



“El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de la entidad ejecutante y no refleja necesariamente la opinión de la FUNDACIÓN para la Prevención de Riesgos Laborales”.

CENTRO DE ASISTENCIA TÉCNICA Y APOYO A EMPRESAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Actuación ante un Acta Infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales

El Acta de Infracción refleja los hechos constatados por el Inspector, que tendrán presunción de certeza, es decir, se presumen ciertos, salvo que el destinatario del Acta aporte prueba en contrario. Dicha presunción se circunscribirá a los hechos objetivos apreciados de manera directa por el Inspector, y no alcanzará a valoraciones, suposiciones o consideraciones subjetivas.

El Inspector deberá dejar constancia de las fechas de sus actuaciones comprobatorias, por cuanto las mismas pueden ser relevantes a la hora de apreciar posible caducidad del procedimiento. Tras el relato fáctico, el Inspector indicará los preceptos a su juicio infringidos.

Finalmente, tipificará la sanción, determinando qué artículo del RDL 5/2000 (art. 11 para las leves, 12 para las graves y 13 para las muy graves) entiende aplicable, establecerá su graduación y fijará la cuantía.

Por último, el Acta contendrá la información sobre el derecho que asiste al interesado de presentar alegaciones frente a la misma, indicando el plazo disponible y el organismo administrativo frente al cual presentar el escrito.

El contenido mínimo viene recogido en el artículo 14 Real Decreto 928/1998 (según RD 772/2011):

- a. 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, del presunto sujeto infractor. Si se comprobare 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.
- b. Los hechos comprobados por el funcionario actuante, con expresión de los relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta, y los criterios en que se fundamenta la graduación de la



propuesta de sanción; asimismo, consignará si la actuación ha sido mediante visita, comparecencia o por expediente administrativo.

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

d. 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.

e. La propuesta de sanción, su graduación y cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas si se denunciará más de una infracción. Se incluirán expresamente la propuesta de las sanciones accesorias que procedan como vinculadas a la sanción principal.

f. Órgano competente 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.

g. 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.

h. Fecha del acta de infracción.

Las sanciones más frecuentes son las graves en su cuantía mínima de 2.046 euros, pero no será de extrañar que la aplicación de algunas de las circunstancias agravantes (art. 39 RDL 5/2000), como la concurrencia de accidente de trabajo, el número de trabajadores afectados, la peligrosidad de la actividad que eleve la cuantía (ver artículo 40.2 RDL 5/2000) y el grado.

Asimismo, debe considerarse que las infracciones referentes a determinados aspectos (protección de la maternidad, menores de edad, trabajadores especialmente sensibles) o a determinadas actividades (reglamentariamente consideradas como peligrosas) llevarían a la tipificación de falta muy grave. Los sujetos susceptibles de ser sancionados serán el empresario (en su centro de trabajo, o cuando concorra en el centro de trabajo de otros empresarios) y en el ámbito de las obras de construcción: los promotores y propietarios de obra, los contratistas y los subcontratistas.

Los Servicios de Prevención Ajenos y las Auditorías podrán ser sancionadas además, con la cancelación de la acreditación otorgada por la autoridad laboral. Encontramos infracciones específicas para las Empresas de Trabajo Temporal (artículos 18.2.c, graves y 18.3.b, muy graves) y Empresas Usuarias (19.2.b, 19.2.f, graves y 19.3.b (muy graves).

Los trabajadores por cuenta ajena no podrán ser objeto de sanción, sino que la misma se impondría a la empresa para la cual trabajan. Por ejemplo, la falta de utilización de equipos de protección individual por parte de los trabajadores, daría lugar a sanción a la empresa.

Todo ello, por el deber empresarial de vigilancia del cumplimiento de la normativa preventiva por parte de sus empleados, para cuya consecución dispone del poder de dirección y si fuera preciso, de la potestad disciplinaria. Si bien sería teóricamente sostenible que la empresa repercutiera en el empleado, lo cierto es que dicha posibilidad será muy remota desde el momento en que el trabajador actuara en cumplimiento de las funciones encomendadas.



Frente al Acta de Infracción podrá formularse escrito de alegaciones en un plazo de quince días hábiles desde la notificación de la misma. (NOTA: No se computan ni los domingos ni los festivos, pero sí se cuentan los sábados). En el Escrito de Alegaciones y en los sucesivos trámites, se podrán formular varias pretensiones, por ejemplo:

- a. Pretensión principal: que se deje sin efecto y anule el Acta.
- b. Pretensiones subsidiarias:
 - I.- Que se califique como infracción leve en virtud de los artículos 11.4 y 11.5 del RDL 5/2000.
 - II.- Que se imponga la sanción en grado inferior a tenor de la inaplicabilidad de las circunstancias agravantes del artículo 39 del RDL 5/2000.
 - III.- Que se imponga la sanción en la cuantía mínima correspondiente al grado apreciado.

