inspectora ....	28
1.7.1.2 Empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social. ....	29
1.7.1.3 Sanciones para los trabajadores que cometan infracciones en materia de Seguridad Social. ....	29
1.7.2 Sanciones accesorias en materia de Empresas de Trabajo Temporal. ....	32
1.7.3 Sanciones a los empresarios incurso en infracciones referidas a las subvenciones de empleo .....	33
1.7.4 Responsabilidades empresariales específicas de carácter accesorias en materia de igualdad .....	34
1.7.5 Responsabilidades accesorias en materia de prevención riesgos laborales. ....	36
1.7.6 La forma de aplicación de la sanción accesoria prevista por el artículo 46.1 LISOS. ....	36
1.8 EXPRESIÓN DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO COMPETENTE PARA LA RESOLUCIÓN, ASÍ COMO PARA LLEVAR A CABO LOS ACTOS DE INSTRUCCIÓN Y ORDENACIÓN QUE CONFORMAN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS INMEDIATAMENTE POSTERIORES A LA FORMALIZACIÓN DEL ACTA DE INFRACCIÓN. ....	37
1.9 INSPECTOR O SUBINSPECTOR QUE LEVANTA EL ACTA Y SU FIRMA. LA FECHA DEL ACTA. ....	38

<i>1.9.1 Acta de infracción formalizada por el subinspector en los supuestos de exigencias de visado por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Control de la corrección técnica del acta de infracción. Las correcciones materiales, de hechos y los aritméticos. ....</i>	<i>38</i>
1.10 MEDIDAS ADOPTADAS POR EL INSPECTOR ACTUANTE PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LA RESOLUCIÓN O PARA EVITAR EL MANTENIMIENTO DE LOS EFECTOS DE LA INFRACCIÓN. ....	40
1.11 ACTAS CON ESPECIALES REQUISITOS: LAS ACTAS CON ESTIMACIÓN DE PERJUICIOS ECONÓMICOS Y LAS ACTAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA. ....	41
1.11.1 <i>Las actas con estimación de perjuicios económicos. ....</i>	<i>41</i>
1.11.2 <i>Las actas de infracción en materia de extranjería. ....</i>	<i>42</i>

## *Capítulo IV*

### *Las actas de infracción y de obstrucción (2)*

#### **1. Requisitos de las actas.**

Los artículos 53 LISOS y 14 RGPSL se refieren al contenido de las actas de infracción. Con carácter general, las actas reflejarán: nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad, y demás circunstancias que individualicen al sujeto responsable del acta. Si se comprobase la concurrencia de responsable subsidiario o solidario, se hará constar tal circunstancia; los hechos constatados por el inspector actuante, que motivaron el acta; la infracción que se impute y su tipificación; la calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación. Además, se exige que el acta comprenda la identificación del inspector actuante, los derechos que asisten al sujeto responsable<sup>1</sup>.

Los artículos 53 a 105 LPACAP, comprensivos del Título IV, sobre disposiciones relativas al procedimiento administrativo común, se aplicarán supletoriamente en el procedimiento administrativo sancionador.

El artículo 53.2 LPACAP se refiere de manera expresa a los procedimientos administrativos sancionadores manifestando que, además de los derechos previstos en el artículo 53.1 LPACAP, que enuncia aquellos derechos que con carácter general le asisten al interesado en el procedimiento administrativo con carácter general, en el caso de procedimientos administrativos de naturaleza sancionadora los presuntos responsables tienen derecho: a ser notificado de los hechos que se le imputen, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se les pudieran imponer, así como de la identidad del instructor, de la autoridad competente para imponer la sanción y de la norma que atribuya tal competencia; a la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

**1.1 Los datos para identificar e individualizar al sujeto objeto de inspección al que se le va a incoar el procedimiento sancionador. Especial referencia a los sujetos solidaria y subsidiariamente responsables. Sobre la posibilidad de informar de la mismas a terceros y órganos jurisdiccionales.**

---

<sup>1</sup> Es el llamado “pie de recurso” con carácter genérico, referido ahora al derecho que asiste al sujeto responsable, teniendo en cuenta que el acta de infracción marca el inicio del procedimiento sancionador. A tal efecto dispone el artículo 53 LPACAP, sobre derechos del interesado en el procedimiento administrativo, una retahíla de derechos atribuidos expresamente a los que considera la Ley interesados en el procedimiento.

Las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar el nombre y apellidos o razón social, domicilio, actividad, documento nacional de identidad, número de identificación fiscal, código de cuenta de cotización a la Seguridad Social y, en su caso, número de Seguridad Social de autónomos<sup>2</sup>, del presunto sujeto infractor. Si se comprobase la concurrencia de responsable subsidiario o solidario se hará constar tal circunstancia, fundamentación fáctica y jurídica de su presunta responsabilidad y los mismos datos exigidos para el sujeto responsable directo.

De esta forma se señala al sujeto responsable de la comisión de una infracción, que será el responsable de hacerse cargo del pago de la sanción propuesta en el caso de que ésta prospere.

La relación del sujeto responsable con el acta de infracción debe quedar circunscrita al principio de culpabilidad. Dicho principio es de capital importancia en todo orden sancionador, administrativo y penal, ya que, realizado el correspondiente juicio de culpabilidad, si los hechos en que consiste la infracción son considerados fortuitos no pueden imputarse los mismos al sujeto responsable, ni por dolo, ni por imprudencia, por lo que no pudiendo probarse la culpabilidad el acta de infracción no deberá incoarse por el inspector actuante. En el procedimiento administrativo sancionador deberá ser el sujeto responsable el que demuestre la inexistencia de culpabilidad, lo que se hace demostrando que concurrieron circunstancias eximentes de la responsabilidad, en cuyo caso decae la posibilidad de proponer sanción alguna. Sin embargo, lo dicho, remitiéndonos a la actuación propiamente del inspector, éste obra de tal modo que constatado el hecho en sí, que supone una infracción a la normativa sustantiva, sí ésta además queda tipificada como falta en la Ley, lo habitual es iniciar sin más el referido procedimiento sancionador. En principio no se le exige al inspector la realización del juicio subjetivo de la culpabilidad, o sea, de la necesaria conexión de la culpabilidad con la comisión de la infracción. Será entonces, con carácter general, el órgano administrativo sancionador el que teniendo en cuenta las alegaciones planteadas por el sujeto responsable realice el juicio de culpabilidad a la vista, desde luego, de las indicaciones que realice también el propio inspector y que determinen la existencia de culpa o no, resolviendo así el órgano competente para ello dicho procedimiento. No obstante, y a pesar de lo dicho, sin ninguna duda, el inspector en la fase previa puede realizar el juicio de culpabilidad y, en su caso, optar por no incoar el procedimiento sancionador, precisamente sobre el argumento de la ausencia de culpabilidad.

### ***1.1.1 Identificación del sujeto infractor (artículo 14.1.a) RGPSL).***

---

<sup>2</sup> Cuando se habla de “autónomos”, se refiere a aquel trabajador por cuenta propia que no tiene trabajadores por cuenta ajena y que también es sujeto responsable de la actuación inspectora. Existen ciertas infracciones tipificadas como faltas, en las que el sujeto responsable puede ser indistintamente un empresario o un autónomo o trabajador por cuenta propia. Deben venir expresamente dispuestas como tales dichas infracciones.

La persona física a la que se le vaya a iniciar el procedimiento sancionatorio, procede el examen de los documentos justificativos que pudieran constituir prueba en caso de alegación de falta de legitimación o de capacidad (D.N.I., poder notarial, titularidad a efectos fiscales...). De tratarse de personas jurídicas, uniones temporales de empresas y comunidad de bienes deben también examinarse la condición y poderes con que actúan quienes dicen representarlas. Las sociedades civiles irregulares no aparecen directamente como sujetos responsables en el artículo 2 LISOS y deben considerarse incluidas entre las comunidades de bienes, ya que el art. 1.669 CC establece que “en esta clase de sociedades se registrará por las disposiciones relativas a la comunidad de bienes”. Las Uniones Temporales de Empresas (UTE), a pesar de su capacidad de obrar, carecen de personalidad jurídica propia, según la Ley 18/1982, de 26 de mayo, por lo que se precisa en cada caso determinar la responsabilidad concreta de cada una de las empresas constitutivas. Si no pudiera precisarse de un modo individual, como puede suceder en las infracciones laborales en relación con trabajadores contratados por la misma UTE en cuanto tal, serán sujetos responsables los componentes de la UTE de una manera solidaria e ilimitada, según el art. 8.e) octavo Ley 18/1982, de 26 de mayo<sup>3</sup>.

### **1.1.2 Los sujetos responsables subsidiarios o solidarios.**

El artículo 53.1.d) LISOS y artículo 14.1 a) in fine, RGPSL disponen que en los supuestos en que exista posible responsable solidario, se hará constar tal circunstancia, la fundamentación jurídica de dicha responsabilidad y los mismos datos exigidos para el responsable principal.

La falta de la fundamentación fáctica y jurídica de la existencia de responsables solidarios o subsidiarios no afecta a la validez del acta, pero tal omisión provocaría la imposibilidad de apreciar tal derivación de responsabilidad.

#### **1.1.2.1. Lugar de la comisión de la infracción en las contratas y en las ETT.**

El artículo 42.3 LISOS<sup>4</sup> manifiesta que la empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas a que se refiere el artículo 24.3 LPRL

---

<sup>3</sup> Criterio Técnico N° 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS.

<sup>4</sup> Aunque el artículo 42.1 LISOS hace referencia a los artículos 42 a 44 ET, cuando manifiesta que las infracciones a lo dispuesto en dichos artículos determinarán la responsabilidad de los empresarios afectados en los términos allí establecidos., hay que advertir que las responsabilidades allí suscitadas tienen carácter patrimonial, y no en relación con la infracción, por lo que no es posible en esos casos levantar actas de infracción en los supuestos allí planteados, sin perjuicio como digo de exigir solidariamente las deudas salariales y las cuotas de Seguridad Social. En el artículo 43.2 ET se contempla la situación de la cesión

del cumplimiento, durante el período de la contrata, de las obligaciones impuestas por dicha Ley en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal. Es decir, el acta se levanta solidariamente cuando la infracción haya sido cometida en el centro de trabajo de la empresa principal, de ahí la necesidad imperiosa en estos casos de indicar el lugar de la comisión de la infracción, ya que en caso contrario no se adecuaría a las exigencias legales antes expuestas.

En lo concerniente a las relaciones de trabajo mediante empresas de trabajo temporal, y sin perjuicio de las responsabilidades propias de éstas, la empresa usuaria será responsable de las condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, así como del recargo de prestaciones económicas del sistema de Seguridad Social que puedan fijarse, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional que tenga lugar en su centro de trabajo durante el tiempo de vigencia del contrato de puesta a disposición y traigan su causa de falta de medidas de seguridad e higiene<sup>5</sup>. En este caso, el contrato de puesta a disposición, contrato formalizado entre la ETT y la empresa usuaria, determina el centro o centros de trabajo de ésta última, donde el trabajador cedido desarrollará su actividad. Por lo que el lugar de realización de la actividad, en este caso, se deduce del propio contrato de puesta a disposición.

#### **1.1.2.2 Supuestos excluidos de aplicación del tipo infractor del artículo 23.2 LISOS en ciertos casos de subcontratación: las obligaciones previstas en el artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011.**

Se plantea la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador de carácter solidario, considerando lo dispuesto en el artículo 23.2 LISOS, que recoge diversos supuestos de responsabilidad solidaria, a aquellos supuestos en los que se exige la obligación de control de afiliación y alta de trabajadores previstas en el artículo 5 del Real Decreto Ley 5/2011 de 29 de abril, de medidas para la regularización y control del empleo sumergido y fomento de la rehabilitación de viviendas.

En lo concerniente al artículo 23.2 LISOS hay que advertir que los empresarios que contraten o subcontraten la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad, responderán solidariamente de las infracciones muy graves, consistente en dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad, cometidas por el empresario contratista o

---

ilegal de mano de obra, en cuyo caso al no aparecer de manera expresa la posibilidad de levantar un acta de infracción solidaria, el inspector actuante levantará un acta de infracción a cada empresario incurso en el supuesto de hecho en que consiste la cesión ilegal.

<sup>5</sup> Artículo 42.3, 2º párrafo LISOS.

subcontratista durante todo el período de vigencia de la contrata<sup>6y7</sup>. Es decir, la responsabilidad solidaria prevista en el referido artículo 23.2 LISOS se predica no sólo del empresario principal, sino también de contratistas y subcontratistas intervinientes en la cadena de subcontratación. Teniendo como objetivo fundamental el control del disfrute indebido de las prestaciones por desempleo y demás pensiones de Seguridad Social.

El artículo 5.1. Real Decreto Ley 5/2011, exige la obligación de comprobar la afiliación y alta de los trabajadores. En relación con la obligación referida hemos de indicar que la responsabilidad que se deriva del indicado precepto, surge cuando el subcontratista preste servicios continuados en el centro de trabajo, de donde se deriva de hecho un poder de control que efectivamente ejerce el empresario principal. El Real Decreto Ley 5/2011 extiende la obligación de comprobación de afiliación y alta respecto de aquellos trabajadores de contratas y subcontratas que desarrollen la actividad en el centro de trabajo de la empresa principal correspondientes a la propia actividad de manera continuada.

