

Prestación irregular de trabajo. Sanción a la empresa por obstrucción a la labor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Eduardo Rojo Torrecilla

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen: *La sentencia del TS confirma la sanción impuesta a una empresa que no identificó a trece trabajadores que abandonaron el centro de trabajo durante unas visitas de la ITSS. Se considera que la sanción impuesta de 130.000 euros, la franja más baja del grado máximo por infracción muy grave no es desproporcionada en atención a la importancia del incumplimiento empresarial, que no pudo justificar la presencia de aquellos trabajadores.*

Palabras clave: *Empresa. Trabajador. Sanción. Infracción laboral.*

Abstract: *The judgment of the Supreme Court upholds the sanction imposed on a company that failed to identify thirteen workers who left the workplace during visits by the ITSS. It is considered that the sanction imposed of 130,000 euros, the lowest range of the maximum grade for a very serious infringement, is not disproportionate in view of the importance of the company's non-compliance, which could not justify the presence of those workers.*

Keywords: *Company. Worker. Sanction. Labour infringement.*

I. Introducción

El diccionario de la Real Academia Española tiene varias definiciones del término “saga”. Uno de ellos es el de “serie de obras literarias, cinematográficas o lúdicas que tienen entre sí unidad argumental, de intención o de personajes”.

En puridad, reconozco que la primera parte de dicha definición no es aplicable a la tarea de la ITSS cuando levanta alguna de las actas reguladas en la normativa aplicable, es decir la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de ITSS (infracción, infracción por obstrucción, liquidación), pero sí creo que es aplicable a la segunda, ya que se trata de actas que tiene una unidad argumental, el incumplimiento empresarial de la normativa laboral, de protección social y/o de prevención de riesgos laborales, y la propuesta de sanción en cumplimiento de lo dispuesto en su normativa antes citada y en la LISOS. Ciertamente, me “falla” la unidad de personajes, si bien en una interpretación muy amplia de las reglas aplicables soy del parecer que hay un mismo personaje implicado, la empresa, persona física o jurídica, que incumple la legislación antes mencionada.

Esta reflexión previa tiene su razón de ser porque la obstrucción a la tarea de la ITSS, por darse unos incumplimientos tipificados en el art. 18 de la Ley 32/2015, entre otros el de “b) acreditar su identidad y la de quienes se encuentren en los centros de

trabajo”, es algo que, tal como constatan los repertorios de resoluciones judiciales se produce en varias ocasiones y provoca el levantamiento de actas de infracción por obstrucción tras la correspondiente tramitación administrativa, que suele ser impugnada en sede judicial y por ello el conflicto acaba siendo resuelto por el órgano jurisdiccional competente según la cuantía de la sanción. Dicha obstrucción puede darse de distintas maneras, como el negar la entrada al centro de trabajo (con buenas o malas formas), negar que hubiera personas trabajadoras que la Inspección ha visto durante su visita, o desconocer quiénes eran esas personas que estaban trabajando en el centro de trabajo. En las sentencias que han abordado conflictos como el que motiva este artículo, se recogen debidamente documentados los contenidos de las actas levantadas y, por supuesto, también todas las alegaciones empresariales tendentes, por una parte, a desvirtuar la “presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras”, y por otra, aunque bien vinculada a la anterior, a negar la existencia de vulneración de normativa legal aplicable, y subsidiariamente a tratar de probar que en su caso, si existiera tal infracción, sería merecedora de una sanción menor por tener una tipificación inferior en gravedad y cuantía a la apreciada por la ITSS y recogida en la resolución de la autoridad laboral competente.

II. Identificación de la resolución comentada

Tipo de la resolución judicial: sentencia.

Órgano judicial: TS (Sala Social).

Número de resolución judicial y fecha: sentencia núm. 531/2024, 4 de abril.

Tipo y número de recurso o procedimiento: Impugnación de actos de la Administración, núm. 1/2023.

