



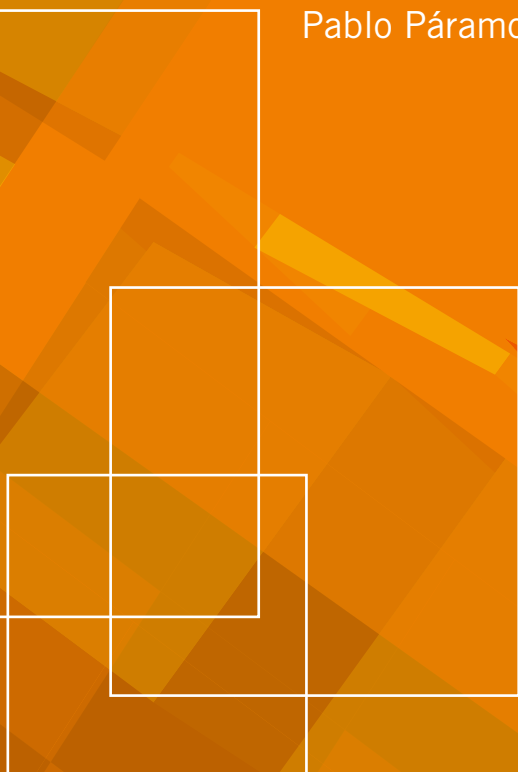
Oficina
Internacional
del Trabajo

Ginebra

LAB/ADMIN

Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo: el caso de España

Pablo Páramo Montero



Documento de Trabajo Número 13

**Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo
LAB/ADMIN**

**Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito
de la inspección del trabajo: el caso de España**

Pablo Páramo Montero

Organización Internacional del Trabajo – Geneva

Marzo 2011

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011
Primera Edición 2011

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del Protocolo 2, anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de Autor y Licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org. Las solicitudes serán bien acogidas por la Oficina Internacional del Trabajo

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan otorgado con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Páramo Montero, Pablo

Estudio sobre infracciones y sanciones en el ámbito de la inspección del trabajo : el caso de España / Pablo Páramo Montero ; Organización Internacional del Trabajo, Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). - Ginebra: OIT, 2011

1 v. (Documento de Trabajo ; Núm.13)

ISBN: 9789223248512;9789223248529 (web pdf)

International Labour Office; Labour Administration and Inspection Programme

inspección del trabajo / sanción / tribunal del trabajo / procedimiento judicial / legislación del trabajo / derecho comunitario / comentario / países de la UE

04.03.5

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT, no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no implica aprobación alguna de parte de la Oficina Internacional del Trabajo.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales, no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países, o solicitándolas directamente a la Oficina de Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211, Ginebra 22, Suiza. Los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse sin costo alguno dirigiéndose a la dirección arriba mencionada, o al correo electrónico pubvente@ilo.org

Visite nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Impreso en Suiza

Abreviaturas

CC	Código Civil
CT	Criterio Técnico
EU	European union
JHA	Justice and Home Affairs
HS&E	Health and Safety Executive
LISOS	Ley de Infracciones y sanciones del Orden Social
LOITSS	Ley Ordenadora de la inspección del trabajo y Seguridad Social
LRJAPC	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común
LPRL	Ley de Prevención de Riesgos Laborales
MS	Member States
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OSH	Occupational Health and Safety
PMCPJ	Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado
PRE	Presidencia
PREVEA	Programa de reducción Voluntaria de Accidentes
SHARP	Safety and Health Achievement Recognition Program
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
VPP	Voluntary Protection Programs

Indice

1.	Fuentes legales para la aplicación de las sanciones de la Inspección del Trabajo	1
1.1.	Legislación nacional e internacional o ley comunitaria.....	1
1.2.	Reglamentaciones	1
1.3.	Decisiones judiciales (administrativas, penales o civiles)	2
1.4.	Modificaciones legislativas recientes en este específico campo.....	2
1.5.	Exclusiones o limitaciones respecto a ciertas categorías de trabajadores en la aplicación del sistema sancionador.....	3
2.	Naturaleza y ámbito de las sanciones de la Inspección del Trabajo	5
2.1.	Tipología de sanciones y otras medidas al alcance de los inspectores del trabajo	5
2.2.	Agravación de las sanciones por reincidencia o especial gravedad.....	8
2.3.	Discreción de los inspectores para dirigir a los empleadores advertencias y/o consejos en vez de proponer sanciones.....	9
2.4.	Supuestos de obstrucción a la labor inspectora. Otros supuestos: sanción de los casos de corrupción de la labor inspectora	10
2.5.	Actualización del importe económico de las sanciones.....	10
2.6.	Adecuación del importe de las sanciones al modo de comisión de la infracción o tipo de empresa	10
2.7.	Medidas de que disponen los inspectores del trabajo para hacer ejecutar las sanciones y consecuencias de no pago por parte de los empresarios de las sanciones que se les ha impuesto.....	11
3.	Procedimientos sancionadores. Principales características (procedimiento administrativo, penal o civil).....	12
3.1.	Iniciación de los procedimientos y papel del inspector del trabajo	12
3.2.	Función de los agentes sociales en los procedimientos sancionadores.....	14
3.3.	Accesibilidad, oportunidad y coste de los procedimientos sancionadores	15
3.4.	Contribución e intervención de los inspectores del trabajo en los procedimientos sancionadores.....	16
3.5.	Sanciones y/o otros remedios disponibles por los tribunales.....	17
3.6.	Relación entre la Inspección del Trabajo y los Tribunales y/o Fiscalía.....	19
3.7.	Seguimiento de los inspectores de los casos de procedimientos judiciales	20
3.8.	Recursos contra los procedimientos sancionadores administrativos o judiciales	20
4.	Concurrencia entre procedimientos administrativos, penales o judiciales.....	21
5.	Información estadística sobre sanciones y persecuciones judiciales.....	23
5.1.	Datos estadísticos sobre sanciones propuestas por la Inspección del Trabajo y Seguridad social de España en los últimos años.....	23
5.2.	Análisis comparativo con respecto a otros sectores de la Administración, frecuencia de procedimientos sancionadores, materias principales, tendencia y evolución de las sanciones.....	24
5.3.	Recaudación de sanciones y finalidad de la misma	26

6.	Agentes sociales.....	26
6.1.	Intervención de los agents socials en los procedimientos sancionadores	26
6.2.	Órganos de participación	27
6.3.	Puntos de vista de los agentes sociales sobre los procedimientos sancionadores.....	27
6.4.	Acuerdos sobre medios alternativos a la sanción	27
7.	Aproximación proactiva y de innovación en relación con las sanciones	28
8.	Procedimientos y sanciones transfronterizos (sólo países de la unión europea).....	28
	Anexo de referencias legales (orden por rango y cronológico).....	32

1. Fuentes legales para la aplicación de las sanciones de la Inspección del Trabajo

1.1. Legislación nacional e internacional o ley comunitaria

La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la inspección del trabajo y Seguridad Social, regula las funciones y competencias de los inspectores del trabajo, así como la estructura y organización del sistema de Inspección del Trabajo y Seguridad Social.

El elenco de infracciones y sanciones en materia laboral y de seguridad y salud ocupacional, así como otros aspectos (Seguridad Social, empleo, Cooperativas, Mutuas Patronales, y movimientos migratorios) viene recogido en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante LISOS). Las infracciones cometidas en materia de permisos de trabajo vienen reguladas en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

En el ámbito internacional, la inspección del trabajo y Seguridad Social en España se rige por los Convenios de la OIT, núm. 81 y 129, ambos ratificados por España. Asimismo, son de aplicación las normas de transposición de la Directiva 89/391/CEE, en materia de seguridad y salud ocupacional (Ley 31/1995, de 8 de noviembre), y la Directiva 2009/52/CE, en materia de sanciones a empleadores que contraten trabajadores que no están autorizados para trabajar en la UE (todavía no transpuesta a la legislación española).

1.2. Reglamentaciones

El Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la inspección del trabajo y Seguridad Social.

Por su parte, el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Esta norma de menor rango desarrolla, en especial, el procedimiento administrativo sancionador, pero no contiene descripción de sanciones o infracciones, pues éstas sólo se encuentran definidas en la LISOS. Esto es consecuencia de que el artículo 25 de la Constitución consagra el principio de legalidad, que a efectos de infracciones y sanciones administrativas, significa que éstas sólo pueden regularse por una norma de rango de ley formal, pues sólo este tipo de normas proporcionan suficientes garantías a los ciudadanos.

Finalmente, el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la inspección del trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

1.3. Decisiones judiciales (administrativas, penales o civiles)

Las sanciones, ya sean en materia laboral o de seguridad y salud laboral, pueden, como luego se verá, ser siempre recurribles ante Tribunales contencioso-administrativos, tribunales ordinarios pero especializados en el control de la actividad de la Administración Pública (al igual que los hay especializados en el ámbito civil, en el penal o en el laboral). Las decisiones de estos tribunales por lo general suelen establecer líneas o directrices orientadoras en cuanto a la aplicación de la ley.

No obstante, sólo las decisiones del Tribunal Supremo (que cuenta con salas especializadas, entre ellas la de lo contencioso-administrativo) crean doctrina o jurisprudencia, que, cuando son reiteradas, complementan el ordenamiento jurídico, al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del derecho, que son las fuentes del Derecho en España.

Los Tribunales civiles y laborales no imponen sanciones en España. Los Tribunales penales imponen sanciones económicas y penas de privación de libertad. En la Sección 3.1 se describe con detalles los procedimientos y las medidas sancionatorias aplicables.

1.4. Modificaciones legislativas recientes en este específico campo

Recientemente, se han modificado las autoridades competentes para las sanciones/liquidaciones de Seguridad Social y para materia de protección por desempleo, transfiriendo la competencia sancionadora a las Entidades y Organismos competentes en materia de gestión de la Seguridad Social y protección por desempleo (básicamente la Tesorería general de la Seguridad Social, el Servicio Público de Empleo Estatal y el Instituto nacional de Seguridad Social). De todos modos se mantiene la propuesta de sanción, que sigue siendo realizada por parte de la inspección del trabajo y Seguridad Social. Este desarrollo legislativo se ha producido a través de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 2010, que modifican las Leyes 1/1994, de 20 de junio, General de la Seguridad Social y la LISOS.

Aunque ya no es reciente, debemos destacar la novedad que supuso la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, que introdujo una modalidad de procedimiento abreviado con reducción de sanciones en materia de Seguridad Social. Muy al contrario de lo que ha ocurrido en otros países, en la legislación laboral española han tenido escasísimo desarrollo los procedimientos abreviados. Este procedimiento consiste en rebajar la sanción automáticamente a un cincuenta por ciento a aquellos administrados que presten su conformidad e ingresen dentro de plazo la liquidación practicada. Cabe preguntarse, por otra parte, por qué no se ha regulado un procedimiento abreviado en al modo del existente en otras áreas (por ejemplo, tráfico o fiscal) u otros países (por ejemplo, en Italia, en materia de prevención de riesgos laborales –Ley delegada 499/93–). Muy al contrario, esta regulación ha quedado muy restringida, pues se refiere sólo a actas coordinadas de infracción y liquidación de cuotas, sin que pueda aplicarse a otro tipo de infracciones y sanciones. Una mayor regulación de este tipo de sanciones implicaría un avance importante en la medida en que se arbitrarían nuevas vías para la subsanación de las deficiencias a cambio de rebaja sustancial de la multa.

Por otra parte, ha sido una novedad importante la entrada en vigor del Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, que regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. La cuantía de los incentivos puede ir desde un 5% del importe de las cuotas por contingencias profesionales

hasta un 10%, según los casos. La inspección del trabajo y Seguridad Social efectúa la comprobación y control relativos a las empresas solicitantes.