En nuestro análisis hemos de acudir a lo dispuesto en el artículo 28 LRJSP que dispone que sólo podrán ser sancionados por hechos constitutivos de infracción administrativa... que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa, cuando así lo determinen las Leyes reguladoras de los distintos regímenes sancionadores. El TC de manera reiterada no admite una responsabilidad solidaria objetiva, sino solamente una responsabilidad solidaria cuando el responsable solidario ha colaborado en la infracción<sup>8</sup>, pero exigiéndose en cualquier caso que la imputación solo sea posible cuando gire en torno al principio de culpabilidad. Se requiere pues que para la imputación de la responsabilidad solidaria concurra dolo o culpa, aunque sea leve. A los efectos de la actuación inspectora tenemos un claro referente a la hora de apreciar la responsabilidad solidaria respecto de las infracciones y sanciones económicas en el artículo 55.7 LEx que dispone lo siguiente: “sí el sancionado por una infracción prevista en los artículos 52.e) o 54.1.d) de esta Ley fuera subcontratista de otra empresa, el contratista principal y todos los subcontratistas intermedios que conocieran que la empresa sancionada empleaba a extranjeros sin contar con la correspondiente autorización, responderán solidariamente, tanto de las sanciones económicas derivadas de las sanciones, como de las demás responsabilidades derivadas de tales hechos que correspondan al empresario con las

---

<sup>6</sup> Artículo 23.2.3<sup>er</sup> párrafo en relación con el artículo 23.1.a) LISOS.

<sup>7</sup> La inclusión de dicha responsabilidad solidaria en la legislación sobre infracciones y sanción es en el orden social, tuvo lugar por Ley 22/1993, de 29 de diciembre, que añadió un nuevo apartado al entonces vigente artículo 29 de la Ley 8/1988 de 7 de abril. Había que remitirse a la Exposición de Motivos de la Ley 22/1993, para comprender el motivo de la inclusión del nuevo apartado 3.5 al artículo 29 de la Ley 8/1988. Decía dicha Exposición de Motivos que: “De otro lado, y teniendo en cuenta la persistencia de conductas socialmente insolidarias en el disfrute indebido de prestaciones por desempleo, cometidas por los propios beneficiarios de la protección y por los empresarios que les contratan irregularmente, se modifican aquellos preceptos, tanto de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo, como la Ley 8/1988, de 7 de abril, cuya aplicación se ha mostrado insuficiente para corregir conductas sancionables, bien por la deficiente regulación de las obligaciones que corresponden a los desempleados, bien por la inadecuada tipificación de las infracciones cometidas por los empresarios, los trabajadores o en connivencia entre ambos, o bien por las dificultades formales que podían impedir un mejor funcionamiento de la inspección laboral”.

<sup>8</sup> STC 14/1986, STC 76/1990.



Administraciones públicas o con el trabajador. El contratista o subcontratista intermedios no podrán ser considerados responsables si hubieran respetado la diligencia debida definida en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales”.

Por todo lo dicho, no es posible imputar la infracción solidaria en los casos del artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011, ya que la propia norma hace caso omiso a ello. Además, el tipo del artículo 23.2 LISOS supone un mayor incumplimiento que el mero control que es lo que menciona el artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011, ya que para encontramos dentro del ámbito de aquel, se precisan trabajadores que, sin estar dados de alta, compatibilicen las prestaciones de desempleo o cualesquiera otras pensiones del sistema de la Seguridad Social. El tipo infractor aplicable a la vulneración del referido artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011, es el 22.11 LISOS<sup>9</sup> que encaja directamente con las obligaciones exigidas en el artículo 5.1. Aunque es preciso advertir que el tipo infractor del artículo 22.11 LISOS opera autónomamente del artículo 22.2 LISOS. Como quiera también que se pretende que el control exigido en el artículo 5.1 Real Decreto Ley 5/2011 se lleve a cabo en términos de razonabilidad, sólo puede imponerse a aquellos empresarios principales que contraten obras o servicios correspondientes a su propia actividad, siempre que la prestación del servicio se haga dentro del centro de trabajo de la principal y no en otros casos.

### ***1.1.3 Posibilidad de facilitar el acta de infracción en expediente ya finalizado, a un peticionario no afectado en el procedimiento. El caso de solicitud por órgano jurisdiccional.***

El análisis de la cuestión ahora objeto de discusión, es decir, el derecho de los ciudadanos al acceso a los registros y archivos, que establece el artículo 13.d) LPACAP del acceso a la información pública, archivos y registros, debe ser reconducida de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico.

La posibilidad de concurrencia de la condición de interesado en un simple peticionario de información interesado en tener información sancionatoria sobre un tercero, resulta excluida cuando la infracción no afecta directamente al mismo. En relación con ello, es de señalar que la posibilidad de generación de la condición de interesado y configuración de facultades del mismo ha de ponerse en relación con la regulación del artículo 20.4 LOITSS

---

<sup>9</sup> No comprobar por los empresarios que contraten o subcontraten con otros la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllos o que se presten de forma continuada en sus centros de trabajo, con carácter previo al inicio de la prestación de la actividad contratada o subcontratada, la afiliación o alta en la Seguridad Social de cada uno de los trabajadores que estos ocupen en los mismos durante el periodo de ejecución de la contrata o subcontrata, considerándose una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública.

El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora.

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

En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 4 LPACAP. En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.

Los procedimientos tramitados y resueltos en el ámbito de la Inspección Provincial en la actuación a seguir habrá que entender excluido<sup>10</sup> el acceso de terceros a las actas de infracción en base a lo expresado en el artículo 13.d) LPACAP del acceso a la información pública, archivos y registros, debe ser reconducida de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el resto del Ordenamiento Jurídico. Hay que tener en cuenta que muchos procedimientos se sustancian ante el órgano competente autonómico, por lo que hay que remitirse a la norma correspondiente autonómica, si bien deberá adecuarse a los principios básicos que recogen el procedimiento administrativo común para todas las Administraciones, lo que nos lleva a mantener el criterio indicado, con independencia de cuál sea la Administración resolutoria del acta de infracción.

A mayor abundamiento hay que referirse también al deber de sigilo profesional regulado por el artículo 10 LOITSS<sup>11</sup> y el artículo 10 ROFITSS.

---

<sup>10</sup> Con anterioridad, en la redacción originaria de la Ley 30/1992, ya debía entenderse resultante que el acceso a los documentos de carácter nominativo en procedimientos de carácter sancionador resulta limitado a su titular, a pesar de la dicción del preferido precepto que mencionaba que el acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo. Sin embargo, dicho ordinal fue derogado por la Disposición Final Primera.2 Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

<sup>11</sup> Los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

La otra cuestión objeto de análisis se refiere a las solicitudes por Juzgados de lo Social de actas o resoluciones como prueba en el proceso. Lo que deberá hacerse extensivo cuando el peticionario es un órgano de otro orden jurisdiccional.

El artículo 118 CE establece la obligación de todos los ciudadanos de colaborar con la Justicia manifestando que es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Además, el artículo 17.1 LOPJ regula el deber de colaboración de los funcionarios, cuando dice que todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la Ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes...

En lo concerniente a los órganos de la jurisdicción laboral, hay que considerar la aplicación subsidiaria de la LEC en lo no previsto en la LJS, conforme dispone la Disposición Final Cuarta LJS, siendo de aplicación en consecuencia el artículo 332.1 LEC relativo al deber de exhibición de entidades oficiales, que dispone que las dependencias del Estado, Comunidades Autónomas, provincias, Entidades locales y demás entidades de Derecho público no podrán negarse a expedir las certificaciones y testimonios que sean solicitados por los tribunales ni oponerse a exhibir los documentos que obren en sus dependencias y archivos, excepto cuando se trate de documentación legalmente declarada o clasificada como de carácter reservado o secreto. En este caso se dirigirá al tribunal exposición razonada sobre dicho carácter. Dicha excepción habrá que entenderla reconducida al ámbito de la normativa reguladora de los Secretos oficiales comprensivas de la Ley 7 de octubre de 1978 y el Reglamento de desarrollo de 20 de febrero de 1969.

Es pues a esta regulación a la que debe atenderse en las solicitudes de los Juzgados a que se refiere la consulta, pues en principio de manera general no cabrá considerar la documentación aludida en ella comprendida en la excepción recogida en el antes indicado precepto de la Ley de Enjuiciamiento Civil; tal excepción habrá que entenderla reconducida al ámbito de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales, desarrollada por el Reglamento de 20 de febrero de 1969.

## **1.2 El relato factico del inspector actuante.**

Dispone el artículo 53.2 LISOS que las actas de infracción de la ITSS, reflejarán los hechos constatados por el Inspector actuante<sup>12</sup>, que motivaron precisamente el acta<sup>13</sup>,

---

<sup>12</sup> Las características que debe tener el relato de hechos que sirven de base para la calificación del ilícito administrativo objeto de la sanción, debe ser suficiente; preciso en los datos de hecho<sup>12</sup>; sin vaguedades; contradicciones; reflejará los medios utilizados para la comprobación, y destacará los elementos esenciales para la calificación y graduación.

<sup>13</sup> Se considera un medio probatorio idóneo, “sin necesidad de utilizar la figura técnica de la presunción, la actuación documentada de la Inspección en el correspondiente acta, que reúne los requisitos normativamente establecidos, constituye un medio documental de prueba susceptible de ser valorado con

destacando los relevantes a efectos de la determinación y tipificación de la infracción y de la graduación de la sanción. Por su parte, el artículo 14.1.b) RGPSL lo complementa refiriéndose a los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta, consignando de igual modo si la actuación ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo.

La importancia de los hechos que comprenden el relato fáctico del acta reside en la presunción de certeza<sup>14</sup> de que gozan las actas<sup>15</sup>, pero sólo referido a los hechos recogidos como tales, a los que se le exige una descripción clara y coherente, que deberán haber sido además constatados o comprobados, amén de su consideración como relevantes a los efectos de fundamentar la infracción cometida por el sujeto responsable. El inspector deberá dejar constancia en el acta de todos aquellos hechos que pueden tener incidencia en el procedimiento sancionador que se inicia con la incoación del acta.

El inspector a partir del relato factico, procederá a deducir la existencia de infracción, precisamente consecuencia de la valoración de los mismos. Esa valoración de los hechos descritos lleva al inspector a identificar el precepto sustantivo vulnerado, que a su vez deberá estar debidamente tipificado, para que puede ser calificado como falta sancionable merecedora, en consecuencia, de iniciar el correspondiente procedimiento sancionador, levantando acta de infracción.

En relación con la valoración de los hechos, siendo habitual que el inspector casi de manera automática, una vez descritos los mismos, admitiendo que vulneran el ordenamiento jurídico y además se encuentran tipificados, sin más procede a levantar el acta de infracción, siendo en la sustanciación del procedimiento donde el órgano que lo resuelve lleva a cabo el necesario juicio culpabilidad del sujeto responsable. Me inclino porque dicho juicio lo realice el propio inspector en cualquier caso y sin perjuicio de que

---

capacidad, a la vista de su resultado, para destruir la presunción iuris tantum en que consiste la presunción de inocencia, sin perjuicio claro está, de que su resultado deba ser contrastado con el de otros medios de prueba utilizado en el proceso”, conforme dispone la STS 5 de octubre de 1980, entre ellos, cuando se invoca la presunción de existencia de un contrato de trabajo conforme a lo dispuesto en el artículo 8.1 ET (Criterio Técnico N° 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS).

<sup>14</sup> La presunción de certeza se limita sólo a los hechos que por su objetividad son susceptibles de percepción directa por el inspector o subinspector<sup>14</sup>, o a los inmediatamente deducibles de aquellos o acreditados por medios de prueba consignados en la propia acta como pueden ser documentos o declaraciones incorporadas a la misma. No se reconoce esta presunción de certeza a las simples apreciaciones globales, juicios de valor o calificaciones jurídicas. Esta presunción desplaza al administrado la carga de la prueba, pero no exime a la Administración de consignar los medios probatorios o de convicción necesarios que eviten toda opacidad que impide, por un lado, a los Tribunales el control de la actividad administrativa, y por el otro, no se aviene con la posibilidad real de defensa que el art. 24 CE exige respetar a la actividad sancionadora de la Administración. Precisamente esto ahora relatado sirvió de base para la anulación de un acta por la STS 19 de enero de 1996, que anuló un acta por connivencia entre el empresario y el trabajador a fin de obtener fraudulentamente prestaciones de desempleo.

<sup>15</sup> Artículo 15 RGPSL manifiesta que las actas extendidas por la ITSS tienen naturaleza de documentos públicos. Las actas formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el artículo anterior estarán dotadas de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 LOITSS.

lo vuelva a practicar el órgano resolutorio, siempre que el inspector decida incoar el acta de infracción.

El art. 14.1.b) RGPLSL, establece la obligación de consignar en el texto del acta si la actuación inspectora ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo<sup>16</sup>.