ECLI:ES:TS:2024:1982

Fuente: CENDOJ

Ponente: Excmo. Sr. D. Sebastián Moralo Gallego

Votos particulares: carece.

III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes.

Un nuevo caso de lo que he dado en llamar la “saga obstrucción a la labor de la ITSS”, ha llegado a la Sala Social del TS, competente para conocer de la demanda por razón de la cuantía económica impuesta a la empresa, por el Consejo de Ministros, por obstrucción a la tarea inspectora.

Se trata de la sentencia de 4 de abril, que versa sobre la demanda interpuesta por una empresa, en procedimiento de impugnación de actos administrativos en materia laboral y seguridad social, excluidos los prestacionales, contra la resolución del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2022, que desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto por aquella frente al Acuerdo de 10 de mayo, adoptado a propuesta de la Ministra de Trabajo y Economía Social, como consecuencia de un acta de infracción por obstrucción a la labor inspectora extendida por la ITSS de Huelva.

La sentencia mereció una amplia nota de prensa^[1] del gabinete de comunicación del Poder Judicial, titulada “El Tribunal Supremo confirma la sanción de 130.000 euros a una empresa que no identificó a 13 trabajadores que abandonaron el centro de trabajo durante unas visitas de Inspección”, acompañada del subtítulo “El tribunal concluye que no resulta desproporcionada la sanción, que se ha impuesto en la franja más baja de su grado máximo”. En la citada nota se sintetizaba la sentencia y se destaca que “... la resolución recurrida no adolece de falta de motivación y que no se ha causado indefensión a la empresa, aunque sus pruebas no se hayan considerado suficientes para desvirtuar los hechos constatados personalmente por los inspectores actuantes”.

La lectura de los hechos probados es especialmente interesante porque permite conocer la gravedad de la actuación empresarial, o mejor dicho falta de actuación, ante el abandono del centro de trabajo, primero de 15 y después de 13 trabajadores, con ocasión de las visitas (primera y segunda) realizada por una Inspectora y un subinspector en el marco de las actuaciones de control de empleo. Me parece necesario, además de oportuno, reproducir los hechos segundo, tercero y cuarto, para tener un adecuado conocimiento de como abordará más adelante el TS su fundamentación para resolver el litigio.

“SEGUNDO. El día 27 de mayo de 2021, a las 12.20 horas, se efectúa un control de empleo en dicho centro de trabajo por parte de una Inspectora de Trabajo y un Subinspector que se personan en el mismo.

Momento en el que salen corriendo de las instalaciones un total de 15 personas que se encontraban realizando tareas de recolección de fresas, abandonando los carros de recogida con la fruta recolectada y huyendo del lugar sin que pudieren ser identificados.

Durante la visita se localiza en el centro de trabajo a la trabajadora D.^a Encarna , acudiendo posteriormente D. Jacinto , socio y administrador de la empresa, que son requeridos para que identifiquen a los trabajadores que se han ausentado, siendo advertidos de la posible obstrucción a la labor inspectora.

Los interpelados no atienden el requerimiento, negando en un primer momento que se hubiere ausentado algún trabajador, para manifestar seguidamente que desconocen los motivos por los que se han marchado, afirmando que todos tienen la documentación en regla y están dados de alta en Seguridad Social, pero sin atender el requerimiento de los funcionarios actuantes para identificarlos, haciendo caso omiso a la sugerencia de llamarlos a sus teléfonos, identificarlos a través de los trabajadores que se han quedado en el centro de trabajo, o a través de los "sobrenombres" existentes en el listado del control diario de cajas de fresas recogidas.

Ese mismo día 27 de mayo, a las 13.02 horas se gira una segunda visita de inspección, localizándose a un número impreciso de trabajadores que vuelven a salir corriendo ante la presencia de los inspectores.

Se requiere nuevamente para su identificación a la trabajadora D.^a Encarna, quien manifiesta que hay dos trabajadores que se marcharon en la primera visita pero que en esta ocasión se han quedado en el centro de trabajo, que son identificados como Tomasa y José Ángel.

