



# La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: responsabilidades en materia preventiva

ANTONIO ALBESA VILALTA  
*Inspector de Trabajo y Seguridad Social.  
Técnico Superior del INSHT*

## SUMARIO

*Vigilar el cumplimiento de la legislación en materia laboral es el cometido de la actual Inspección de Trabajo y Seguridad Social, actuación que, como se verá más adelante, cumple con los requisitos que la definición de la Real Academia de la Lengua da a este vocablo: «Vigilar: Velar por una persona o cosa, o atender exacta y cuidadosamente a ella.»*

*Esta vigilancia conlleva no solamente fiscalizar el cumplimiento por todos los sujetos obligados de las leyes, normas y convenios que les afectan, sancionando las infracciones a los mismos mediante la extensión de las correspondientes actas de infracción, sino que también conlleva el asesoramiento jurídico-técnico a dichos sujetos para el más adecuado cumplimiento de sus obligaciones.*

**Palabras clave:** Inspección de Trabajo, cometidos, requisitos, ámbito de actuación.

La Inspección en materia socio-laboral dispone en España de una acreditada tradición que, prescindiendo de otros antecedentes y partiendo de su primer Reglamento, elaborado por el Instituto de Reformas Sociales el 1 de marzo de 1906, abre un proceso histórico en la regulación de la función inspectora, inicialmente referida a las relaciones laborales, para luego extender su acción a los ámbitos de la protección social, de la promoción y la protección del empleo y de las materias afines, y se extiende progresivamente a la generalidad de los sectores, superando su inicial concepción obrerista. Dicho proceso histórico desembocó en la Ley 39/1962, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, que incorporó los principios

del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 11 de julio de 1947, sobre la Inspección de la Industria y el Comercio, que España había ratificado el 14 de enero de 1960. Ley que ha estado vigente hasta el presente.»

Lo anterior es la transcripción literal del primer párrafo de la Exposición de motivos de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigente en estos momentos. En este párrafo se resume de forma concreta la importancia que para la sociedad española ha tenido y tiene la Inspección de Trabajo, la cual se ha ido reafirmando, a través de los años, al ir incorporando a sus competencias iniciales de inspección de las condiciones de seguridad y salud laboral todas las demás materias que la sociedad se ha dado para regular la relación laboral y la previsión social.

Incorporando lo dispuesto en el antedicho Convenio 81 de la OIT sobre Inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio, y en el posterior Convenio 129 de la propia OIT, sobre Inspección de Trabajo en la Agricultura, que fue ratificado por España el 11 de marzo de 1971, se constituyó en España un sistema de inspección de tipo generalista, único en el mundo, que engloba todos los aspectos socio-laborales y evita actuaciones múltiples y engorrosas para las empresas que, además de generar inconvenientes para éstas al tener que atender a inspectores de distintos estamentos o instituciones, podrían generar disparidad de criterios respecto de temas análogos correlacionados, a la par que el inspector perdería la visión global o conjunta del tema objeto de su actuación, como acontece en otros países.

Este beneficio que la sociedad española tiene no se ha perdido, afortunadamente, con el cambio que la organización del Estado ha experimentado a partir de la promulgación de nuestra Constitución en 1978 y del nacimiento del Estado de las Autonomías. No obstante, esta nueva concepción del Estado ha dado pie a la existencia de conflictos, alguno de ellos tan importante que fue objeto del recurso de inconstitucionalidad número 1.279/1988, interpuesto por el Gobierno Vasco, y que fue resuelto por la STC 195/96, de 28 de noviembre, en la que se reconoce que cada una de las Comunidades Autónomas puede dotarse de un servicio propio de inspección laboral en el ámbito de sus competencias. Pero si ello no se efectuase de forma coherente, podría tener lugar un fraccionamiento de potestades entre entidades territoriales que haría difícil el desarrollo

armónico de la propia actividad socio-laboral. Todo este conjunto de circunstancias hacía que la Ley 39/1962 se hubiese quedado totalmente obsoleta, y era preciso actualizar la Ley que ordenase la Inspección de Trabajo y Seguridad Social acorde con la Constitución y las Sentencias del Tribunal Constitucional.

Por Real Decreto 132/2000, de 4 de febrero, se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que ofrece una muy notable transformación de la institución inspectora, modernizando sus estructuras y métodos para dotarle de mayor eficacia en el cumplimiento de sus fines y, así mismo, en el reconocimiento de las garantías de seguridad jurídica del administrado.

La Ley 42/1997 parece que ha conseguido dar cumplimiento a uno de sus objetivos básicos, cual es la unidad de actuación, y el de configurar la actividad inspectora coherentemente con el modelo constitucional.

Por otra parte, y como mandato de la antedicha Ley, se ha desarrollado un nuevo Reglamento General sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, que ha sido aprobado por Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (BOE de 3 de junio), y que introduce unos requisitos de la actuación inspectora que, además de agilizar el procedimiento, dan mayores garantías a las personas sujetas a inspección. Ambas disposiciones ponen totalmente al día la regulación de las competencias y procedimientos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

*La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias.*

El Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de sus fines.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias, que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de derecho que consagra la Constitución española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo.

La función inspectora se desarrollará en su totalidad por los funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, que tiene carácter de Cuerpo Nacional. Para las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión para el ejercicio de la labor inspectora existe el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

La función inspectora de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social comprende los siguientes cometidos:

– Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias, y contenido normativo de los Convenios colectivos en los siguientes ámbitos:

1. Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.
2. Prevención de riesgos laborales.
3. Sistema de Seguridad Social.
4. Empleo y migraciones.

– Asistencia técnica:

5. Facilitar información técnica a empresas y trabajadores con ocasión del ejercicio de la función inspectora.

6. Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social cuando ésta le sea solicitada.

7. Informar, asistir y colaborar con los órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de las normas de orden social, o a la vigilancia y control de las ayudas y subvenciones públicas.

8. Emitir los informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras, cuando así lo establezca una norma legal.

– Arbitraje, conciliación y mediación:

9. La conciliación y mediación en los conflictos y huelgas cuando las mismas sean aceptadas por las partes.



*La Inspección de Trabajo debe vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa legal y reglamentaria, y el contenido normativo de los Convenios Colectivos.*

10. El arbitraje, a petición de las partes, en conflictos laborales y huelgas u otros que expresamente se soliciten.

11. La función de arbitraje por parte de la Inspección será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que ostenta la titularidad de dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia.

En el ejercicio de las antedichas funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública.

De todas la antedichas complejas funciones que le corresponden al inspector de Trabajo y Seguridad Social, centraremos nuestra atención en las derivadas de la *prevención de los riesgos laborales*.