1.5. Exclusiones o limitaciones respecto a ciertas categorías de trabajadores en la aplicación del sistema sancionador

El sistema de sanciones de la inspección del trabajo en España no es de aplicación plenamente a los trabajadores autónomos, al menos en lo que respecta a las infracciones en materia de salud laboral, aunque están sometidos a los deberes de cooperación y de información e instrucción cuando desarrollan sus actividades en centros de trabajo en concurrencia con otros empresarios (art. 24.5 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales). No obstante, sí son sujetos responsables y pueden ser sancionados a propuesta de la Inspección en materia de infracciones cometidas en el marco de la legislación de Seguridad Social.

Respecto a los empleados de hogar, el sistema de sanciones se puede aplicar a los empleadores –cabezas de familia– en la medida en que cometen infracciones relativas a la contratación, jornada, salario, descansos o Seguridad Social, pero no les es de aplicación la LPRL.

La Administración Pública sólo puede ser sancionada en materia de Seguridad Social, empleo, contratación y relaciones laborales, ello en la medida en que actúa como empresario y tiene personal laboral. En este caso, el Estado se transforma en empresario y celebra un contrato laboral. Aquí la actividad de la Administración se inserta en la esfera de Derecho Privado (sin perjuicio de que en el origen de su actuación se respeten determinadas reglas de Derecho Administrativo como, por ejemplo, normas de procedimiento para aprobación de la contratación laboral, aprobación de un crédito necesario, autorización del gasto, etc). Sin embargo, esta posibilidad de sanción administrativa por y a la Administración Pública sólo opera cuando la Administración a la que pertenece la Inspección del Trabajo (Administración General) sanciona a otras Administraciones (autonómica y/o local), pero la inspección del trabajo no puede iniciar expediente sancionados contra la propia Administración General a la que pertenece (CT 25/00) por las razones que se explican más abajo.

En materia de Seguridad y Salud Ocupacional, los incumplimientos relativos a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas no pueden ser objeto de sanción. Esta imposibilidad de sancionar a las Administraciones Públicas en esta área específica se extiende a la Administración General del Estado, a las de las Comunidades Autónomas, la Administración Local y a la Administración institucional (organismos autónomos y agencias públicas). En este sentido, el art. 45 de la LPRL, desarrollado por el RD 707/2002, de 19 de julio, modificado por el RD 464/2003, que establece un procedimiento especial para que, siempre desde esta óptica de la personalidad jurídica única, la Administración pueda formularse un requerimiento a sí misma (bien que a través de la Inspección), requerimiento que incluye medidas correctoras y que puede terminar en Consejo de Ministros, sin que haya quedado resuelto si alguno de los órganos involucrados en el procedimiento pueden interponer recurso contencioso, aunque a la vista del art. 20 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no parece factible.

Esta situación de no poder ser sancionada la Administración no es exclusiva del Derecho español. En el Derecho anglosajón rige también el principio de “sovereign immunity” o “Crown immunity”. Este principio está en crisis abierta en nuestros días. Así, en el Reino Unido, a causa de gravísimos accidentes de trabajo acaecidos en el sector de la

Administración pública, se ha estado revisando dicho principio y se propone la abolición de la inmunidad de la Administración¹. La cuestión también ha producido, en más de una ocasión, cierta conmoción en el mundo sindical ligado al sector público, proponiéndose también la supresión de la inmunidad de la Administración a consecuencia de los a veces frecuentes incumplimientos de la Administración en materia de salud laboral. Se impone, pues, una regla de responsabilidad-sanción, aparte de la responsabilidad-reparación, que supere el viejo principio “the Crown cannot prosecute the Crown”.

Un sistema de heterotutela para los ilícitos de la propia Administración, con aplicación de sanciones por el sistema judicial y en el que los inspectores del trabajo tengan un papel relevante en la persecución de las infracciones, parece una propuesta razonable.

El sistema de sanciones en materia de seguridad y salud laboral tampoco se aplica a determinadas actividades en el ámbito de las funciones públicas de:

- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.
- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

En general, los establecimientos militares están fuera del ámbito competencial de la Inspección. Sólo los establecimientos civiles dentro del recinto militar están sometidos a la inspección del trabajo y su posible iniciación de expedientes sancionadores, pero de acuerdo con un procedimiento de actuación acordado entre el Ministerio de Defensa y el de Trabajo (Orden PRE/2457/2003).

Respecto a la actividad de extracción y minas, la inspección del trabajo puede iniciar procedimientos sancionadores en materia laboral, de empleo y Seguridad Social. No ocurre otro tanto en materia de salud laboral, en la que sólo puede iniciar tales procedimientos cuando las infracciones se hayan cometido en la realización de actividades extractivas y/o mineras en las que no se hayan aplicado técnicas mineras y se trate de trabajo en superficie.

Respecto a la actividad de fabricación de explosivos y otras actividades relacionadas, la Inspección puede proponer sanciones en materia laboral, empleo y Seguridad Social, pero no en materia de seguridad y salud laboral, área en la que no tiene competencia (Consulta 54/0003084/08), salvo que se trate de materias no afectadas directa o indirectamente por el Reglamento de Explosivos (RD 230/1998, de 16 de febrero). Tampoco tiene competencias sancionadoras en materia de seguridad y salud laboral en las centrales nucleares.

Por último, la Inspección no tiene poder coactivo respecto a Embajadas y Consulados extranjeros con sede en España, ya que se aplica el principio de inmunidad diplomática y extraterritorialidad (Circular 2/1990).

¹ “Estrategia de seguridad y salud hasta el año 2010 y en adelante”, de H&SE, y, de forma más concreta, en la declaración conjunta Gobierno-H&SC (Health and Safety Comisión) “*Revitalising Health and Safety*”.

2. Naturaleza y ámbito de las sanciones de la Inspección del Trabajo

2.1. Tipología de sanciones y otras medidas al alcance de los inspectores del trabajo

Los inspectores del trabajo y Seguridad Social, tras la correspondiente actividad comprobatoria, tienen los siguientes instrumentos de actuación legal a su alcance:

- a) Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores.
- b) Requerir al sujeto responsable para que, en un plazo, adopte medidas en el montaje o en los métodos de trabajo, o modifique instalaciones, para asegurar el cumplimiento de la ley, para lo cual puede el inspector pedir justificación del cumplimiento.
- c) Iniciar un procedimiento sancionador administrativo mediante la extensión de actas de infracción y, en su caso, de obstrucción; iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social, mediante la práctica de actas de liquidación.

Las sanciones administrativas oscilan dependiendo de la naturaleza de las infracciones. Para las infracciones en materia de relaciones laborales, empleo y Seguridad Social las sanciones oscilan entre 60 € y 187.515 €. Las infracciones consistentes en no ingresar las cuotas de Seguridad Social se sancionan con porcentajes sobre la deuda no ingresada que oscilan entre 50% al 150%, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Las infracciones en materia de salud laboral, se sancionan con multas que oscilan entre los 40 € y los 819.780 €, dependiendo de la gravedad de la infracción.

Las infracciones en materia de contratación de trabajadores extranjeros sin permiso o autorización para trabajar oscilan de 10.001 € a 100.000 €.

- d) Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales por los trabajadores, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula, así como proponer la pérdida por los empresarios de ayudas derivadas de programas de empleo, subvenciones o bonificaciones de Seguridad Social o su suspensión durante un tiempo. También puede excluirse a los empresarios de estas ayudas a consecuencia de incumplimientos muy graves de la normativa relativa a la igualdad de género.
- e) Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene.
- f) Proponer reducciones en 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. Recientemente esta cuestión se ha regulado, como se pone de manifiesto en la sección 1.4, un sistema de bonus de cuotas de Seguridad Social (en concreto, las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) para empresas con ejemplar cumplimiento de normas de salud laboral y escasa siniestralidad laboral. La norma reguladora es el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo. La cuantía de

los incentivos puede ir desde un 5% del importe de las cuotas por contingencias profesionales hasta un 10%, según los casos. La Inspección del Trabajo y Seguridad Social efectúa la comprobación y control relativos a las empresas solicitantes.

- g) Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores. La decisión se comunica a los representantes de los trabajadores. El empresario puede recurrir la decisión en el plazo de tres días, aunque este recurso no tiene efecto suspensivo de la orden. La autoridad competente resuelve en el plazo de 24 horas. El Inspector puede levantar la paralización de los trabajos o la empresa puede reanudarlos comunicándolo a la Inspección y si ha adoptado las medidas de subsanación (LISOS).
- h) Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.
- i) Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social, así como procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social que proceda.
- j) Promover procedimientos judiciales mediante la formulación de demandas de oficio o practicar actas de infracción que, resueltas y/o comunicadas por la autoridad laboral a los tribunales, constituyen demandas de oficio que inician procedimientos judiciales en las siguientes materias:
 - i) Acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo.
 - ii) Perjuicios económicos para los trabajadores afectados.
 - iii) Naturaleza laboral o no de un trabajador con su empresario.
 - iv) Transgresión de la normativa sobre modalidades contractuales, contratación temporal y su posible utilización en fraude de ley.
 - v) Modificación de las condiciones sustanciales de trabajo impuesta unilateralmente por el empresario y/o establecimiento por el empresario de condiciones de trabajo inferiores a las establecidas legalmente o por convenio colectivo, así como los actos u omisiones de aquél que fueren contrarios a los derechos de los trabajadores.
 - vi) Cesión de trabajadores en los términos prohibidos por la legislación vigente.
- k) Aun con carácter no vinculante, la inspección del trabajo puede informar a las autoridades competentes acerca de si los Servicios de Prevención, las Agencias de Colocación o las Empresas de Trabajo temporal cumplen los requisitos y/o condiciones que permitieron su acreditación y autorización iniciales para actuar como tales. También se le puede requerir informe en relación con el mantenimiento por parte de dichas entidades de las condiciones y requisitos de su autorización o licencia, pudiendo las autoridades competentes, si así se desprende del resultado del informe, proceder a la anulación o suspensión temporal de la autorización. La reincidencia de una Empresa de trabajo temporal en una infracción muy grave puede dar lugar a la suspensión de sus actividades durante un año. También el expediente sancionador puede llevar aparejada la propuesta de suspensión de actividades (art. 41 LISOS y arts. 26 y 27 del RD 39/1997, de 17 de enero)

La Inspección puede proponer sanciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social y a los empresarios que colaboran voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social. También puede proponer la intervención temporal y/o remoción de órganos de gobierno de las primeras, así como la suspensión temporal de la autorización para colaborar o retirada definitiva de la autorización para colaborar de las segundas (arts. 44 y 45 LISOS). Las Mutuas son entidades mutuales de previsión de accidentes y enfermedades profesionales y deben estar autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. No tienen ánimo de lucro y están integradas por empresarios asociados de forma mancomunada con objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social. Se financian de las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y su patrimonio forma parte de la Seguridad Social. Asumen también todas aquellas otras prestaciones de la Seguridad Social o servicios que les sean atribuidos por ley.

- l) La inspección del trabajo puede, finalmente, comunicar al Ministerio Fiscal aquellos hechos que estime pudieran ser constitutivos de delitos en cualquier materia, y muy especial en materia de salud laboral y accidentes de trabajo. En el ámbito nacional existe un Protocolo de Cooperación entre la inspección del trabajo y la Fiscalía General del Estado y la Policía Judicial, en el que se regulan los supuestos, circunstancias de comunicación y cooperación de los distintos órganos. En el ámbito de cada Comunidad Autónoma también suele aplicarse protocolos con ámbito regional y que, en general, siguen las pautas del Protocolo Nacional (art. 3 LISOS).
- m) También, con carácter excepcional, puede informar a las autoridades competentes, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, a efectos de que aquellas puedan acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente.

En cuanto a los subinspectores, con competencias exclusivas en materia de empleo o seguridad social, pueden también promover procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la seguridad social que proceda, así como iniciar expedientes liquidatorios y sancionatorios, aunque sus actas debe estar visadas por un Inspector de Trabajo.