### **1.3 La tipificación de la infracción y su calificación.**

El artículo 53.1 b) y c) LISOS dispone que las actas de infracción de la ITSS, reflejarán la infracción que se impute, con expresión del precepto vulnerado, así como la calificación de la infracción, en su caso la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación. El reflejo de la infracción que se le imputa al sujeto responsable y su tipificación en norma con rango suficiente satisfacen las exigencias de todo orden sancionador, basado en los principios de legalidad y tipicidad.

El principio de tipicidad supone que la infracción cometida por el sujeto responsable esté tipificada como falta en el momento de producirse la conducta infractora. El principio de legalidad exige que la norma que recoge los tipos infractores, ostente rango legal. Al efecto dispone el artículo 53.1 CE que “...sólo por Ley...”, que ahora deberá ser puesto en relación con el artículo 25 CE, que establece 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”. El TC<sup>17</sup> ya exigió debido cumplimiento a lo que llamó garantías “material y formal” del artículo 25.1 CE, obligando a que el reconocimiento de la potestad sancionadora de la Administración, como la descripción de las infracciones y sanciones deberán ser dispuestas en cualquier caso mediante normas con rango de Ley. Ello no obsta a que la Ley sea desarrollada reglamentariamente, en los términos dispuestos en el artículo 27.3 LRJSP, cuando dice que las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

El artículo 27.1 y 2 LRJSP se refiere, con carácter general, al principio de tipicidad manifestando al efecto que sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley,

---

<sup>16</sup> Las actas de infracción que se formalizan por expediente administrativo, basadas en comunicaciones de agentes de autoridad, policía municipal, guardia civil, etc..., frecuentes respecto a los trabajadores extranjeros en situación irregular, requieren actuaciones comprobatorias inspectoras, ya que los hechos comprobados por los agentes de la autoridad aun tratándose de denuncias cualificadas no gozan de la presunción de certeza en el orden laboral (Criterio Técnico núm. 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS).

<sup>17</sup> STC 3/1988.

sin perjuicio de lo dispuesto para la Administración Local en el Título XI de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Las infracciones administrativas se clasificarán por la Ley en leves, graves y muy graves. Únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes.

Destacar el contenido del artículo 27.4 LRJSP que prohíbe la aplicación analógica de las normas definidoras de infracciones y sanciones.

### ***1.3.1 La infracción como vulneración del derecho sustantivo y su tipificación. Señalamientos del precepto sustantivo infringido y precepto tipificado.***

Las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar la infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados, y su calificación<sup>18</sup>. Cuando se hace referencia a la “infracción”, lo es al comportamiento descrito en la norma como tal, con expresión del artículo o artículos específicamente vulnerados. Cosa distinta es la tipificación de la infracción, para lo cual hay que acudir a la norma que tipifica las conductas ilícitas, para que éstas puedan ser sancionadas. En el caso de la LISOS, la tipificación califica la infracción como leve, grave o muy grave. Es de suma importancia en el ámbito del Derecho administrativo sancionador la individualización de la infracción tipificada, de tal forma que sí la infracción de la norma sustantiva no es susceptible de encaje tipificado, el hecho ilícito no es susceptible de ser sancionado.

El inspector deberá concretar la infracción tipificada, ajustándola a lo prevenido en el articulado de la norma, que en el ámbito social del Derecho suele circunscribirse a la LISOS. Pero ocurre que, en la descripción del tipo, pudiera ser que se consideren varias conductas tipificadas. Entonces, el inspector deberá individualizar cuál de ellas son las que encarnan el tipo de infracción. Así, por ejemplo, si se vulnera la jornada máxima legal, la infracción será al artículo 34 ET, en relación con la norma convencional correspondiente. Dicha infracción se encuentra tipificada en el artículo 7.5 LISOS, que se refiere a la transgresión de las normas y los límites legales o pactados en materia de jornada, trabajo nocturno, horas extraordinarias, horas complementarias, descansos, vacaciones, permisos y, en general, el tiempo de trabajo a que se refieren los artículos 12, 23 y 34 a 38 ET. En la descripción del tipo infractor para el caso objeto de análisis, deberá ser circunscrito de manera exclusiva a la transgresión de las normas y los límites legales o pactados en materia de jornada.

---

<sup>18</sup> Artículo 14.1.c) RGPSL.

Conforme dispone el artículo 14.1.c) RGPSL, el inspector hará constar en el acta la infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados, y su calificación. Se refiere a una suerte de doble señalamiento, sustantivo y tipificador.

### ***1.3.2 Los tipos abiertos y la forma de proceder del inspector a la hora de su utilización. Los supuestos tipos en blanco.***

Existen algunos casos de tipos abiertos, pocos desde luego, pero algunos dignos de mención. Así el artículo 6.6 LISOS alude en relación con las infracciones laborales leves a “cualesquiera otros incumplimientos que afecten a obligaciones meramente formales o documentales”. También el artículo 7.10 LISOS califica como grave las infracciones laborales que establezcan condiciones de trabajo inferiores a las establecidas legalmente o por convenio colectivo, así como los actos u omisiones que fueren contrarios a los derechos de los trabajadores reconocidos en el artículo 4 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores... Ambos son considerados “cajones de sastre” porque se acude a ellos cuando es difícil el encaje del precepto infringido en otro tipo infractor específico. Ante el dilema que se le presenta al inspector, éste deberá aclarar con mayor precisión cual es la conducta o la omisión en cuya virtud se levanta acta de infracción. En caso contrario y en trámite de alegaciones, el sujeto responsable podría alegar indefensión en cuanto que podría considerar vulnerado su elemental derecho de defensa.

Podría pensarse sobre la ilicitud de estos preceptos, incluso su inconstitucionalidad, cosa sobre la que hasta la fecha no ha habido ningún pronunciamiento al respecto.

En relación con los tipos de infracción en blanco, hemos de acudir al ejemplo por antonomasia y que aparece recogido en el artículo 12.16 LISOS, que se refiere a “unos especiales tipos de infracción grave” en materia de prevención de riesgos laborales, en cuanto que advierte comprendido dentro de los mismos aquellos que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y especialmente en nueve materias desgranadas en los apartados a), hasta la i). Como quiera que la norma hace expresa mención a ciertos incumplimientos a los que la norma otorga especial relieve, sin embargo, al disponer de manera expresa, “especialmente”, alude a la posibilidad de que constatado por el inspector actuante un riesgo grave para la seguridad y salud del trabajador, que no aparezca especialmente previsto en la norma, deberá individualizar el incumplimiento, describiéndolo con detalle en el cuerpo del acta para cumplir de esa forma con las previsiones previstas en los artículos 53.1.b) LISOS y 14.1.c) RGPSL, para de esa forma dejar constancia en el acta de la infracción que se le imputa al sujeto responsable. Cierta doctrina<sup>19</sup> entiende a

---

<sup>19</sup> Manuel García Fernández, M. La Ley sobre infracciones y sanciones de orden social. La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía, N° 4. (Páginas 829-841). Página 837.

contrario que no se tratan de normas en blanco, como símil a las utilizadas en el ámbito del Derecho penal para definir ciertos tipos de lo injusto, sino que nos encontramos ahora ante un caso de incumplimiento flagrante de la exigencia del principio de tipicidad de las infracciones.

#### 1.4 Calificación de la infracción como leve, grave o muy grave.

El artículo 1.3 LISOS dispone que las infracciones se califican como leves, graves y muy graves en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. Además, el artículo 27.2 LRJSP dispone que únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley. Dichos artículos deben ser puestos en conexión con el artículo 14.1.c) RGPSL, que exige expresamente recoger en el acta el precepto o preceptos vulnerados<sup>20</sup>, así como su calificación.

Quizás la exigencia de invocar de manera expresa la calificación de la falta está relacionada con las "diversas sanciones" a imponer como consecuencia de la comisión de una infracción calificada como leve, grave y muy grave, en los términos dispuestos en los artículos 39 a 47 LISOS<sup>21</sup>.

#### 1.5 Acumulación de infracciones en una misma acta (economía administrativa).

La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia..., con sometimiento pleno a la ley y al Derecho<sup>22</sup>. Incidiendo expresamente en la actuación inspectora, el artículo 16 RGPSL, se refiere expresamente a la "acumulación", cuando dice que en el caso de que en la misma actuación inspectora se estimasen varias presuntas infracciones, deberán acumularse en una sola acta las correspondientes a una misma materia, entendiéndose por tales las infracciones en materia de relación laboral, de prevención de riesgos laborales, en materia de Seguridad Social, en materia de colocación y empleo, en materia de emigración, de movimientos migratorios y de trabajo de extranjeros y las motivadas por obstrucción. No procederá la acumulación en los casos de tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación

<sup>20</sup> Cuando alude al término: "con expresión del precepto o preceptos vulnerados".

<sup>21</sup> Así por ejemplo el artículo 46 LISOS sobre **Sanciones** accesorias, dispone que sin perjuicio de las sanciones a que se refiere el artículo 40.1 y, salvo lo establecido en el artículo 46 bis de esta ley, los empresarios que hayan cometido las infracciones graves previstas en los apartados 3 y 6 del artículo 15 o las infracciones muy graves tipificadas en los artículos 16 y 23 de esta ley, en materia de empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo... De igual forma y a modo de ejemplo también, el artículo 46 bis LISOS establece responsabilidades empresariales específicas, a los empresarios que hayan cometido las infracciones muy graves tipificadas en los apartados 12, 13 y 13 bis) del artículo 8 y en el apartado 2 del artículo 16 de esta Ley serán sancionados, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 40, con las siguientes sanciones accesorias...

<sup>22</sup> Artículo 103.1 CE.



por los mismos hechos, cuando concurren supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, o en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional. En todo caso, la acumulación de infracciones respetará la distribución de competencias entre los órganos de la Administración General del Estado y entre la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma respectiva.

De donde se deduce que el inspector está obligado a proceder a la acumulación de infracciones por materia<sup>23</sup>, salvo que nos encontremos entre las contadas excepciones antes referidas (tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos<sup>24</sup>, cuando concurren supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria<sup>25</sup>, o en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional<sup>26</sup>).

Por último, indicar como cuarto criterio de imposibilidad de acumulación el que se refiere al respeto de la distribución de competencias entre la AGE y la Administración autonómica, en función de las transferencias asumidas por cada Comunidad Autónoma<sup>27</sup>.

## **1.6 La propuesta de sanción: graduación y cuantificación.**

Toda acta de la ITSS tiene una propuesta de sanción. De igual forma que sobre la infracción habrá que hacer el correspondiente juicio de culpabilidad, también en la sanción deberá proyectarse el principio de culpabilidad, como guía para la correcta graduación de la sanción. La sanción que se propone tiene que ser la existente en el momento de la comisión de la infracción, salvo que en el trámite procedimental apareciera otra con posterioridad, pero antes que finalice dicho trámite y fuere más favorable para el sujeto responsable<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Las normas contenidas en el Artículo 16 RGPSL tiene carácter imperativo, lo que a contrario significa que el acta debiera ser anulada en la fase de alegaciones, sin perjuicio de que se levante nueva acta.

<sup>24</sup> Artículo 34.4 LGSS: Las actas de liquidación y las de infracción que se refieran a los mismos hechos se practicarán simultáneamente por la ITSS. Las demás infracciones que se aprecien por el inspector en materia de Seguridad Social serán acumulables, con la excepción de derivación de responsabilidades, que tampoco lo serán.

<sup>25</sup> En estos casos la responsabilidad por la infracción se deriva a otro sujeto responsable por mor de la Ley, independientemente se impute la solidaridad o la subsidiariedad. Ahora bien, serán acumulables cuando exista derivación de responsabilidad por imputación solidaria o subsidiaria, y los responsables de las infracciones sean los mismos, dentro de cada materia a acumular. Las demás infracciones que se aprecien por el inspector, serán acumulables por materia de manera ordinaria, dirigiéndola de manera independiente, las que se imputen al empresario principal o titular y en su caso a las contratistas o subcontratistas.

<sup>26</sup> En estos casos, las infracciones conectadas causalmente con el accidente serán acumulables. No serán acumulables con aquellas, las demás infracciones en materia de prevención desconectadas del accidente, aunque si serán acumulables entre ellas. Esto es así a pesar de la confusa redacción del precepto invocado.

<sup>27</sup> Con carácter general, las competencias laborales y de prevención de riesgos laborales están transferidas a las CC.AA. El resto es competencia estatal.

<sup>28</sup> Aplicación retroactiva de las disposiciones sancionadoras más favorables, conforme a lo dispuesto en los artículos 9.3 y 25 CE.

La propuesta de sanción es uno de los requisitos del acta de infracción. Lo que aparece así determinado en los artículos 53.1.c) LISOS y 14.1 e) RGPSL. Las actas de infracción de la ITSS reflejarán la graduación de la sanción, la propuesta de sanción y su cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas si se denunciara más de una infracción. Se incluirán expresamente la propuesta de las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la sanción principal.