Debemos advertir que dada la presunción de certeza anteriormente comentada, cuando los hechos reflejados en el Acta sean indiscutibles, las posibilidades de conseguir su anulación serán escasas, y se limitarán a cuestiones formales, procedimentales o jurídicas. Por ejemplo, si un Inspector refleja que en una obra de construcción, se carecía de redes anti-caída, conseguir la anulación del Acta será bastante improbable; no servirá alegar que se habían comprado y estaba previsto instalarlas al día siguiente.

Las cuestiones formales pasarán por la falta de alguno de los requisitos del artículo 14 del RD 928/1998, que debe contener toda Acta de Infracción.

No obstante, la mayoría de las deficiencias no comportarán la nulidad del Acta, al ser subsanables; o en caso de anulación, podrán dar lugar a una nueva Acta basada en los mismos hechos.

En cuanto a cuestiones procedimentales, pasarían por comprobar el cumplimiento de los plazos administrativos, con especial atención a la posible caducidad del expediente:

1. Plazo de notificación: el Acta debe ser notificada dentro de los 10 días hábiles siguientes a su fecha de emisión (art. 17 RD 928/1998). No obstante, la superación de este límite no comporta la nulidad del procedimiento administrativo, por cuanto el escrito de alegaciones presentado demuestra la efectividad de la notificación de la sanción.

2. Duración de las actuaciones comprobatorias del Inspector de Trabajo:
- No podrán extenderse por más de nueve meses, meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo (art. 8.2 RD 928/1998, modificado por la Ley 13/2012 a partir del 28 de diciembre de 2012).

El cómputo podrá efectuarse desde la primera actuación (visita o solicitud de documentación) hasta la fecha del Acta. No obstante, podrá ampliarse por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad. Se entiende que se produce atendiendo al volumen de operaciones del sujeto obligado, por la dispersión



geográfica de sus actividades, y en aquellos otros supuestos que indique una norma reglamentaria.

b) Cuando en el transcurso de las mismas se descubra que el sujeto inspeccionado ha obstruido u ocultado al órgano inspector alguna de sus actividades o de las personas que las desempeñen.

c) Cuando la actuación inspectora requiera de cooperación administrativa internacional.

- No podrán quedar paralizadas por un periodo superior a cinco meses, es decir, entre un acto probatorio y otro, o entre el último y la fecha del Acta (anteriormente a la Ley 13/2012 que entró en vigor el 28 de diciembre de 2012, eran 3 meses).

- Para el cómputo de los plazos no considerará incluido el tiempo correspondiente a requerimientos de subsanación de incumplimientos previos por parte del Inspector.

En caso de apreciarse la caducidad del expediente, se decretaría el archivo del mismo, pero ello no impediría la emisión de una nueva Acta de Infracción basada en los mismos hechos, siempre que se lleven a cabo nuevas actuaciones de comprobación y los hechos no hubieran prescrito. Las comprobaciones efectuadas en las actuaciones caducadas pueden operar como antecedente para las sucesivas.

En caso de recibirse nueva Acta basada en los hechos del expediente caducado, puede recurrirse basándose en que se ha efectuado una mera remisión al procedimiento caducado, sin que conste la existencia de ningún nuevo acto de comprobación.

3. Prescripción: las infracciones leves, a los tres años las graves y a los cinco años las muy graves, es decir desde que acontecieron los hechos a la emisión del Acta. Los aspectos jurídicos pasarían por alegar, en su caso, falta de culpabilidad, tipicidad (si el tipo infractor aplicado puede ser discutible) o proporcionalidad (en función de la graduación y cuantía de la sanción, o de si se han propuesto varias sanciones en una misma Acta).

Informe del Inspector y Escrito de Nuevas Alegaciones

El organismo administrativo puede solicitar informe al Inspector de Trabajo que emitió el Acta de Infracción.

En tal caso, si el organismo administrativo comunica esta causa de suspensión al interesado, el procedimiento administrativo quedará suspendido por el tiempo que de elaboración del informe, no pudiendo exceder la suspensión de tres meses. A la vista del informe, se podrá conceder plazo (tres días) para formular nuevas alegaciones.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

La propuesta de sanción del Inspector, deberá ser confirmada por Resolución Administrativa en el plazo de seis meses a contar desde la fecha del Acta. Como ya se ha indicado, dicho plazo podrá ampliarse por el tiempo que utilizara el Inspector en elaborar su informe, con un máximo de tres meses.