- n) En relación con las infracciones penales, la labor del inspector se circunscribe a poner los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal. El Código Penal prevé las siguientes infracciones y sanciones penales con relevancia en el área social:
 - Prisión de hasta tres años a empresarios que causen lesiones graves en trabajadores (art. 153 Código Penal).
 - Prisión de hasta cuatro años y penas de inhabilitación profesional a empresarios que causen homicidio imprudente (art. 142 Código Penal).
 - Prisión de hasta tres años a empresarios que, mediante engaño a abuso de situación de necesidad, impongan a los trabajadores a su servicio condiciones laborales o de Seguridad Social ilegales (art. 311 Código Penal).
 - Prisión de hasta cinco años a empresarios o personas que trafiquen de manera ilegal con mano de obra o promuevan o favorezcan por cualquier medio la inmigración clandestina (arts. 312 y 313 Código Penal).

-
- Prisión hasta dos años a empresarios quienes produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado (art. 314 Código Penal).
 - Prisión de hasta tres años a empresarios o personas que, mediante engaño o abuso de situación de necesidad, impidieren o limitaren el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga (art. 315 Código Penal).
 - Prisión hasta tres años a los que, con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física (art. 316 Código Penal).
 - Prisión de cinco a siete meses o multa de 10 a 14 meses al empresario que solicitare favores de naturaleza sexual para sí o para un tercero, en el ámbito de una relación laboral, prevaliéndose de su superioridad laboral (art.184).

Cuando los hechos previstos arriba se atribuyeran a personas jurídicas, se impone la pena a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello.

2.2. Agravación de las sanciones por reincidencia o especial gravedad

Una forma de agravación de la sanción es la reincidencia, que existe cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el plazo de los 365 días siguientes a la notificación de ésta; en tal supuesto se requiere que la resolución sancionadora haya adquirido firmeza. Las sanciones en este caso se incrementan hasta el duplo del grado de la sanción inicialmente impuesta.

Otra forma de agravación de la sanción es la especial gravedad. Por ejemplo, el trabajo infantil (menor de 16 años) está sancionado como infracción laboral muy grave (desde 6.251 € hasta 187.515 €) y por el Código Penal no hay un delito específico, aunque puede incluirse en alguna de las figuras delictivas señaladas anteriormente.

Si la infracción afecta a materia de seguridad y salud laboral (riesgo de la salud de los menores en trabajo siempre prohibido a menores de 16 años o determinadas prohibiciones en actividades más peligrosas –máquinas agresivas, etc.– a trabajadores de entre 16 y 18 años) la infracción es muy grave y la multa puede ser desde 40.986 € a 819.780 €.

Por lo demás, la afectación a un menor no está regulada en la legislación española como una circunstancia agravante en la sanción de otras infracciones.

Las situaciones de trabajo forzoso o de menores constituye infracción muy grave, aunque en la mayoría de los casos se considera delito y se remite al Ministerio Fiscal.

En materia laboral, contrariar los derechos fundamentales de los trabajadores constituye siempre una infracción muy grave. En materia de salud laboral, poner en peligro grave e inminente la salud de los trabajadores también se considera conducta muy grave y las sanciones son mayores.

2.3. Discreción de los inspectores para dirigir a los empleadores advertencias y/o consejos en vez de proponer sanciones

La LISOS (art. 49) incide en esta cuestión, con remisión a los artículos 17.2 del Convenio 81 de la OIT y 22.2 del Convenio 129 de la OIT, ratificados por el Estado español por Instrumentos de 14 de enero de 1960 y 11 de marzo de 1971, respectivamente. Señala este precepto que cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrá advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador; y añade que en estos supuestos dará cuenta de sus actuaciones a la autoridad laboral competente.

Por lo tanto, el ejercicio de la facultad de advertir, requerir o aconsejar debe cumplir dos requisitos: que no se hayan ocasionado perjuicios directos a los trabajadores por la acción empresarial y que debe darse cuenta de estas actuaciones inspectoras no sancionadoras a la autoridad laboral competente.

Procedimiento par las medidas inspectoras no sancionadoras

En España los Inspectores pueden adoptar dos tipos de medidas no sancionadoras relevantes: a) el requerimiento del inspector, que establece una obligación de hacer para el empresario y con sometimiento normalmente a un plazo; b) la advertencia, caso en que el inspector recuerda a la empresa que debe cumplir la ley en algún punto concreto y que, de no cumplirla, sufrirá las consecuencias de la sanción.

En cuanto al procedimiento de requerimiento, su regulación está prevista en el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Básicamente consiste en que cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comprueba una infracción a la normativa aplicable, la advertencia o requerimiento se comunica a la empresa por escrito o mediante diligencia en el Libro de Visitas al sujeto responsable, señalando las irregularidades o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación bajo el correspondiente apercibimiento. Cuando se trata de infracciones en materia de salud y seguridad laboral, también se comunica a los Delegados de Prevención de la empresa (art. 43 LPRL). El incumplimiento del requerimiento y la persistencia del empresario en los hechos infractores permiten al Inspector la práctica de la correspondiente acta de infracción por tales hechos, si no la hubiere practicado inicialmente.

En resumen, el Inspector no está obligado, como en otros sistemas de inspección del trabajo, a realizar el requerimiento con carácter previo al expediente sancionador, sino que puede optar entre uno u otro procedimiento con las limitaciones señaladas arriba e impuestas por la Ley (no perjuicio directo del trabajador y comunicación a la autoridad).

El procedimiento de requerimiento, advertencia o consejo no tiene mas regulación que la descrita, en contraste con el procedimiento sancionador que, obviamente, cuenta una regulación detallada y garantista de los derechos del ciudadano. Una cuestión polémica en España es en qué medida puede el empresario, incluso los trabajadores y/o sus representantes, recurrir o apelar el requerimiento. Tal posibilidad no está regulada, y no hay una jurisprudencia consistente al respecto.

Criterios técnicos u operativos en relación con estas medidas

No existen instrucciones o criterios de cuando debe utilizarse la técnica del requerimiento y/o advertencia y cuando la iniciación de un procedimiento sancionador, sino que se deja a la discreción del inspector. Existe sólo un criterio técnico (CT 50/2007) sobre la naturaleza jurídica y sobre si es posible recurrir los requerimientos o advertencias. Señala este criterio que en la práctica los empresarios puedan manifestar su discrepancia sobre los requerimientos o advertencias a efectos de que el Inspector actuante pueda

tenerlas en cuenta, pero excluyendo la posibilidad de una apelación formal o procedimental propiamente dicha. La jurisprudencia confirmó anteriormente esta conclusión de la no recurribilidad en general de los requerimientos (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de mayo de 2006, de 22 de noviembre de 1990 y de 10 de noviembre de 2005).

Por otra parte, es importante destacar que en la ley está previsto que el incumplimiento de un requerimiento o advertencia constituye una circunstancia de agravación de responsabilidad cuando el inspector propone una sanción subsecuente a dicho incumplimiento.

2.4. Supuestos de obstrucción a la labor inspectora. Otros supuestos: sanción de los casos de corrupción de la labor inspectora

La LISOS (artículo 50) prevé un elenco de infracciones por obstrucción a la labor inspectora (impedir, perturbar o retrasar la acción inspectora, no entrega de documentos o soportes informáticos, impedir la entrada en el centro, negativa del empresario a identificarse o identificar a los trabajadores, coacción, amenaza o violencia contra los inspectores, etc.), calificándose de infracciones leves, graves o muy graves dependiendo de la naturaleza y circunstancias concurrentes en la infracción. Las sanciones previstas para estas conductas van desde 60 € 187.515 €, según la gravedad y si concurren agravantes.

Por su parte, el Código Penal (artículos 550 y 551) impone penas de prisión de entre dos y cuatro años a aquellos que acometan a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o empleen fuerza contra ellos, los intimiden gravemente o les hagan resistencia activa también grave, cuando se hallen ejecutando las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas.

El soborno a inspectores sólo está regulado en cuanto a su condición de funcionarios y con carácter genérico en el Código Penal (artículo 419), estableciéndose penas de prisión de dos a seis años, multa e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a doce años a aquellos funcionarios que, en provecho propio o de un tercero, solicitan o reciben dádivas, presentes, etc.

2.5. Actualización del importe económico de las sanciones

La LISOS (Disposición Adicional primera) establece un criterio de actualización periódica del importe de las sanciones teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo. La aprobación de los nuevos importes de sanciones corresponde al Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo e Inmigración. La última actualización del importe de las sanciones tuvo lugar en 2007 (RD 306/2007, de 2 de marzo).

2.6. Adecuación del importe de las sanciones al modo de comisión de la infracción o tipo de empresa

Las sanciones por infracciones en materia laboral, empleo o Seguridad Social en España pueden proponerse e imponerse en grados de mínimo, medio y máximo, atendiendo a una serie de criterios.

Éstos son la negligencia e intencionalidad del sujeto infractor, fraude o connivencia, incumplimiento de las advertencias previas y requerimientos de la Inspección, cifra de negocios de la empresa, número de trabajadores o de beneficiarios afectados en su caso,

perjuicio causado y cantidad defraudada, como circunstancias que puedan agravar o atenuar la graduación a aplicar a la infracción cometida.

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

- a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o 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 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 las advertencias o requerimientos previos.
- 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.
- h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

Sólo en el caso de sanciones por incumplimientos de Seguridad Social relativos al ingreso y pago de cuotas y otros conceptos de recaudación están previstas multas porcentuales sobre la deuda pecuniaria, que van desde el 50% al 150% de la deuda de la empresa con las entidades de la Seguridad Social.

La cuantificación de la sanción en función del beneficio obtenido por el empresario infractor, si bien está prevista en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAPC), no se recoge expresamente en la LISOS, por lo que no es aplicable, salvo que se entienda que la conducta de la empresa ha consistido en realizar un fraude consistente en obtener ventaja económica ilícita (CT 45/2006).

2.7. Medidas de que disponen los inspectores del trabajo para hacer ejecutar las sanciones y consecuencias de no pago por parte de los empresarios de las sanciones que se les ha impuesto

Los inspectores del trabajo en España tienen el poder de iniciar procedimientos sancionadores si las empresas no cumplen los requerimientos o no aplican las medidas de subsanación exigidas. Pueden también comunicar los hechos al Ministerio Fiscal si los mismos pudieran ser constitutivos de delito. Y pueden, como se ha dicho ya, dictar órdenes ejecutivas de paralización de los trabajos en los casos de riesgos muy graves e inminentes.

Sin embargo, una vez que la sanción pecuniaria ha sido impuesta y es firme en vía administrativa, la ejecución de la misma depende en su integridad de los órganos recaudatorios de las Comunidades Autónomas en el supuesto de infracciones de prevención de riesgos laborales o infracciones laborales, y de los órganos recaudatorios del Ministerio de Economía y Hacienda (Delegaciones de Economía y Hacienda y en período ejecutivo la Agencia Estatal de la Administración Tributaria), si se trata de sanciones en materia de extranjeros, de empleo o desempleo, así como, por último, a los órganos

recaudatorios de las instituciones de la Seguridad Social, si se trata de este tipo de infracciones. Esto es indicativo de que la recaudación de las sanciones que propone la Inspección es recaudada de forma dispersa y por distintas Administraciones y órganos recaudadores.

No siempre existe una buena coordinación informativa entre la inspección del trabajo y las autoridades competentes en la resolución de las distintas sanciones en cuanto al número de sanciones ejecutadas y no ejecutadas.

La información sobre las sanciones firmes que se cobran en vía voluntaria o se recaudan en vía ejecutiva no es completa pues falta información. Un Informe reciente de la Dirección General de la inspección del trabajo y Seguridad Social sobre las sanciones recaudadas en materias sobre las que tienen competencia las Comunidades Autónomas (relaciones laborales y Seguridad y Salud Ocupacional) refleja esta deficiente información, pues después de recabar la necesaria información, sólo han remitido informes 13 Comunidades Autónomas, de las que sólo 11 aportan datos significativos.