En toda propuesta de sanción, el inspector deberá especificar el grado de la sanción<sup>29</sup> como mínimo, medio o máximo, amén de concretar la cuantía, cuando sea cuantificable<sup>30</sup>.

Los criterios de graduación recogidos en el artículo 39.2.3 y 4 LISOS no podrán utilizarse para agravar o atenuar la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora o formen parte del propio ilícito administrativo<sup>31</sup>.

Cuando no se consideren relevantes a estos efectos ningunas de las circunstancias enumeradas en dichos apartados, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior<sup>32</sup>.

Se sancionará en el máximo de la calificación que corresponda toda infracción que consista en la persistencia continuada de su comisión<sup>33</sup>.

### ***1.6.1 Criterios generales de graduación.***

El artículo 39 LISOS hace referencia a los criterios de graduación de las sanciones. A tal efecto dispone que las sanciones por las infracciones tipificadas en la LISOS podrán imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo, atendiendo a los criterios que ahora dispondremos.

En relación con las circunstancias de graduación ya sean las de agravación o en su caso las de atenuación, habrá de tenerse en cuenta, que de estar incluidas en la definición del tipo infractor no podrán ser utilizadas para agravar o atenuar la sanción. Analizando cada una de las circunstancias especialmente previstas, hay que disponer lo siguiente: Grado de negligencia o intencionalidad, su aplicación como criterio de

---

<sup>29</sup> El acta de la ITSS que inicie el expediente sancionador y la resolución administrativa que recaiga, deberán explicitar los criterios de graduación de la sanción tenidos en cuenta, de entre los señalados en el artículo 39.2.3 y 4 LISOS.

<sup>30</sup> Ciertas sanciones por naturaleza no son graduables, por lo que el inspector difícilmente va a poder graduar las mismas. Ello a pesar del contenido genérico de los artículos 53.1.c) LISOS y 14.1 e) RGPSL, que obligan “en su caso” a la graduación de la sanción.

<sup>31</sup> Artículo 39.5 LISOS.

<sup>32</sup> Artículo 39.6 LISOS. En este caso no es preciso fundamentar la graduación, sólo invocar el precepto que así lo posibilita, que es el artículo 39.6 LISOS.

<sup>33</sup> Artículo 39.7 LISOS.

agravación requiere que se destaque una especial intencionalidad o negligencia, no la simple comisión.

Las sanciones se graduarán en atención a la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia<sup>34</sup>, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección<sup>35</sup>, cifra de negocios de la empresa<sup>36</sup>, número de trabajadores o de beneficiarios afectados en su caso, perjuicio causado<sup>37</sup> y cantidad defraudada, como circunstancias que puedan agravar o atenuar la graduación a aplicar a la infracción cometida. Sin perjuicio de lo anterior, cuando se trate de infracciones tipificadas en los artículos 22.3 y 23.1.b) LISOS, la sanción se impondrá en grado mínimo cuando la cuantía no ingresada, incluyendo recargos e intereses, no supere los 10.000 euros, en su grado medio cuando dicha cuantía esté comprendida entre 10.001 y 25.000 euros, y en su grado máximo cuando sea superior a los 25.000 euros. En todo caso, se impondrá la sanción en su grado máximo, cualquiera que fuera la cantidad no ingresada, cuando el sujeto responsable hubiera cotizado en cuantía inferior a la debida mediante la ocultación o falsedad de las declaraciones o datos que tenga obligación de facilitar a la Seguridad Social<sup>38</sup>.

En el supuesto de infracción en materia de integración laboral de personas con discapacidad, con la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional, tipificada en el artículo 15.3 LISOS, la sanción se impondrá en su grado máximo cuando, en los dos años anteriores a la fecha de la comisión de la infracción, el sujeto responsable ya hubiere sido sancionado en firme por incumplimiento de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional<sup>39</sup>. Ello sin perjuicio de lo prevenido en el artículo 41 LISOS para los casos de reincidencia.

Cuando los criterios de graduación no sean relevantes, procede proponer la sanción mínima, en el grado mínimo, dentro de la cuantía que corresponda a la calificación. Su omisión en el acta, su aplicación errónea o incompleta, su inclusión en la definición del ilícito administrativo, o se hagan constar otros criterios distintos de los

---

<sup>34</sup> Fraude o connivencia. Deben estar muy bien explicados los hechos y circunstancia en que se basa, ya que ha sido motivo frecuentes anulaciones o reducciones de las actas, como así ocurrió en la ya mencionada, conforme dispone la STS 19 de enero de 1996.

<sup>35</sup> Incumplimiento de las advertencias previas o requerimientos. Deben especificarse con la mayor precisión posible. En muchos casos los funcionarios actuantes han concedido aplazamientos a petición de la empresa. El simple aplazamiento no es una advertencia previa ni un requerimiento, y por lo tanto no procede aplicar el criterio.

<sup>36</sup> Cifra de negocios de la empresa. No se refiere al del centro de trabajo o sección de una empresa sujeta en ese momento a la actuación inspectora, pues lo que se aprecia es la capacidad económica global del sujeto infractor, y ha de referirse a la cifra de ventas o servicios prestados durante el último ejercicio económico. Normalmente este dato puede obtenerse de la documentación fiscal de la empresa, de la información a la Junta General de Accionistas o de la información económica al Comité de Empresa.

<sup>37</sup> Perjuicio causado. Debe referirse a los daños de contenido económico causados por la infracción y que no puedan propiamente incluirse en las “cantidades defraudadas” que deben referirse a la Seguridad Social u otros fondos públicos o a los trabajadores.

<sup>38</sup> Artículo 39.2 LISOS.

<sup>39</sup> Artículo 39.2 in fine LISOS.

tasados por Ley, reduce la sanción a la cuantía mínima del grado mínimo que corresponda a la calificación de la infracción.

### ***1.6.2 Criterios especiales de graduación en materia de prevención de riesgos laborales.***

En las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, a efectos de su graduación, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo<sup>40</sup>.
- b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades<sup>41</sup>.
- c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias<sup>42</sup>. Cuando el

---

<sup>40</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: “toda actividad es potencialmente peligrosa, pero en distinto grado, por lo que este criterio ha de ser aplicado con efectos agravatorios en aquel tipo de actividades que exigen una especial diligencia del empresario. No basta mencionar en el acta de infracción que existe peligrosidad, sino que hay que concretarla en el relato fáctico. La normativa de prevención de riesgos laborales califica expresamente una serie de actividades como peligrosas. Podemos destacar, entre otras, las relaciones establecidas en el R.D. 1627/1997 sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. En estos casos el Inspector actuante, para poder motivar la aplicación de este criterio de graduación, debe indicar la inclusión de la actividad de la empresa o centro de trabajo dentro de alguna de las declaradas como peligrosas por la norma preventiva de aplicación. Con ello no se cierran las posibilidades para la consideración de una actividad como peligrosa, pero el Inspector actuante debe motivarla con hechos constatados y reflejados en el acta, principalmente mediante la referencia a trabajos con riesgos específicos y de especial trascendencia de los que se derive, inequívocamente, la existencia de un alto índice de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales”.

<sup>41</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: “ha de valorarse la diligencia o celeridad del empresario en reparar la situación de riesgo tanto conocida (por haber sido identificado y evaluado el riesgo) o, en su caso desconocida, por no haberlo identificado o evaluado. Ha de tomarse en consideración que habitualmente se tratará de riesgos inherentes a la actividad de la empresa. Lo que se pondera es el carácter continuo o meramente puntual o esporádico de los riesgos, dado que la continuidad del riesgo en la actividad empresarial exige una mayor dedicación preventiva. En definitiva, el plus de antijuricidad vendrá determinado por la permanencia del riesgo en el tiempo y la pasividad del empresario ante el mismo. La fugacidad temporal del riesgo, que es lo que determina su carácter puntual o esporádico, implica lógicamente un menor tiempo para la respuesta y por tanto el deber de diligencia para la adopción de medidas preventivas y/o correctoras no puede ser exigido en el mismo grado, sin que ello suponga enervar la responsabilidad del empresario. Como ejemplo indicar el supuesto de carecer una máquina de la protección de los dispositivos de corte, previstos reglamentariamente, en cuyo caso el acta de infracción justifica la aplicación de la graduación a efectos agravatorios, por generar un riesgo permanente (STSJ de Extremadura 12-1-2003)”. “Por regla general, el riesgo causado por una avería en las instalaciones ha de ser considerado transitorio. No obstante, la STSJ de Madrid 7-3-2004 consideró correctamente aplicado este criterio, a efectos agravatorios, en un acta de infracción, ya que las muy frecuentes averías en las instalaciones demostraban un defectuoso diseño que generaba así un riesgo permanente, y no meramente accidental”.

<sup>42</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: “este criterio abarca no solamente los daños que ya se han producido, perfectamente constatables por el Inspector actuante en base a unos datos

criterio de graduación se refiera a la gravedad de los daños que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias o que pudieran producirse, los primeros constatables por el inspector actuante en base a unos datos objetivos, los segundos no, ya son referidos a los daños que previsiblemente pudieran producirse en el futuro. Para estos hay que advertir en contra de la utilización de razonamientos meramente especulativos o subjetivos, ya que sí así fuera no sería de aplicación el precepto que contienen este criterio de graduación en el artículo 39.3.c) LISOS por ser contrario a la seguridad jurídica.

d) El número de trabajadores afectados<sup>43</sup>.

e) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos<sup>44</sup>.

---

objetivos, sino también los daños que previsiblemente pudieran producirse en el futuro. Este criterio de graduación toma en consideración la gravedad del daño como uno de sus elementos constitutivos. Ahora bien, cuando se trata de un daño que pudiera producirse en un futuro, deben evitarse razonamientos meramente especulativos o subjetivos, por lo que resulta en este caso impropio la aplicación de este criterio por ir en contra de la seguridad jurídica del sujeto responsable.

El acta de infracción tiene que considerar expresamente la gravedad del daño producido, cuando aplica este criterio de graduación con efectos agravatorios de la sanción, si bien, en el caso de muerte resultan superfluas otras consideraciones, bastando parafrasear el precepto, como indica la STSJ del País Vasco 26-12-2002. Ha de prestarse especial consideración cuando la gravedad está contenida en la norma aplicable, como, por ejemplo, la definición de "agente químico peligroso" contenida en el artículo 2.5 del RD 374/2001".

<sup>43</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: "se trata del mismo criterio mencionado en el artículo 39.2 LISOS, por lo que pueden ser tenidas en cuenta las mismas consideraciones expuestas en el Criterio Técnico 45/2006 para las actas de obstrucción, inclusive la ponderación del número de trabajadores afectados en relación con la plantilla total de la empresa. No obstante, es preciso realizar algunas matizaciones.

El concepto de trabajador afectado adquiere en materia preventiva una dimensión especial que no tiene en otras materias.

Lo normal será que además del trabajador más directamente afectado, se amplíe el concepto a todos los trabajadores que, por el tipo o puesto de trabajo, pueden estar potencialmente expuestos al riesgo a que se refiera la infracción, aunque este riesgo no se hubiera concretado respecto ellos en la producción de un daño o siniestro. Si la infracción se refiere a todo el centro de trabajo, pueden considerarse afectados todos los trabajadores del mismo, sí el tipo es el contemplado en el artículo 12.1.b. LISOS, por falta de evaluación de riesgos. Pero resultaría incorrecto que, producido un siniestro, todos los trabajadores del centro de trabajo puedan tener la consideración de afectados, como analiza la STS 12-11-2001. En determinados supuestos, pueden tener la consideración de trabajadores afectados algunos que incluso no pertenezcan a la plantilla de la empresa infractora, como sucede en las infracciones tipificadas en los artículos 12.13 y 12.14 LISOS, sobre medidas de coordinación y prevención de trabajadores por cuenta propia o trabajadores de otras empresas que realicen actividades en los centros de trabajo de la empresa sancionada".

<sup>44</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: "este apartado engloba tanto las medidas de protección individual como las colectivas adoptadas por el empresario, amén de las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos. Pese a su mención correlativa en el mismo apartado, ha de significarse que se trata de dos conductas distintas susceptibles de ser apreciadas de forma separada y graduadas con diferente intensidad.

Las instrucciones del empresario han de ser suficientes y eficaces, no bastando la entrega de un simple manual de instrucciones. Según la STS 19 de octubre de 2000, las instrucciones empresariales en materia

f) El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos a que se refiere el artículo 43 LPRL<sup>45</sup>.

g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes<sup>46</sup>.

---

preventiva han de ser impartidas diligentemente, conteniendo cuantas previsiones y experiencias técnicas sean concurrentes para evitar los accidentes, no bastando las advertencias generales.

En principio no resulta exculpatoria de culpa la manifestación de la empresa de que el trabajador no cumplió las instrucciones preventivas dadas por la empresa, ya que según la jurisprudencia incurriría en la "culpa in vigilando". Así se establece en la STS 24-9-1996: "además de la obligación de los trabajadores de usar los medios y dispositivos de seguridad, la empresa también debe adoptar cuantas medidas fueran necesarias en orden a la plena eficacia de la debida prevención de riesgos porque no estamos ante una responsabilidad objetiva, sino ante una "culpa in vigilando", por lo que se exige a la empresa la continua vigilancia en el cumplimiento de las normas". Además, si el trabajador no cumple las instrucciones preventivas, el empresario dispone la facultad disciplinaria, incluido el despido, según STS 23 de febrero 1994 y STS 3 de marzo de 1998.

