

## **Los informes de la ITSS**

Fernando Sicre Gilabert

Doctor en Derecho y Doctor en Economía

Inspector de Trabajo y Seguridad Social



## **1. Generalidades a colación con el asesoramiento y el informe.**

El informe de la ITSS puede ser analizado desde distintas perspectivas. Desde aquella que supone la obligación para el inspector que conoce de un expediente como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los propios inspectores, conforme previene el artículo 20.3 LOITSS, en cuyos casos el inspector finalizadas sus actuaciones procede a formalizar un informe sobre lo actuado, formalización sujeta a requisitos distintos en función de cual sea el origen de la actuación, hasta proceder al análisis de la capacidad del informe desde su óptica probatoria, fundamentalmente ante las instancias judiciales u otros órganos administrativos. De igual forma, podemos hacer uso del término informe desde una perspectiva amplia, que integra los conceptos de informe y asesoramiento. Así precisamente lo hace el artículo 12.2 LOITSS que regula la función inspectora y, que comprende el cometido, entre otros, de asistencia técnica. Ésta comprende con carácter general proporcionar información y asistencia técnica, amén de informar emitiendo informes, comunicando en ellos los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia o la petición de información sea recabada por otros órganos administrativos o judiciales. El mencionado artículo comprende:

-Dar información y asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social.

-Proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos, en los términos del artículo 20.4 LOITSS; e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.

-Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada.

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

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

## **2. La naturaleza jurídica del informe.**

El informe suscrito por un inspector de trabajo lleva implícito una declaración de conocimiento y de juicio. Ello es así dado la constatación por el inspector de aquellas cuestiones que ha procedido a comprobar en las actuaciones llevadas a cabo, siendo el origen de dichas actuaciones todo el elenco previsto en el artículo 22.3 LOITSS, que advierte que la ITSS actuará de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

El contenido del informe vendrá determinado por la finalidad prevista en la Ley considerando el peticionario del mismo. Se hace especial hincapié cuando el origen del informe es la denuncia. A tal respecto, el artículo 20.4 LOITSS se refiere al origen de las actuaciones de la ITSS y la condición de interesado, regulando expresamente el supuesto en el que el origen de la actuación inspectora se debe a denuncia y cuáles son los derechos del denunciante durante la tramitación de la misma. El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación. En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante cuando proceda tendrá la condición de interesado.

Parte la norma referida advirtiendo que la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública. El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora. Los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

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

Concluimos dando una definición del informe de la ITSS como declaración de conocimiento emitida por la ITSS, formalizada por escrito, dirigida al peticionario del mismo, cuyo contenido dependerá de cual sea el origen de la actuación inspectora, cada uno de ellos lleva implícito el sentido particular de cada informe.

### **3. La importancia del informe en el mundo del derecho: su valor como prueba documental.**

Los informes de la ITSS están dotado de presunción de certeza en los términos contemplados en el artículo 23 LOITSS que manifiesta que los hechos constatados por los funcionarios de la ITSS que se formalicen en informes emitidos por la ITSS como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables. En concreto, la propia LOITSS determina una serie de informes a evacuar por la ITSS en el artículo 22, en sus apartados 7 a 17. La presunción de certeza referida tiene la consideración de “iuris tantum”, siendo posible en consecuencia la prueba en contrario por el sujeto afectado por los hechos constatados en el informe. Lógicamente la presunción se extiende a los hechos consignados en el informe que han sido constatados por el inspector. Los diferentes informes antes referidos tienen un doble destinatario a los efectos procedimentales donde van a ser incorporados: en los procedimientos administrativos y en procesos judiciales.

En el ámbito de los procedimientos administrativos, estos informes se incorporan a los mismos, siendo un elemento más a tener en consideración por el órgano con competencias resolutorias. Se trata siempre de informes que no son aportadas por los administrados afectados por el procedimiento, sino que son solicitados por el órgano administrativo ante el que se desarrolla el procedimiento. Nunca tienen la consideración de vinculantes para el órgano que resuelve, pero sí que puede o no ser preceptiva su incorporación al expediente, lo que dependerá del régimen jurídico del propio procedimiento en cuestión.

Pero en este ámbito de los procedimientos administrativos, solo llevan aparejada la presunción de certeza en relación con los hechos objeto de comprobación por el inspector, los que antes fueron enunciados. Otros no, como ocurre por ejemplo con los informes ampliatorios en el procedimiento administrativo sancionador, cuando se soliciten por el órgano instructor en la fase de alegaciones contra el acta levantada por el propio inspector.

En lo concerniente al informe como prueba en el ámbito de los procesos judiciales, hemos de diferenciar dos posibilidades. Aquellos informes que se incorporaron a un procedimiento administrativo y que fue resuelto y agotada la vía administrativa o la reclamación previa, es impugnada ante el orden jurisdiccional que proceda. En este caso el valor probatorio para el órgano judicial, será el mismo que el que tuvo para el órgano administrativo resolutorio que ya resolvió. La presunción de certeza de dichos informes será analizada por el órgano judicial que tiene que resolver ahora en sede judicial. En estos casos la autoridad judicial podrá apartarse de lo prevenido por el inspector cuando se pruebe lo contrario. Cuando el informe que se aporte no sea de los que llevan aparejada la presunción de certeza, el órgano judicial podrá apartarse del sentido del informe a partir de la sobrevaloración judicial de la prueba.

La otra opción de la incorporación de los informes de la ITSS en el ámbito de los procesos judiciales tiene lugar cuando es el órgano judicial el que solicita el informe para incorporarlo al procedimiento. Esta solicitud e incorporación de los mismos al proceso, puede ser preceptiva o facultativa. Se plantea ahora cual es el valor probatorio de dichos informes. La jurisprudencia es contradictoria al respecto, pudiéndose concluir

como tendencia equidistante y quizás la opción mayoritaria entre los examinados, que el informe de la ITSS es un instrumento por el que se auxilia el órgano judicial en la valoración de la prueba, como conjunto de medios probatorios. Hay que advertir a continuación que dicha posición adolece de defectos importantes en cuanto a su apoyatura legal. Así, si el informe que se incorpora al procedimiento no es desvirtuado por prueba en contrario por quien sea afectado por el mismo, hacen prueba plena en lo concerniente a su contenido referido a los hechos probados por el inspector, ya que repito, están dotados de presunción iuris tantum. En otros casos, se dice en algunas sentencias que el informe no vincula al órgano judicial que conoce del procedimiento. Lo cual parece dicho descontextualizado del elemento determinante de la presunción de certeza. Otras vienen a otorgar una considerable importancia al unísono con el resto del material probatorio. Lo cual tampoco resuelve las contradicciones en la que se ve envuelta la jurisprudencia y los pronunciamientos judiciales en general. Hay que concluir que la mayoría de la jurisprudencia examinada concluye diciendo que el informe la ITSS es inoponible al criterio que se forme el juez junto con las demás pruebas. De donde podríamos deducir que efectivamente se le otorga al informe la condición de prueba junto a las demás.

Respecto de los que otorgan la condición de prueba al informe de la ITSS surge el problema de adscribir el informe a los distintos medios probatorios. Hay que acudir al contenido de la norma donde se invoca el informe preceptivo o facultativo para el órgano judicial para poder calificar la auténtica naturaleza del informe como medio de prueba. De lo que no hay duda es que el órgano judicial cuando solicita el informe de la ITSS persigue como finalidad el auxilio necesario en la búsqueda de la verdad material al que aspira el proceso judicial. La persecución de dicha finalidad la propicia la práctica de las pruebas, mientras que el informe propicia ese auxilio necesario.

#### **4. Informes preceptivos no vinculantes en determinados procedimientos específicos.**

El artículo 12.2.c) y d) LOITSS prevé los mismos cuando dice que la función inspectora comprende, entre otros, los siguientes cometidos:

- Prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada.

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

La formalización de los mismos dependerá obviamente de los correspondientes procedimientos administrativos en los que se integre cada informe, amén de considerar en cualquier caso la finalidad pretendida por el procedimiento a cuyo través se piden. Las actuaciones previas necesarias para su debida formalización serán llevadas a cabo en los términos dispuestos en el artículo 13 LOITSS, sobre las facultades de los

inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias. A continuación, se expone una relación de informes preceptivos no vinculantes.

#### **4.1 Informes de naturaleza laboral.**

##### **4.1.1 Informes preceptivos no vinculantes de la ITSS en los despidos colectivos y extinción de la personalidad jurídica del empresario.**

Desde la promulgación de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la tramitación y la intervención Administrativa en los mismos ha cambiado ostensiblemente. A modo de síntesis, ahora se inicia el procedimiento con la comunicación por el empresario a los representantes de los trabajadores o comisión “ad hoc” nombrada al efecto para ello, que invocando las razones organizativas, técnicas, económicas o productivas en la que o en las que se apoya su decisión empresarial de extinguir los contratos de trabajo, comunicación que se practica en iguales términos a la Autoridad laboral. A la comunicación se acompañará la documentación que acredita la o las causas que se invoquen. La Autoridad laboral pondrá en conocimiento de la ITSS el inicio del período de consulta, procediendo a enviar a ésta copia de la documentación anexada al expediente para que evacúe informe en el plazo de los quince días siguientes a la finalización del periodo de consultas.