La mayoría de las Comunidades que contestaron al cuestionario informaron que recaudan por encima del 75% de las sanciones que se imponen. De las sanciones recaudadas en la mayoría de los casos la recaudación ha sido voluntaria en más del 70% de las sanciones. En todos los casos se supera el 50% de recaudación en vía voluntaria.

Por otra parte, en la mayoría de los casos no se ha podido dar información sobre el tiempo medio de duración de los procedimientos ejecutivos. La recaudación en vía voluntaria se lleva a cabo en la mayoría de los casos por los órganos autonómicos correspondientes. En vía ejecutiva se lleva a cabo en ocasiones a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, en virtud de convenios de colaboración; en otros casos son los propios organismos de recaudación autonómicos (50% de las Comunidades en cada fórmula).

Por último, respecto a la notificación a la Inspección de Trabajo de las sanciones que se han recaudado, obligación que se recoge en el art. 25.4 del RD 928/1998, de 14 de mayo, 4 Comunidades Autónomas no informan al respecto, una no contestó al cuestionario y el resto (6) informan con periodicidad diversa, y en algún caso solo de las recaudadas en vía voluntaria.

3. Procedimientos sancionadores. Principales características (procedimiento administrativo, penal o civil)

3.1. Iniciación de los procedimientos y papel del inspector del trabajo

Hay varios tipos de procedimientos:

El procedimiento sancionador es netamente administrativo y se ajusta a los siguientes trámites:

- Se inicia por acta de la inspección del trabajo y Seguridad Social (tras una inspección realizada de oficio, a iniciativa o denuncia de persona interesada).
- El acta se notifica al sujeto o sujetos responsables, que dispone de un plazo de quince días para formular alegaciones ante el órgano competente para dictar resolución.

-
- Transcurrido dicho plazo, si se han formulado alegaciones, se da nueva audiencia al interesado por término de ocho días, si de las diligencias practicadas se desprende la existencia de hechos distintos a los incorporados en el acta.
 - A la vista de lo actuado, el órgano competente dicta resolución.
 - El órgano al que corresponda resolver la propuesta de sanción puede recabar informe ampliatorio al inspector o subinspector actuantes, quienes lo emiten en quince días. La instrucción del expediente sólo puede realizarse por la inspección del trabajo en la medida en que la competencia sancionadora no corresponda a otra Administración. Si la competencia sancionadora, por ejemplo, corresponde a la autoridad de la Comunidad Autónoma, es a un órgano de ésta a quien corresponde la Instrucción del expediente sancionador (STC 51/2006, de 16 de febrero). En este caso, el papel del inspector se reduce, pues, a la elaboración del informe sobre las alegaciones presentadas por la parte recurrente. Por otra parte, la LRJAPC (art. 134) exige siempre que las fases de instrucción y resolución deben estar separadas y pertenecer a órganos administrativos distintos.

En los procedimientos laborales de oficio ante el orden jurisdiccional social, aludidos en la sección 2.1 j), el Inspector de Trabajo y Seguridad Social propone al respectivo Jefe de la Inspección Provincial, o éste al órgano competente de la Comunidad Autónoma, que formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social que, de hacerse, motivará la suspensión del procedimiento sancionador. Se acompaña siempre copia del expediente sancionador y, una vez recaída sentencia firme y comunicada la misma, continúa la tramitación del expediente sancionador administrativo respetándose los hechos probados en sentencia.

En los procedimientos penales, en relación con aquellos supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, el inspector, por conducto del jefe de Inspección Provincial, puede pasar el tanto de culpa al juzgado penal directamente o al Ministerio Fiscal y se abstiene de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme o resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones.

De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, la Administración continúa el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

La comunicación del tanto de culpa al juzgado o al Ministerio Fiscal o el inicio de actuaciones por parte de éstos, no afecta al inmediato cumplimiento de las medidas de paralización de trabajos adoptadas en los casos de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud del trabajador, a la efectividad de los requerimientos de subsanación formulados, ni a los expedientes sancionadores sin conexión directa con los que sean objeto de las eventuales actuaciones jurisdiccionales del orden penal.

La inspección del trabajo en España ha firmado un Protocolo de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior y la Fiscalía General del Estado para la investigación rápida y eficaz de los delitos contra la vida y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de sentencias condenatorias. En este Protocolo se regulan los supuestos de comunicación e intercambio de información entre la Inspección, la policía Judicial y la Fiscalía.

3.2. Función de los agentes sociales en los procedimientos sancionadores

Los inspectores del trabajo en España deben comunicar su presencia a los representantes sindicales y de los trabajadores en sus visitas², salvo que esta comunicación sea perjudicial para alcanzar los fines de la inspección (por ejemplo, en materia de empleo ilegal). En materia de prevención de riesgos laborales, los inspectores deben hacerse acompañar en sus visitas de los representantes de los trabajadores y sindicales y, por último, deben comunicarles los resultados de la actuación inspectora (requerimiento, inicio de procedimiento sancionador, etc.). Además, los inspectores pueden recabar testimonios e interrogar a dichos representantes de los trabajadores a fin de tomar sus declaraciones como prueba testifical en los procedimientos sancionadores. En la práctica, los representantes de los trabajadores o sindicales pueden suministrar todo tipo de información y documentación que obre en su poder y que se refiera al objeto de la inspección. En casos de accidentes de trabajo, los sindicatos pueden facilitar informes sobre el accidente que han sido elaborados por ellos o suministrar datos o información al respecto. Pueden también firmar testimonios y/o declaraciones que pueden ser tenidas en cuenta por el inspector. Todas estas actividades probatorias pueden realizarse antes de iniciarse el procedimiento o después de iniciarse mediante el acta de infracción.

Sin embargo, cuando se trata de trabajadores individuales, no siempre sus declaraciones son firmadas por ellos mismos, pues existe cierto temor a que el empresario pueda tomar represalias. Esto hace que la prueba de las mismas recaiga en una presunción de veracidad de la que gozan los inspectores, pero que puede ser destruida si en el procedimiento administrativo o judicial los trabajadores declaran lo contrario. También los inspectores pueden solicitarles la aportación de documentación que obre en su poder y que tenga una incidencia en el procedimiento.

Cuestión distinta son las denuncias, que son firmadas por los trabajadores denunciadores o los sindicatos. A veces, sin embargo, puede ocurrir que sean anónimas. Sobre estas últimas la Ley (art 14 de la Ley 42/1997) establece que no se tramitarán. Por otra parte, las denuncias de los trabajadores no son equiparables a las declaraciones de los trabajadores en el proceso de investigación o inspección, ya que no tienen la condición de prueba.

Destaca la ausencia en la ley (LOITSS y RD 928/98) de una regulación, siquiera parca, de los derechos o facultades del interesado en su actuación en la fase de instrucción, alegaciones y pruebas, y resolución. Sólo se regula con detalle la condición del denunciante como interesado en los arts. 33 y 34 del RD 928/98, que permite a los trabajadores afectados por un expediente liquidatorio-sancionador de cuotas de Seguridad Social presentar alegaciones y recurrir los actos de liquidación.

² En España existen dos tipos de representación laboral en la empresa: unitaria y sindical. La diferencia estriba en que la primera (Comités de Empresa y Delegados de Personal) ostenta la de la totalidad de la plantilla, bien de la empresa o bien de un centro de trabajo, incluso de los no votantes o no identificados con el sindicato. Por su parte, la representación sindical (Delegados Sindicales) sólo alcanza a los afiliados al correspondiente sindicato en la empresa. Consecuentemente, la representación unitaria es elegida por la totalidad de la plantilla, cumplidos unos requisitos mínimos de antigüedad; mientras que la sección sindical, por su propia naturaleza, está compuesta únicamente por los afiliados al sindicato en esa empresa. El procedimiento para la elección de la representación unitaria está sumamente formalizado (arts. 69 a 76 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, BOE 29 marzo de 1995), mientras que la elección de delegados sindicales es o absolutamente informal o remitida a las normas internas sindicales.

También, en caso de accidente de trabajo, se notifica al trabajador accidentado o a sus causahabientes, el informe del accidente y, en su caso, el acta de infracción y el recargo de prestaciones. En general, puede decirse que en la legislación española está previsto que el trabajador denunciante o, en su caso los sindicatos denunciante puedan ser parte en el procedimiento cuando la imposición de la sanción puede producir un efecto positivo en su esfera jurídica o puede eliminar una carga o gravamen (STS de 17 de diciembre de 2001).

En el proceso penal por delitos relacionados con cuestiones de salud laboral, el PMCPJ³ establece que a los efectos de la personación de los Sindicatos en los procedimientos incoados por delitos contra los derechos de los trabajadores y los derivados de accidentes laborales, se facilitarán las referencias necesarias del proceso penal en la forma establecida por la doctrina del Tribunal Supremo.

En conclusión, se puede decir que la cuestión del denunciante (trabajador) como interesado y de la legitimación de sindicatos y organizaciones empresariales en los procedimientos administrativos no está suficientemente clara y regulada en la ley, sin que quepa, sin más, admitir un paralelismo con las partes o la acusación particular del orden procesal penal o la condición de parte en un proceso judicial civil. Más adelante se señalará, sin embargo, que la jurisprudencia ha reconocido que los sindicatos y organizaciones empresariales tienen un interés legítimo en algunos, procedimientos, en especial los procedimientos de oficio judiciales.

Por otra parte, en España los representantes de los trabajadores no tienen derecho a copia del recurso del empresario contra el acta o requerimiento (*notice of contest*) ni se puede exponer éste en el tablón de anuncios.

3.3. Accesibilidad, oportunidad y coste de los procedimientos sancionadores

Todos los procedimientos descritos son iniciados de oficio cuando el inspector de Trabajo o, en su caso, el subinspector de Empleo, advierten las infracciones o irregularidades que permiten iniciar tales procedimientos.

Así, los empleadores pueden ser parte y defenderse en todos los procedimientos. Los trabajadores pueden ser tenidos como parte en los procedimientos liquidatorios de cuotas de Seguridad Social y en los procedimientos sancionadores y de recargos de prestaciones de accidentes de trabajo de los que han sido víctimas.

Los procedimientos sancionadores, que son aquellos que los inspectores del trabajo inician directamente mediante las actas de infracción, suelen terminar en pronunciamientos favorables en la vía administrativa, aunque una parte de los mismos llegan a ser revisados por los tribunales contencioso-administrativos.

Las actuaciones comprobatorias no se pueden dilatar por espacio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o sea debida a dificultades en la cooperación administrativa internacional; asimismo, no se pueden interrumpir por más de tres meses. Si se incumplen dichos plazos, decae la posibilidad de extender acta de infracción o de liquidación, como consecuencia de tales actuaciones previas, sin perjuicio de la eventual responsabilidad en la que pudieran haber incurrido los funcionarios

³ Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias

actuantes. Ello no obstante, y siempre que no lo impida la prescripción, la inspección del trabajo y Seguridad Social puede promover nuevas actuaciones de comprobación referentes a los mismos hechos y extender, en su caso, las actas correspondientes. Las comprobaciones efectuadas en las actuaciones inspectoras previas caducadas, tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas, haciendo constar formalmente tal incidencia.

Por otra parte, el órgano competente para resolver tiene que dictar resolución sancionadora en un plazo máximo de seis meses. Si no lo hace, caduca el procedimiento y debe iniciarse otra vez repitiendo las actuaciones comprobatorias. La caducidad de las actuaciones o la resolución es una situación que depende de las autoridades competentes en cada institución del Estado o Comunidad Autónoma. No existen estadísticas sobre los procedimientos fallidos por estas causas.

Las sanciones que no se notifican debidamente, es decir, cuando no es posible efectuar una notificación personal y certificada en el domicilio del interesado, deben remitirse para su publicación en los Diarios Oficiales del estado o de la Comunidad Autónoma. En estos casos el procedimiento se ralentiza y son más frecuentes los casos de caducidad del procedimiento (seis meses para dictar resolución desde la fecha del acta de infracción). Además, en este caso se incrementa el coste de las notificaciones

El empresario es quien por general asume el coste del recurso contra una sanción. El coste del procedimiento depende, en cualquier caso, de la fase en que éste termina. En vía administrativa, los costes más importantes son los derivados de la gestión administrativa. No existen otros costes específicos para el recurrente, salvo que el empresario utilice los servicios jurídicos de un profesional.