A modo de ejemplos, en relación con las medidas de protección individual o colectivas adoptadas por el empresario no puede aplicarse este criterio de graduación en el tipo infractor grave del artículo 12.16.f LISOS que se refiere a "las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y especialmente en materia de... medidas de protección colectiva o individual". Por la misma razón no puede aplicarse con el ilícito tipificado y calificado como muy grave en el artículo 13.10 LISOS aplicable para el caso de "no adoptar cualesquiera medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores". Tampoco en la infracción tipificada grave del artículo 12.8 LISOS, sobre "el incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente".

<sup>45</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: "La alusión al requerimiento del artículo 43 LPRL, deberemos incluir los incumplimientos a los requerimientos formalizados por los técnicos habilitados de las CC. AA o del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en Ceuta y Melilla, que realicen tareas de prevención en apoyo y colaboración con la ITSS. Previsión que fue impuesta en el artículo 13 de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, desarrollada en el R.D. 689/2005, de 10 de junio".

Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS:

"Los requerimientos o advertencias cuyo incumplimiento va ser tomado en consideración como criterio de graduación, deben ser recogidos expresamente en el acta de infracción y reunir los siguientes requisitos:

- Han de ser escritos y se debe tener constancia de su comunicación formal a la empresa. (Serán formulados en diligencia extendida según modelo previsto en el anexo de la Orden ESS/1452/2016, de 10 de junio, por la que se regula el modelo de diligencia de actuación ITSS).

- Harán constar las deficiencias comprobadas y el plazo para la subsanación, que ha de ser proporcionado o adecuado con las características de la inadecuación o incumplimiento.

- Los hechos respecto a los que se formuló el requerimiento incumplido deben ser coincidentes con los incluidos en el relato fáctico del acta de infracción.

- Transcurrido el plazo previsto en el requerimiento y la empresa persista total o parcialmente en la infracción advertida, se levantará por el inspector actuante el acta de infracción.

- Se excluyen de este criterio, los requerimientos específicos que se refieran a la paralización de actividades por riesgo grave e inminente, regulados en el artículo 44 LPRL, que no son verdaderos requerimientos sino mandatos imperativos, a pesar de su recurribilidad".

<sup>46</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: "La inobservancia de las propuestas de los órganos preventivos que se mencionan en el artículo 39.3.g. LISOS no está tipificada como infracción, sino como un criterio de graduación respecto a la infracción que se refiera y solamente respecto a ella, no respecto a otras que se reflejen en el acta. Se deduce del precepto cuando alude "para la corrección de las deficiencias legales existentes" que no nos estamos refiriendo a cualquier tipo de propuestas en materia

h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales<sup>47</sup>.

### **1.6.2.1 Números “clausus” o números “apertus” en la graduación de las sanciones en materia de riesgos laborales.**

El artículo 39.3 LISOS recoge los ocho criterios de graduación de las sanciones específicos en materia preventiva y que ya figuraban en el artículo 49 de la Ley 31/1995. Por otra parte, el artículo 39.2 LISOS se refiere a los criterios de graduación de las sanciones con carácter general. La cuestión objeto de debate y análisis se refiere a la posibilidad o no de aplicación de los criterios de graduación previstos por el artículo 39.2 LISOS, además de aplicar los específicamente pensados para la materia de prevención recogidos en el apartado 3 del referido artículo. La cuestión no es baladí ya que de ser posible la aplicación de ambos de manera superpuestos, estaríamos ante la posibilidad también de aplicar las cuantías sancionatorias del artículo 40.1, ostensiblemente inferiores que las previstas en el apartado 2 de dicho artículo, de aplicación exclusiva para la prevención de riesgos laborales. A tal efecto dispone el Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS, ser de aplicación lo prevenido en el artículo 39.2 LISOS en cuya virtud hemos de entender que solamente son aplicables los referidos criterios

---

preventiva, sino de aquellas que se refieran a la subsanación de infracciones concretas a la normativa vigente, no, por ejemplo, a las que se refieran a mejoras diversas que superen o sean ajenas a la normativa preventiva. Para la aplicación del criterio de graduación que examinamos debe apreciarse, por tanto, una relación directa entre los hechos constitutivos de infracción y la propuesta realizada previamente en relación con tales hechos”.

<sup>47</sup> Criterio técnico 59/2008, de 5 de marzo Dirección General ITSS: “se está refiriendo a la conducta general del empresario, por lo que, en el caso de que existan varios centros de trabajo pudiera aplicarse este criterio de graduación, sea con efectos agravantes o por el contrario atenuantes, teniendo en consideración el nivel de cumplimiento de las normas preventivas en el conjunto de los centros de trabajo de la empresa.

A la hora de valorar este criterio de graduación ha de tomarse en consideración el principio general preventivo, recogido en el artículo 14.2 LPRL: “El empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo”. A tal efecto la STSJ de Cantabria 5 de mayo de 2004, este criterio “es lógico, puesto que no puede valorarse de la misma manera el fallo ocasional de las medidas preventivas de una empresa donde en general se sigue una gestión atenta y cuidadosa de las mismas, que en otra donde se ha instalado la total despreocupación por la materia en la gestión de los procesos productivos”.

El criterio ahora analizado hace referencia a una valoración conjunta, a efectos agravatorios o atenuatorios, de la conducta empresarial precedente, de su historial preventivo y no al momento concreto de la infracción constatada, lo que implica una motivación detallada en el acta de infracción que se levante. La STSJ de Aragón 10 de abril 2001, aplica con efectos atenuatorios el bajo índice de siniestralidad acreditado por la empresa y reconocido por la autoridad laboral. El Inspector actuante debe evitar que, al enjuiciar la conducta empresarial para la aplicación, de este criterio, refleje opiniones o juicios de valor, sino que sus afirmaciones se basan en hechos constatados, al gozar sólo éstos de la presunción de certeza.

específicos que, por su carácter de "números clausus", impide la aplicación de criterios distintos, aunque resulten aplicables en otras materias.

### ***1.6.3 Criterios especiales de graduación en materia de sociedades cooperativas.***

Las infracciones en materia de sociedades cooperativas se graduarán, a efectos de su correspondiente sanción, atendiendo al número de socios afectados, repercusión social, malicia o falsedad y capacidad económica de la cooperativa.

### ***1.6.4 Pluralidad de sanciones.***

Los hechos constatados por el inspector actuante pueden infringir uno o más preceptos sustantivos, tipificados como infracción con varios niveles de gravedad o pertenecientes a materias distintas de orden social, en cuyo caso podrán ser constitutivas de una o más infracciones. Es decir, una contravención, aunque se subsuma en dos o más tipos infractores, no podrá ser sancionada por todos los tipos infractores previstos sin vulnerar el principio “non bis in ídem”, conforme dispone con carácter general el artículo 31 LRJSP, al recoger la concurrencia de sanciones. De donde se infiere que no deberán practicarse actas de infracción a un mismo sujeto responsable por los mismos hechos, ya que la actuación sancionadora conculcaría tal principio<sup>48</sup>. Hay que hacer mención al hoy derogado artículo 4.4 RD 1398/1993, de 4 de agosto, cuyo contenido sigue manteniéndose vigente por así recogerlo el sentido de la jurisprudencia, conforme a la que se dispuso en su día su contenido. Ordenaba imponer una única sanción correspondiente a la infracción más grave<sup>49</sup>, cuando de la comisión de una derive la de otra. La jurisprudencia que aplicó dicho principio al Derecho administrativo sancionador se desvió de la existente en el Derecho penal, derivada de la aplicación del artículo 71 CP, ya que según este cuando un solo hecho constituya dos o más delitos o cuando uno de ellos sea necesario para cometer otro, se impondrá la pena correspondiente al delito más grave en su grado máximo<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> No podrán sancionarse los hechos que lo hayan sido penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento.

Cuando un órgano de la Unión Europea hubiera impuesto una sanción por los mismos hechos, y siempre que no concurra la identidad de sujeto y fundamento, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo minorarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.

<sup>49</sup> Sin necesidad de agravarlo, acudiendo al grado máximo, como sí ocurre en Derecho penal.

<sup>50</sup> STS 13 de junio de 1998.



Es preciso identificar y citar cada precepto sustantivo de orden social incumplido por la acción u omisión del sujeto responsable, cuya falta tiene carácter invalidante del acta<sup>51</sup>, y el precepto que tipifica la infracción<sup>52</sup>.

No es posible la aplicación analógica de las infracciones y sanciones conforme dispone el artículo 27 LRJSP, no podrá sancionarse un supuesto diferente del contemplado en la norma, utilizando extensivamente los establecidos para conductas similares, pues en el terreno donde se mueve la potestad sancionadora está proscrita la extensión analógica de las infracciones<sup>53</sup> y ello pese a que la conducta constatada sea acreedora de reproche social<sup>54</sup>.

Cuando se produzca una pluralidad de infracciones es preciso agrupar en una sola acta<sup>55</sup> las que correspondan a la misma materia que deban ser resueltas por idéntico órgano. Estas materias son las siguientes: relación laboral, prevención de riesgos laborales, seguridad social, colocación y empleo, migraciones y extranjeros, pero no procederá la acumulación en los casos de tramitación simultánea de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos, cuando concurren supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, y en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o enfermedad profesional<sup>56</sup>.

Además también se incluirá expresamente la propuesta de las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la sanción principal<sup>57</sup>. Significa ello que, si el sujeto es responsable de una pluralidad de infracciones administrativas correspondientes a una misma materia, conllevará una propuesta de sanción cada una de ellas, amén de las sanciones accesorias que correspondan y las acompañen en su caso. En relación con las propuestas de sanción “principales”, la cuantificación en el acta será la suma aritmética de todas ellas, siempre que todas ellas sean cuantificables. El inspector deberá individualizar en el acta, la propuesta de sanción correspondiente con cada infracción, a pesar de no recogerse ello de manera expresa en el referido artículo 14 RGPSL. Lo contrario sería dejar en indefensión al sujeto responsable del acta, ya que difícilmente cumplirían las actas el principio de transparencia que debe informarlas, en cualquier caso, para poder articular convenientemente el derecho de defensa, que asiste a cualquier ciudadano en su relación con la Administración.

En el caso de que las sanciones “principales” lleven anexas sanciones accesorias, el referido artículo 14.1.e) RGPSL, dispone al efecto que en la propuesta de sanción se incluirán expresamente las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la

---

<sup>51</sup> STS 4 de septiembre de 1992

<sup>52</sup> Criterio Técnico Nº 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS.

<sup>53</sup> STS 20 de enero.

<sup>54</sup> Criterio Técnico Nº 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS.

<sup>55</sup> Las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar la propuesta de sanción, su graduación y cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas si existieren más de una infracción correspondientes a una misma materia y no son de las expresamente excluidas.

<sup>56</sup> Criterio Técnico Nº 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS.

<sup>57</sup> Artículo 14.1.e) RGPSL.

sanción principal. Será el órgano competente para resolver el expediente sancionador<sup>58</sup>, el competente para acordar la sanción accesoria, salvo que se disponga lo contrario<sup>59</sup>. Artículo 4.4 RGPSL. Ocurre en la práctica administrativa, que algunas de las sanciones accesorias que acompañan una principal, no van a ser competencia resolutoria del órgano administrativo que conocerá del procedimiento sancionador en la instancia inspectora.

Cuando proceda la aplicación de las medidas cautelares que se estimen necesarias para asegurar su eficacia y evitar los efectos del mantenimiento de la infracción, serán proporcionadas al fin que se persigue, no podrán causar perjuicios de imposible o difícil reparación y no implicarán violación de derechos amparados por las leyes, art. 14.2 RGPSL.

### ***1.6.5 El número de trabajadores, como elemento del tipo infractor o como requisito de la graduación de la sanción.***

Este requisito del acta de infracción que aparece recogido en el artículo 14.1.d) RGPSL, se refiere al número de trabajadores<sup>60</sup> y no a la identificación individualizada de cada uno de ellos, siendo exigible cuando el número de trabajadores afectados va a ser utilizado para graduar la sanción o cuando es requisito del propio tipo infractor<sup>61</sup>.

A su vez, el artículo 39.2 LISOS establece que, calificadas las infracciones, las sanciones se graduarán en atención al número de trabajadores, entre otros criterios dispuestos para la debida graduación de la sanción. Distingue entre el número de trabajadores de la empresa y el número de trabajadores afectados por la infracción en sí, en los casos de actas en materia de prevención de riesgos laborales, conforme dispone el artículo 39.3.d) LISOS<sup>62</sup>.

El número de trabajadores de la empresa y el número de trabajadores afectados debe figurar cuando sirve para graduar la sanción o para calificar la infracción, sin que

---

<sup>58</sup> Artículo 4.4 RGPSL. Ocurre en la práctica administrativa, que algunas de las sanciones accesorias que acompañan una principal, no van a ser competencia resolutoria del órgano administrativo que conocerá del procedimiento sancionador en la instancia inspectora.