El procedimiento es el siguiente, tal y como aparece contemplado en el artículo 51.2 ET, desarrollado en el articulado del RDC:

- La comunicación de la apertura del periodo de consultas se realizará mediante escrito dirigido por el empresario a los representantes legales de los trabajadores, una copia del cual se hará llegar a la autoridad laboral. En dicho escrito se consignarán los siguientes extremos:
  - La especificación de las causas del despido colectivo conforme a lo establecido en el apartado 1.
  - Número y clasificación profesional de los trabajadores afectados por el despido.
  - Número y clasificación profesional de los trabajadores empleados habitualmente en el último año.
  - Periodo previsto para la realización de los despidos.
  - Criterios tenidos en cuenta para la designación de los trabajadores afectados por los despidos.
  - Copia de la comunicación dirigida a los trabajadores o a sus representantes por la dirección de la empresa de su intención de iniciar el procedimiento de despido colectivo.

-Representantes de los trabajadores que integrarán la comisión negociadora o, en su caso, indicación de la falta de constitución de esta en los plazos legales.

-La comunicación a los representantes legales de los trabajadores y a la Autoridad laboral deberá ir acompañada de una memoria explicativa de las causas del despido colectivo y de los restantes aspectos señalados en el párrafo anterior, así como de la documentación contable y fiscal y los informes técnicos, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.

-Recibida la comunicación, la Autoridad laboral dará traslado de la misma a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y recabará, con carácter preceptivo, informe de la ITSS sobre los extremos de la comunicación a que se refieren los párrafos anteriores y sobre el desarrollo del periodo de consultas.

La ITSS deberá hacer un seguimiento del procedimiento circunscrito al período de consultas y a la documentación obrante en el mismo acreditativo de las causas que se invocan. Así la ITSS puede apreciar incumplimientos de naturaleza formal en la propia comunicación empresarial por la que se inicia el procedimiento, pudiendo entonces remitir el correspondiente escrito a la propia empresa y a la Autoridad laboral, antes de que finalice el período de consulta o, en su caso, como parte integrante del informe que inexorablemente deberá evacuar una vez finalice el periodo de consultas.

Si el periodo de consultas finaliza con acuerdo deberá darse traslado por la Autoridad laboral el mismo, así como la documentación prevista en los artículos 12.2 y 3 RDC, sobre medidas sociales de acompañamiento y en su caso plan de recolocación externa en los casos de empresas obligadas a su realización. Todo ello a los efectos de la emisión del informe a que está obligado el inspector.

El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del periodo de consultas y quedará incorporado al procedimiento. De conformidad con el artículo 11.2 a 7 RDC el informe versará sobre los extremos de dicha comunicación y sobre el desarrollo del periodo de consultas de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes:

-El informe constatará que la documentación presentada por el empresario en relación con las causas del despido se ajusta a la exigida en los artículos 4 y 5 en función de la concreta causa alegada para despedir<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> El informe versará sobre los extremos de dicha comunicación y sobre el desarrollo del periodo de consultas de acuerdo con lo establecido en los apartados siguientes.



-A efectos de lo dispuesto en el artículo 51.6 ET, la ITSS informará cuando compruebe que concurre fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo adoptado en el periodo de consultas. Además, si considerase que el acuerdo tiene por objeto la obtención indebida de prestaciones por desempleo por parte de los trabajadores, así se hará constar en el informe, para su valoración por la entidad gestora de las prestaciones por desempleo.

-El informe constatará la inclusión del resto de los extremos contemplados en el artículo 3 y, en especial, verificará que los criterios utilizados para la designación de los trabajadores afectados por el despido no resultan discriminatorios por los motivos contemplados en el artículo 17.1 ET, sin perjuicio del cumplimiento de las prioridades de permanencia en la empresa a que se refiere el artículo 13 RDC.

-El informe verificará que se ha cumplido lo establecido en el artículo 7 RDC respecto al periodo de consultas.

-Asimismo, la ITSS deberá informar sobre el contenido de las medidas sociales de acompañamiento que se hayan podido prever y, en especial, comprobará que las empresas obligadas a ello han presentado el plan de recolocación externa a que se refiere el artículo 9 RDC y que éste cumple los requisitos exigidos en dicho artículo.

-Constatará la obligación de formalización de convenio especial en los términos previstos en el artículo 51.9 ET<sup>2</sup>. Dispone este que cuando se trate de procedimientos de despidos colectivos de empresas no incursas en procedimiento concursal, que incluyan trabajadores con cincuenta y cinco o más años de edad que no tuvieren la condición de mutualistas el 1 de enero de 1967, existirá la obligación de abonar las cuotas destinadas a la financiación de un convenio especial respecto de los trabajadores anteriormente señalados en los términos previstos en la LGSS.

El despido colectivo en el sector público aparece previsto en cuanto a las normas de procedimiento para su tramitación en la Disposición Adicional Décimosexta ET y en los artículos 35 y siguientes del RDC.

El contenido del informe de la ITSS ha sufrido un vuelco total si se compara con la situación anterior en la que se exigía autorización administrativa para los despidos colectivos y en los que el informe de la ITSS era pieza sustancial para la resolución administrativa, ya que era el apoyo técnico de la Autoridad laboral para formalizar sus resoluciones. Hoy, finalizado el período de consultas sin acuerdo, la decisión extintiva compete adoptarla al empresario que incoó el procedimiento siendo inmediatamente

---

<sup>2</sup> Infracción artículo 23.1.i) LISOS

ejecutiva. Sin embargo, puede ocurrir que el acuerdo alcanzado durante el período de consultas sea impugnado por la Autoridad laboral, invocando la existencia dolo, fraude, coacción o abuso de derecho en su conclusión y acuerdo. Además de ello, la Autoridad laboral puede formular recomendaciones y advertencias, amén de velar por la efectividad del período de consultas. Éstas medidas indicadas no paralizan el procedimiento, pero sí que pueden tener virtualidad en la previsible impugnación judicial del despido. Pues bien, todas estas actuaciones de la Autoridad laboral pueden estar apoyadas por la ITSS, cuando aquella requiera a esta que constate lo que acontezca en el contexto del procedimiento. Pero, también y como consecuencia del informe de la ITSS que se incorpora al expediente en cualquier caso, las partes, incluida la Autoridad laboral, podrán hacer uso de él en apoyo de sus posiciones en la posterior impugnación judicial si es que esta se materializa.

Expongo a continuación el contenido del informe de la ITSS en los términos contemplados en el Criterio Operativo 92/2012:

**-Extremos de la comunicación empresarial.** El artículo 11.3 RDC dispone que el informe constatará que la documentación presentada por el empresario en relación a las causas del despido se ajusta a la exigida en los artículos 4 y 5 RDC en función de la concreta causa alegada para despedir. La ITSS no debe entrar a analizar la existencia o suficiencia de las causas alegadas por la empresa para despedir. Además deberá constatar que la comunicación contiene los extremos que señala el artículo 11.5 RDC. (Número y clasificación profesional de los trabajadores afectados, que los criterios utilizados para determinar a los trabajadores afectados no son discriminatorios de acuerdo con el artículo 17.1 del ET...).

**-Desarrollo del periodo de consultas.** El informe del inspector actuante versará sobre los siguientes aspectos: Calendario de reuniones; Realización efectiva y actas de las reuniones; Negociación de buena fe; Recomendaciones y advertencias de la autoridad laboral; Comprobación de la legitimación de la representación legal de los trabajadores.

**-Medidas sociales de acompañamiento y Plan de recolocación externa.** Las medidas sociales de acompañamiento, salvo el plan de recolocación externa que sí tiene carácter obligatorio (que es una medida social de acompañamiento) tienen carácter voluntario. El plan de recolocación externa es preceptivo para aquellos despidos colectivos que afecten a más de cincuenta trabajadores en los términos dispuestos en el artículo 51.10 ET<sup>3</sup>.

**-Impugnación por la autoridad laboral de la decisión empresarial a instancia de la Entidad Gestora de las prestaciones por desempleo por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo.**

**-La existencia de vicios de la voluntad en la conclusión del acuerdo (fraude, dolo, coacción o abuso de derecho).** La apreciación de estos vicios exige el despliegue de una actividad probatoria suficiente que permita

---

<sup>3</sup> El incumplimiento está tipificado en el art. 8.14 LISOS.

a la Autoridad laboral fundar su demanda de oficio en las pruebas aportadas por el inspector actuante que, en la mayoría de los casos, tendrán carácter indiciario. En consecuencia, deben existir pruebas directas o indirectas de la existencia del fraude, dolo, coacción o abuso de derecho, circunstancias que deberán comprobarse por el inspector actuante de manera independiente de la existencia de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que originan el procedimiento. En otras palabras, la inexistencia de las causas del procedimiento de despido colectivo no es requisito previo, mucho menos requisito único, de la constatación de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho, sino la consecuencia de las indicadas circunstancias.