En vía judicial, si se ha recurrido la sanción, las costas derivan de los gastos de procurador (representante ante los tribunales). En la jurisdicción contencioso-administrativa no es necesaria la representación a través de procurador en la primera instancia (organo jurisdiccional unipersonal) y de letrado. En caso de situación de carencia de medios económicos, la ley (Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre Asistencia Jurídica Gratuita) regula el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Este derecho también se reconoce a los trabajadores y beneficiarios de la Seguridad Social para los litigios que sobre esta materia se sustancien ante el orden contencioso-administrativo y, en el orden jurisdiccional social, tanto para la defensa en juicio como para el ejercicio de acciones para la efectividad de los derechos laborales en los procedimientos concursales.

3.4. Contribución e intervención de los inspectores del trabajo en los procedimientos sancionadores

En los procedimientos administrativos, el inspector aporta todo el arsenal y documentación probatorios. En los procedimientos penales, el papel del inspector es el de remitir el correspondiente comunicado o informe al Ministerio Fiscal. Los inspectores del trabajo en España no tienen la condición de policía judicial. Sin embargo, cuando se celebra el juicio el inspector siempre es citado como testigo y/o perito. En estas ocasiones, el Ministerio Fiscal interroga al inspector sobre lo que sabe del accidente y sus causas. También las partes acusadora y defensora pueden interrogar al inspector. Siempre se remite al Juzgado, para conocimiento de las partes y el Ministerio Fiscal, el informe del inspector y el acta de infracción, si la hubiera.

En los demás procedimientos mencionados, el inspector aporta al procedimiento judicial todos los documentos relevantes, pruebas, copias de documentos utilizados para levantar el acta de infracción o liquidación.

El PMCPJ establece que la inspección del trabajo debe prestar su colaboración y apoyo técnico al Ministerio Fiscal, cuando este lo solicite, durante la tramitación de las diligencias informativas para esclarecer el alcance de las conductas cuya investigación sea necesaria y aclarar aquellos términos o conceptos que por su contenido técnico resulte difícilmente comprensible para una persona ajena a la actividad en cuestión.

Existe una cooperación muy estrecha entre la inspección del trabajo y la Fiscalía desde que se organizaron las Fiscalías especiales de Siniestralidad Laboral. Por lo general, y de acuerdo con el PMCPJ, la Inspección remite a la Fiscalía todos los expedientes sancionadores sobre infracciones muy graves e infracciones que afectan a colectivos de trabajadores especialmente protegidos (menores, mujeres en situación de maternidad, etc.)

En este sentido, y con una finalidad de cooperación, deben mantenerse reuniones semestrales entre el Jefe de Inspección y el Fiscal Especial de Siniestralidad Laboral, allí donde exista este puesto de la Fiscalía. En dichas reuniones se valora el estado de situación de los expedientes remitidos a la Fiscalía, así como los criterios de aplicación en cada caso del principio “non bis in idem”, a los efectos de que pueda, si procede, continuarse con el procedimiento administrativo sancionador. Por otra parte, la Inspección remite a la Fiscalía copia de las actuaciones inspectoras que hayan sido cursadas a los distintos Juzgados de Instrucción en relación con los accidentes de trabajo investigados, a petición expresa de dichos Juzgados. Asimismo, los Inspectores/as de Trabajo actuantes deberán –con carácter de “buena práctica”– completar la documentación escrita a remitir a la Fiscalía, con aquellos otros materiales, tales como fotografías, planos, croquis o ilustraciones gráficas, que faciliten la comprensión de las situaciones o la identificación de los equipos de trabajo y medios auxiliares concurrentes en la infracción apreciada (Instrucción 1/2007, de 27 de febrero).

3.5. Sanciones y/o otros remedios disponibles por los tribunales

Los procedimientos en materia del orden social en España pueden iniciarse en los siguientes campos importantes:

Procedimientos penales

Por una parte, la persecución de las infracciones del orden social en España puede realizarse, como se ha mencionado más arriba, por tribunales penales si los hechos son o pueden ser constitutivos de delito. Se impone una pena de prisión y la responsabilidad penal conlleva reparación de daños económicos y responsabilidad civil (art.1092 CC). Esta responsabilidad civil subsiguiente a la penal (arts. 116 y ss del CP) se puede imputar a personas físicas (empresarios) por los delitos cometidos en sus establecimientos (art.120 Código Penal) y/o a personas, físicas o jurídicas (empresas), por los delitos o faltas en que incurren sus empleados o dependientes (art. 120).

Recientemente, se ha aprobado una Reforma del Código Penal (Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio), que regula por primera vez en España la responsabilidad penal de las personas jurídicas, regulación muy en línea con las específicas previsiones normativas que sobre esta responsabilidad penal de las personas jurídicas se han incluido en, por ejemplo, recientes Directivas comunitarias (Directiva 2009/123, sobre polución de barcos, o Directiva 2009/52/EC, de 18 de junio, sobre sanciones contra empleadores de trabajadores no legales de terceros países). Esta reforma, sin embargo, no afecta a los delitos contra los derechos de los trabajadores, excepto aquellos relativos a tráfico ilegal de mano de obra e inmigración clandestina, casos en los que las personas jurídicas pueden ser responsables penalmente.

Estos procedimientos, que son competencia de tribunales penales, los inicia el Ministerio Fiscal de oficio, a iniciativa propia o a instancia de un informe de la inspección del trabajo. Las penas que se pueden imponer se han concretado en la sección 2.1 de este informe.

Procedimientos administrativos sancionadores

Un segundo bloque de procedimientos son los procedimientos sancionadores administrativos, cuyo inicio corresponde exclusivamente a la inspección del trabajo a través de las actas de infracción. Estos procedimientos son administrativos tienen por objeto una sanción pecuniaria y se revisan, en su caso, por Tribunales judiciales, compuestos por jueces independientes, aunque se denominan Tribunales Contencioso-administrativos.

El papel del inspector en estos casos es el de firmar el acta de infracción, documento que inicia el procedimiento administrativo. Cuando el tribunal entra a conocer de la sanción, la Inspección debe remitir el expediente completo con toda la documentación comprendida en el mismo.

Procedimientos laborales de oficio

Un tercer bloque de procedimientos son los procedimientos declarativos o contenciosos en materia laboral que se inician a instancia directa o indirecta de la inspección del trabajo ante los órganos jurisdiccionales del orden social y que se describen en un punto anterior de este informe. En ellos se discute un asunto laboral (naturaleza de una relación laboral, una posible discriminación, una cesión ilegal de trabajadores, etc.). El inspector prepara una demanda de oficio que es firmada y remitida al juzgado de lo social por el Jefe de Inspección Provincial. El Juzgado dicta sentencia y, en su caso, repone al trabajador en sus derechos laborales o determina una indemnización.

Procedimientos declarativos de responsabilidad civil

Un cuarto bloque de procedimientos son los que tienden a fijar una responsabilidad civil. Ésta puede derivar de obligaciones previstas en la Ley (art.1.090 CC), de los contratos (art.1091 CC), cuasi contratos (art.1887 CC) o de la culpa (art.1902 CC). Se trata de una responsabilidad distinta a la administrativa y/o penal. Es una responsabilidad privada, independiente, compatible con otras responsabilidades y cuasi objetiva. Estos procedimientos tienen por objeto la restitución, reparación o indemnización de un daño causado. En estos procedimientos, que se producen sobre todo cuando se trata de accidentes de trabajo, el inspector no tiene un papel activo. Se inician siempre por demanda del trabajador afectado.

Pero es importante destacar que los inspectores del trabajo en España utilizan un procedimiento de declaración de responsabilidad civil de forma sistemática en caso de accidentes de trabajo. Se trata del recargo de prestaciones, que implica una propuesta de incremento de la pensión (invalidez, viudedad, etc.) en caso de que el accidente de trabajo haya sido causado por una falta de medidas de protección en materia de salud laboral. Se propone por los inspectores el incremento de entre un 30% al 50% de la prestación. Se trata de una institución que goza de una triple naturaleza prestacional, indemnizatoria y sancionatoria. Este recargo no puede ser objeto de aseguramiento privado por los empresarios (STS Unificación de Doctrina, de 8 de marzo de 1.993). El recargo puede revisarse en vía administrativa y, en su caso, ser revisado por los tribunales (Juzgados de lo Social).

Procedimientos liquidatorios de Seguridad Social

Por último, dentro de estos procedimientos de declaración de responsabilidad civil, los inspectores y subinspectores en España pueden levantar actas de liquidación por cuotas a la Seguridad Social cuyo objeto es liquidar la deuda de Seguridad Social de empresarios que han incumplido su obligación de cotizar correctamente o dar de alta en la Seguridad Social a sus trabajadores. También pueden realizar actas de liquidación y/informes por los que derivan la deuda de Seguridad Social a otras personas o empresas responsables como, por ejemplo, en casos de contrata y subcontratas de obras o servicios, cesión ilegal de trabajadores, responsabilidad de administradores de sociedades. Estos actos sancionadores y liquidatorios pueden recurrirse ante los Tribunales contencioso-administrativo.

Medidas administrativas limitativas de derechos

Por último, otro procedimiento, esta vez administrativo, que tiene relevancia es el que establece la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que regula las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves. Estas limitaciones se dirigen a empresas que han sido sancionadas con carácter firme por infracciones graves, entre otras, en materia de integración laboral y de igualdad de oportunidades y no discriminación de las personas con discapacidad o por infracción muy grave en materia social, incluidas las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los inspectores del trabajo pueden proponer en sus actas de infracción estas prohibiciones de contratar con la Administración. La prohibición no puede exceder de cinco años con carácter general. La eficacia de estas prohibiciones de contratar está condicionada a que las autoridades y órganos competentes notifiquen a una Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado y a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, las sanciones y resoluciones firmes y a su inscripción en un Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas.

Estos actos limitativos de derechos pueden recurrirse ante los Tribunales contencioso-administrativo

3.6. Relación entre la Inspección del Trabajo y los Tribunales y/o Fiscalía

De manera formal, el Ministerio Fiscal debe notificar, en todo caso, a la autoridad laboral y a la inspección del trabajo y Seguridad Social la existencia de un procedimiento penal sobre hechos que puedan resultar constitutivos de infracción. Dicha notificación produce la paralización del procedimiento hasta el momento en que el Ministerio Fiscal notifique a la autoridad laboral la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento dictado por la autoridad judicial (art. 52 LISOS)

En la práctica, estas comunicaciones no siempre se producen. Para mejorar esta situación se aprobó el PMCPJ. Este acuerdo de colaboración establece que el Ministerio Fiscal, con la mayor celeridad posible, debe comunicar a la inspección del trabajo y a la Autoridad Laboral competente si se han incoado diligencias penales o si se ha procedido al archivo de las actuaciones para proceder, en este último caso, a continuar con el expediente sancionador.

De manera informal, es muy frecuente, dependiendo de las inspecciones provinciales, que el inspector y el Fiscal, en particular el Fiscal Especial de Siniestralidad, se pongan en

contacto de manera informal antes del juicio y el inspector resuelva las dudas que puedan surgir en relación con el objeto del proceso, generalmente un accidente de trabajo.

3.7. Seguimiento de los inspectores de los casos de procedimientos judiciales

Los Juzgados y Tribunales –de cualquier orden jurisdiccional– deben facilitar, también, a la inspección del trabajo y Seguridad Social, de oficio o a petición de la misma, los datos de trascendencia para la función inspectora que se desprendan de las actuaciones en que conozcan y que no resulten afectados por el secreto sumarial (art. 9 LOITSS).