### **COMETIDOS DE LA INSPECCIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

El artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, 31/1995, de 8 de noviembre, al tratar de los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece lo siguiente:

1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

En cumplimiento de esta misión, el inspector tendrá las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos la-

borales, así como las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VII de la presente ley (capítulo de responsabilidades y sanciones que trataremos más adelante).

b) Asesorar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.

c) Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

d) Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones, y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales.

e) Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidas en esta Ley.

f) Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores.

2. La Administración General del Estado y, en su caso, las Administraciones Autonómicas podrán adoptar las medidas precisas para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en sus respectivos ámbitos de competencia.

En el ámbito de la Administración General del Estado, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo apoyará y colaborará con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de su función de vigilancia y control prevista en el apartado anterior.

### **REQUISITOS PARA EL ACCESO A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Para el desarrollo de estas competencias que las leyes confieren a los

inspectores de Trabajo y Seguridad Social es necesario que estos funcionarios públicos tengan la adecuada formación y preparación teórica y práctica que les permita actuar con la necesaria diligencia y calidad en sus actos, y, además, que les mantenga al día en las diferentes modificaciones que experimenten las disposiciones oficiales y consensuales cuya vigilancia tienen encomendada.

Por esta razón, el artículo 20 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección, establece que para ingresar en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social es preciso:

- Ser español y mayor de edad.
- Ser titulado superior.
- Superar una oposición específica del Cuerpo.

Los temas que componen la oposición para el ingreso al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social abarcan con profusión y meticulosidad toda normativa legal y reglamentaria de los diferentes aspectos en los que la Inspección tiene competencia, siendo considerada como una de las oposiciones más fuertes para el ingreso en la función pública.

De entre los temas que el opositor debe demostrar que conoce profundamente para su ingreso en el Cuerpo de Inspección, destacan los correspondientes a la prevención de riesgos laborales, de los cuales debe dominar todos los aspectos técnico-jurídicos legales y reglamentarios.

Una vez superadas las pruebas, el inspector ingresa en el Cuerpo y pasa un período de prácticas en el que, además de seguir unos cursos de especialización, efectúa visitas a las empresas, tutelado por otro inspector, hasta que se considera apto para la ejecución de su cometido.

Dado que la normativa laboral, y en particular la relativa a prevención de riesgos laborales, es enormemente dinámica y cambiante, con incorporación de nuevos métodos o sistemas de prevención, es preciso que el inspector se mantenga al día de dichos avances, y, por ello, el propio artículo 20 de la citada Ley 42/1997, obliga a los inspectores a participar en las acciones de especialización y formación que determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, en su caso, la correspondiente Comunidad Autónoma.

Así pues, el Estado dispone de unos especialistas en Derecho del Trabajo y Seguridad Social a los que encomienda la vigilancia de la legislación y normativa de desarrollo en todos los temas en los que son competentes, confiriéndolo

*Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.*

les para ello la condición de autoridad pública.

Por otra parte, por medio de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el propio Estado facilita a los empresarios, a los trabajadores y a sus representantes en el seno de la empresa el asesoramiento técnico-jurídico para la mejor comprensión de las disposiciones legales y reglamentarias a cuyo cumplimiento están obligados.

## ÁMBITO DE ACTUACIÓN

En cuanto al ámbito de actuación del inspector de Trabajo y Seguridad Social, el artículo 4 de la Ley Ordenadora lo extiende a todas las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes, en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas de orden social, y se ejerce en:

1. Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en los que se ejecute la prestación laboral, aún cuando estén regidos o gestionados por las Administraciones públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas.

2. Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de la marina mercante y pesquera, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquéllos.

3. Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior.

4. Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

5. Las Administraciones públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones públicas en materia de protección y promoción social.

6. Las sociedades cooperativas en relación con su constitución y funcionamiento y con el cumplimiento de las normas de orden social en relación con sus socios trabajadores o socios de trabajo y con las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia.

En resumen, el ámbito de actuación del inspector de Trabajo y Seguridad Social abarca todo aquel en el que exista una relación de prestación de trabajo, o en el que se colabore con la gestión de la Seguridad Social o sea perceptor de sus prestaciones.

En cuanto al ámbito geográfico, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se extiende a todo el territorio nacional, incluidas las naves y aeronaves que circulen bajo pabellón español, si bien, a efectos de una mayor eficacia, se estructura en una autoridad central y, territorialmente, en Inspecciones Provinciales, agrupadas en cada Comunidad Autónoma. Dentro de estas Inspecciones Provinciales, a los inspectores se les asignan áreas geográficas en las diferentes comarcas o poblaciones en función de la carga de trabajo prevista y de los efectivos disponibles.

Dentro de la programación de las actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social destaca la relativa a la prevención de riesgos laborales, para la que existe una acción prioritaria y permanente, efectuándose previsiones de actuaciones en los diferentes sectores de actividad, atendiendo a los niveles de siniestralidad y a la evolución de los mismos. El sector de la construcción es, debido a su alta siniestralidad, uno de los que de forma obligada debe incluir todo inspector en sus actuaciones permanentes de vigilancia del cumplimiento de la normativa, genérica y específica, de seguridad y salud laboral. También son objeto de actuación obligada la inspección de todos los ac-

cientes mortales, muy graves o graves, y los ocurridos a los menores, cualquiera que sea su calificación, con inspección de los lugares de trabajo y de las circunstancias concurrentes en dichos accidentes.

Pasemos ahora a analizar cómo debe proceder el inspector de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de sus funciones y como sería conveniente que fuese atendido por los empresarios y sus representantes, los trabajadores y los representantes de éstos, a fin de que la actuación inspectora pueda ser lo más eficaz y rápida posible, así como lo más efectiva y útil para las partes sociales.

## LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el ejercicio de las funciones descritas, anteriormente, y según lo dispuesto en los artículos 5 y 7 de la Ley

42/1997, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública y están autorizados para:

- Entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección, y permanecer en el mismo.

- Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estime necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora.

- Examinar en el centro de trabajo, o requerir su presentación en las oficinas públicas, la documentación y los libros de la empresa con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, documentos exigidos por la normativa de prevención de riesgos

laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección.

- Tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante, y obtener copias y extractos de los documentos a que se refiere el apartado anterior.

- Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente.

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

Vemos que las facultades del inspector de Trabajo y Seguridad Social son amplias y complejas e inciden directamente en aspectos de organización y de gestión de la empresa, sin que ello signifique en absoluto su intromisión en la capacidad organizativa y directiva que corresponde a los gestores de la misma. Por ello, la colaboración de la dirección de la empresa y de todos los estamentos de la misma con el inspector actuante no sólo es recomendable, sino que resulta absolutamente necesaria para la consecución de los fines propuestos en la Ley.