**-El informe de la ITSS deberá pronunciarse, cuando exista acuerdo, sobre si éste tiene por finalidad el acceso indebido de los trabajadores a prestaciones por desempleo.** No se trata de que el inspector en su informe compruebe la existencia o suficiencia de las causas que motiva el despido de los trabajadores, sino que acredite la existencia de posibles falsedades o simulaciones de las situaciones descritas en el artículo 267.1 LGSS. De tal forma que el inspector deberá incorporar en su informe las pruebas que haya podido obtener y que avalen que la finalidad del procedimiento no es otra que la obtención indebida de prestaciones por desempleo.

**-Convenio especial.** El inspector actuante deberá constatar e informar en consecuencia que se ha suscrito un convenio especial para aquellos trabajadores de cincuenta y cinco años o más que no tuvieran la condición de mutualista el 1 de enero de 1967, en los términos dispuestos en el artículo 51.9 ET<sup>4</sup>.

El RDC no exige una diferenciación en el contenido del informe según que el periodo de consultas haya concluido o no con acuerdo, con la excepción de lo relativo a la comprobación de los supuestos de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho, razón por la que el informe deberá tener el mismo contenido para ambos casos, sin perjuicio de tener que indicar la ITSS en el mismo el resultado del periodo de consultas.

Por último, recalca el Criterio Operativo 92/2012, que en ningún supuesto, el informe que se emita debe ser trasladado a las partes por la ITSS. La normativa indica que el informe quedará incorporado al procedimiento, esto es, al expediente que haya formado la Autoridad laboral.

Corresponde al órgano judicial valorar el contenido del informe dado el amplio margen del que disponen sus señorías para la valoración de la prueba en el ámbito del proceso de naturaleza civil. Advertir que en estos casos no existe presunción de certeza en relación con los hechos reflejados en el informe, precisamente por la propia naturaleza del mismo, referido a cuestiones formales relacionadas con la documentación obrante en el expediente y las relacionadas con las conductas esgrimidas sobre la formalización del acuerdo en fase de consulta.

---

<sup>44</sup> El incumplimiento supone infracción muy grave tipificada en el art. 23.1 i) LISOS.

En lo concerniente al expediente de extinción de la personalidad jurídica del empresario en los términos dispuestos en el artículo 49.1.g) ET, en cuya virtud el contrato de trabajo se extinguirá por extinción de la personalidad jurídica del contratante-empresario. Dicho artículo se encuentra desarrollado reglamentariamente en el artículo 30 RDC, sobre la extinción de la personalidad jurídica del empresario-contratante que se remite al procedimiento establecido en el capítulo I del Título I RDC, regulador del procedimiento de despido colectivo.

Los efectos jurídicos que en la tramitación del expediente producen las advertencias de la Autoridad Laboral, circunstancia prevista en los artículos 51.2 ET y 6.4 RDC sobre las advertencias y recomendaciones que realice la Autoridad laboral, no supondrán la paralización, ni suspensión del procedimiento. El Criterio Operativo 92/2012 añade que conviene insistir en que las advertencias o recomendaciones que pueda hacer la Autoridad laboral no tienen carácter compulsivo ni obligatorio y su aceptación o no por las empresas se enmarca en el ejercicio de su propia responsabilidad. Por ello, es la empresa la responsable del cumplimiento de las obligaciones inherentes al periodo de consultas y la función de la autoridad laboral y de la ITSS se circunscribe a servir como fórmula para interpelar a la empresa al correcto ejercicio de esa responsabilidad.

En cuanto a los tipos de mediación en los procedimientos de despidos colectivos previstos en el Criterio Operativo 92/2012, el art. 51.2 ET establece que el empresario y la representación de los trabajadores podrán acordar en cualquier momento la sustitución del periodo de consultas por el procedimiento de mediación o arbitraje que sea de aplicación en el ámbito de la empresa, que deberá desarrollarse dentro del plazo máximo señalado para dicho periodo. Hay que advertir conforme al referido criterio operativo, que la función de mediación de la Autoridad laboral es distinta a la que se refiere el art. 51.2 ET y se debe entender sin perjuicio de los procedimientos de mediación o arbitraje que sean de aplicación en el ámbito de la empresa y que deban desarrollarse dentro del plazo máximo señalado para el periodo de consultas, en los términos previstos en el artículo 51.2 ET y artículo 28.4 RDC.

Además, continúa recogiendo el Criterio Operativo 92/2012, que el artículo 10.2 y 3 RDC, disponen que la Autoridad laboral podrá realizar durante el periodo de consultas, a petición de cualquiera de las partes, o por propia iniciativa, actuaciones de asistencia. En especial, podrá dirigir a las partes propuestas y recomendaciones sobre las medidas sociales de acompañamiento y, en su caso, sobre el contenido e implantación del plan de recolocación externa, teniendo en cuenta la situación económica de la empresa. La autoridad laboral podrá igualmente, con el fin de buscar soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo, realizar actuaciones de mediación a petición conjunta de las partes. Las actuaciones de mediación y asistencia a que se refiere este apartado y el anterior podrán ser realizadas por la Autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la ITSS. Las acciones de mediación irán directamente dirigidas a realizar una propuesta concreta a las partes cuya suscripción por las mismas equivalga a la consecución de un acuerdo en el periodo de consultas. Cabe la mediación desempeñada por la ITSS cuando las partes se lo soliciten. Tener en cuenta que la posible labor específica de mediación realizada por el inspector será compatible con el ejercicio del resto de la función inspectora.

Se refiere el Criterio Operativo 92/2012 también a la comparecencia ante el inspector actuante. Éste deberá reunirse con las partes negociadoras mediante visita o comparecencia y de manera conjunta o separada, aunque se recomienda la comparecencia conjunta de ambas partes, pues de esta forma no sólo se puede obtener mayor exactitud e información sino que, además, se puede contrastar la trascendencia de la misma, a fin de oír a las partes y recabar los datos precisos para elaborar el informe. En esta fase el inspector de trabajo no debe solicitar documentación complementaria a la empresa afectada por el procedimiento de despido colectivo, pues el periodo de consultas habrá finalizado ya. Lo que no impide que se pueda solicitar otro tipo de documentación relacionada en el marco de una actuación inspectora ordinaria (contratos de trabajo, cotizaciones a la Seguridad Social...)

En el propio contexto de la comparecencia, se procederá por el inspector actuante a preguntar a la representación de los trabajadores si están de acuerdo con la comunicación efectuada por la empresa y si se les ha proporcionado toda la información y documentación pertinente. Sigue diciendo el Criterio Operativo 92/2012 que en la comparecencia, hay que advertir a las partes que si el despido colectivo afecta a trabajadores mayores de 55 años, de acuerdo con el artículo 51.9 ET, deberá suscribir el convenio especial desarrollado en el artículo 28 Orden TAS/2853/2003. Así como también la aportación al Tesoro Público en el caso de que resulte de aplicación lo dispuesto en el art. 51.11 ET.

A continuación, expongo las directrices emanadas del Criterio Operativo 92/2012, de 28 de noviembre, de la Dirección General de la ITSS, en procedimientos de despidos colectivos y suspensiones de contratos o reducciones de jornada referidos ahora a la actuación inspectora, que irá dirigida a lo que se indica:

-Se constatará en la actuación inspectora que la Autoridad laboral que remite la documentación a la ITSS por la que se inicia el procedimiento es la competente de acuerdo con el artículo 25 RDC. Si el inspector llegase a la conclusión de que la Autoridad laboral que solicita informe no es la competente, deberá comunicárselo a ésta antes de emitir el informe, solicitándole que se pronuncie sobre si prosigue en la actuación, o si ésta le va a dar traslado a la autoridad laboral que resulte competente o, en su caso, al órgano inspector competente.

-Se constatará en la actuación inspectora que se cumplen los requisitos formales en la comunicación de inicio del procedimiento de la empresa a los representantes de los trabajadores. En caso de que el inspector actuante compruebe que la comunicación de inicio del procedimiento no cumple con los requisitos exigidos, deberá comunicar, de conformidad con el artículo 6.4 RD 1483/201RDC, a la Autoridad laboral las deficiencias observadas a los efectos de que ésta solicite a la empresa la subsanación de las mismas. Debido a la limitación temporal del periodo de consultas, esta comunicación debe de hacerse con la mayor celeridad posible.

-En el ejercicio de la función de asistencia técnica prevista en el artículo 12.2 LOITSS, el inspector actuante podrá informar directamente a la

empresa de las deficiencias formales. Esta circunstancia se comunicará a la Autoridad laboral y se hará constar en el informe a emitir por la ITSS.

- Una vez iniciado el periodo de consultas, si el inspector actuante tuviera conocimiento fundado de que el periodo de consultas no se está desarrollando debidamente, dará traslado de ello, de inmediato, a la autoridad laboral para que por ésta se formule la correspondiente advertencia o recomendación a las partes.