Las sentencias de los Juzgados contencioso-administrativo, que revisan los expedientes sancionadores de los inspectores, si son recurridos en esta vía por la parte interesada, se comunican a la Inspección. Cuando existe anulación de la sanción y condena al Estado, el Ministerio de Trabajo debe asumir las costas del proceso.

Por otra parte, el PMCPJ también señala que el Juzgado –del orden Penal– facilitará a la inspección del trabajo, en la medida en que la instrucción del sumario lo permita, el acceso a las pruebas e informaciones que figuren en las diligencias penales (informes de autopsia, declaraciones de testigos etc).

Los inspectores no tienen ninguna participación en la ejecución de las decisiones de los tribunales. Son éstos los únicos órganos competentes para dictar autos de ejecución de sentencias y puede intervenir, en su caso, la policía, pero no la inspección del trabajo.

3.8. Recursos contra los procedimientos sancionadores administrativos o judiciales

Todos los procedimientos sancionadores iniciados por la inspección del trabajo en España terminan en una resolución sancionadora que, dependiendo de la materia, corresponde dictarla a distintos órganos o autoridades administrativas. El inicio del procedimiento se describe en la sección 3.3. Para que sea posible que el procedimiento llegue a buen fin, no deben haber caducado las actuaciones inspectoras, lo que quiere decir que el procedimiento sancionador está sometido a unos plazos estrictos que obligan a una celeridad y agilidad de la actuación administrativa en garantía de los derechos de los sujetos responsables como administrados. Sin embargo, este efecto de caducidad de las actuaciones exige reabrir de nuevo todas las actuaciones, lo cual puede terminar siendo, paradójicamente, una carga inesperada para el empresario. Los inspectores reabren las actuaciones, toman como antecedente las actuaciones caducadas y agilizan la nueva actuación inspectora, intentando no repetir las mismas actuaciones.

La resolución sancionadora en que termina un procedimiento sancionador siempre puede ser objeto de recurso por parte de los interesados. Se trata de los recursos de alzada y/o potestativo de reposición. Contra las resoluciones en alzada siempre se permite recurso ante tribunales independientes. Estos tribunales son los del orden contencioso-administrativos. Si se recurre, la sanción puede no pagarse hasta que no haya una resolución firme en vía judicial por que en España la Constitución no ampara el principio “solve et repete”, a causa del derecho fundamental de la presunción de inocencia, que tiene aplicación directa a los procedimientos sancionadores administrativos.

La competencia judicial para revisar las sanciones impuestas por la administración corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo (actos sancionadores de las Comunidades Autónomas consistentes en multas no superiores a 60.000 €), a los Juzgados

Centrales de lo Contencioso-administrativo (actos de los órganos centrales de la Administración General del Estado), a los Tribunales Superiores de Justicia (actos sancionadores de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento no esté atribuido a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, apelaciones contra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, recursos de revisión contra las sentencias firmes de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, recursos de casación para la unificación de doctrina, recurso de casación en interés de la Ley), a los Juzgados Centrales Contencioso-administrativos (actos y resoluciones dictados por órganos de la Administración General del Estado cuya competencia se extienda a todo el territorio nacional), a la Audiencia Nacional (en segunda instancia, de las apelaciones contra sentencias de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y recursos de revisión), al Tribunal Supremo (actos y disposiciones del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, recursos de casación y de revisión contra sentencias firmes dictadas por Tribunales Superiores de Justicia y la Audiencia Nacional).]

En cuanto a los procesos penales, las sentencias de los Jueces de Instrucción (faltas) Jueces de lo Penal (delitos), Audiencia Provincial (delitos más graves) son apelables ante tribunales superiores (en especial el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma del lugar del delito). El recurso de apelación sólo puede fundarse en razones de quebrantamiento de forma, infracción de norma constitucional

El recurso de casación por infracción de ley y por quebrantamiento de forma puede interponerse ante el Tribunal Supremo contra las sentencias dictadas por la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia en única o en segunda instancia y las sentencias dictadas por las Audiencias en juicio oral y única instancia.

4. Concurrencia entre procedimientos administrativos, penales o judiciales

No pueden sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento (art. 3 LISOS). En los supuestos en que las infracciones puedan ser constitutivas de ilícito penal, la Administración pasa el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstiene de seguir el procedimiento sancionador. De no estimarse la existencia de ilícito penal o sobreseerse el caso, la Administración continúa el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados.

Si hay sentencia condenatoria y se produce la triple identidad señalada arriba, puede proseguirse el procedimiento sancionador respetando los hechos declarados probados. La comunicación del tanto de culpa al órgano judicial o al Ministerio Fiscal no afecta al inmediato cumplimiento de las medidas de paralización de trabajos adoptadas.

La diferencia responsabilidad penal y administrativa tiene mayor importancia en la medida en que en España, y en Europa, se ha producido una evolución hacia la despenalización de conductas reprobables. Esta despenalización ha afectado no sólo a España, sino a otros países como Holanda, Suecia y Dinamarca en los años 90, Italia desde 1981 hasta 1994, Bélgica desde 1971. En cambio no ha afectado a otros países como Francia, Reino Unido, Chipre o Malta, por citar varios ejemplos.

La despenalización ha ido acompañada de un proceso de “hipertrofia” y generalidad de la extensión infractora administrativa, siendo necesario marcar muy bien la diferencia ilícito administrativo ilícito penal. Por otra parte, esta diferencia no siempre ha sido reconocida en el ámbito europeo, pues el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha estimado en diversas ocasiones que el ilícito administrativo tiene naturaleza penal con

independencia de la calificación por los Estados y que estos ilícitos han de reputarse como sanciones penales (por todos, el conocido caso “Oztürk”, Sentencia de 21 de febrero de 1984).

El problema de esta diferencia alcanza mayor complejidad cuando intervienen personas jurídicas como sujetos pasivos de las sanciones administrativas. El dogma “societas delinquere non potest” no ha impedido que se haya construido un principio de inserción de la culpa en las personas jurídicas mediante el reproche a los empleados, directivos o administradores de las mismas. (STC 246/91 y STC 219/1988, de 22 de noviembre). En España, como ya se ha mencionado, se está actualmente preparando una reforma del Código Penal en el sentido de considerar a las personas jurídicas sujetos responsables penales.

Esta responsabilidad solidaria (“joint liability”) es un expediente usado en otros países, como Alemania e Italia, para la individualización de la responsabilidad en las personas jurídicas. En el ordenamiento español, durante los últimos años ha habido una evolución a la responsabilidad compartida entre personas jurídicas y físicas siendo sujetos coresponsables de la infracción a las personas físicas, administradores o directivos de la persona jurídica (Ley de Residuos Tóxicos y Peligrosos, Ley de Transportes Terrestres, Ley Ordenación de los Seguros Privados, Ley Mercado de Valores, Ley General Tributaria). Esta evolución de buscar cada vez más el reproche de la persona física autora material de la infracción y entender que el castigo a la sociedad implica un castigo a personas inocentes (socios) no ha afectado todavía a las normas laborales.

En términos generales, puede decirse que en España, y respecto a las infracciones laborales, no hay una frontera nítida entre los ilícitos penales y los administrativos y que el mantenimiento de la doble vía penal y administrativa para la incriminación exige, cuando menos, la necesaria coordinación entre los órganos judiciales y administrativos (Protocolos de colaboración). Cabe reflexionar sobre si la intervención del juez penal debe ser excluyente y no suspensiva de la actuación administrativa y sobre si es adecuada la interdependencia y prejudicialidad de ambos ámbitos penal y administrativo, ya que pueden ocasionarse muchos problemas: (forma dolosa o imprudente, absolución penal, grados de participación o cooperación, falta de culpa, hechos no probados, etc.). Uno de los pocos referentes de legislación europea sobre el particular, es el art. 54 del Convenio de aplicación de Schengen, según el cual el principio “non bis in idem” se aplica de modo que la identidad subjetiva debe observarse siempre que haya sentencia absolutoria por inexistencia de hecho y/o se trate de delitos cometidos por ente social a través de sus órganos de representación (actuación en nombre de---

Por lo demás, en la LISOS existen varios casos tasados de “joint liability” administrativa concurrente. Concretamente, los empresarios que contraten o subcontraten la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad, responden solidariamente de las infracciones cometidas por el empresario contratista o subcontratista durante todo el período de vigencia de la contrata en los siguientes supuestos:

1. 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.
2. Obligaciones de salud e higiene ocupacional impuestas por la Ley en relación con los trabajadores que contratistas o subcontratistas 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.

En las infracciones de Seguridad Social, el empresario responde siempre solidariamente de la devolución de las cantidades indebidamente percibidas por el

trabajador. Por último, la responsabilidad por infracciones es compatible e independiente de cualquier otra responsabilidad civil o laboral (salarios, prestaciones de Seguridad Social, etc.).

5. Información estadística sobre sanciones y persecuciones judiciales

5.1. Datos estadísticos sobre sanciones propuestas por la Inspección del Trabajo y Seguridad social de España en los últimos años

Ver el siguiente cuadro

	PERIODO	2005	2006	2007	2008	2009
RELACIÓN LABORAL						
- actuaciones ⁴		95.114	95.388	90.455	92.279	120.906
- actas infracción ⁵	Total	4.580	4.961	5.975	5.955	6.575
	Discriminación	54	58	65	97	71
	Derechos básicos	104	124	128	183	187
	Contratos trabajo	3.531	3.729	4.444	4.366	3.980
	Otros	891	1.050	1.338	1.309	2.337
SALUD LABORAL						
- actuaciones		490.603	490.745	433.361	363.882	366.195
- actas infracción	Total	37.940	34.404	32.626	27.882	20.521
	Condiciones materiales	12.339	10.279	10.488	8.002	7.300
	Maquinaria	4.352	4.461	4.188	3.922	2.838
	Acción preventiva	17.272	14.586	13.110	11.120	8.573
	Otros	3.986	5.078	4.840	4.738	1.810
EMPLEO						
- actuaciones		27.053	27.261	26.630	13.390	16.196
- actas infracción	Total	413	1.496	722	541	536
	Integración discapacitados	244	963	436	320	332
	Discriminación en el empleo	12	8	5	28	18
	Otros	157	466	281	193	186
EXTRANJER						
- actuaciones		79.481	71.631	60.931	54.913	64.020
- actas infracción	Total	9.535	10.981	11.637	12.453	7.122
	Permiso cuenta propia	488	-	388	375	393
	Permiso cuenta ajena	8.631	10.553	11.246	12.078	6.729
SEGURIDAD SOCIAL						
- actuaciones		653.432	678.435	587.245	494.018	526.118
- actas infracción	Total	42.938	49.515	40.276	40.564	49.588
	Empleo no declarado	28.629	32.459	26.051	25.617	29.460
	Cotización	7.084	8.444	5.862	4.514	3.435
	Fraude prestaciones/bonificaciones	3.174	5.263	3.161	4.044	5.237

Fuente: Memoria OIT e Informes Nacionales

⁴ Actuaciones realizadas dentro de una orden de servicio o expediente administrativo simple.

⁵ Sanciones reflejadas en actas de infracción que inician procedimientos sancionadores.

5.2. Análisis comparativo con respecto a otros sectores de la Administración, frecuencia de procedimientos sancionadores, materias principales, tendencia y evolución de las sanciones

Como puede observarse, el mayor número de expedientes sancionadores se ha concentrado, durante los últimos cinco años, en las áreas de seguridad social y de salud laboral. En un segundo plano se encuentra el área de extranjería y muy por debajo las áreas laboral y de empleo, donde se registran el menor número de expedientes sancionadores.