## CÓMO ATENDER AL INSPECTOR DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Pero, por si ello no surgiese de forma natural y espontánea de la voluntad de las diferentes personas que componen la empresa, la Ley Ordenadora de la Inspección establece, en su artículo 11, que los empresarios, los trabajadores y los representantes de ambos, así como los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas de orden social, están obligados cuando sean requeridos para:

- Atender debidamente a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

- Acreditar su identidad y la de quienes se encuentren en los centros de trabajo.

- Colaborar con ellos con ocasión de visitas u otras actuaciones.



*El ámbito de actuación del inspector de Trabajo abarca todo aquel en el que exista una relación de prestación de trabajo.*

– Declarar ante el funcionario actuante sobre cuestiones que afecten a las comprobaciones inspectoras, así como facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

Por ello es conveniente que el empresario dé las instrucciones necesarias al personal de la empresa para que éste, y en su ausencia, pueda atender sin dilaciones al inspector que se persone a efectuar la visita al centro o lugar de trabajo.

Este deber de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se extiende a toda persona natural o jurídica, la cual está obligada, por la citada disposición legal, a proporcionar toda clase de datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores, siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros, sujetos a la acción inspectora, cuando ella sea requerida en forma, con la única limitación para los profesionales de aquellos datos confidenciales a que hubieran accedido por su prestación de asesoramiento y defensa o con ocasión de prestaciones o atenciones sanitarias, salvo conformidad previa y expresa de los interesados.

Esta amplia potestad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comporta, según el artículo 12 de la antedicha Ley Ordenadora, la obligación de los inspectores del deber de sigilo, y por ello han de considerar confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de disposiciones legales y guardar secreto y no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes que puedan haber obtenido en el desempeño de sus funciones.

Este deber de sigilo es una garantía para los sujetos a inspección y para los que inicien la actuación inspectora mediante denuncia, puesto que el denunciante no será nunca comunicado en el procedimiento inspector. Ello permite, como así acontece en muchos casos, que un empresario pueda denunciar los hechos irregulares que conozca de otra empresa que generen perjuicios a la sociedad y a la propia actividad empresarial.

## INICIO DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA

En cuanto al inicio de la actuación inspectora, el artículo 9 del Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, establece que se podrá producir por cualquiera de las siguientes formas:

a) Por orden superior de la autoridad competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica, a través de la correspondiente Jefatura de la Inspección Provincial.

b) Por orden de servicio de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus unidades especializadas, o del inspector encargado del equipo, en aplicación de los planes, programas y directrices sobre actuación de la Inspección.

c) Por petición de cualquier órgano jurisdiccional cuando determine su objeto, amplitud y finalidad.

d) Por petición concreta de los organismos de la Seguridad Social, que colaborarán con la Inspección, o a solicitud de otra Administración Pública.

e) Por propia iniciativa del inspector de Trabajo y Seguridad Social, según lo determinado en las disposiciones vigentes.

f) Por denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción.

Esta acción de denunciar por el incumplimiento en el orden social es pública y gratuita y, en consecuencia, puede ser ejercida por cualquier persona física o jurídica que se identifique en el escrito correspondiente.

## CONTENIDO DE LA DENUNCIA

El escrito de denuncia deberá contener:

– Datos de identificación personal del denunciante y su firma.

– Los hechos presuntamente constitutivos de infracción.

– Fecha y lugar de su acaecimiento.

– Identificación de los presuntamente responsables.

– Y demás circunstancias relevantes.

No se tramitarán las denuncias anónimas, las que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponda a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las que manifiestamente carezcan de fundamento o resulten ininteligibles, ni las que coincidan con asuntos de los que conozca un órgano jurisdiccional.

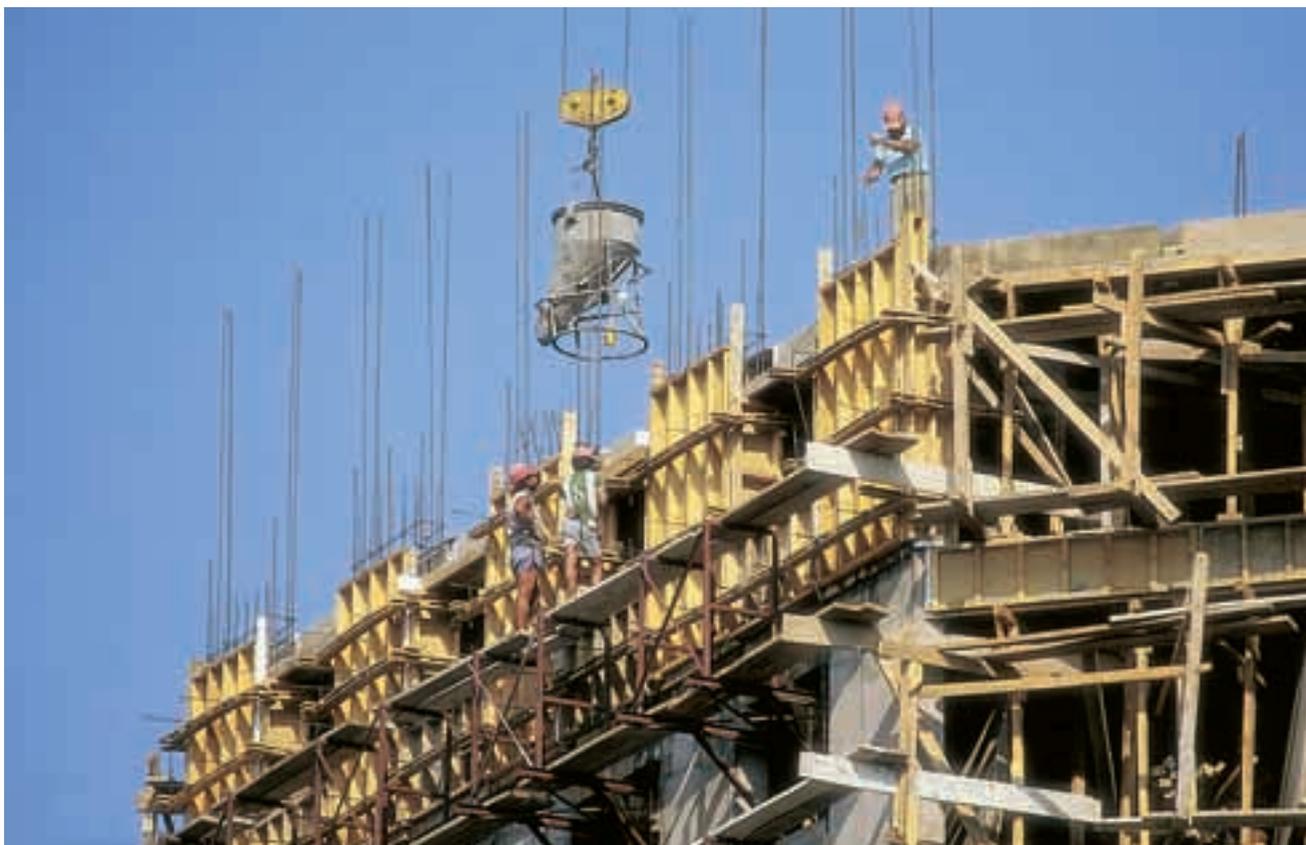
No obstante, el denunciante no podrá alegar la condición de interesado en la fase de investigación, si bien podrá tener, en su caso, la condición de interesado si se inicia el correspondiente procedimiento sancionador o liquidador en los términos previstos en el artículo 31 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992).