-Finalizado el periodo de consultas, la actuación de la ITSS se concreta en la emisión del preceptivo informe, que deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de 15 días hábiles, desde que la empresa comunica a la Autoridad laboral la finalización del periodo de consultas, en los términos previstos en el artículo 11.2) RDC. El inspector actuante deberá elaborar el informe con base a lo dispuesto en el art. 51.2 ET y 11 RDC.

#### **4.1.2 Informe preceptivo no vinculante en los procedimientos de suspensión del contrato de trabajo y reducción de la jornada de trabajo, cuando se invoquen causas económicas, organizativas, técnicas o de producción.**

El empresario podrá suspender el contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, con arreglo a lo previsto en este artículo y al procedimiento que se determine reglamentariamente. El procedimiento, que será aplicable cualquiera que sea el número de trabajadores de la empresa y del número de afectados por la suspensión, se iniciará mediante comunicación a la autoridad laboral competente y la apertura simultánea de un periodo de consultas con los representantes legales de los trabajadores de duración no superior a quince días, conforme dispone el artículo 47.1 ET.

La autoridad laboral dará traslado de la comunicación empresarial a la entidad gestora de las prestaciones por desempleo y recabará informe preceptivo de la ITSS sobre los extremos de dicha comunicación y sobre el desarrollo del periodo de consultas. El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del periodo de consultas y quedará incorporado al procedimiento, en los términos dispuestos en el artículo 47.1 ET.

El referido artículo 47 ET es desarrollado reglamentariamente a los efectos procedimentales en los artículos 16 a 24 RDC.

Si la comunicación de iniciación del procedimiento de suspensión de contratos o de reducción de jornada por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción no reuniese los requisitos exigidos, la Autoridad laboral así lo advertirá al empresario, remitiendo copia del escrito a los representantes de los trabajadores y a la ITSS.

Si durante el periodo de consultas la ITSS observase que la comunicación empresarial no reúne los requisitos exigidos, dará traslado a la Autoridad laboral para que proceda conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior.

La advertencia de la autoridad laboral a que se refieren los dos párrafos anteriores no supondrá la paralización ni la suspensión del procedimiento.

El artículo 22 RDC hace alusión de manera expresa al informe de la ITSS en este procedimiento. Así, recibida la comunicación del empresario por la Autoridad laboral, ésta comunicará a la ITSS la finalización del periodo de consultas, dando traslado, en su caso, de la copia del acuerdo alcanzado y, en todo caso, de la decisión empresarial sobre la suspensión de contratos o reducción de jornada. El informe deberá ser evacuado en el improrrogable plazo de quince días desde la notificación a la autoridad laboral de la finalización del periodo de consultas, y quedará incorporado al procedimiento. El informe de la ITSS versará sobre los extremos de la comunicación empresarial y sobre el desarrollo del periodo de consultas y deberá seguir en su elaboración los mismos criterios fijados en el artículo 11 RDC para el despido colectivo. Dicho informe constatará que la documentación presentada por el empresario en relación con las causas de suspensión o de reducción de la jornada se ajusta a la exigida en los artículos 4 y 5 RDC en función de la concreta causa alegada para suspender el contrato o reducir temporalmente la jornada del trabajador. También y conforme a lo dispuesto en el artículo 51.6 ET, la ITSS informará cuando compruebe que concurre fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión del acuerdo adoptado en el periodo de consultas. Además, si considerase que el acuerdo tiene por objeto la obtención indebida de prestaciones por desempleo por parte de los trabajadores, así se hará constar en el informe, para su valoración por la entidad gestora de las prestaciones por desempleo.

El informe constatará la inclusión del resto de los extremos contemplados en el artículo 18 sobre la documentación que deberá aportarse a los representantes de los trabajadores y a la Autoridad laboral e incorporarse al procedimiento de suspensión o de reducción de la jornada que será la necesaria para acreditar la concurrencia de la causa y que se trata de una situación coyuntural de la actividad de la empresa. Amén de ello, verificará que los criterios utilizados para la designación de los trabajadores afectados por el despido no resultan discriminatorios por los motivos contemplados en el artículo 17.1 ET, sin perjuicio del cumplimiento de las prioridades de permanencia en la empresa a que se refiere el artículo 13 RDC.

El informe verificará que se ha cumplido lo establecido en el artículo 20 RDC sobre el período de consultas, teniendo en cuenta que el periodo de consultas tiene por objeto llegar a un acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores sobre las medidas de suspensión de contratos o de reducción de jornada. A tal fin, los representantes de los trabajadores deberán disponer desde el inicio del periodo de consultas de la comunicación y documentación preceptiva establecida en los artículos 17 y 18 RDC, y las partes deberán negociar de buena fe.

El contenido del informe de la ITSS ha sufrido un vuelco total, si se compara con la situación anterior en la que se exigía autorización administrativa para los despidos colectivos y en los que el informe de la ITSS era pieza sustancial para la resolución administrativa, ya que era el apoyo técnico de la Autoridad laboral para formalizar sus resoluciones. Hoy, finalizado el período de consultas sin acuerdo la decisión extintiva compete adoptarla al empresario que incoó el procedimiento siendo

inmediatamente ejecutiva. Sin embargo, puede ocurrir que el acuerdo alcanzado durante el período de consultas sea impugnado por la Autoridad laboral, invocando la existencia de dolo, fraude, coacción o abuso de derecho en su conclusión y acuerdo. Además de ello, la Autoridad laboral puede formular recomendaciones y advertencias, amén de velar por la efectividad del período de consultas. Estas medidas indicadas no paralizan el procedimiento, pero sí que pueden tener virtualidad en la previsible impugnación judicial del despido. Pues bien, todas estas actuaciones de la Autoridad laboral pueden estar apoyadas por la ITSS, cuando aquella requiera a esta constatare lo que acontezca en el contexto del procedimiento. Pero, también y como consecuencia del informe de la ITSS que se incorpora al expediente en cualquier caso, las partes incluida la Autoridad laboral podrán hacer uso de él en apoyo de sus posiciones en la posterior impugnación judicial si es que esta se materializa.

Corresponde al órgano judicial valorar el contenido del informe, dado el amplio margen del que disponen sus señorías para la valoración de la prueba en el ámbito del proceso de naturaleza civil. Advertir que en estos casos no existe presunción de certeza en relación con los hechos reflejados en el informe, precisamente por la propia naturaleza del mismo, referido a cuestiones formales relacionadas con la documentación obrante en el expediente y las relacionadas con las conductas esgrimidas sobre la formalización del acuerdo en fase de consulta.

Respecto de las suspensiones de contratos o reducciones de jornada en el sector público la Disposición Adicional Decimoséptima ET manifiesta que lo previsto en el artículo 47 ET no será de aplicación a las Administraciones públicas y a las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de una o varias de ellas y de otros organismos públicos, salvo a aquellas que se financien mayoritariamente con ingresos obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado. Además de ello, la Disposición Adicional Tercera RD 1483/2012 dispone que a los efectos de determinar si una entidad se financia mayoritariamente con ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida a la entrega de bienes o a la prestación de servicios, se tendrá en cuenta que la entidad no esté clasificada como Administración Pública en el inventario de entes del sector público estatal, autonómico o local, de conformidad con los criterios de contabilidad nacional, de acuerdo con la información disponible en el portal web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. En caso de que la entidad no figure en el correspondiente inventario, deberá justificarse por la entidad la presentación ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de la solicitud de inclusión en el mismo.

#### **4.1.3 Informe de la ITSS en los casos de extinciones o suspensiones de los contratos derivados de fuerza mayor.**

El artículo 51.7 ET regula las extinciones del contrato de trabajo debido a fuerza mayor como causa motivadora, debiendo ser constatada por la Autoridad laboral, cualquiera que sea el número de los trabajadores afectados, previo procedimiento tramitado conforme a lo dispuesto en este apartado y en sus disposiciones de desarrollo reglamentario.



El procedimiento se iniciará mediante solicitud de la empresa, acompañada de los medios de prueba que estime necesarios y simultánea comunicación a los representantes legales de los trabajadores, quienes ostentarán la condición de parte interesada en la totalidad de la tramitación del procedimiento.

La resolución de la Autoridad laboral se dictará, previas las actuaciones e informes indispensables, en el plazo de cinco días desde la solicitud y deberá limitarse, en su caso, a constatar la existencia de la fuerza mayor alegada por la empresa, correspondiendo a esta la decisión sobre la extinción de los contratos, que surtirá efectos desde la fecha del hecho causante de la fuerza mayor. La empresa deberá dar traslado de dicha decisión a los representantes de los trabajadores y a la autoridad laboral.

Por su parte el artículo 47.3 ET regula la suspensión del contrato de trabajo por causa derivada de fuerza mayor con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 51.7 ET y normas reglamentarias de desarrollo.