TERCERO. Con posterioridad, D.^a Esperanza aporta en las dependencias de la inspección la documentación de seguridad social y empleo de la empresa. En posteriores actuaciones seguidas a través de correos electrónicos los días 2 y 4 de junio de 2021, así como consultadas las bases de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social, no se ha podido identificar a los trabajadores que se ausentaron del centro de trabajo. El día 9 de junio de 2021, comparece en las dependencias de la inspección el administrador de la mercantil, no pudiéndose ser identificados los trabajadores que se ausentaron del centro de trabajo.

CUARTO. Consecuencia de esas actuaciones se levanta acta de infracción de 12 de noviembre de 2021, con propuesta de sanción de 130.003 euros, por la comisión de una falta muy grave de obstrucción a la labor inspectora, por haberse negado la empresa a identificar a los 13 trabajadores que finalmente se ausentaron del centro de trabajo durante la segunda visita de la inspección”.

IV. Posición de la parte demandante y propuesta del Ministerio Fiscal

La muy amplia batería argumental de las pretensiones formuladas por la empresa en su demanda pasa primero por sostener la inexistencia de obstrucción a la labor inspectora, y después por la de nulidad del procedimiento y de la sanción impuesta y/o por su anulación, con alegación de no haber respetado dicho procedimiento el plazo

de caducidad para las actuaciones de la ITSS y tampoco el plazo máximo de interrupción previsto para estas, defectos formales e infracciones sustantivos en la tramitación del procedimiento (falta de motivación de la resolución y no haberse practicado pruebas propuestas por la empresa y que por ello le hubiera provocado indefensión, y por vulneración del principio nos bis in idem; por fin, de manera subsidiaria, la defensa de ser la infracción menos grave que la tipificada en el acta, y por tanto merecedora en su caso de una sanción inferior, y si finalmente se entendiera que era muy grave, que se aplicara el grado mínimo de la sanción prevista en el art. 40. 1 c) de la LISOS.

También, conocemos que la empresa solicitó la suspensión de la ejecución del Acuerdo impugnado, siendo denegada la petición por la Sala. Sí se aceptó la solicitud de práctica de prueba testifical de una trabajadora y de la asesora laboral, realizada por vía telemática

Por otra parte, cabe indicar que el Ministerio Fiscal emitió su preceptivo dictamen en el que solicitó la desestimación de la demanda.

V. Normativa aplicable

Con prontitud centra la Sala la cuestión sobre la que gira el litigio, aquella en la que hay discrepancia entre la empresa y la Administración sancionadora, que no es otra que "... si realmente se encontraban prestando servicios en las instalaciones de la empresa 13 trabajadores no identificados, que se ausentaron a la carrera del lugar tras la llegada de los funcionarios de la inspección de trabajo", dado que esa es la tesis del acta y negada, con varios argumentos, por la empresa ya que no reconoce los hechos recogidos en el acta. En el fundamento de derecho primero conocemos tales argumentos:

"... (la empresa) sostiene que el administrador no se encontraba en el centro de trabajo cuando llegó la inspección, sino que acudió posteriormente cuando fue llamado en la segunda visita; que la trabajadora interpelada en aquel momento no tiene ninguna responsabilidad en la empresa y desconoce la información que le fue requerida; que la asesora laboral de la empresa aportó la documentación relativa a los 30 trabajadores que conformaban la plantilla; niega que se le hubiere requerido para que identificara a quienes se ausentaron del centro de trabajo; manifiesta que desconoce los motivos por los que supuestamente pudieran salir corriendo del lugar aquellos trabajadores; y afirma que todos los trabajadores que estaban trabajando aquel día disponían de la documentación en regla y se encontraban dados de alta en seguridad social".