Para que ello sea así, se requeriría que el organismo administrativo hubiera comunicado al sujeto sancionado la fecha de solicitud del informe al Inspector y la de recepción del mismo en el citado organismo. Transcurrido este plazo sin mediar Resolución, ni causa de suspensión legal o imputable a los interesados, se considerará la caducidad del expediente.

Del mismo modo que vimos anteriormente, la caducidad declarada no obstará al inicio de un nuevo expediente mediante nuevas actuaciones comprobatorias, con identidad de sujetos, hechos y fundamentos cuando la infracción no haya prescrito.

De mediar resolución, ésta estimará total o parcialmente las alegaciones (anulando o reduciendo el importe de sanción), o las desestimará, confirmando la sanción. En caso de ratificar la sanción, se requerirá al sujeto sancionado, el abono en el periodo voluntario de 30 días hábiles desde el siguiente a la notificación de la resolución.

RECURSO DE ALZADA

El pago de la sanción quedará suspendido en caso de formularse Recurso de Alzada en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación de la Resolución, ante el organismo competente en ella indicado.

(NOTA: Cómputo del plazo de fecha a fecha a partir del día de la notificación de la Resolución: si se recibió la Resolución el 15 de enero, el plazo expiraría el 15 de febrero).

Se trata de un plazo de los llamados preclusivos, es decir, de no interponerse recurso de alzada en tiempo, decaerá el derecho del interesado. Si el recurso se presenta fuera de plazo será desestimado por presentación extemporánea, y quedará cerrado el posterior acceso a la vía judicial. Por ello, resulta de vital importancia conocer la fecha de notificación de la Resolución, el sello de entrada, por cuanto determinará el plazo máximo de presentación del recurso.

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA

El plazo para resolver el Recurso de Alzada será de tres meses. La falta de resolución o silencio administrativo, deberá entenderse en sentido negativo, es decir, desestimatorio del recurso. La desestimación del recurso, sea expresa o por silencio, pondrá fin a la vía administrativa previa, y permitirá el acceso a la vía judicial mediante interposición de Recurso Contencioso-Administrativo.

En cuanto al pago de la sanción:

- Si se obtuvo Resolución expresa denegatoria, la misma adjuntará la orden de pago, que tendrá carácter ejecutivo.

En este momento, si no se pretende ir a juicio, se deberá abonar el importe de la sanción. Si se pretende ir a juicio, las posibilidades serían, abonar la cantidad (la más recomendable), constituir aval (genera intereses) o solicitar del Juzgado la suspensión de la ejecución de la sanción (de difícil éxito).



- Si la desestimación fue por silencio administrativo, al no mediar Resolución ni orden de pago, se podrá acudir a la vía judicial.

La sanción debería pagarse tan pronto llegue la Resolución, o a la vista de la sentencia.

DEMANDA JUZGADO DE LO SOCIAL

La Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social, atribuye a dicha jurisdicción (artículo 2.º con relación al 6.2.b) la impugnación de resoluciones administrativas recaídas en el ejercicio de la potestad sancionadora en materia laboral.

Por lo tanto, los actos administrativos dictados a partir del 11 de diciembre de 2011 (entrada en vigor de la citada Ley 36/2011) deberán ser impugnados ante la Jurisdicción Social, en detrimento de la Contencioso-Administrativa, que era competente con anterioridad.

Los plazos para interponer demanda son:

- a) Resolución desestimatoria: dos meses desde su notificación.
- b) Silencio administrativo: seis meses desde el transcurso del plazo para resolver (tres meses, como vimos anteriormente).

No obstante, dada la obligación de resolver de la Administración Pública, puede optarse por esperar a la resolución administrativa (aunque sea fuera del plazo previsto), a cuya recepción se dispondrá de dos meses para interponer la demanda ante el Juzgado de lo Social.

(NOTA: Nuevamente, el sello de entrada será de gran importancia, por cuanto determinará el plazo máximo de presentación del recurso).

Debe considerarse que de conformidad con los artículos 72 y 80.1.c de la Ley 36/2011, en la demanda no podrán alegarse, hechos o argumentos distintos a los esgrimidos en el recurso de alzada (extremo que supone una novedad, por cuanto dicha vinculación no se exigía anteriormente en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Asimismo, podrán solicitarse cuantos medios de prueba (testificales, informes periciales...) convengan para mejor defensa.

SENTENCIA

Una vez celebrado el juicio, la sentencia estimará total o parcialmente la demanda (anulando o rebajando el importe de sanción), o lo desestimará (confirmándola). De obtener un fallo favorable, el sujeto sancionado tendrá derecho a la devolución de lo abonado con devengo de intereses desde la fecha del pago. En caso de fallo desfavorable, tan solo cabrá Recurso de Suplicación si la cuantía de la sanción excediera de 18.000 euros.