<sup>59</sup> Artículo 4.4 RGPSL. Ocurre en la práctica administrativa, que algunas de las sanciones accesorias que acompañan una principal, no van a ser competencia resolutoria del órgano administrativo que conocerá del procedimiento sancionador en la instancia inspectora.

<sup>60</sup> La omisión del requisito, sólo determina la imposibilidad de considerar dicho número como criterio de graduación, pero no invalida el acta, sí los criterios utilizados omiten este. En cualquier caso, cuando se recurre al artículo 39.6 LISOS para la formalización del acta, significa ello que no se considera relevante a estos efectos, ninguna de las circunstancias enumeradas en los diferentes apartados del artículo 39 LISOS, incluido por lo tanto el número de trabajadores, en cuyo caso la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior.

<sup>61</sup> Artículo 14.1.d) RGPSL: Las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar el número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para graduar la sanción o, en su caso, calificar la infracción.

<sup>62</sup> En las sanciones por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, a efectos de su graduación, se tendrán en cuenta entre otros el criterio del número de trabajadores afectados.

tengan que coincidir ambos números. No obstante, cuando la visita resulta impedida, los afectados son la totalidad de los trabajadores de la empresa o, en su caso, del centro concreto visitado, pero, tal circunstancia numérica, no constituirá causa de agravación o atenuación, si no va unida a otras circunstancias -número de trabajadores en alta inferior al observado en la vista obstruida, etc. Cuando resulte imposible determinar el número exacto de trabajadores de la empresa o el de afectados, hay que acudir a estimaciones que deben reflejarse en el acta<sup>63</sup>.

En otros casos, como es el del artículo 22.2 LISOS, se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados, el no solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido. En este caso el trabajador afectado por la infracción, es un elemento del tipo infractor. Por lo tanto, a la hora de la graduación de la sanción, no nos remitimos al artículo 39.2 LISOS, ya que el artículo 40.1.e) LISOS dispone de reglas específicas para las sanciones a imponer cuando la infracción se encuentra tipificada en el artículo 22.2 LISOS<sup>64</sup>.

De igual forma que el anterior, el artículo 23.1 LISOS califica como muy grave en materia de Seguridad Social, la infracción consistente dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad. En este caso el trabajador afectado por la infracción, es un elemento del tipo infractor. Por lo tanto, a la hora de la graduación de la sanción, no nos remitimos al artículo 39.2 LISOS, ya que el artículo 40.1.e) LISOS dispone de reglas específicas para las sanciones a imponer cuando la infracción se encuentra tipificada en el artículo 23.1 LISOS<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Criterio Técnico N° 22/1999 de 13 de julio de 1999 (relacionado con Criterios Técnicos 3/1997 y 29/2000), Dirección General ITSS.

<sup>64</sup> Artículo 40.1.e) LISOS dispone que las infracciones señaladas en los artículos 22.2 y 23.1 LISOS se sancionarán de la forma que a continuación se exponen. La infracción grave del artículo 22.2 se sancionará con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 3.126 a 6.250 euros; en su grado medio, de 6.251 a 8.000 euros y, en su grado máximo, de 8.001 a 10.000 euros. No obstante, cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en:

- Un 20% en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 40% en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 50% en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

En ningún caso, la cuantía correspondiente a la infracción prevista en el artículo 22.2 podrá exceder de 10.000 euros.

<sup>65</sup> No obstante, cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en:

- Un 20% en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 40% en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes.
- Un 50% en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes.

## 1.7 Las sanciones accesorias.

### 1.7.1 Sanciones accesorias en materia de seguridad Social.

#### 1.7.1.1 Sanciones accesorias a los empresarios que no soliciten la afiliación o alta de los trabajadores como consecuencia de la actuación inspectora<sup>66</sup>.

Cuando la conducta del empresario dé lugar a la aplicación del tipo previsto en el artículo 22.2 LISOS<sup>67</sup>, con independencia del número de trabajadores afectados, se aplicarán las siguientes medidas:

- a) Perderán, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción. La pérdida de estas ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo afectará a los de mayor cuantía, con preferencia sobre los que la tuvieren menor en el momento de la comisión de la infracción. Este criterio ha de constar necesariamente en el acta de infracción, de forma motivada.
- b) Podrán ser excluidos del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un período máximo de un año, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción. Se excluirá en todo caso del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un periodo de cinco años, cuando la infracción cometida estuviera tipificada como muy grave en el artículo 23.1 LISOS, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.

En caso de reiteración de la conducta tipificada en el artículo 22.2 LISOS el plazo de exclusión podrá ampliarse a dos años. Se producirá la reiteración cuando entre la

---

En ningún caso, la cuantía correspondiente a la infracción prevista en el artículo 23.1.a) podrá exceder de 187.515 euros para cada una de las infracciones.

<sup>66</sup> Artículo 46.2 LISOS.

<sup>67</sup> No solicitar la afiliación inicial o el alta de los trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido. A estos efectos se considerará una infracción por cada uno de los trabajadores afectados.

comisión de dicha infracción y la anterior no hayan transcurrido más de 365 días. A estos efectos, no tendrá la consideración de reiteración la conducta empresarial que dé lugar a una pluralidad de infracciones por afectar simultáneamente a más de un trabajador.

Como criterios de graduación se aplicarán los contenidos en el artículo 39.2 de esta Ley.

### **1.7.1.2 Empresas que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social.**

El artículo 45 LISOS se refiere a las sanciones a los empresarios que colaboren voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social. Estas sanciones lo serán con independencia a lo dispuesto en el artículo 40.1 LISOS, que para el caso que nos ocupa serían las sanciones ordinarias en la materia. De ahí que el referido artículo comienza diciendo que con independencia de las sanciones que correspondan de acuerdo con el artículo 40.1 LISOS y siempre que las circunstancias del caso lo requieran, en beneficio de la corrección de deficiencias observadas en la propuesta elevada al órgano directivo responsable de la vigilancia, dirección y tutela de la Seguridad Social, se podrán aplicar, además, las siguientes sanciones:

- Suspensión temporal de la autorización para colaborar por plazo de hasta cinco años.
- Retirada definitiva de la autorización para colaborar con la pérdida de la condición de Entidad colaboradora.

### **10.7.1.3 Sanciones para los trabajadores que cometan infracciones en materia de Seguridad Social.**

Ahora, los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones de la Seguridad Social son sujetos pasivos de la actuación inspectora. La LISOS prevé una serie de especialidades cuando esto se produce. La cuestión aparece desarrollada con todo lujo de detalles en el artículo 47 LISOS.

En el caso de los solicitantes y beneficiarios de pensiones o prestaciones de Seguridad Social, incluidas las de desempleo y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, las infracciones se sancionarán:

- a) Las leves, con pérdida de la pensión o prestación durante un mes. En el caso de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial, las

infracciones leves tipificadas en los apartados 2, 3 y 4 del artículo 24 se sancionarán conforme a la siguiente escala:

- 1ª Infracción. Pérdida de un mes de prestaciones.
- 2ª Infracción. Pérdida de tres meses de prestaciones.
- 3ª Infracción. Pérdida de seis meses de prestaciones.
- 4ª Infracción. Extinción de prestaciones.

En el caso de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, la infracción leve del artículo 24.3 se sancionará conforme a la siguiente escala:

- 1ª Infracción. Pérdida de 15 días de prestación.
- 2ª Infracción. Pérdida de 1 mes y 15 días de prestación.
- 3ª Infracción. Pérdida de 3 meses de prestación.
- 4ª Infracción. Extinción de la prestación.

Se aplicarán estas escalas a partir de la primera infracción y cuando entre la comisión de una infracción leve y la anterior no hayan transcurrido más de los 365 días que establece el artículo 41.1 de esta Ley, con independencia del tipo de infracción.

b) Las graves tipificadas en el artículo 25 LISOS con pérdida de la prestación o pensión durante un período de tres meses, salvo las del artículo 25.2 y 3, respectivamente, en las prestaciones por incapacidad temporal y en las prestaciones y subsidios por desempleo, así como en la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, en las que la sanción será de extinción de la prestación.

En el caso de las prestaciones por desempleo de nivel contributivo o asistencial las infracciones graves tipificadas en el artículo 25.4 LISOS se sancionarán conforme a la siguiente escala:

- 1ª Infracción. Pérdida de 3 meses de prestaciones.
- 2ª Infracción. Pérdida de 6 meses de prestaciones.
- 3ª Infracción. Extinción de prestaciones.

En el caso de la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, la infracción grave tipificada en el artículo 25.4 b) LISOS se sancionará conforme a la siguiente escala:

1ª Infracción. Pérdida de 1 mes y 15 días de prestación.

2ª Infracción. Pérdida de 3 meses de prestación.

3ª Infracción. Extinción de la prestación.

Se aplicarán estas escalas a partir de la primera infracción y cuando entre la comisión de una infracción grave y la anterior no hayan transcurrido más de los 365 días que establece el artículo 41.1 de esta Ley, con independencia del tipo de infracción.

c) Las muy graves, con pérdida de la pensión o prestaciones durante un período de seis meses, y en el caso de las prestaciones o subsidios por desempleo o de la prestación por cese de actividad del trabajador autónomo, con la extinción.

Igualmente, se les podrá excluir del derecho a percibir cualquier prestación económica y, en su caso, ayuda de fomento de empleo durante un año, así como del derecho a participar durante ese período en formación profesional para el empleo.

d) No obstante las sanciones anteriores, en el supuesto de que la trasgresión de las obligaciones afecte al cumplimiento y conservación de los requisitos que dan derecho a la prestación, podrá la entidad gestora suspender cautelarmente la misma hasta que la resolución administrativa sea definitiva.

e) A estos efectos tendrán la consideración de beneficiarios de prestaciones por desempleo los trabajadores desempleados durante el plazo de solicitud de las prórrogas del subsidio por desempleo establecida en el artículo 279 LGSS, así como durante la suspensión cautelar o definitiva de la prestación o subsidio por desempleo, como consecuencia de un procedimiento sancionador o de lo establecido en el artículo 271 LGSS.

En el caso de trabajadores por cuenta propia o ajena, y demandantes de empleo no solicitantes ni beneficiarios de prestaciones por desempleo, o de la prestación por cese de actividad del trabajador autónomo, las infracciones se sancionarán:

a) En el caso de desempleados inscritos como demandantes de empleo en el Servicio Público de Empleo, no solicitantes ni beneficiarios de prestaciones por desempleo, las infracciones leves, graves y muy graves tipificadas en el artículo 17 LISOS se sancionarán con el cambio de la situación administrativa de su demanda de empleo de la de alta a la de baja, situación en la que

permanecerá durante uno, tres y seis meses respectivamente. En esta situación estos demandantes no participarán en procesos de intermediación laboral ni serán beneficiarios de las acciones de mejora de la ocupabilidad contempladas en las políticas activas de empleo.

No obstante, lo establecido en el párrafo anterior, estos demandantes, cuando trabajen y queden en situación de desempleo, podrán bien inscribirse nuevamente en el Servicio Público de Empleo y, en ese caso, solicitar las prestaciones y subsidios por desempleo, o bien solicitar la prestación por cese de actividad, si reúnen los requisitos exigidos para ello.

b) En el caso de trabajadores por cuenta propia o ajena que cometan las infracciones tipificadas en el artículo 17.3 LISOS, se les excluirá del derecho a percibir ayudas de fomento de empleo y a participar en acciones formativas en materia de formación profesional ocupacional y continua durante seis meses.

Las sanciones a que se refiere este artículo se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

La imposición de las sanciones por las infracciones previstas el Capítulo VI, Sección 2ª, subsección 4ª, sobre sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios en materia de empleo y de Seguridad Social, se llevará a efecto de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.4 y 5 LISOS, respetando la competencia respectiva del órgano sancionador y estableciendo la cooperación necesaria para la ejecución de la sanción impuesta, cuando la misma corresponda a la competencia de otro órgano.

En cuanto a la atribución de la competencia sancionadora, el artículo 48 LISOS ha sido redactado por la Disposición Final Primera LOITSS, establece que el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al órgano competente, según lo que reglamentariamente<sup>68</sup> se disponga. A continuación, el apartado tercero del referido artículo dispone respecto de las sanciones accesorias, que la potestad para acordarlas, establecidas en esta ley corresponderá a quien la ostente para imponer las de carácter principal de las que deriven aquéllas.

### ***1.7.2 Sanciones accesorias en materia de Empresas de Trabajo Temporal.***

---

<sup>68</sup> Reglamentariamente aparece regulado en el Capítulo VII RGPSL, comprensivo de los artículos 37 a 38 bis, donde se regula el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y de trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad.



Cuando la Empresa de Trabajo Temporal incurra en reincidencia conforme a lo dispuesto en el artículo 41.3 LISOS, en la comisión de infracciones tipificadas como muy graves en la LISOS, podrá dar lugar a la suspensión de sus actividades durante un año.