En un análisis más pormenorizado, en materia de seguridad y salud laboral se mantiene la acción preventiva de la inspección del trabajo a través de los requerimientos formulados y de las paralizaciones de obras. Así, durante 2007 se han practicado 147.321 requerimientos en esta materia, como se indica en la tabla arriba, y se han efectuado 1.781 paralizaciones de obras, trabajos o tareas, por haberse apreciado la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores. La tendencia decrece ligeramente en el año 2008, con 121.962 requerimientos y 1325 paralizaciones. El año 2009 refleja una continuidad, aunque con menor número de requerimientos (112.847) y paralizaciones (720). Es importante destacar que este decremento se debe a la escasa actividad de la construcción durante estos últimos años debido a la crisis económica, pues es en este sector donde se producen el mayor número de requerimientos y/o paralizaciones.

En el área de salud e higiene ocupacional, las materias en las que se concentran fundamentalmente las sanciones son por orden de mayor a menor frecuencia: Condiciones de seguridad e higiene de los lugares y centros de trabajo, escaleras, plataformas y aberturas, formación e información a los trabajadores, máquinas y equipos de trabajo, evaluación de riesgos en el trabajo y deficiencias en la comunicación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Todas esas causas de infracciones suponen aproximadamente más del 50% del total.

En el área de relaciones laborales, durante estos últimos años, las materias en las que se ha apreciado mayor número de infracciones son, por orden de frecuencia, trasgresión de la normativa sobre derechos derivados de los contratos de trabajo (tiempo de trabajo, salarios, recibos y finiquitos, cesiones ilegales de trabajadores y horas extraordinarias. Todas esas causas de las infracciones superan el 65% del total de las infracciones detectadas en esta área.

Por otra parte, en materia de empleo y colocación, el mayor número de infracciones y sanciones propuestas fue en el área de integración o inserción laboral de trabajadores discapacitados.

En materia de extranjería destaca el mayor número de infracciones en permisos de trabajo por cuenta ajena.

En materia de Seguridad Social destaca el mayor número de propuestas de sanción en materia de trabajo no declarado, falta de cotización y fraude en las prestaciones.

Merecen especial atención los informes remitidos por la inspección del trabajo y Seguridad Social al Ministerio Fiscal, que se refieren en su inmensa mayoría al área de salud laboral. La Instrucción núm. 1/2007 (Profundización en las relaciones entre la ITSS y la Fiscalía General del Estado) establece el procedimiento y los supuestos de remisión. En el año 2007 el total de expedientes remitidos fue de 919. Un total de 157 informes dieron lugar al ejercicio de acciones penales. Otros 119, en cambio, fueron archivados por no haberse observado trascendencia penal. Otros están pendientes.

En relación con los años 2008 y 2009, en el cuadro inferior se pueden observar los resultados más destacables de los informes remitidos al Ministerio Fiscal:

Resultado	2008	2009
Casos archivados	200	241
Ejercicio de acción penal	264	345
Casos pendientes	350	246

En 2008, respecto de los casos en que se llevó a cabo el ejercicio de acciones penales, en 134 supuestos se trataba de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, en 125 casos se trataba de acciones penales por delito de riesgo y en 5 casos concurrían los delitos de riesgo y homicidio

En cuanto los motivos de remisión de informes al Ministerio Fiscal, abajo se reflejan los datos más relevantes:

Motivos	2008	2009
Infracciones totales	1277 (1812)	1321
Infracciones muy graves	59	21
Accidentes mortales	174	175
Accidentes muy graves	532	490
Paralizaciones de trabajos	92	69

En resumen, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

- Área relaciones laborales:
 - El número de actuaciones e infracciones se ha incrementado sustancialmente en los últimos cinco años a consecuencia de la crisis económica y el crecimiento de los casos de despido, así como del empeoramiento general de las condiciones de muchos trabajadores.
- Área de prevención de riesgos laborales:
 - Las actuaciones y sanciones han disminuido sustancialmente, en gran parte debido a la menor incidencia de la actividad de construcción en el conjunto de la actividad económica y PIB del país. La construcción representaba en torno a un 15% del PIB. La caída drástica de esta actividad ha llevado consigo una disminución importante de la actividad inspectora en este sector.
- Área de empleo:
 - Se han mantenido en general las infracciones, con especial crecimiento de los procedimientos sancionadores iniciados por motivos de discriminación en el empleo, en su mayoría por razón de género.
- Área de extranjería:
 - Las infracciones también disminuyen, en especial a partir de 2009, a consecuencia de la terminación del periodo transitorio de ciudadanos búlgaros y rumanos.
- Área de seguridad social:
 - Las sanciones en el área de seguridad social aumentan, en especial las relativas a empleo no declarado y fraude en las prestaciones, todo ello a consecuencia de la crisis económica.

5.3. Recaudación de sanciones y finalidad de la misma

El importe de lo recaudado no se destina a ninguna bolsa específica del Ministerio de Trabajo e Inmigración o de la inspección del trabajo. El importe recaudado se ingresa en las cuentas de la Agencia Tributaria Estatal, en la Tesorería General de la Seguridad Social o en las Consellerías de Hacienda de las Comunidades Autónomas, según sea la entidad recaudatoria. En lo demás, ver sección 2.7.

6. Agentes sociales

6.1. Intervención de los agents socials en los procedimientos sancionadores

Un tema polémico es si los representantes de los trabajadores o sindicales pueden ser parte en el procedimiento sancionador o incluso recurrir las actas de la Inspección, los requerimientos del inspector o la decisión de éste de no levantar acta de infracción.

Las organizaciones sindicales y empresariales en la práctica no ejercen la condición de partes interesadas en el procedimiento inspector y sancionador, ya que en estos procedimientos por regla general los intereses afectados son únicamente los de las partes directamente implicadas: empresa y trabajadores. Ahora bien, existen casos en los que pueden ser tomados en cuenta como interesados o tener parte en los procedimientos, como es el caso de los procesos de oficio (juicios declarativos laborales iniciados por un acta de inspección) donde están en juego intereses colectivos o el de los procedimientos sancionadores caracterizados por una dimensión de interés colectivo y donde resultan afectados los intereses colectivos del conjunto de los trabajadores de la empresa ya que la infracción objeto de controversia y la eventual sanción tienen por objeto la tutela de un interés colectivo (STC 215/2001, de 29 de octubre de 2001). Asimismo, en la LOITSS (art. 13) se rechaza la condición de interesado del denunciante en la fase previa de actuación inspectora, sin perjuicio de que pueda erigirse en tal condición cuando se inicie el procedimiento sancionador o liquidatorio, de acuerdo con las normas establecidas en el art. 31 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Común (en adelante LRJAPC).

Para que un sindicato o una asociación empresarial puedan ser parte en un procedimiento sancionador, se exige, además, que haya un vínculo especial y concreto entre aquellos (sus fines, actividad, etc.) y el objeto de debate en el pleito administrativo. Debe haber, por lo tanto, un interés profesional o económico (incluido el de los trabajadores representados por el sindicato y cuya defensa puede corresponder legítimamente al sindicato), interés traducible en una ventaja o beneficio cierto derivado del resultado del procedimiento (véase SSTC 28/2005, de 14 de febrero, 210/1994, 101/1996, 24/2001).

Por ejemplo, la consideración de parte en un procedimiento sancionador a un sindicato, cuando el objeto del procedimiento sancionador era la no adopción de medidas por el empresario para evitar riesgo de enfermedades graves de los trabajadores, ha sido aceptada por los tribunales (STSJ Castilla y León de 31 de marzo de 2003) y con carácter más general (STSJ Cataluña).

6.2. Órganos de participación

Existe, desde diciembre de 2006, una Comisión nacional Tripartita, integrada, de forma paritaria, por representantes de la Administración General del Estado y de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Sus funciones son, entre otras, la participación, con carácter consultivo, en el diseño de estrategias para la actuación de la inspección del trabajo y Seguridad Social, prioridades y objetivos de alcance general de la inspección del trabajo y Seguridad Social, campañas de inspección, y realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supra-autonómico, recursos humanos y materiales del Sistema de la Inspección, así como sobre los procesos de selección y formación del personal inspector, proyectos normativos que afecten de forma directa al Sistema de Inspección del Trabajo y Seguridad Social, así como criterios y orientaciones operativos. Después del año 2006 se han ido creando Comisiones tripartitas de ámbito autonómico, similares a la nacional, y con competencias sólo en materia de seguridad y salud laboral y relaciones laborales.

6.3. Puntos de vista de los agentes sociales sobre los procedimientos sancionadores

No existe una posición oficial o formal de los agentes sociales sobre el sistema sancionador que inicia la inspección del trabajo. Desde la experiencia de quien escribe, al haber asistido como miembro de las Comisiones Tripartitas paritarias y haber participado significativamente en la redacción de la norma que regula la Comisión Tripartita Nacional, se valora como la mejor alternativa una combinación lo más equilibrada posible entre la acción sancionadora y la acción preventiva.

La única mención destacable en este campo es la alusión en la “Estrategia Española de Seguridad y Salud Laboral 2007-2012” a la recaudación de las sanciones. Así, su Objetivo 7.2 establece que “se llevará a cabo de forma conjunta un estudio por parte del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, sobre el que será consultada la Comisión Consultiva Tripartita de la inspección del trabajo y Seguridad Social, sobre las medidas necesarias, incluyendo reformas normativas, si fuera el caso, para que, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los empresarios en el procedimiento administrativo sancionador en el orden social, se facilite una rápida y efectiva recaudación de las sanciones impuestas por infracciones en materia de prevención de riesgos laborales”.

6.4. Acuerdos sobre medios alternativos a la sanción

En las Comisiones Tripartitas Nacional y autonómicas se delibera sobre los objetivos y prioridades de la inspección, incluyendo campañas preventivas en distintos campos de competencia de la inspección del trabajo. También se aprueban estos objetivos en Comisiones Territoriales integradas por representantes de la Administración General del estado y de la Comunidad Autónoma.

Recientemente se está extendiendo por las distintas Comunidades Autónomas el llamado Plan PREVEA, acordado con los agentes sociales, y que consiste en la aprobación de programas de autoregulación y cumplimiento voluntario en materia de prevención de riesgos laborales con similitudes con los programas VPP o SHARP americanos. Como son programas incipientes, todavía no se han producido resultados. Algunas empresas que han terminado el programa han obtenido reducciones importantes de su índice de incidencia de accidentes de trabajo. La cultura de programas de cumplimiento voluntario y sus ventajas o beneficios no es fácil de implantar y requerirá mucho esfuerzo y dedicación para que puedan mantenerse con éxito.

7. Aproximación proactiva y de innovación en relación con las sanciones

La única iniciativa destacable es la aprobación en el año 2007 de un Real Decreto sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales (RD 597/2007, de 4 de mayo), suponiendo una norma que da a conocer aquellas empresas que han sido sancionadas de manera firme, para conocimiento tanto de trabajadores como de empresarios.,

En relación con sanciones alternativas, tales como cursos obligatorios, propios, por ejemplo, de la legislación sobre Tráfico, o multas destinadas a fondos de solidaridad recuperables vía cumplimiento posterior de los requerimientos, no existen previsiones en la legislación española a este respecto.

8. Procedimientos y sanciones transfronterizos (sólo países de la unión europea)

En relación con aquellas actuaciones y procedimientos administrativos de inspección que requieran la colaboración internacional, recientemente, la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio ha regulado con mayor detalle algunos supuestos de inspección en los que se ven involucradas empresas de otros Estados Miembros de la Unión Europea. De manera específica se regulan tres supuestos:

- a) Actuación inspectora que afecte a empresas establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea y que los hechos comprobados puedan ser sancionados por el Estado miembro de origen de la empresa. En este supuesto se establece que los hechos objeto de la infracción podrán ponerse en conocimiento de la autoridad competente del otro país para que inicie el procedimiento sancionador, sin perjuicio de que pueda adoptar otras medidas que considere pertinentes.
- b) La inspección del trabajo y Seguridad Social española podrá prestar ayuda y colaboración a las autoridades de la Unión Europea con competencias equivalentes.
- c) La inspección del trabajo y Seguridad Social podrá en general actuar mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas. A tal efecto, podrá valorar los datos o antecedentes que le suministren otras Administraciones Públicas de la Unión Europea.