Los dos artículos invocados, 51.7 y 43.3 ET, son desarrollados a los efectos procedimentales en el artículo 33 RDC, que dispone que la Autoridad laboral competente recabará, con carácter preceptivo, informe de la ITSS y realizará o solicitará cuantas otras actuaciones o informes considere indispensables, dictando resolución en el plazo máximo de cinco días a contar desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación.

La resolución de la autoridad laboral deberá limitarse, en su caso, a constatar la existencia de la fuerza mayor alegada por la empresa, correspondiendo a esta la decisión sobre la extinción de los contratos o la aplicación de medidas de suspensión de los contratos o reducción de jornada, que surtirán efectos desde la fecha del hecho causante de la fuerza mayor.

#### **4.1.4 Informe de la ITSS sobre las posibles discrepancias en relación con los locales y tabloneros de anuncios.**

El artículo 81 ET se refiere a los locales y tabloneros de anuncios en los centros de trabajo. Manifiesta que en las empresas o centros de trabajo, siempre que sus características lo permitan, se pondrá a disposición de los delegados de personal o del comité de empresa un local adecuado en el que puedan desarrollar sus actividades y comunicarse con los trabajadores, así como uno o varios tabloneros de anuncios. La representación legal de los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas que compartan de forma continuada centro de trabajo podrán hacer uso de dichos locales en los términos que acuerden con la empresa. Además de ello previene el artículo 8.2 LOLS que las Secciones Sindicales de los sindicatos más representativos y de los que tengan representación en los comités de empresa o cuenten con delegados de personal, tendrán el derecho a la utilización de un local adecuado en el que puedan desarrollar sus actividades en aquellas empresas o centros de trabajo con más de 250 trabajadores.

Las posibles discrepancias se resolverán por la Autoridad laboral, previo informe de la ITSS<sup>5</sup>.

#### **4.1.5 Informes sobre Empresas de Trabajo Temporal.**

El artículo 2 LETT<sup>6</sup> regula el procedimiento de obtención de la autorización administrativa previa necesaria para operar como empresa de trabajo temporal.

La autorización administrativa para operar como empresa de trabajo temporal se concederá, previo informe preceptivo y no vinculante de la ITSS, por el órgano competente de la Comunidad Autónoma si la empresa dispone de centros de trabajo en el territorio de una sola Comunidad o por la Dirección General de Empleo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social si la empresa dispone de centros de trabajo en dos o más Comunidades Autónomas. La solicitud de autorización presentada conforme a lo previsto en este artículo se resolverá en el plazo de un mes desde su presentación. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud se entenderá estimada.

De igual forma que interviene la ITSS en el procedimiento de concesión de autorización administrativa previa, interviene también si, como consecuencia de la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral, la Autoridad laboral que concedió la autorización apreciase el incumplimiento de alguna de estas obligaciones, procediendo a iniciar de oficio el oportuno procedimiento de extinción de la autorización. La apertura de este procedimiento se notificará a la empresa de trabajo temporal, a fin de que pueda efectuar las alegaciones que considere oportunas, recabándose informe preceptivo y no vinculante de la ITSS e informe de los representantes de los trabajadores de la empresa de trabajo temporal.

#### **4.1.6 Procedimiento de sustitución de sanción accesoria en procedimientos sancionadores por contravención de la legislación de igualdad por la formalización de un plan de igualdad.**

El artículo 46 bis LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, regula las responsabilidades empresariales específicas en materia de igualdad. A tal efecto establece que los empresarios que hayan cometido las infracciones muy graves tipificadas en los artículos 8.12 y 16.2 LISOS serán sancionados, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 40.2 LISOS, con las siguientes sanciones accesorias: Pérdida automática de las ayudas, bonificaciones y, en general, de los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde

---

<sup>5</sup> Artículo 81 “in fine” ET.

<sup>6</sup> Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, modificada por el artículo 116.2 Ley 18/2014, de 15 de octubre.

la fecha en que se cometió la infracción, y exclusión automática del acceso a tales beneficios durante seis meses.

No obstante lo anterior, en el caso de las infracciones muy graves tipificadas en los artículos 8.12 y 16.2 LISOS referidas a los supuestos de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, las sanciones accesorias a las que se refiere el párrafo anterior podrán ser sustituidas por la elaboración y aplicación de un plan de igualdad en la empresa, si así se determina por la Autoridad laboral competente, previa solicitud de la empresa e informe preceptivo de la ITSS, en los términos que se establezcan reglamentariamente, suspendiéndose el plazo de prescripción de dichas sanciones accesorias.

En el supuesto de que no se elabore o no se aplique el plan de igualdad o se haga incumpliendo manifiestamente los términos establecidos en la resolución de la autoridad laboral, ésta, a propuesta de la ITSS, sin perjuicio de la imposición de la sanción que corresponda por la comisión de la infracción tipificada en el artículo 8.17 LISOS<sup>7</sup>, dejará sin efecto la sustitución de las sanciones accesorias.

## **4.2 Informes en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.**

### **4.2.1 Constitución de servicio de prevención propio.**

El artículo 14 RSP se refiere a los servicios de prevención propios. Parte de la consideración de que por el número de trabajadores de la empresa<sup>8</sup> o bien por la actividad económica desarrollada unida al número de trabajadores<sup>9</sup>, la norma exige a la empresa la constitución de un servicio de prevención propio. Pero además previene un tercer supuesto de constitución de servicio de prevención propio, expresamente dispuesto en el artículo 14.c) RSP, cuando se trate de empresas no incluidas en las dos situaciones anteriormente referidas, así lo decida la Autoridad laboral, previo informe de la ITSS y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, en función de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad en la empresa, salvo que se opte por el concierto con una entidad especializada ajena a la empresa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 RSP. Teniendo en cuenta las circunstancias existentes, la resolución de la Autoridad laboral fijará un plazo, no superior a un año, para que, en el caso de que se optase por un servicio de prevención propio, la empresa lo constituya en dicho plazo. Hasta la fecha señalada en la resolución las actividades preventivas en la empresa deberán ser concertadas con una entidad especializada ajena a la empresa, salvo aquellas que vayan siendo asumidas progresivamente por la empresa mediante la

---

<sup>7</sup> No elaborar o no aplicar el plan de igualdad, o hacerlo incumpliendo manifiestamente los términos previstos, cuando la obligación de realizar dicho plan responda a lo establecido en el artículo 46 bis 2 LISOS.

<sup>8</sup> Que se trate de empresas que cuenten con más de 500 trabajadores.

<sup>9</sup> Que, tratándose de empresas de entre 250 y 500 trabajadores, desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anexo I RSP.

designación de trabajadores, hasta su plena integración en el servicio de prevención que se constituya.

#### **4.2.2 Acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas.**

Las entidades especializadas que pretendan ser acreditadas como servicios de prevención deberán formular solicitud ante la Autoridad laboral competente del lugar en donde radiquen sus instalaciones principales, con los requisitos exigidos en el artículo 23 RSP. Recibida la solicitud la autoridad laboral remitirá copia a la autoridad sanitaria. Al mismo tiempo, la Autoridad laboral competente solicitará informe de la ITSS y de los órganos técnicos en materia preventiva de la comunidad autónoma, o en el caso de las ciudades de Ceuta y de Melilla, del Instituto Nacional de Seguridad, Salud y Bienestar en el Trabajo. La Autoridad laboral, a la vista de la decisión de la autoridad sanitaria y de los informes emitidos, dictará y notificará la resolución, conforme dispone el artículo 25 RSP en relación con lo dispuesto en el artículo 3.3 O TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.

La acreditación podrá ser revocada por la Autoridad laboral competente, como consecuencia de sanción por infracción grave o muy grave de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos, de acuerdo con el artículo 40.2 LISOS a instancias de la propia actuación inspectora. En este caso, el procedimiento de revocación se iniciará sólo en virtud de la resolución administrativa firme que aprecie la existencia de infracción grave o muy grave. La Autoridad laboral competente iniciará el expediente de revocación de la acreditación. Si la Autoridad que lleve a cabo las comprobaciones fuera distinta a la Autoridad laboral que acreditó al servicio de prevención ajeno, remitirá a ésta informe- propuesta con la exposición de los hechos comprobados y las irregularidades detectadas. En su caso, la Autoridad laboral competente podrá recabar los informes que estime oportunos de las autoridades laborales y sanitarias correspondientes a los diversos ámbitos de actuación territorial de la entidad especializada, que habrán de ser evacuados en el plazo de quince días. Es en este contexto donde se pueden solicitar informes ampliatorios del acta de infracción levantada por la ITSS, que es la desencadenante del procedimiento de revocación.