Cuando el expediente sancionador lleve aparejada la propuesta de suspensión de actividades, será competente para resolver el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales o la autoridad equivalente de las Comunidades Autónomas con competencia de ejecución de la legislación laboral. Transcurrido el plazo de suspensión, la empresa de trabajo temporal deberá solicitar nuevamente autorización administrativa que le habilite para el ejercicio de la actividad.

### ***1.7.3 Sanciones a los empresarios incursos en infracciones referidas a las subvenciones de empleo<sup>69</sup>.***

Además de las sanciones a que se refiere el artículo 40.1 LISOS y, salvo lo establecido en el artículo 46 bis LISOS referidas a responsabilidades empresariales específicas en materia de igualdad, los empresarios que hayan cometido las infracciones graves previstas en el artículo 15.3<sup>70</sup> y 6<sup>71</sup> LISOS o las infracciones muy graves tipificadas en los artículos 16<sup>72</sup> y 23<sup>73</sup> LISOS, en materia de empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo:

- a) Perderán, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción. La pérdida de estas ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo afectará a los de mayor cuantía, con preferencia sobre los que la tuvieren menor en el momento de la

---

<sup>69</sup> Artículo 46.1 LISOS.

<sup>70</sup> El incumplimiento en materia de integración laboral de personas con discapacidad de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional.

<sup>71</sup> Incumplir, los empresarios, las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas y los beneficiarios de ayudas y subvenciones públicas, las obligaciones establecidas en la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, salvo que haya dado lugar al disfrute indebido de bonificaciones en el pago de las cuotas sociales.

<sup>72</sup> Infracciones muy graves de los empresarios, de las agencias de colocación, de las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones de formación profesional para el empleo programada por las empresas y de los beneficiarios de ayudas y subvenciones en materia de empleo y ayudas al fomento del empleo en general.

<sup>73</sup> Infracciones muy graves en materia de Seguridad Social cometidas por los empresarios, entidades de formación, entidades que asuman la organización de las acciones de formación profesional para el empleo programada por las empresas, trabajadores por cuenta propia y asimilados.

comisión de la infracción. Este criterio ha de constar necesariamente en el acta de infracción, de forma motivada.

b) Podrán ser excluidos del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un período máximo de dos años, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción. Se excluirá en todo caso del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios por un periodo de cinco años, cuando la infracción cometida estuviera tipificada como muy grave en las letras d), e) y f) del apartado 1 del artículo 16 y en la letra h) del apartado 1 del artículo 23 de esta ley, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.

c) En los supuestos previstos en las letras d), e) y f) del artículo 16.1, quedan obligados, en todo caso, a la devolución de las cantidades obtenidas indebidamente y las no aplicadas o aplicadas incorrectamente.

Como criterios de graduación se aplicarán los contenidos en el artículo 39.2 de esta Ley.

#### ***1.7.4 Responsabilidades empresariales específicas de carácter accesorias en materia de igualdad<sup>74</sup>.***

Los empresarios que hayan cometido las infracciones muy graves tipificadas en el artículo 8.12<sup>75</sup> (cualquier tipo de discriminación directa o indirecta), 13<sup>76</sup> (acoso sexual) y 13 bis<sup>77</sup> (acoso moral) LISOS, serán sancionados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40.1 LISOS, con las siguientes sanciones accesorias:

a) Perderán, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, las ayudas, bonificaciones y, en

---

<sup>74</sup> Artículo 46 bis LISOS.

<sup>75</sup> Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español, así como las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación.

<sup>76</sup> El acoso sexual, cuando se produzca dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo de la misma.

<sup>77</sup> El acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial, cualquiera que sea el sujeto activo del mismo, siempre que, conocido por el empresario, éste no hubiera adoptado las medidas necesarias para impedirlo.

general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción. La pérdida de estas ayudas, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo afectará a los de mayor cuantía, con preferencia sobre los que la tuvieren menor en el momento de la comisión de la infracción. Este criterio ha de constar necesariamente en el acta de infracción de forma motivada.

b) Podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período de seis meses a dos años en los supuestos contemplados en el apartado anterior, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.

Además de lo dicho, en el caso de la infracción muy grave tipificada en el artículo 8.12 LISOS referida al supuesto de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, las sanciones accesorias descritas en párrafo anterior podrán ser sustituidas por la elaboración y aplicación de un plan de igualdad en la empresa, y siempre que la empresa no estuviere obligada a la elaboración de dicho plan en virtud de norma legal, reglamentaria o convencional, o decisión administrativa, si así se determina por la autoridad laboral competente previa solicitud de la empresa e informe preceptivo de la ITSS, en los términos que se establezcan reglamentariamente, suspendiéndose el plazo de prescripción de dichas sanciones accesorias.

En el supuesto de que no se elabore o no se aplique el plan de igualdad o se haga incumpliendo manifiestamente los términos establecidos en la resolución de la autoridad laboral, ésta, a propuesta de la ITSS, sin perjuicio de la imposición de la sanción que corresponda por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 8.17 LISOS, dejará sin efecto la sustitución de las sanciones accesorias, que se aplicarán de la siguiente forma:

a) Pérdida automática, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, de las ayudas, bonificaciones y beneficios a los que se refiere el artículo 46 bis. 1.a) LISOS, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción. La pérdida de estas ayudas, bonificaciones y beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo afectará a los de mayor cuantía, con preferencia sobre los que la tuvieren menor en el momento de la comisión de la infracción. Este criterio ha de constar necesariamente en el acta de infracción de forma motivada.

b) Exclusión del acceso a tales beneficios por un período de seis meses a dos años, a contar desde la fecha de la resolución de la autoridad laboral por la que se acuerda dejar sin efecto la suspensión y aplicar las sanciones accesorias.

Como criterios de graduación se aplicarán los contenidos en el artículo 39.2 de esta Ley.

### ***1.7.5 Responsabilidades accesorias en materia de prevención riesgos laborales.***

El artículo 40.2, dos últimos párrafos LISOS, disponen dos sanciones accesorias en materia de prevención de riesgos laborales:

- a) Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas<sup>78</sup> en la forma que se determine reglamentariamente.
- b) Las infracciones, por faltas graves y muy graves de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, de las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y de las entidades acreditadas para desarrollar o certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales, podrán dar lugar, además de a las multas previstas en este artículo, a la cancelación de la acreditación otorgada por la autoridad laboral.

### ***1.7.6 La forma de aplicación de la sanción accesoria prevista por el artículo 46.1 LISOS.***

El objeto de nuestro análisis exige considerar el contenido del artículo 46.1 LISOS, que comienza indicando que salvo que al supuesto de hecho le sea de aplicación lo previsto en el artículo 46 bis) LISOS, las actuaciones inspectoras que terminan iniciando el procedimiento de oficio, teniendo en cuenta a los efectos sancionadores el artículo 40.1 LISOS, los empresarios que hayan cometido infracciones muy graves tipificadas en los artículos 16 y 23 LISOS en materia de empleo y de protección por desempleo: perderán automáticamente las ayudas, bonificaciones y en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción; Podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios

---

<sup>78</sup> El RD 597/2007, de 4 de mayo, sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, tiene por objeto determinar la forma en que deben hacerse públicas las sanciones administrativas impuestas por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, en desarrollo de lo previsto en el artículo 40.2 LISOS. El procedimiento se iniciará de oficio, mediante propuesta contenida en acta de infracción de la ITSS. En dicha propuesta, así como en la resolución del órgano competente para resolver, deberá hacerse constar que dicha sanción será hecha pública, una vez que las sanciones adquieran firmeza, y el órgano competente que dictó la primera resolución en el procedimiento sancionador, o, en su defecto, aquel que determine la Comunidad Autónoma, ordenará que se haga pública la sanción en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma de acuerdo con el correspondiente ámbito de competencia. La publicación de la sanción se realizará en un plazo no superior a tres meses a contar desde la fecha de adquisición de firmeza del acto.

por un período máximo de un año; en los supuestos previstos en artículo 16.3<sup>79</sup> y 4<sup>80</sup> LISOS, quedan obligados en todo caso a la devolución de las cantidades obtenidas indebidamente y las no aplicadas o aplicadas incorrectamente.

La sanción accesoria prevista en el artículo 46.1 LISOS se impone de modo automático<sup>81</sup>. Sin embargo cuando nos situamos en el apartado 2, en el mismo se hace mención a la expresión "podrán<sup>82</sup>" lo que indica claramente su carácter potestativo. De donde se indica que para que este último sea operativo, deberá venir recogido primero en el acta y posteriormente en la resolución, para que se entendiera realmente impuesta y pudiera producir el efecto que pretende la administración."

En conclusión, hay que advertir al respecto que, en los supuestos de hechos contemplados, suponen la pérdida de los beneficios derivados de los programas de empleo que la empresa estuviera disfrutando.

### **1.8 Expresión del órgano administrativo competente para la resolución, así como para llevar a cabo los actos de instrucción y ordenación que conforman las actuaciones administrativas inmediatamente posteriores a la formalización del acta de infracción.**

Las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar el órgano competente<sup>83</sup> para resolver y órgano competente para realizar los actos de instrucción y ordenación del expediente sancionador y plazo para la interposición de las alegaciones ante éste, como dispone el artículo 14.1.f) RGPSL. Además del conocimiento que le aporte sobre los responsables que encarnen los órganos administrativos referidos, fundamentalmente el resolutorio, a la hora de poder argumentar su posible recusación, también indicará el plazo

---

<sup>79</sup> El falseamiento de documentos, así como la simulación de la ejecución de la acción formativa, incluida la tele formación, para la obtención o disfrute indebido de ayudas o subvenciones públicas para sí o para un tercero en materia de formación profesional para el empleo.

<sup>80</sup> Impartir formación sin estar acreditadas o, en su caso, sin haber presentado la declaración responsable de acuerdo con la normativa específica.

<sup>81</sup> Artículo 46.1a) LISOS: perderán, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción...

<sup>82</sup> Artículo 46.1b) LISOS: podrán ser excluidos del acceso a tales ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios...

<sup>83</sup> En los Criterios Técnicos Nº 17/98, 18 de junio de 1998) y 19/98, 28 de julio de 1998, en el que deberá tenerse en consideración las transferencias orgánicas de servicios operadas en los últimos años en Cataluña y el País Vasco, se fijaron criterios para determinar la autoridad competente en aquellos supuestos en que el propio contenido material del acta y los preceptos sancionadores aplicables no deducen a quién corresponde la resolución. Así, en las actas de obstrucción, se establece acudir a la orden de servicio origen de la actuación inspectora.

para la interposición del escrito de alegaciones<sup>84</sup> y demás material probatorio que se acompañe a las mismas<sup>85</sup>.

### **1.9 Inspector o subinspector que levanta el acta y su firma. La fecha del acta.**

Las actas de infracción de la ITSS habrán de indicar el funcionario que levanta el acta de infracción y firma del mismo y, en su caso, visado del Inspector de Trabajo y Seguridad Social con su firma e indicación del que la efectúe. De igual forma se hará constar la fecha del acta de infracción, conforme dispone el artículo 14.1.g) y h) RGPSL.

Hay que resaltar la importancia de la fecha que se consignará en el acta, que será la de la finalización de las actuaciones previas inspectoras y que normalmente coincidirá con la de salida de las dependencias de la inspección a los efectos de ser notificada. Dicha fecha es indicativa del inicio del procedimiento sancionador, lo que tendrá sus consecuencias en relación con el cómputo del plazo de caducidad del mismo. De igual modo, la fecha del acta, que hemos indicado da por finalizada las actuaciones inspectoras previas, en consecuencia, determinan la fecha límite para el cómputo del plazo de caducidad de nueve meses para la realización de dicha actividad inspectora previa.

#### ***1.9.1 Acta de infracción formalizada por el subinspector en los supuestos de exigencias de visado por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Control de la corrección técnica del acta de infracción. Las correcciones materiales, de hechos y los aritméticos.***

---

<sup>84</sup> El artículo 17.1 y 3 RGPSL sobre notificación de las actas de infracción y alegaciones, dispone que las actas de infracción serán notificadas al presunto sujeto o sujetos responsables en el plazo de diez días hábiles contados a partir del término de la actuación inspectora, entendiéndose por ésta la de la fecha del acta, advirtiéndoles que podrán formular escrito de alegaciones en el plazo de quince días hábiles contados desde el siguiente a su notificación, acompañado de la prueba que estimen pertinente, ante el órgano instructor del expediente y que en caso de no efectuar alegaciones, el acta de infracción podrá ser considerada propuesta de resolución, con los efectos previstos en los artículos 18 y 18 bis. Las actas de infracción y las de liquidación por los mismos hechos se notificarán al presunto sujeto o sujetos responsables simultáneamente, pudiendo ser objeto de alegaciones conforme al procedimiento establecido para las actas de liquidación, de conformidad con lo previsto en el artículo 34 RGPSL.