## FORMA DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En cuanto a la forma de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, podrá adoptar alguna de las siguientes:



*Dentro de las actividades de la Inspección de Trabajo destaca la relativa a la prevención de riesgos laborales.*



*El sector de la construcción, debido a su alta siniestralidad, es uno de los sometidos a actuaciones permanentes de vigilancia del cumplimiento de la normativa genérica y específica de seguridad y salud laboral.*

- Mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo, que podrá realizarse por uno o varios funcionarios y podrá extenderse durante el tiempo necesario.

- Mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso, o para efectuar las aclaraciones pertinentes.

- En virtud de expediente administrativo cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquélla.

Al efectuar la visita a la empresa, centro o lugar de trabajo, el inspector deberá comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que considere que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones. El inspector de Trabajo y Seguridad Social se identificará al inicio de la visita ante los sujetos inspeccionados mediante la presentación de su credencial.

En las visitas a los centros de trabajo para comprobación del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, el inspector de Trabajo y Seguridad Social, además de comunicar su presencia al

empresario o a su representante o a la persona inspeccionada, la comunicará también al Comité de Seguridad y Salud, al delegado de Prevención del centro visitado o, en su ausencia, al Comité de Empresa, a fin de que puedan acompañarle en la visita y formularle las observaciones que estimen oportunas, a menos que considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones. De no haber ninguno de los antedichos representantes de los trabajadores el inspector proseguirá la visita, si bien dará conocimiento a los delegados de Prevención del resultado de la misma, según lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

### **RESULTADO DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA**

De cada actuación que efectúe, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social extenderá diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que debe existir en cada centro de trabajo y que estará a su disposición, según se establece en el artículo 14.3 de la Ley 42/1997. Este Libro de Visitas debe reunir los

requisitos establecidos en la Resolución de 18 de febrero de 1998 (BOE del 28).

En esta diligencia, el inspector de Trabajo y Seguridad Social hará constar, de forma sucinta, lo que estime más conveniente para que la empresa objeto de la inspección tenga conocimiento claro de lo actuado, de los hechos constatados y, si practicase advertencias, requerimientos o paralizaciones de trabajos de lo que tiene que hacer. Pero el inspector no tiene obligación de indicar si extenderá o no actas de infracción o de liquidación, ni de indicar sus cuantías.

Dado que dicha diligencia es practicada por el inspector de forma manuscrita, es conveniente que el sujeto ante el cual se practica la diligencia lea cuidadosamente el contenido de la misma y, en caso de que no entendiese su contenido o no comprendiese el significado de lo diligenciado, solicite que el inspector le aclare las dudas que pudiese tener.

Según disponen los artículos 7 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y 11.1 del Real Decreto 928/1998, el inspector, una vez finalizadas las actuaciones inspectoras previas y valorados

sus resultados, podrá adoptar las siguientes medidas:

1. Advertir o requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar el procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.

2. Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se señale, adopte las medidas para el cumplimiento de la normativa de orden social, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.

3. Requerir al empresario a fin de que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.

4. Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, de infracción por obstrucción, iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta mediante práctica de actas de liquidación.

5. Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

6. Promover procedimientos de encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social que proceda, sin perjuicio del inicio del expediente liquidatorio que corresponda.

7. Instar en el correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.

8. Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o de enfermedad profesional causadas por falta de medidas de seguridad e higiene.

9. Proponer recargos o reducciones de las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en relación a empresas por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales, con sujeción a la normativa aplicable.

10. Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave o inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

11. Comunicar al organismo competente los incumplimientos que com-

*El ámbito de actuación del inspector de Trabajo y Seguridad Social abarca todo aquel en el que exista una relación de prestación de trabajo, o en el que se colabore con la gestión de la Seguridad Social o sea receptor de sus prestaciones.*

prueben en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.

12. Promover a su respectivo jefe la formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en la Ley reguladora de dicho orden jurisdiccional.

13. Cuantas otras medidas deriven de la legislación en vigor.

Vamos a analizar, con cierta profundidad, algunas de las anteriores medidas que, por su especial relación con la prevención de riesgos laborales conviene que tengamos muy claras.

## **A) Requerimiento**

El artículo 43 de la Ley de prevención de Riesgos Laborales establece la obligación del inspector, cuando éste compruebe la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención, de requerir al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización de los trabajos.

Este requerimiento es independiente de que el inspector inicie el proce-

dimiento sancionador o no; ahora bien, si no se extendiese acta de infracción y el empresario incumpliese lo requerido, el inspector procederá a extender el acta correspondiente por las infracciones cometidas.

El requerimiento formulado por el inspector de Trabajo y Seguridad Social se hará saber por escrito al empresario presuntamente responsable, señalando las anomalías o deficiencias aprobadas, con indicación del plazo para su subsanación. La plasmación escrita del requerimiento se podrá efectuar por el inspector mediante la diligencia en el Libro de Visitas o mediante escrito aparte (art. 11.2 del Real Decreto 928/1998). Dicho requerimiento se pondrá, asimismo, en conocimiento de los delegados de Prevención.

El requerimiento tiene como objeto principal solucionar, lo más rápidamente posible, las situaciones de riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores que se hallan en un puesto de trabajo o efectuando unas tareas en las que no se respeta la normativa de prevención, siempre y cuando tales infracciones no supongan para dichos trabajadores un riesgo inminente y grave para su seguridad y salud.

Este requerimiento tiene la naturaleza de una providencia de la autoridad pública competente y especializada en prevención de riesgos laborales, por lo que su incumplimiento tiene consecuencias posteriores no sólo por la iniciación de un expediente sancionador, sino por las responsabilidades de todo orden en las que incurriría el empresario si se produjese un accidente o una enfermedad profesional derivada del incumplimiento de lo requerido.

Por todo ello, el empresario debe comprender perfectamente el contenido del requerimiento formulado por el inspector y solicitar las aclaraciones que precise para su más perfecta ejecución.