#### **4.2.3 Obligación de someterse a auditoría a aquellas empresas exentas de implantar sistema preventivo.**

El artículo 29 RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, determina el ámbito de aplicación de la auditoría en materia de prevención de riesgos laborales. En principio y con carácter general, las

empresas que no hubieran concertado el servicio de prevención con una entidad especializada deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa. Sin embargo, las empresas de hasta 50 trabajadores cuyas actividades no estén incluidas en el anexo I RD 39/1997, de 17 de enero, que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y en las que la eficacia del sistema preventivo resulte evidente, sin necesidad de recurrir a una auditoría por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas, se considerará que han cumplido la obligación de la auditoría cuando cumplimenten y remitan a la Autoridad laboral una notificación sobre la concurrencia de las condiciones que no hacen necesario recurrir a la misma según modelo establecido en el anexo II, siempre que la Autoridad laboral no haya aplicado lo previsto en el artículo 29.4 RD 39/1997, de 17 de enero, que dispone que si a la vista de los datos de siniestralidad de la empresa o del sector, de informaciones o de otras circunstancias, que pongan de manifiesto la peligrosidad de las actividades desarrolladas o la inadecuación del sistema de prevención, la Autoridad laboral, previo informe de la ITSS y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, podrá requerir la realización de una auditoría a las empresas referidas en el citado apartado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29.2 RD 39/1997, de 17 de enero.

#### **4.2.4 Limitaciones de la jornada para los trabajadores del campo expuestos a determinados riesgos ambientales.**

Los artículos 23 y 24 RD 1561/1995, de 21 de septiembre, sobre jornadas especiales de trabajo, regulan las limitaciones de la jornada de trabajo cuando el trabajador se encuentre expuesto a riesgos ambientales que acontecen en el desarrollo de faenas en el campo. Procederá la limitación o reducción de los tiempos de exposición a riesgos ambientales especialmente nocivos en aquellos casos en que, pese a la observancia de la normativa legal aplicable, la realización de la jornada ordinaria de trabajo entrañe un riesgo especial para la salud de los trabajadores, debido a la existencia de circunstancias excepcionales de penosidad, peligrosidad, insalubridad o toxicidad, sin que resulte posible la eliminación o reducción del riesgo mediante la adopción de otras medidas de protección o prevención adecuadas. Sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios colectivos, en caso de desacuerdo entre la empresa y los trabajadores o sus representantes en cuanto al posible fraccionamiento del trabajo en los términos contemplados en el artículo 22 RD 1561/1995, de 21 de septiembre, la Autoridad laboral podrá, previo informe de la ITSS y con el asesoramiento, en su caso, de los organismos técnicos en materia de prevención de riesgos laborales, acordar la procedencia y el alcance de la limitación o reducción de los tiempos de exposición. La limitación o reducción de los tiempos de exposición se circunscribirá a los puestos de trabajo, lugares o secciones en que se concrete el riesgo y por el tiempo en que subsista la causa que la motiva, sin que proceda reducir el salario de los trabajadores afectados por esta medida. La norma concreta la intervención de la ITSS para el caso puntual de limitaciones de jornada del trabajo en el campo, previsto en el artículo 24 RD 1561/1995, de 21 de septiembre. Dispone este que en aquellas faenas que exijan para su realización extraordinario esfuerzo físico o en las que concurran circunstancias de

especial penosidad derivadas de condiciones anormales de temperatura o humedad, la jornada ordinaria no podrá exceder de seis horas y veinte minutos diarios y treinta y ocho horas semanales de trabajo efectivo. En las faenas que hayan de realizarse teniendo el trabajador los pies en agua o fango y en las de cava abierta, entendiéndose por tales las que se realicen en terrenos que no estén previamente alzados, la jornada ordinaria no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis semanales de trabajo efectivo.

#### **4.2.5 Prohibición de la utilización de determinados agentes químicos.**

El artículo 8.1 RD 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo, prohíbe la producción, fabricación o utilización durante el trabajo de los agentes químicos y de las actividades con agentes químicos que se indican en el anexo III de este RD. No obstante lo dicho, se exceptúan del cumplimiento de lo dispuesto en el apartado anterior una serie de supuestos contemplados en el artículo 8.2 RD 374/2001, de 6 de abril. En dichos casos exceptuados, el empresario deberá remitir a la Autoridad laboral, conjuntamente con la documentación de la comunicación de apertura, toda la información sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8.3 RD 374/2001, de 6 de abril. A la vista de la información recibida, la Autoridad laboral podrá, previo informe de la ITSS, extender la prohibición a ese particular proceso o actividad cuando considere que las precauciones adoptadas por el empresario no garantizan un grado suficiente de protección de la salud y seguridad de los trabajadores, en los términos contemplado en el artículo 8.4 RD 374/2001, de 6 de abril.

#### **4.3 Informes en materia de desempleo.**

##### **4.3.1 Concesión de la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado por cese definitivo de la actividad o por cese temporal o de reducción temporal de la jornada.**

El artículo 1 RD 1043/1985, de 19 de junio, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores de Cooperativas de Trabajo Asociado, establece que los socios trabajadores de Cooperativas de trabajo asociado, incluidos en el régimen general de la Seguridad Social o en alguno de los regímenes especiales que protegen la contingencia de desempleo, que reúnan los requisitos exigidos en el articulado de la LGSS, tendrán derecho a las prestaciones por desempleo previstas en la misma, en las condiciones establecidas en la presente disposición.

La declaración de la situación legal de desempleo de los socios trabajadores de Cooperativas de trabajo asociado en el caso de cese definitivo de la actividad por causa económica, tecnológica o de fuerza mayor, requiere que la existencia de tales causas sea

debidamente constatada por la Autoridad Laboral, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 RD 1043/1985, de 19 de junio, en cuyo apartado 5 se dispone el proceder de la Autoridad laboral que resuelve el procedimiento, en el plazo de treinta días, a contar desde la iniciación del procedimiento administrativo ante la Autoridad Laboral que se realizará por la representación legal de la Cooperativa, previo acuerdo de su Asamblea General. La Autoridad laboral con el informe preceptivo de la ITSS y, en su caso, de los Organismos que considere oportunos, dictará resolución en la que, previa consignación de los datos de identificación correspondientes a la Sociedad Cooperativa, los socios trabajadores afectados y la causa y carácter de la situación legal de desempleo, declarará, de haber constatado la concurrencia de la causa invocada, la situación legal de desempleo de los socios trabajadores y la fecha de sus efectos.

El artículo 1 RD 42/1996, de 19 de enero, por el que se amplía la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado en situación de cese temporal o reducción temporal de jornada, dispone que los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social o en algunos de los regímenes especiales que protejan la contingencia de desempleo y que reúnan los requisitos exigidos en el articulado de la LGSS, se considerarán en situación legal de desempleo cuando por causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor, debidamente acreditadas, se encuentren en alguno de los siguientes supuestos: que hubieren cesado, con carácter temporal, en la prestación de trabajo en la cooperativa, con la consiguiente privación de los anticipos laborales acreditables por dicha prestación o que se reduzca temporalmente su jornada de trabajo al menos en una tercera parte, siempre que los anticipos laborales derivados directamente de dicha prestación sean objeto de la análoga reducción y que la jornada reducida resultante no sea superior a veintiséis horas semanales en cómputo anual.

El artículo 2 RD 42/1996, de 19 de enero, establece el procedimiento para que la Autoridad laboral resuelva, en los términos previstos en la Disposición Final Primera, que se remite al artículo 4 RD 1043/1985, de 19 de junio, con las especialidades referidas en la mencionada Disposición Final Primera. Dicho artículo 2 se refiere precisamente a la intervención de la ITSS en el procedimiento, cuando alude a que en la declaración de la situación legal de desempleo de los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado, en los supuestos regulados en el presente RD, será necesario que las causas económicas, tecnológicas o de fuerza mayor en que se fundamente dicha declaración sean debidamente constatadas por la autoridad laboral, previo informe preceptivo de la ITSS. Además, entre la documentación a aportar en apoyo de la acreditación de la situación legal de desempleo, se exige un plan provisional de acciones empresariales para la recuperación del empleo elaborado por el Consejo Rector y aprobado por la asamblea general, acompañado de una propuesta de seguimiento periódico a realizar por la autoridad laboral, a propuesta de la ITSS, como especialidades que modifican el contenido del artículo 4 RD 1043/1985, de 19 de junio.

#### **4.4 Informes en materia de Seguridad Social.**

#### **4.4.1 Procedimiento de calificación y revisión de las situaciones de incapacidad permanente.**

El artículo 200 LGSS se refiere a la calificación y revisión de las situaciones de incapacidad permanente. Para ello se articula un procedimiento, correspondiendo al INSS, a través de los órganos que reglamentariamente se establezcan y en todas las fases del procedimiento, declarar la situación de incapacidad permanente, a los efectos de reconocimiento de las prestaciones económicas a que se refiere el Capítulo XI, que regula la incapacidad permanente contributiva. El procedimiento de reconocimiento de la situación es desarrollado reglamentariamente por el RD 1300/1995, de 21 de julio y por la Orden de 18 de enero de 1996, para la aplicación y desarrollo del RD 1300/1995, de 21 de julio, sobre incapacidades laborales del sistema de la Seguridad Social.