Dado que se cuestiona la veracidad de los hechos expuestos en el acta, la Sala recuerda la presunción de certeza de que gozan las actuaciones inspectoras, con cita de los arts. 151.8 de la Ley reguladora de la jurisdicción social y 53.2 de la LISOS, en la misma línea que el art. 23 de la Ley de la ITSS, que no es desvirtuada en modo alguno ni por las alegaciones ni por las pruebas testificales practicadas. No hay duda de que "los funcionarios de la inspección pudieron observar personalmente que 13 trabajadores de la explotación se ausentaron a la carrera del lugar en su presencia, sin que pudieran ser identificados", y que las declaraciones de la trabajadora de "no ver a ningún trabajador escapando del lugar" no son incompatibles con el dato reflejado en el acta, dadas las dimensiones de la finca.

Tampoco el hecho de haber aportado la asesora laboral la documentación que acredita que 30 trabajadores estaban de alta en la Seguridad Social desmiente la tesis del acta, ya que no se encontraba en la empresa en el momento en que se produjeron los acontecimientos descritos, y por consiguiente desconocía qué había ocurrido, admitiendo la Sala que las pruebas aportadas por la empresa pueden demostrar, efectivamente, la situación regular de las personas trabajadoras cuya documentación se aportó, pero que en modo alguno desmentían "el hecho de que 13 trabajadores no identificados abandonaron a la carrera el centro de trabajo el día en que tuvo lugar la actuación inspectora".

VI. Doctrina básica

Partiendo, pues, de los inalterados hechos probados, la Sala va dando respuesta a cada una de las alegaciones empresariales, siendo la primera, recordemos, la de caducidad del expediente administrativo por haberse dilatado, según su parecer, más de nueve meses las actuaciones comprobatorias y haberse interrumpido dichas actuaciones por un período superior a cinco meses; es decir, por incumplimiento de los plazos regulados en el art. 21.4 de la Ley de la ITSS.

Tesis rechazada por la Sala por quedar acreditado (véase fundamento de derecho tercero, 1 y 2), que el acuerdo del Consejo de Ministros se adoptó “antes del plazo de seis meses desde el acta de infracción”, y que no se incumplió el plazo máximo de interrupción de las actuaciones, por haberse ampliado los plazos como consecuencia del “incidente de ciberseguridad” que sufrió la ITSS el 9 de junio de 2021 hasta el restablecimiento formal del mantenimiento del servicio el 31 de agosto.

La empresa alegó indefensión “por no haber recibido traslado de lo actuado a raíz del posterior informe ampliatorio de las actuaciones”. La desestimación se basa en la estricta aplicación del art. 18 del RD 928/1998 de 14 de mayo, por el que se 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, o más exactamente de los apartados 3 (“Si se formularan alegaciones en plazo contra el acta de infracción, el órgano instructor podrá recabar informe ampliatorio, que se emitirá en quince días, del Inspector o Subinspector que practicó el acta. El citado informe será preceptivo si en las alegaciones se invocan hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta insuficiencia del relato fáctico de la misma, o indefensión por cualquier causa...”) y 4 (“Cuando de las diligencias practicadas se desprenda la invocación o concurrencia de hechos distintos a los reseñados en el acta, el órgano instructor, antes de emitir su propuesta de resolución, dará audiencia al supuesto responsable por término de ocho días con vista de lo actuado. Realizado el trámite de audiencia, el sujeto responsable podrá formular nuevas alegaciones por término de otros tres días, a cuyo término quedará visto para la propuesta de resolución”), ya que no existieron diferencias en los hechos en que se sustentaba la actuación inspectora desde sus orígenes, por lo que, consiguientemente, no era necesario conceder un nuevo plazo de alegaciones a la empresa al no haber aparecido “nuevos datos o elementos de juicio distintos a los reseñados en el acta...”

Idéntica suerte desestimatoria corre la alegación de haber incurrido la resolución impugnada en incongruencia omisiva, falta de motivación y, por ello, causar indefensión.