Contra el requerimiento no caben alegaciones o recursos administrativos ni jurisdiccionales, pero sí que es posible exponer al inspector actuante, en el momento de la visita, los aspectos técnicos que la adopción de las medidas requeridas comporta y el tiempo que se estima necesario para ejecutarlas, todo ello con objeto de que el plazo de tiempo concedido sea lo más próximo posible al necesario para el cumplimiento del requerimiento, y si tales explicaciones no son excusas dilatorias, sino que se ajustan a una verdadera necesidad técnica, el inspector procurará tenerlas en cuenta. Si se está próximo a cumplir el plazo fijado en el requerimiento y no se ha podido finalizar totalmente la

subsanción de las deficiencias, es conveniente dirigir un escrito a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, haciendo referencia al expediente que dio origen al requerimiento y aportando las pruebas que justifiquen tal demora, para solicitar una ampliación del plazo concedido.

Tan pronto como se haya dado cumplimiento al requerimiento, es conveniente comunicarlo a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social o al inspector actuante, a fin de que procedan a la comprobación de la efectividad de las medidas adoptadas.

Con independencia de la antedicha comunicación, la comprobación del cumplimiento del requerimiento y de las medidas adoptadas por el empresario la realizará de oficio el inspector actuante finalizado el plazo concedido, procediendo en consecuencia de lo que constate.

## B) Paralización de los trabajos o tareas

Cuando el inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas (arts. 44.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales; 7.10 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección, y 11.3 del Real Decreto 928/1988 sobre Procedimiento Sancionador).

Ésta es una medida cautelar de extraordinaria importancia para salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores que el empresario ha destinado a trabajar en unas condiciones que, además de contravenir la normativa sobre prevención de riesgos, comportan una probabilidad inmediata de sufrir un accidente de trabajo o de contraer una enfermedad profesional calificable como grave.

Pero, a su vez, esta medida, que es de ejecución inmediata, comporta unos posibles perjuicios económicos para el empresario de mayor o menor importancia en función de la incidencia que en la actividad general del proceso de producción o de la actividad tenga el trabajo o tarea paralizado. Por ello, el inspector deberá actuar con la adecuada valoración de los hechos que está comprobando, puesto que, si bien las leyes dejan a «su juicio» apreciar la conveniencia de adoptar dicha medida excepcional, también le imponen la obligación de que la misma sólo pueda ser adoptada cuando concurren en los hechos comprobados las dos siguientes circunstancias: riesgo de consecuencias graves para el trabajador y riesgo de posible manifestación inmediata.

Pero, ¿qué es un riesgo «grave e inminente»? Para ello debemos acudir al artículo 4.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que lo define de la siguiente manera:

«Se entenderá como *riesgo laboral grave e inminente* aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda

suponer un daño grave para la salud de los trabajadores.

En el caso de *exposición* a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata.»

Esta definición distingue perfectamente dos situaciones que pueden darse en los puestos de trabajo y que son, por su origen o etiología, bastante diferentes:

La primera de ellas es la derivada de una situación que puede dar lugar a un accidente, es decir, a un hecho traumático consecuencia de una exposición aguda, en la que la cantidad de energía liberada por el agente causante es tal que el tiempo de exposición al mismo no tiene, prácticamente, ninguna importancia. Ésta es una situación de fácil detección a simple vista (atrapamiento en órganos móviles, caídas de altura, caídas o desprendimientos de materiales, riesgos de incendios o explosión, quemaduras con objetos calientes o con productos corrosivos, etc.).

La segunda situación que nos define la Ley es ya más compleja, puesto que se refiere a las consecuencias de deterioro de la salud de los trabajadores que tengan exposiciones crónicas a agentes susceptibles de causarles daño. Estos agentes son químicos, biológicos o físicos, y en este caso las consecuencias dependen de la exposición crónica a dichos agentes; es decir, la gravedad depende tanto de la cantidad del agente agresor como del tiempo de exposición al mismo, y, por lo tanto, esto requerirá de un proceso de determinación de ambos parámetros mediante el análisis de los agentes presentes en el medio ambiente y la medición del tiempo de exposición y, a partir de estos datos, la valoración del riesgo.

Todo lo expuesto puede dar lugar a discrepancias de criterio entre el empresario y el inspector de Trabajo y Seguridad Social ordenante de la paralización del trabajo o tarea, y por ello, la Ley 31/1995 prevé la posibilidad de impugnar tal decisión, como más adelante se explica, aunque ello no impide que la orden de ejecución de la paralización se deba cumplir de inmediato por el empresario. Incluso dicho cumplimiento de paralización debe ejecutarse aunque el procedimiento administrativo quedase inte-



Los inspectores de Trabajo están autorizados para hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores.

rrumpido por la actuación de la jurisdicción de lo penal.

La ejecución de la orden de paralización de los trabajos por riesgo o exposición inminente y grave no han de suponer perjuicio alguno para los trabajadores que pudieren verse afectados, y por ello, el artículo 44.2 de la Ley 31/1995 establece claramente que dicha paralización se entenderá sin perjuicio del pago del salario y de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

La paralización de los trabajos la deberá efectuar el inspector actuante, comunicándoselo a la empresa, por escrito, mediante notificación formal o mediante diligencia en el Libro de Visitas, señalando el alcance y la causa de la medida y dando cuenta inmediata de la misma a la autoridad laboral competente. La empresa lo pondrá en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, del Comité de Seguridad y Salud, de los delegados de Prevención o, en su ausencia, de los representantes del personal, y hará efectiva la paralización ordenada. La empresa responsable dará cuenta al inspector de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento de esta notificación.

La paralización de los trabajos se levantará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiese decretado, o por el empresario, tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Aunque la norma no explica la forma y el contenido de la comunicación que el empresario efectuará cuando decida reiniciar la actividad en el trabajo o tarea paralizada, es conveniente que la comunicación se efectúe por escrito, remitiéndola a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por el medio más rápido que el empresario estime apropiado a sus necesidades (fax, telegrama, medio telemático), pero que permita conocer fehacientemente el día y la hora de la comunicación. El contenido de ésta será lo suficiente explícito para demostrar que la empresa ha efectuado las correcciones de las causas que motivaron la paralización, incluyendo, si es posible, fotografías de lo realizado. Es muy importante que esta comunicación de reinicio del trabajo paralizado se efectúe antes. Todo ello tiene importancia porque la paralización del trabajo o tarea por riesgo inminente y grave para los trabajadores equivale a una prohibición de realizar dicho trabajo en tanto se mantengan las condiciones que



*Cuando el inspector de Trabajo compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave o inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos.*

el inspector ordenante comprobó en su visita y, por lo tanto, con independencia de que la no paralización de por sí constituye una falta muy grave, los trabajadores que efectuasen trabajos o tareas paralizadas no están cubiertos por la Seguridad Social en las prestaciones derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional, por lo que en caso de producirse alguno de estos daños a la salud de los trabajadores debería ser el empresario el que cubriese todas las prestaciones, y además las otras responsabilidades (penales, civiles y de recargo de prestaciones) se agravarían en extremo.