<sup>85</sup> Hay que tener en consideración a los efectos de los órganos instructores en ciertas materias de Seguridad Social, las modificaciones dispuestas al efecto por RD 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el RGPSL. La disposición final tercera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010 modificó el artículo 31 LGSS, hoy artículo 34 LGSS vigente, a fin de trasladar a la TGSS la competencia para elevar a definitivas las actas de liquidación extendidas por la ITSS, así como la competencia para resolver las actas de infracción coordinadas con actas de liquidación por los mismos hechos. Igualmente, la disposición final duodécima de la citada Ley modificó el artículo 48 LISOS, trasladando a la Entidad Gestora competente en función de la naturaleza de las prestaciones, la competencia para la imposición de sanciones por infracciones muy graves de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones en materia de Seguridad Social.

Comienza diciendo el artículo 14.1 LOITT que los subinspectores laborales cualquiera que sea la escala a la que se encuentren adscritos<sup>86</sup> están facultados para desarrollar las funciones inspectoras y ejercer las competencias atribuidas en este artículo, bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos<sup>87</sup>, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Lo que es materializado a los efectos del visado de las actas en aquellos casos expresamente recogidos en la norma, para que dicho acto sea llevado a cabo por un inspector. Así aparece dispuesto en el artículo 14.5.2º párrafo LOITSS, que dispone que las actas de infracción y, en su caso, de liquidación practicadas por los subinspectores Laborales, serán visadas por el inspector de Trabajo y Seguridad Social bajo cuya dirección técnica actúen<sup>88</sup>, en los términos y supuestos que se determinen reglamentariamente, en función de la naturaleza o calificación de la infracción o de la cuantía de la sanción propuesta. Encuentra su desarrollo reglamentario en el artículo 14.3 RGPSL, cuando establece que procederá el visado de las actas de infracción extendidas por los subinspectores Laborales en los supuestos que se determinen en la normativa dictada al amparo del artículo 14 LOITSS, y constará en el acta que se notifique al presunto responsable.

Conforme a lo dispuesto en el artículo único OM 12 de febrero de 1998 las actas de infracción que, en su ámbito funcional de actuación, practiquen los Subinspectores Laborales serán visadas por el inspector de Trabajo y Seguridad Social del que técnicamente dependan, cuando correspondan a infracciones cuya sanción supere la cuantía de 626 €. Significa ello que aquellas propuestas de sanción correspondientes a actas de infracción cuyas cuantías oscilen entre los 60 y 625 € no exigen ser visadas, bastando con la firma del subinspector actuante.

El artículo 14.1 g) RGPSL dispone que las actas de infracción de la ITSS habrán de reflejar, como contenido imprescindible para su correcta formalización, la indicación del funcionario que levanta el acta de infracción y firma del mismo y, en su caso, visado del Inspector de Trabajo y Seguridad Social con su firma e indicación del que la efectúe.

El visado y las facultades de control técnico del acta son cosas distintas. Así el artículo 12.1. 2º párrafo RGPSL dispone que los Jefes de las Inspecciones Provinciales y de sus Unidades especializadas podrán devolver las actas incompletas o defectuosas o que contraríen los criterios técnicos e interpretativos comunes establecidos para el desarrollo de la función inspectora, para que se corrija el defecto; en cualquier momento, dichos Jefes podrán rectificar los errores materiales y de hecho y los aritméticos, de acuerdo con el artículo 109.2 LPACAP. Lo que es desarrollado en relación con las actividades inspectoras de los subinspectores, cuando el artículo 7.2 ROFITSS manifiesta que corresponde a los inspectores, conforme al artículo 14.5 LOITSS, la dirección técnica

---

<sup>86</sup> Subinspectores Laborales, pertenecientes a la Escala de Empleo y Seguridad Social y Subinspectores Laborales, pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral.

<sup>87</sup> Artículo 26.2. 2º párrafo ROFITSS dispone a tal efecto que el inspector que esté al frente del equipo distribuirá su ejecución entre los subinspectores que lo integren, y la dirigirá y supervisará por sí mismo o mediante otro inspector adscrito al mismo equipo, con sujeción a las instrucciones que se establezcan.

<sup>88</sup> Artículo 27 ROFITSS “...las actas de infracción y las de liquidación de cuotas que procedan serán practicadas y firmadas por el subinspector o subinspectores actuantes, con el visado del inspector de Trabajo y Seguridad Social cuando proceda.

y funcional de la actividad de los subinspectores laborales, así como el visado de sus actas cuando proceda. Y el artículo 12.2 RGPSL apostilla que cuando como consecuencia del desarrollo de sus funciones se practicasen actas por los subinspectores laborales, serán supervisadas en cuanto a su corrección técnica por el inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos, que podrá devolverlas si se formularan incompletas, defectuosas o en contradicción con los criterios técnicos e interpretativos referidos en el apartado 1, para que se corrijan las deficiencias observadas, sin perjuicio del visado, si procediera.

Por último, me refiero a las llamadas correcciones de errores materiales, de hecho y aritméticos cometidos por los subinspectores laborales. La cuestión aparece contemplada en el artículo 12.1.2º párrafo in fine RGPSL que dispone que, en cualquier momento, los Jefes de las Inspecciones Provinciales y de sus Unidades especializadas podrán rectificar los errores materiales y de hecho y los aritméticos, de acuerdo con el artículo 109.2 LPACAP<sup>89</sup>.

De lo dicho se desprende que los inspectores de Trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 109.2 LPACAP, pueden proceder a rectificar los errores materiales, de hechos y aritméticos que apreciase en las actas de infracción, incoadas por el subinspector. Es decir, dicha posibilidad no incumbe en exclusividad a los Jefes de las Inspecciones Provinciales o en su caso a los Jefes de las correspondientes Unidades Especializadas. A pesar de la dicción del artículo 12.1 RGPSL, que se refiere exclusivamente a estos, pero no prohíbe que lo sea el inspector de Trabajo bajo cuya dirección técnica actúen.

### **1.10 Medidas adoptadas por el inspector actuante para asegurar la eficacia de la resolución o para evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción.**

En este apartado analizaremos las llamadas “medidas provisionales” previstas en el artículo 14.2 RGPSL que son diferentes de las otras llamadas “medidas cautelares”, recogidas en los artículos 13.4 LOITSS<sup>90</sup> y 19 ROFITSS.

---

<sup>89</sup> “Las Administraciones Públicas podrán, asimismo, rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho, o aritméticos existentes en sus actos”.

<sup>90</sup> En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social están autorizados para adoptar, en cualquier momento del desarrollo de las actuaciones inspectoras previas, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas a su fin, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de los libros, registros, documentos o información que el obligado deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones, propias o de terceros, establecidas en las normas del orden social, así como cualquier otro dato, informe, antecedente o justificante con trascendencia para la función inspectora, se conserven en soporte electrónico, deberá suministrarse en dicho soporte y en formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado en el momento en que se realice la actuación inspectora, cuando así fuese requerido.



El inspector actuante determinará en el acta las medidas que estimase necesario establecer con carácter provisional para asegurar la eficacia de la resolución y evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción, de conformidad con el artículo 56.2 LPACAP<sup>91</sup> y demás normativa de aplicación a cada caso; dichas medidas deben ser proporcionadas al caso.

### **1.11 Actas con especiales requisitos: las actas con estimación de perjuicios económicos y las actas en materia de extranjería.**

#### ***1.11.1 Las actas con estimación de perjuicios económicos.***

Dispone el artículo 14.3 RGPSL que cuando el inspector apreciara que de la infracción se derivan perjuicios económicos para los trabajadores afectados puede recoger en el acta de infracción tales perjuicios, consignando con el debido detalle los requisitos exigidos para la validez de las demandas ante el órgano jurisdiccional social. El motivo de la exigencia de estos requisitos adicionales es debido a que en la resolución que en su momento dicte la Autoridad Laboral, operará ante la Jurisdicción Social como una demanda de oficio conforme a lo previsto en los artículos 148.a) y 150 LJS, con las especialidades siguientes:

- El procedimiento se sigue de oficio aun sin la asistencia de los trabajadores, que tienen la consideración de parte, si bien no podrán desistir ni solicitar la suspensión del proceso.
- La conciliación sólo puede autorizarse por el letrado de la Administración de Justicia o por el juez cuando esté cumplidamente satisfecha la totalidad de los perjuicios causados por la infracción. Es decir, el empresario deberá acreditar el abono de las cantidades adeudadas.
- Los pactos entre trabajadores y empresarios posteriores al acta de infracción, sólo surtirán efecto si hubieren sido celebrados en presencia del inspector de Trabajo que inició el procedimiento sancionador, o en su caso ante la Autoridad Laboral ante la que se tramita el procedimiento.

---

<sup>91</sup> Antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente para iniciar o instruir el procedimiento, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia inaplazable y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar de forma motivada las medidas provisionales que resulten necesarias y proporcionadas. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas.

- Las afirmaciones de hecho que aparezcan en la resolución, que serán parte integrante del contenido de la demanda de oficio o comunicación harán fe, salvo prueba en contrario, correspondiendo toda la carga de la prueba a la parte demandada.
- La naturaleza de procedimiento de oficio, supone no solo la tramitación de oficio del mismo, sino que también la ejecución de la sentencia que se dicte, se ejecutará de oficio<sup>92</sup>.

### ***1.11.2 Las actas de infracción en materia de extranjería.***

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, atribuye a la ITSS competencias en materia de trabajo de extranjeros en España, tipificando las infracciones sobre la materia en los artículos 52, 53 y 54 LEx. En estos casos el procedimiento sancionador se iniciará por acta de infracción, conforme con lo dispuesto en el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de Orden social, correspondiendo la imposición de las sanciones al Subdelegado del Gobierno o en las Comunidades uniprovinciales, al Delegado del Gobierno.

Rige por lo tanto un peculiar procedimiento que cuenta con normativa específica contenida en la propia LEx, así como en el RGPSL y, subsidiariamente, son de aplicación las disposiciones de la LPACAP.

El artículo 13.1 RGPSL regula la iniciación del procedimiento sancionador en el orden social con carácter general y por lo tanto también en relación con lo concerniente a las actuaciones inspectoras en materia de extranjería que finalicen con la incoación de un acta de infracción. A tal efecto establece que el procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción de la ITSS, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III RGPSL.

La actividad previa se encuentra regulada por lo tanto en el RGPSL, así como la extensión del acta, las reglas sobre su contenido, la notificación al sujeto responsable y la recepción de las posibles alegaciones y pruebas a la misma. Finalizada esas actividades, la tramitación y resolución del procedimiento corresponde al órgano competente para resolver, como aparece recogido en los artículos 17.4 y 18.1 RGPSL<sup>93</sup>. Órganos que son los Delegados o Subdelegados del Gobierno. Ahora bien, resta por determinar el procedimiento administrativo aplicable en esta fase resolutoria lo que está resuelto y

---

<sup>92</sup> Artículo 150.2 LJS.

<sup>93</sup> El escrito de alegaciones y los medios de prueba de que intente valerse el sujeto o sujetos responsables se presentarán ante el órgano competente para resolver el expediente, la ordenación de la tramitación del expediente sancionador corresponderá al órgano que disponga de competencia para su resolución.

regulado en el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la LEx.

El artículo 50 LEx se remite al Reglamento de Extranjería<sup>94</sup>, al referirse a la potestad sancionadora, desarrollándose en su Capítulo IV las previsiones legales sobre infracciones en materia de extranjería y su régimen sancionador.

Regula la normativa aplicable al procedimiento sancionador, disponiendo el artículo 92.3 que, para el ejercicio de la potestad sancionadora, cuando se trate de los supuestos calificados como infracción leve previstas en el artículo 52 c), grave del artículo 53 b), en los casos de trabajadores por cuenta propia y muy grave prevista en el artículo 54.1 d) LEx, el procedimiento aplicable será el previsto en la LOITSS, en la LISOS y en los artículos 133 y 134 Reglamento de Extranjería. En éstos dos artículos se hacen reiteradas remisiones al procedimiento para la imposición de sanciones de orden social, no sólo en cuanto a la iniciación, tramitación e instrucción, sino también para la resolución por parte del órgano competente, que hemos advertido son los Subdelegado o Delegado del Gobierno, estos últimos para el caso de CC. AA uniprovinciales.

La LISOS considera que las infracciones en el orden social son las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables tipificadas y sancionadas en ella y en las demás leyes de orden social, como debemos calificar la LEx, en las materias que nos ocupan. El artículo 2.5 LISOS determina como sujetos responsables, a los empresarios y trabajadores por cuenta propia respecto de la normativa sobre trabajo de extranjeros. Estas infracciones exigen la tramitación del oportuno expediente, siguiendo el procedimiento administrativo especial contenido en el RGPSL. El artículo 4 RGPSL dispone que las infracciones serán sancionadas en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado por los órganos a los que se le haya atribuido la potestad sancionadora.

El plazo máximo para resolver los expedientes sancionadores es de seis meses, produciéndose en caso de falta de resolución en dicho plazo la caducidad del expediente, conforme dispone el artículo 20 RGPSL, y Disposición adicional única del Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre<sup>95</sup>. Dicho plazo, a diferencia de lo dispuesto para el procedimiento administrativo común, no incluye la notificación de la resolución sancionadora.

---

<sup>94</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril.

<sup>95</sup> Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobado por Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero (ROFITSS).