De los hechos probados queda constancia que la ITSS cumplió escrupulosamente el procedimiento, dando audiencia a la empresa y pudiendo esta aportar toda la documentación que consideró pertinente para su defensa. Es cierto que no se aceptó el argumento empresarial de negación de tales hechos, y que no se practicó alguna prueba solicitada, pero en modo alguno ello implica que no se tramitara el expediente y que se diera respuesta a todas las alegaciones empresariales, siendo ello cuestión bien distinta de su no aceptación, y siendo tales pruebas “irrelevantes que nada pueden aportar, por cuanto no van más allá de las testificales ya practicadas en este procedimiento judicial y de la documental entregada por la empresa”.

Alegada la vulneración del principio *ne bis in idem* (nadie puede ser procesado, ni sancionado más de una vez por un mismo hecho, siempre que se trate del mismo sujeto y fundamento), es desestimada ya que tras la segunda visita las actuaciones inspectoras se siguieron respecto a 13 trabajadores, y no a los 15 que abandonaron el centro de trabajo durante la primera, siendo identificados dos de ellos en la segunda. Por consiguiente, estamos un expediente sancionador que “impide considerar la existencia de un doble y reiterativo...”

Por último, respecto a la gravedad de la sanción impuesta y a la cuantía fijada, es claro y diáfano para la Sala que se trata de una infracción muy grave que encaja

perfectamente en el art. 40.1 f) de la LISOS. Recuerda en primer lugar, partiendo de los hechos probados, que “la esquivada actuación de la empresa se ha limitado a negar esa circunstancia (huida) y a manifestar que desconoce los motivos por los que esos trabajadores escaparon a la carrera dejando abandonados los carros con las cajas de fresa recolectadas, sin facilitar en ningún momento los datos que permitieran su adecuada identificación. Toda su actuación se ha constreñido a entregar la documentación relativa a los 30 trabajadores en plantilla, sin aportar ningún otro elemento de juicio que de alguna forma pudiese justificar o explicar la anómala situación que supone el hecho de que en dos visitas consecutivas se produzca la inexplicable huida de 13 trabajadores que no han podido ser identificados de ninguna forma”.

El conjunto de los hechos probados, que incluyen tanto los incumplimientos empresariales de sus obligaciones legales como la salida, “abandono a la carrera” de 13 trabajadores cuando se inició la segunda visita inspectora, llevan a ser completamente pertinente la aplicación del citado precepto de la LISOS, que hay que relacionar con el art. 39.2, que expone los criterios de gradación de las sanciones, y el art. 40.1 c) que fija la cuantía de las multas por falta muy grave, siendo el grado máximo de 120.006 euros a 225.018 euros. La gravedad de los hechos probados lleva a concluir a la Sala que “no resulta desproporcionada la imposición de la sanción en la franja más baja de su grado máximo, sin que existan razones que justifiquen una calificación distinta en los términos postulados en la demanda”.

VII. Parte dispositiva

Por todo lo anteriormente expuesto, el TS desestima la demanda formulada por la parte empresarial contra la resolución del Consejo de Ministros de 31 de octubre de 2022, que desestimó el recurso potestativo de reposición interpuesto por aquella frente al Acuerdo de 10 de mayo, adoptado a propuesta de la Ministra de Trabajo y Economía Social, como consecuencia del acta de infracción por obstrucción a la labor inspectora extendida por la ITSS de Huelva y que ha sido objeto de atención este artículo.

VIII. Un apunte final

Cabe reiterar la importancia de la tarea de la ITSS para velar por el cumplimiento de la normativa laboral, de protección social, prevención de riesgos laborales y empleo vigente, y la misma relevancia del correcto cumplimiento de dicha normativa por la parte empresarial. La sentencia que ha sido comentada es un claro ejemplo de la mala praxis empresarial que provocó la imposición de una importante sanción económica, y una buena demostración de la eficaz acción de la ITSS.

Referencias:

1. [^] <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Noticias-Judiciales/El-Tribunal-Supremo-confirma-la-sancion-de-130-000-euros-a-una-empresa-que-no-identifico-a-13-trabajadores-que-abandonaron-el-centro-de-trabajo-durante-unas-visitas-de-Inspeccion> (consulta: 10 de junio).