Con independencia de la ejecución inmediata de la paralización del trabajo o la tarea ordenada por el inspector de Trabajo y Seguridad Social, el empresario que discrepase de la procedencia de la medida por estimar que no se dan las circunstancias de gravedad del riesgo o de la inmediatez de su materialización, podrá impugnar la

decisión del inspector ante la autoridad laboral en el plazo de tres días hábiles, debiendo resolverse tal impugnación en el plazo máximo de veinticuatro horas. Tal resolución será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

### **INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y SUJETOS RESPONSABLES**

Son infracciones en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los empresarios, las de las entidades que actúen como Servicios de Prevención, las auditorías y las formativas en dicha materia y ajenas a la empresa, así como los promotores y propietarios de obras y los trabajadores por cuenta propia que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los Convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral, suje-

tos a responsabilidades conforme a la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (art. 45.1 de dicha Ley).

De este precepto se desprende claramente que para que exista infracción no es necesario que se haya producido accidente o enfermedad profesional de alguno o de varios trabajadores, sino que basta con que existan las circunstancias que hayan dado lugar a incumplimientos de las normas a las que el empresario estaba obligado por la ley.

Ahora bien, para que el incumplimiento empresarial pueda ser objeto de sanción será preciso, que aquél esté tipificado en la citada Ley 31/1995, ya que en caso contrario el inspector de Trabajo y Seguridad Social no podrá instruir el oportuno expediente sancionador.

El artículo 45.2 de la Ley 31/1998 establece que las infracciones en el ámbito laboral se califican de leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del deber infringido y a la entidad del derecho afectado, de conformidad con lo establecido en los siguientes artículos de dicha Ley:

- a) Artículo 46: Infracciones **leves**.
- b) Artículo 47: Infracciones **graves**.
- c) Artículo 48: Infracciones **muy graves**.

Del análisis del contenido de estos artículos tipificadores de las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, y a modo de regla mnemotécnica, podemos concluir que:

– Únicamente constituyen infracciones leves los incumplimientos de la normativa de prevención de la que no se deriven consecuencias inmediatas para la seguridad y salud de los trabajadores, sino sólo situaciones de disconfort o incumplimientos menores en materia de documentación y su tramitación.

– En cambio, constituyen infracciones graves todas las que:

- Tengan una incidencia directa en la posibilidad de que el trabajador pueda sufrir un daño para su seguridad o su salud.
- Se refieran a la adecuada organización y gestión de la prevención de los riesgos laborales en la empresa.
- Se refieran a la confección, registro y tramitación de la documentación esencial y necesaria para el seguimiento y control de dichas situaciones.
- Guarden relación con el derecho de la información, consulta y participación de los trabajadores en la acción preventiva.

En cuanto a los sujetos responsables, el artículo 42.1 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, establece que los empresarios, las entidades que actúen como Servicios de Prevención, las auditorías y las formativas en dicha materia y ajenas a la empresa, así como los promotores y propietarios de obras y los trabajadores por cuenta propia, que incumplan sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a la exigencia de las responsabilidades administrativas y, en su caso, a las responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.

En el apartado 2º de este mismo artículo se dispone que en las relaciones de trabajo de las empresas de trabajo temporal la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud de los trabajadores «en misión».

De estas disposiciones se desprende claramente que la responsabilidad directa recae totalmente en la empresa en la que presta servicios el trabajador, dado que es el empresario el que tiene todas las facultades organi-

*Las facultades del inspector de Trabajo y Seguridad Social son amplias y complejas e inciden directamente en aspectos de organización y de gestión de la empresa, sin que ello signifique en absoluto su intromisión en la capacidad organizativa y directiva que corresponde a los gestores de la misma.*

zativas y directivas de las tareas a ejecutar por los trabajadores y, en base a ello, tiene la obligación de garantizar la seguridad y salud de dichos trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo, según establece el artículo 14.2 de la citada Ley 31/1995. De manera que las acciones que inicie la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tendrán como sujeto responsable al empresario.

Además de esta responsabilidad directa del empresario, en los casos en los que haya contratado o subcontratado la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad que se desarrollen en su centro de trabajo se le podrá exigir su responsabilidad solidaria, como empresario principal, con dichos contratistas o subcontratistas que, durante el período de contrata, hayan infringido las obligaciones impuestas por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en relación con los trabajadores ocupados en dicho centro (art. 42.2 de la Ley 31/1995).

Esta responsabilidad solidaria del empresario principal deriva del incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 24.3 de la Ley 31/1995 de vigilar que los contratistas y subcontratistas cumplan con el deber de garantizar la seguridad y salud laboral de los trabajadores que prestan los servicios en el centro de trabajo del empresario principal. En definitiva, de lo que se trata es de conseguir que los trabajadores no pierdan su salud ni su integridad física por el hecho de que el empresario haya dispuesto una organización del trabajo consistente en que, en lugar de ejecutar el trabajo él directamente con trabajadores de su plantilla, ha optado por contratar dicho trabajo a otra empresa para que lo ejecuten los trabajadores de ésta. Pero esta libertad de opción organizativa no debe redundar en perjuicio del bienestar de los trabajadores, y por ello se obliga al empresario a vigilar que no se produzca este perjuicio, y si éste se produce, ha de responder conjuntamente con el empresario que directamente tiene la responsabilidad.

Ya se ha indicado antes que la exigencia de la responsabilidad administrativa en materia de Prevención de Riesgos Laborales es independiente y compatible con la exigencia de las responsabilidades penales y civiles, lo es con las indemnizaciones por daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora (art. 42.3 de la Ley 31/1995).

## EL PRINCIPIO *NON BIS IN IDEM*

Ahora bien, esta compatibilidad de responsabilidades y de indemnizaciones tiene que respetar el principio *non bis in idem* que el artículo 42.4 de la Ley 31/1995 establece en el sentido de que no podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados, penal o administrativamente, en los casos en los que se aprecie identidad de sujeto, hecho o fundamento.

Este principio de no repetición sancionadora es de extraordinaria importancia para la garantía de los sujetos responsables, ya que les asegura que únicamente podrán ser sancionados una sola vez por los mismos hechos. Por ello no debe llevar a la confusión de que una vez sancionado, si continúa infringiendo, no pueda volver a ser sancionado, sino que, muy al contrario, en este caso incurrirá en reincidencia, pudiendo ser sancionado con multas cuya cuantía se incrementa hasta el duplo de la correspondiente al grado de la infracción cometida.