El artículo 7 Orden de 18 de enero de 1996, regula las actividades de instrucción. A tal efecto las Direcciones Provinciales del INSS competentes para la instrucción, realizarán de oficio cuantas actuaciones resulten necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deben dictar la resolución, así como para la evaluación y calificación de la incapacidad, ordenadas al reconocimiento del derecho a las prestaciones económicas por incapacidad permanente.

En la instrucción del procedimiento, cuando lo que se solicita es la declaración de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad y salud, se requerirá de la ITSS el informe correspondiente sobre los hechos y circunstancias concurrentes, sobre la disposición infringida, y sobre la causa concreta, de las enumeradas en el artículo 164.1 LGSS, que motive el aumento de la cuantía de las prestaciones y el porcentaje de éste que se considere procedente. Dicho informe deberá expresar si también consta la iniciación de un procedimiento judicial en vía penal referido a los mismos hechos.

Cuando no hubiere actuaciones previas de la ITSS en relación con el accidente de trabajo o enfermedad profesional, el Director provincial del INSS solicitará el informe de la ITSS al que se refiere el párrafo anterior.

#### **4.4.2 Procedimiento de concesión de la autorización a las empresas a colaborar voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social.**

El artículo 14 Orden de 25 de noviembre de 1966 por la que se regula la colaboración de las Empresas en la gestión del Régimen General de la Seguridad Social, contempla el procedimiento de solicitud para la autorización de colaboración voluntaria en la gestión de la Seguridad Social. Las empresas que deseen colaborar en la gestión de la Seguridad Social relativas a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, y enfermedad común y accidente no laboral y reúnan los requisitos



recogidos en el artículo 4 Orden de 25 de noviembre de 1966<sup>10</sup>, deberán solicitar por conducto de la Delegación Provincial de Trabajo correspondiente la oportuna autorización de la Dirección General del INSS, la cual resolverá lo que proceda, previo informe de la ITSS, de la Inspección de los Servicios Sanitarios de la Seguridad Social y de las correspondientes Entidades gestoras.

## **5. Informes potestativos en diferentes procedimientos administrativos cuando así lo estima oportuno el órgano resolutorio.**

### **5.1 En materia de recaudación de la Seguridad Social.**

*A. Aplazamiento del pago de cuotas de Seguridad Social.* El artículo 35 RD 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, regula el procedimiento en materia de aplazamientos. Su apartado 2 dispone que la TGSS podrá recabar del solicitante cuanta documentación considere necesaria para acreditar la situación económico-financiera y demás circunstancias que hubieran sido alegadas en la solicitud y, en general, cuantos informes y actuaciones estime convenientes para adoptar la resolución. Entre ellos hay que entender incluido un informe facultativo que podrá ser solicitado por la TGSS a la ITSS.

*B. Calificación de los créditos incobrables.* El artículo 129 RD 1415/2004, de 11 de junio, se refiere a la calificación de los créditos incobrables. Se consideran tales aquellos que no hayan podido hacerse efectivos en su totalidad una vez agotado el procedimiento de apremio seguido contra los bienes y derechos conocidos y embargables de los sujetos responsables, aun cuando no se hubieran adjudicado a la propia TGSS o a un tercero. Su apartado 2 establece que corresponde al Director provincial u órgano en quien delegue, la calificación del crédito como incobrable a propuesta del recaudador ejecutivo, que deberá acompañar los informes y actuaciones acreditativos de las circunstancias que la justifiquen, en los términos que con carácter general determine el Director General de la TGSS. Entre ellos hay que entender incluido un informe facultativo que podrá solicitar la TGSS a la ITSS.

---

<sup>10</sup> Tener más de 250 trabajadores fijos afiliados y en alta en el Régimen General de la Seguridad Social; Poseer instalaciones sanitarias propias que sean suficientemente eficaces por reunir la amplitud y nivel adecuados para prestar la asistencia sanitaria que corresponda a la incapacidad laboral transitoria derivada de las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional, exceptuada en su caso la hospitalización quirúrgica; Observar un correcto cumplimiento de las obligaciones derivadas de la legislación social. No obstante lo dispuesto en relación con el número de trabajadores exigidos y anteriormente reflejados, también podrán ser autorizadas las empresas que teniendo a su servicio más de cien trabajadores fijos y en alta posean instalaciones sanitarias propias que sean suficientes, por tener la empresa la finalidad exclusiva o no de prestar asistencia sanitaria.

*C. Revisión de los Actos de Gestión Recaudatoria.* El artículo 26.1.a) Orden TAS/1562/2005, de 25 de mayo, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo del Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado por el RD 1415/2004, de 11 de junio, dispone que en tanto no haya transcurrido el plazo de prescripción, los órganos de la TGSS podrán adoptar de oficio las medidas necesarias para la adecuación de sus actos recaudatorios a las normas establecidas o revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables mediante su revisión de oficio, sin perjuicio de que los interesados puedan promover su iniciación por el órgano competente de la Tesorería General de la Seguridad Social.

Es competente para tramitar la revisión de oficio de los actos de gestión recaudatoria, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, el mismo órgano que los hubiera dictado. Dicho órgano dará audiencia al interesado, advirtiéndole que podrá formular alegaciones y aportar los documentos y justificantes que estime pertinentes en el plazo de quince días. Asimismo, el órgano de la TGSS que tramite el expediente de revisión de oficio podrá acordar la prueba y solicitar los informes que considere pertinentes. Entre ellos hay que entender incluido un informe facultativo que podrá solicitar la TGSS a la ITSS.

El órgano competente para tramitar el procedimiento de revisión formulará propuesta al órgano competente para resolver. Es órgano competente para dictar la resolución que proceda el inmediato superior jerárquico del autor del acto.

## **5.2 Otros informes en la esfera de la Administración pública.**

*A. Trabajos prohibidos a menores.* El artículo 6 ET regula el trabajo de los menores. Su apartado 4 dispone que la intervención de los menores de dieciséis años en espectáculos públicos solo se autorizará en casos excepcionales por la Autoridad laboral, siempre que no suponga peligro para su salud ni para su formación profesional y humana. El permiso deberá constar por escrito y para actos determinados. Lo habitual es que la Autoridad laboral solicite un informe de la ITSS antes de proceder a resolver concediendo o denegando la autorización.

*B. Colaboración con el Fondo Social Europeo.*

El artículo 8 RD 683/2002, de 12 de julio, por el que se regulan las funciones y procedimientos de gestión de la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo, sobre control y seguimiento de las ayudas y subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, dispone en su apartado 1 que corresponde a la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo la función de control y seguimiento de las ayudas y subvenciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, pudiendo realizar al efecto comprobaciones "in situ" para la consecución de sus objetivos. A su vez, el apartado 7 se refiere a la intervención de la ITSS en este contexto del control y seguimiento de las ayudas otorgadas por la Unidad Administradora, conforme se establecen en la LOITSS y en el propio RD 683/2002, de 12 de julio, disponiendo al efecto que por parte de la ITSS se prestará a la Unidad Administradora, la colaboración necesaria para el

desarrollo de las funciones de control dentro del ámbito de sus competencias, a cuyo efecto emitirá informe a dicha Unidad Administradora con el resultado de las actuaciones realizadas en esta materia.

*C. Procesos de conflictos colectivos.* El artículo 158 LJS establece la iniciación por la Autoridad laboral del proceso de conflictos colectivos mediante comunicación de la Autoridad laboral, a instancia de las representaciones referidas en el artículo 154 LJS. Lo habitual será que la Autoridad laboral solicite un informe previo a la ITSS, en cuya virtud se expongan las conveniencias o inconveniencias de iniciarse dicho procedimiento a través de esta instancia.

*D. Informes internos de la ITSS.* Me refiero a todos aquellos supuestos en los que los destinatarios de los mismos pueden ser órganos de gestión de actuaciones inspectoras como cualquier otro ente con vinculación o dependencia de la propia ITSS. Suelen ser incardinados dichos informes como comprensivos de la asistencia técnica, como competencia otorgada a la ITSS en su propia LOITSS. Estos informes quedan dentro del ámbito administrativo, lo que quiere decir que no van tener un destinatario externo. El artículo 12.2 LOITSS se refiere en sus apartados c) y d) a la asistencia técnica como parte integrante de la función inspectora desarrollada por la ITSS. Así, la ITSS prestará asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, y a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando les sea solicitada. De igual forma informará, asistirá y colaborará con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas del orden social, o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas.

Además de lo dicho, el artículo 23.3 ROFITSS manifiesta que el inspector o equipo destinatario de una orden de servicio, sin perjuicio de adoptar las medidas que procedan, emitirá informe comprensivo del resultado de la actuación encomendada una vez finalizada. Ello exige describir toda la actuación inspectora, comprensiva en cualquier caso de la visita de inspección, las diferentes comparecencias para la presentación de la documentación requerida...de forma ordenada cronológicamente y lo más detallado posible. Además, deberán indicarse los hechos constatados, y las medidas adoptadas a tal efecto por el inspector actuante.