Ley 45/1999, de 29 noviembre, por la que se regula el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, es norma de transposición de la Directiva 96/71/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre.

En lo referente a inspecciones transnacionales, sólo existen experiencias de cooperación con otros países para el intercambio de información. La inspección se rige por el principio de territorialidad y no existen en España experiencias de inspecciones realizadas por inspectores en territorio de otros países vecinos o del entorno europeo. Tampoco existen experiencias de inspectores españoles formando parte de equipos de inspección en otros países. En cambio, sí se han registrado experiencias de inspectores portugueses dentro de las fronteras españolas acompañando a inspectores españoles en sus visitas de inspección, siendo fruto esta colaboración del convenio bilateral entre las inspecciones de ambos países abajo mencionado. Por lo general, estas inspecciones se dirigen a centros de trabajo u obras donde hay trabajadores desplazados temporalmente

desde Portugal a España. Así, existen contactos directos con las autoridades de las Inspecciones de Trabajo de otros Estados Miembros de la Unión Europea (solicitudes de ayuda en la investigación de determinadas irregularidades producidas en el país de la inspección del trabajo solicitantes, ayuda con objeto de investigar denuncias de trabajadores retornados a su país respecto de hechos producidos en España, realidad de empresas que desplazan trabajadores, etc...).

Cabe destacar que hay inicios de colaboración con la Inspección de Italia en materia de mutuo conocimiento y aprendizaje sobre la regulación legal y la práctica seguida por la Inspección española en relación con el trabajo sumergido y en materia de prevención de riesgos laborales. Asimismo, se firmó una Declaración de Intenciones firmada por los Directores Generales de ambas inspecciones en el año 2007, en que ambas inspecciones consideraron de gran utilidad compartir información y experiencias adquiridas así como llevar a cabo programas de intercambio de funcionarios entre ambas Inspecciones.

Con la Inspección de Portugal se firmó un Acuerdo de 3 de octubre de 2003 con objeto de cooperar en materia de intercambio de información, asistencia mutua para verificar la validez de documentos oficiales, transmisión de documentos, creación de una Comisión Mixta de seguimiento del acuerdo de cooperación, etc.

Recientemente, se han intensificado las reuniones con las autoridades de este país en seguimiento del acuerdo de intercambio de información y cooperación firmado con las mismas. Esta relación fluida dio lugar a la elaboración de un Vademécum, instrumento de trabajo y ayuda orientado a aquellas actuaciones inspectoras que afecten a prestaciones de servicios de carácter transnacional.

Con la Inspección de Rumanía se ha firmado un Memorandum de Cooperación de 4 de mayo de 2009, con objeto de cooperar en materia de intercambio de información y creación de una Comisión Mixta de seguimiento del Memorando de Cooperación, que sigue al Acuerdo de intercambio de información y colaboración firmado con la Inspección de ese país en el año 2008. En esa primera reunión se alcanzaron compromisos de actuaciones de futuro en ejecución de ese acuerdo que contribuirán a una mayor agilidad y eficacia en las relaciones entre las autoridades competentes de ambos países.

Finalmente, también se han firmado la Declaración de intenciones entre los Ministros de Trabajo de Francia y España sobre la cooperación en materia de desplazamientos de trabajadores, de fecha 22 de septiembre de 2010, y el Convenio bilateral entre las inspecciones de Trabajo de España y Polonia sobre cooperación en materia de intercambio de información en las competencias comunes de ambas inspecciones, de fecha 17 de noviembre de 2010

En España hay una tendencia creciente hacia la libre circulación de trabajadores y el desplazamiento de los mismos. España es un “importador de trabajadores desplazados, así que es especialmente interesante garantizar el cumplimiento de la legislación de la Unión Europea y su correcta aplicación. Sin embargo, hay algunas dificultades en conexión con la cuestión transfronteriza y los principios y reglas de la ley nacional e internacional.

La correcta implementación del acervo comunitario es obstaculizada en los casos en que la inspección del trabajo afronta casos de impunidad de algunos empleadores que trabajan en España. El principio de territorialidad en la aplicación de la ley penal no es suficiente para evitar que estos empleadores eludan sus responsabilidades cuando infringen la ley. Las inspecciones del Trabajo han establecido ya sistemas de cooperación y colaboración práctica, aunque esta colaboración tiene deficiencias en relación con la ejecución transfronteriza de sanciones.

La asistencia mutua en la labor inspectora y la sanción de los incumplimientos de la ley laboral y de Salud y Seguridad Ocupacional y, consecuentemente, el reconocimiento de

las multas debe ser considerado como una prioridad en el corto y medio plazo. Esto es particularmente relevante en materia de protección de los trabajadores que, por ejemplo, sufren las consecuencias de un accidente de trabajo y la sanción o eficaz remedio o reparación puede no estar garantizada. Por lo tanto, si una sanción pecuniaria es impuesta, es necesario aprovechar todos los resortes legales que permitan la persecución de la infracción fuera de las fronteras y la recaudación de la multa en cualquier país de la UE donde el empleador se encuentre.

La cooperación específica entre España y los Estados miembros en este ámbito, sin duda, contribuirá a una aplicación más efectiva de la legislación. Además, el desarrollo y la expansión de la legislación laboral y el mercado único en la Unión Europea exigen un control adecuado y seguimiento por medio de un sistema de aplicación eficiente. Por otra parte, la libre circulación de los trabajadores se basa en una aplicación eficaz y uniforme de la legislación de la UE. En este sentido y en relación con un campo más amplio como el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios (Directiva 96/71, el 16 de diciembre de 1996), la Comisión de la UE está a la espera de reforzar la vigilancia y garantizar el cumplimiento de la legislación que a su vez requiere de tener en cuenta la Decisión marco del Consejo 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005 sobre la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias⁶.

Asimismo, el Parlamento ha tratado la cuestión, indicando que las medidas previstas en el artículo 5 del desplazamiento de trabajadores sólo son eficaces si se puede hacer cumplir las sanciones de un país a otro, para lo que el principio de reconocimiento mutuo de las sanciones se tendrá en cuenta⁷.

Pero esta cooperación eficaz entre las autoridades se enfrenta al reto de la confianza mutua y los canales necesarios para el intercambio de información y datos en los procedimientos de inspección. Los sistemas electrónicos y redes de información en otros campos han sido proverbiales en otras áreas de la legislación de la UE. Por ejemplo, el IMI, el Sistema de Información del Mercado Interior, se está utilizando actualmente para la Directiva sobre cualificaciones profesionales (2005/36/CE) y la Directiva 2006/123/CE de Servicios), y podría proporcionar una aplicación específica para la aplicación práctica de la Directiva 96/71/CE⁸. Por otra parte, en el SLIC existe un sistema de intercambio de datos (KSS-Intercambio de Conocimiento de la web) que ya está trabajando con éxito, aunque dirigido a las inspecciones in situ más que a los procedimientos administrativos y sancionadores.

España ha participado recientemente en proyectos importantes de cooperación entre inspecciones de trabajo. Por ejemplo, en ICENUW, que es un proyecto destinado a fortalecer una plataforma europea para luchar contra el trabajo no declarado. También está liderando un nuevo proyecto (CIBELES: Convergencia de Inspecciones Construyendo un Sistema de Enforcement de Nivel Europeo) que está siendo co-financiado por la Comisión de la UE. Este proyecto pretende, por tanto, reunir los conocimientos necesarios para establecer la base sobre la cual la asistencia mutua y la aplicación transfronteriza entre los Estados miembros en relación con la salud y la seguridad en el trabajo sería factible. El objetivo principal es servir de orientación para la Comisión y las Inspecciones de Trabajo

⁶ (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento al Comité Económico Social y al Comité de las Regiones sobre el Desplazamiento de Trabajadores en el marco de una prestación de servicios: maximizando sus beneficios y potenciales y garantizando la protección de los trabajadores; COM (2007) 304 final, 13.6.2007).

⁷ Schroedter Report; EUROPARL A6-0308/2006, 28.9.2006.

⁸ See: Council Conclusions of 9 June 2008 (9935/08, SOC 316), p.3.

de los Estados miembros con el fin de clasificar las dificultades relacionadas con cuestiones transfronterizas.

En el ámbito específico de inspección y procedimiento sancionador, la asistencia mutua para la validación de las pruebas de un país a otro y el reconocimiento de las decisiones finales penales y/o administrativas permitirá la persecución transfronteriza de las empresas por infringir la legislación. En este sentido, el Proyecto CIBELES debe examinar la cuestión a la luz de la Convención Europea de 29 de mayo de 2000, sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y la Decisión marco del Consejo 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, que puedan servir como base. Sin embargo, no todos los Estados miembros están transponiendo la Decisión marco de la misma manera. Por ejemplo, en España la Ley 1 / 2008, 04 de diciembre, transpone la Decisión Marco, pero sólo incluye sanciones penales o sanciones administrativas que puedan dar lugar a los tribunales competentes en materia penal. Como la mayor parte del trabajo y sanciones en España son revisadas por los tribunales administrativos y no los tribunales penales, la paradoja es que España estaría obligada a reconocer a los demás Estados miembros (con sistema penal) sus decisiones finales, pero no tener derecho a pedir el cumplimiento o ejecución de las propias decisiones.

Para hacer frente a este problema, existen otras alternativas. La nueva Directiva 2009/52/EC, 18 de junio, sobre normas mínimas sobre las sanciones contra los empleadores de residentes ilegales nacionales de terceros países, también puede ser una solución o punto de partida para superar la impunidad de las empresas en el marco del desplazamiento de trabajadores.

Anexo de referencias legales (orden por rango y cronológico)

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 12 de enero).

http://extranjeros.mtas.es/es/NormativaJurisprudencia/Nacional/RegimenExtranjeria/RegimenGeneral/documentos/LeyOrganica_Dchos_Libertades.pdf

Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Común (BOE 27 noviembre 1992)

http://www.mtas.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/index.html

Real Decreto Legislativo, que aprueba la ley 1/1994, de 20 de junio, General de la Seguridad Social (BOE de 29 de junio)

www.seg-social.es/Internet_1/Normativa/index.htm?dDocName=095093&C1=1001&C2=2001

Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, BOE 29 marzo de 1995

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE 10 noviembre 1995)

http://www.mtas.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/index.html

Ley 1/1996, de 10 de enero, sobre Asistencia Jurídica Gratuita (BOE 12 enero 1996)

http://www.mtas.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/index.html

Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la inspección del trabajo y Seguridad Social (BOE 15 noviembre 1997)

http://www.mtas.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/index.html

Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (BOE 14 de julio de 1998).

<http://www.mjusticia.es/cs/Satellite?blobcol=urldescarga1&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=Resoluciones&blobwhere=1161679994575&ssbinary=true>

Ley 45/1999, de 29 noviembre, por la que se regula el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional (BOE 30 de noviembre de 2009)

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1999-22895

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba la Ley de Infracciones y sanciones del Orden Social (BOE 8 agosto 2000)

http://www.mtas.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Normativa_y_Documentacion/index.html

Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social (BOE 11 diciembre 2003)

http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2003-22716

Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (BOE 31 de octubre de 2007)
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?coleccion=iberlex&id=2007/18874

Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios (BOE 31 de diciembre de 2009).
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2009-20725

Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del estado para 2010, que modifican las Leyes 1/1994, de 20 de junio, General de la Seguridad Social y la LISOS (BOE 24 de noviembre de 2009).
http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-20765

Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (BOE 3 junio 1998)
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-1998-12816

Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la inspección del trabajo y Seguridad Social (BOE de 16 de febrero)
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2000-3088

Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la inspección del trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado (BOE 31 de julio de 2002)
<http://www.mtin.es/es/guia/leyes/RD70702.htm>

RD 597/2007, de 4 de mayo (BOE 5 de mayo)
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2007-9190

Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, que regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que haya que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral (BOE 1 de abril)
http://www.boe.es/aeboe/consultas/bases_datos/doc.php?id=BOE-A-2010-5296