Para asegurar este principio del *non bis in idem*, los artículos 42.4 de la Ley 31/1995 y 3 de la Ley 8/1988, de Infracciones y Sanciones al Orden Social, disponen que en el caso en el que se hubiese infringido la normativa de prevención de riesgos laborales y existiese concurrencia de actuación de la administración laboral con el orden jurisdiccional penal tendrá preferencia de actuación este último y, en consecuencia, la Administración pasará el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal, y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento. De no haberse estimado la existencia de delito, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados. En todo caso deberán cumplirse de modo inmediato las medidas administrativas adoptadas para salvaguardar la seguridad e higiene de riesgo inminente y grave (paralización de trabajo o tarea ordenada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

## ACTAS DE INFRACCIÓN

Anteriormente ya hemos visto que al constatar una o varias infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, el inspector de Trabajo y Seguridad Social deberá proceder a requerir la subsanación de los incumplimientos y, en el supuesto de que el

*De cada actuación que efectúe el inspector de Trabajo y Seguridad Social extenderá diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que debe existir en cada centro de trabajo y que estará a su disposición.*

riesgo fuese, a su entender, inminente y grave, podrá ordenar la paralización de los trabajos o tareas. Pero el artículo 45.1, 2º párrafo de la Ley 31/1995, establece que las infracciones tipificadas en dicha Ley, tal como antes se ha expuesto, serán objeto de sanción tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el procedimiento administrativo especial, establecido en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo (BOE de 3 de junio), del que analizaremos lo dispuesto en sus artículos 13 a 17.

El procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción, en la que se deberá reflejar:

- La identificación completa del presunto sujeto infractor y, en su caso, de los responsables subsidiarios o solidarios.

- Los hechos comprobados por el inspector actuante, con expresión de los más relevantes, de los medios utilizados para su comprobación y los criterios en los que fundamenta la graduación de la propuesta de sanción; asimismo, consignará si la actuación

ha sido mediante visita, comparecencia o expediente administrativo.

- La infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto o preceptos vulnerados, y su calificación.

- El número de trabajadores de la empresa y de los afectados, cuando tal dato sirva para la graduación de la sanción o la calificación de la infracción.

- La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación.

- El órgano competente para resolver y plazo para la interposición de alegaciones ante el mismo.

- El nombre y firma del inspector que levanta el acta.

- La fecha del acta de infracción.

En el caso de que en una actuación inspectora se estimasen varias presuntas infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, éstas deberán acumularse en una sola acta, salvo los hechos en los que concurren supuestos de responsabilidad solidaria o subsidiaria, o en las infracciones relacionadas causalmente con un accidente de trabajo o anteriormente enfermedad profesional.

Las actas formalizadas con los requisitos anteriormente indicados tienen la naturaleza de documentos públicos y estarán dotadas de la presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en las mismas que hayan sido constatados por el inspector actuante, salvo prueba en contrario que en defensa de los respectivos derechos e intereses puedan aportar los interesados.

Antes de proseguir con la tramitación del acta de infracción analizaremos algunos de los aspectos esenciales, ya indicados, que ésta ha de contener y sin los cuales carecería de validez.

Ante todo, la infracción que se sanciona se ha de fundamentar en unos hechos que guardan relación con la prevención de los riesgos laborales que afectan a unos determinados trabajadores de la empresa. Estos hechos deben ser relatados en el acta por el inspector de Trabajo y Seguridad Social con suficiente detalle y concreción para que no ofrezcan duda alguna sobre su existencia y sobre las consecuencias para la salud e integridad física de los trabajadores afectados.

Estos hechos relatados deben haber sido comprobados por el propio inspector de Trabajo y Seguridad Social que instruye el procedimiento sancionador, y, además, aquél debe especificar en el acta los medios utilizados para su comprobación. La Jurisprudencia no admite que las actas de infracción se extiendan en ba-



*El inspector de Trabajo puede visitar los centros o lugares de trabajo sin necesidad de aviso previo.*

se, únicamente, a informes u opiniones técnicas por muy cualificadas que sean o, que incluso, hayan sido emitidos por organismos oficiales, sino que es preciso que sea el propio inspector el que haya comprobado los hechos, si bien para ello podrá incorporar los informes que precise, los testimonios de las personas a las que llame a declarar y los resultados de las mediciones y de los análisis que se hayan ordenado por él; por ello, salvo raras excepciones, el acto de comprobación de los hechos lo realizará el inspector mediante la visita al lugar de trabajo.

Estos hechos comprobados han de ponerse en relación con la normativa de prevención de riesgos laborales, y el inspector deberá constatar los preceptos que tales hechos incumplen y reflejar en el acta de infracción los artículos y la normativa infringida.

El inspector de Trabajo y Seguridad Social procederá, a continuación, a calificar la falta cometida de leve, grave o muy grave, de conformidad con la tipificación de las infracciones dispuesta en los artículos 46, 47 y 48 de la Ley 31/1995, que antes se han relacionado.

Posteriormente, el inspector procederá a graduar la infracción, según lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 31/1995, en los grados mínimo,

medio y máximo atendiendo a los siguientes criterios:

a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en el centro de trabajo.

b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades.

c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o la deficiencia de las medidas preventivas necesarias.

d) El número de trabajadores afectados.

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.

f) El incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o los comités de Seguridad y Salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.

h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en

materia de prevención de riesgos laborales.

Como podemos observar, estos criterios que el inspector deberá considerar y que, además, deberá hacer constar explícitamente en el acta de infracción los que haya tomado para graduar la infracción, se agrupan en dos bloques, a saber:

– Los criterios contemplados en los puntos a) a d), ambos inclusive, miden el grado de peligrosidad que comporta para el trabajador el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

– Los criterios contenidos en los puntos e) a h), ambos inclusive, contemplan los aspectos de política y organización de la prevención en la empresa y el grado de interés que el empresario tiene realmente en la seguridad y salud de los trabajadores de la empresa.

Estas circunstancias demuestran que para el empresario es importante y de interés hacer bien las cosas o, por lo menos, haber puesto todo el empeño en conseguir hacerlas bien, puesto que ello dará lugar a que el inspector actuante pueda atenuar o agravar las consecuencias de la infracción y con ello la cuantía de la sanción económica.

Ahora bien, lo que no se puede modificar con la aplicación de los criterios expuestos es la calificación de la infracción cuando aquéllos estén contenidos en la descripción de la conducta infractora.

Una vez calificada y graduada la infracción, el inspector de Trabajo y Seguridad Social deberá proponer la cuantía de la sanción económica, respetando, para ello, los límites de las cuantías fijadas en el artículo 49.4 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, que son las siguientes:

a) Infracciones leves:

- Grado mínimo: de 5.000 a 50.000 pesetas.
- Grado medio: de 50.001 a 100.000 pesetas.
- Grado máximo: de 100.001 a 250.000 pesetas.

b) Infracciones graves:

- Grado mínimo: de 250.001 a 1.000.000 de pesetas.
- Grado medio: de 1.000.001 a 2.500.000 de pesetas.
- Grado máximo: de 2.500.001 a 5.000.000 de pesetas.

c) Infracciones muy graves:

- Grado mínimo: de 5.000.001 a 20.000.000 de pesetas.
- Grado medio: de 20.000.001 a 50.000.000 de pesetas.
- Grado máximo: de 50.000.001 a 100.000.000 de pesetas.

Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.

Las infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, contando desde la fecha de su comisión, prescriben:

- Las infracciones leves: al año.
- Las infracciones graves: a los tres años.
- Las infracciones muy graves: a los cinco años.

### NOTIFICACIÓN Y TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE SANCIONADOR

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 éste el de la fecha del acta, advirtiéndoles que podrán formular alegaciones en el plazo de quince días hábiles, contados desde el siguiente al de la notificación, acompañando las pruebas que se estimen oportunas ante el órgano competente para resolver el expediente y que obligatoriamente figura en el acta.

El sujeto o los sujetos imputados que formulen alegaciones frente al acta tendrán derecho a examinar en los documentos obrantes en el expediente, sin más excepciones que las necesarias para asegurar la confidencialidad del origen de cualquier queja.

Ante lo anteriormente expuesto, cuando el empresario reciba un acta de infracción deberá analizar si dispone o no de pruebas para rebatir el contenido de la misma, o explicar las causas de la infracción que no sean imputables a una acción negligente o intencionada de la misma, al objeto de ver si dispone de argumentos o de pruebas documentales que posibiliten la revisión de dicha acta y la consecución de su anulación o, en su caso, la disminución de su tipificación o de su grado que hagan disminuir la cuantía de la sanción.

En este sentido es muy importante que durante la visita del inspector de Trabajo y Seguridad Social, o en la comparecencia ante el mismo, se aporten los documentos y pruebas que eliminen toda posibilidad de inducir a confusión al inspector y que faciliten la comprensión de los hechos

*Contra las resoluciones administrativas se podrá interponer recurso ordinario en el plazo de un mes ante el órgano superior competente por razón de materia, cuya resolución agotará la vía administrativa.*

*Cuando el inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores, podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas.*

que se están comprobando. De ahí que una actitud de colaboración del empresario o de su representante y una diligencia en la aportación de datos y pruebas evitará que el inspector, que no conoce en profundidad la organización y funcionamiento particular de la empresa concreta en la que actúa, pueda verse inducido a constatar infracciones y, a partir de ahí, a iniciar un expediente sancionador que en nada favorece ni al procedimiento administrativo ni a los intereses de la propia empresa.

### ALEGACIONES AL ACTA DE INFRACCIÓN

Todas las actas de infracción deben indicar, como se ha expuesto anteriormente, la autoridad laboral con competencia para resolver ante la que pueden presentarse el escrito de alegaciones y el plazo concedido para dicho trámite. Si no se formalizase escrito de alegaciones, continuará la tramitación del procedimiento hasta dictar la resolución que corresponda, cumplimentándose, con carácter previo, el trámite de audiencia en favor del presunto responsable.

Estas alegaciones son el primer paso del que dispone el presunto sujeto infractor para presentar pruebas en relación con los hechos contenidos en el acta y con la forma y plazos que se han tramitado.

El escrito de alegaciones contra las actas deberá presentarse en el plazo improrrogable de quince días hábiles, contados desde el siguiente a su notificación.

Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta, el órgano al que corresponda resolverlas podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del funcionario que la practicó, el cual asumirá las funciones del instructor del expediente. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de la misma o indefensión por cualquier causa. Dicho informe valorará las pruebas aportadas, o que se hubiesen practicado, y las alegaciones producidas, y contendrá propuesta definitiva de resolución.

Terminada la instrucción, y antes de dictar resolución, si se hubiesen formulado alegaciones, el órgano competente para resolver el expediente dará audiencia al supuesto responsable por término de ocho días con vistas a lo actuado, siempre que de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el

acta, pudiendo formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, a cuyo término quedará visto para resolución.

En el plazo de diez días desde el momento en que finalizó la tramitación del expediente, el órgano competente dictará resolución, confirmando, modificando o dejando sin efecto la propuesta del acta. Si se dejase sin efecto el acta, se ordenará el archivo del expediente y, en su caso, el levantamiento de las medidas de carácter provisional que se hubieren adoptado. La resolución acordará la anulación del acta cuando ésta carezca de los requisitos imprescindibles para alcanzar su fin, o cuando ésta dé lugar a la indefensión de los interesados y no se hubiese subsanado en la tramitación previa a la resolución.

Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acta, sin cómputo de las interrupciones por causas imputables a los interesados o a la suspensión del procedimiento por las causas reglamentarias, se iniciará el cómputo de treinta días establecido en la Ley 30/1992, transcurridos los cuales el procedimiento caducará y se procederá a su archivo, pudiendo el interesado solici-

tar certificación en la que conste dicha circunstancia.

## RECURSOS CONTRA LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores se notificarán a los interesados, advirtiéndoles de los recursos que correspondan contra ellas, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos. Si se imponen sanciones pecuniarias, la notificación contendrá, además:

- a) El importe a ingresar.
- b) El plazo, lugar y forma de ingreso en período voluntario.
- c) La prevención de que, transcurrido dicho período sin efectuar el ingreso y de no haber interpuesto, en su caso, el recurso ordinario, se devengará inmediatamente el recargo de apremio e intereses de demora y se procederá al cobro y, en su caso, ejecución, por el procedimiento administrativo de apremio.

Cuando el acta de infracción se haya levantado con ocasión de accidente de trabajo o enfermedad profesional, se trasladará copia de la resolución confirmatoria a los trabajadores afectados, o a sus derechohabientes en caso de fallecimiento del trabajador.

Contra las resoluciones administrativas se podrá interponer recurso ordinario en el plazo de un mes ante el órgano superior competente por razón de materia, cuya resolución agotará la vía administrativa. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso ordinario sin que recaiga resolución, se podrá entender desestimado y quedará expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

Las resoluciones sancionadoras firmes en vía administrativa serán inmediatamente ejecutivas.

La recaudación de las sanciones se efectuará conforme a lo dispuesto en el reglamento por los procedimientos que cada una de las Administraciones competentes tiene establecidos.

## DISPOSICIONES DE REFERENCIA

**Ley 31/1995, de 8 de noviembre**, de Prevención de Riesgos Laborales (Capítulo VII).

**Ley 42/1997, de 14 de noviembre**, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

**Real Decreto, 132/2000, de 4 de febrero**, Reglamento de Organización y Funcionamiento de la inspección de Trabajo y Seguridad Social.



*El inspector de Trabajo también puede proponer recargos o reducciones de las primas de aseguramiento de accidentes, en relación a empresas, por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales.*