## **6. Contestación al denunciante.**

El artículo 20.4 LPACAP se refiere a la contestación al denunciante en el ámbito de la actuación inspectora cuando el origen de la misma es debido a denuncia. En este caso el denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto, únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al

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

Ahora bien, se plantea la duda sobre si las denuncias presentadas por terceros cuyos derechos no puedan ser afectados por el resultado de la investigación inspectora deben ser contestadas o no. En estos casos es obvio que no procede la contestación al denunciante en los términos contemplados en el párrafo anterior. Es habitual y conveniente a la vez, la inclusión de un formulario oficial para estos supuestos en los que se hará saber al tercero, de la ausencia de contestación expresa sobre la actuación inspectora.

En resumidas cuentas, al denunciante cuyos derechos individuales y colectivos e interés legítimos se puedan ver afectados en el ámbito de la actuación inspectora se le deberá poner en conocimiento lo siguiente: el estado de tramitación de la denuncia, los hechos constatados y las medidas adoptadas al respecto.

## **7. Los informes de la ITSS y el asesoramiento que se presta por ésta en el ámbito de la jurisdicción.**

El artículo 12.2.e) LOITSS dispone como cometido de la función inspectora el de asistencia técnica, circunscrito ahora a la emisión de informes que le recaben los órganos judiciales competentes, en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras, cuando así lo establezca una norma legal. De tal forma que con carácter general esta asistencia técnica se prestará por la ITSS a todos los órganos judiciales que así lo soliciten, aunque de manera particular esa función de asistencia técnica se prestará a los órganos de la jurisdicción social, bien en el contexto del proceso ordinario, bien en el ámbito de aquellas modalidades procesales correspondientes. En el ámbito del primero se instituye una intervención de la ITSS consecuencia de formulaciones genéricas en actuaciones inspectoras informadoras o de asistencia técnica. Lo que es coherente con la propia naturaleza del asesoramiento y de los informes en el proceso ordinario. Sin embargo, en el ámbito de algunas modalidades procesales se instituye un informe preceptivo de la ITSS. En estos casos la LJS hace expresa alusión a los mismos.

Se planteó la duda consistente en si la ITSS debía de informar en un proceso de impugnación de una sanción a un trabajador. Se estima que en los procesos penales como de orden social, los funcionarios de la ITSS deben atender los llamamientos de colaboración judicial cuando sean requeridos por los Tribunales de Justicia, en relación a aquellas materias que se encuentren en el marco de su actuación competencial. En consecuencia, habrá que ver si está dentro de las competencias que se le atribuyen a la ITSS en el artículo 12. No hay ninguna duda de que la cuestión entra de lleno en el apartado 2 del referido artículo 12 LOITSS, sobre asistencia técnica, dentro de los cometidos de las funciones inspectoras.

## **7.1 La asistencia técnica y el informe de la ITSS en el ámbito del proceso ordinario.**

El artículo 12 LOITSS determina que el asesoramiento por la ITSS tiene lugar tanto en el ámbito de actuaciones administrativas como judiciales, pero también al margen de las mismas. Cosa distinta es el ámbito de los informes de la ITSS como más adelante veremos. El asesoramiento en el ámbito de la jurisdicción supone un asesoramiento que sólo podrá tener lugar en relación con procesos judiciales específicos, o lo que es lo mismo, con actuaciones judiciales concretas.

El artículo 95 LJS, artículo integrante del régimen regulador del procedimiento ordinario, se refiere a los informes de expertos en el ámbito de dicho procedimiento, en cuyo caso podrá el juez o tribunal, si lo estima procedente, oír el dictamen de una o varias personas expertas en la cuestión objeto del pleito, en el momento del acto del juicio o, terminado éste, como diligencia final. A colación con ello, el artículo 88.1 LJS que regula las diligencias finales, dispone que terminado el juicio, dentro del plazo para dictar sentencia, el juez o tribunal podrá acordar la práctica de cuantas pruebas estime necesarias, como diligencias finales, con intervención de las partes y en la forma establecida para las pruebas de su clase.

Cuando un órgano judicial requiere hacer uso de la posibilidad ofrecida por el artículo 95 LJS, las actuaciones se reducirán a la formulación de una serie de preguntas por parte del órgano judicial y/o por las partes que serán respondidas por el inspector. Este asesoramiento técnico de la ITSS no aparece contemplado de forma expresa en el referido artículo, pero no hay duda de la posibilidad que se desprende de su contenido sin forzar su tenor literal<sup>11</sup>.

Ahora procede analizar la posibilidad de que por el órgano judicial social se soliciten informes en el ámbito del proceso ordinario. En dicho ámbito no existe disposición concreta que lo ampare. En un ámbito genérico de un tipo de procedimiento de naturaleza general, como ocurre en el ámbito del procedimiento ordinario, al desconocerse las específicas pretensiones procesales, que lógicamente sólo serán conocidas cuando se externalicen en el ámbito del procedimiento las específicas pretensiones procesales cuya satisfacción se intentarán obtener en cada caso concreto, impiden establecer la exigencia de informes concretos. No obstante lo dicho, nada impide que en el proceso ordinario el órgano judicial solicite un informe a la ITSS considerando su conveniencia una vez examinadas las circunstancias que acontecen en el supuesto de hecho concreto planteado, amén de que su solicitud también se haga a petición de parte, siempre a través del órgano jurisdiccional que será quien en última instancia procederá a su solicitud.

En dos preceptos de la LJS se invoca la posibilidad de informe de naturaleza facultativa en el contexto del procedimiento ordinario y que en consecuencia será el órgano judicial que lo solicite el que deberá justificar el motivo de sus solicitudes:

- En el supuesto contemplado en el artículo 95.3 LJS, referido a que en el proceso se haya suscitado una cuestión de discriminación por razón de sexo, orientación

---

<sup>11</sup> Montero Aroca, J. y otros, Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral, I, artículos 1 a 182. Editorial Civitas, Madrid, 1993. Página 95.

sexual, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad o acoso, el juez o tribunal podrá recabar el dictamen de los organismos públicos competentes. A pesar de su no invocación expresa, hay que interpretarlo pensando que no existen motivos fundados para excluir de estos organismos públicos a la ITSS<sup>12</sup>.

- El artículo 88 LJS contempla las diligencias para mejor proveer. No solo se contempla en este artículo la posibilidad del asesoramiento por la ITSS cuando así es requerido por el órgano jurisdiccional, sino que considerando la amplitud con que está redactado su apartado 1, hemos de entender que el órgano jurisdiccional podrá solicitar a la ITSS, por ser necesario para la constatación de determinados hechos, realice determinadas comprobaciones cuyos resultados serán formalizados en un informe que será expedido al órgano judicial para incorporarlos a los autos, de tal forma que se pongan en conocimiento de las partes.

## **7.2 La asistencia técnica y el informe en el ámbito de las diferentes modalidades procesales.**

El artículo 102 LJS inicia el contenido regulatorio de las modalidades procesales, advirtiendo expresamente que en todo lo que no esté expresamente previsto en el presente Título II, regirán las disposiciones establecidas para el proceso ordinario. Es por ello, por lo que todo lo manifestado con anterioridad en torno al procedimiento ordinario, referido al asesoramiento técnico y a los informes facultativos, podrán ser de aplicación a las correspondientes modalidades procesales instituidas en el Título II, Capítulo II LJS.

Dos son los casos de informes preceptivos de la ITSS en el ámbito de la jurisdicción social: el informe de la ITSS en procesos sobre clasificación profesional y el de accidentes de trabajo. En los casos mencionados, el inspector lleva a cabo su actividad inspectora consistente fundamentalmente en la constatación de hechos que son de la mayor importancia para que el órgano judicial tenga mayores garantías de acierto en el fallo por el que dará por finalizada su actuación jurisdiccional en el proceso que conozca.

*A. El informe de la ITSS en la modalidad procesal de reclamación de categoría o grupo profesional.* El artículo 137 LJS establece que la demanda que inicie el proceso de reclamación de categoría o grupo profesional, será acompañada de informe emitido por el comité de empresa o, en su caso, por los delegados de personal sobre las funciones superiores alegadas y la correspondencia de las mismas dentro del sistema de clasificación aplicable. En el caso de que estos órganos no hubieran emitido el informe en el plazo de quince días, al demandante le bastará acreditar que lo ha solicitado.

---

<sup>12</sup> Montero Aroca, J. y otros, Comentarios a la Ley de Procedimiento Laboral, I, artículos 1 a 182. Editorial Civitas, Madrid, 1993. Página 656.

Además de ello, en la resolución por la que se admita la demanda, se recabará informe de la ITSS, remitiéndole copia de la demanda y documentos que la acompañen. El informe versará sobre los hechos invocados, en relación con el sistema de clasificación aplicable, y demás circunstancias concurrentes relativas a la actividad del actor, y deberá emitirse en el plazo de quince días. Además de los extremos expresamente contemplados en el referido artículo 137 LJS, el órgano judicial podrá solicitar informe complementario, sobre aquellas cuestiones que entienda el juez necesita conocer en relación con las características de la demanda.

Sin lugar a dudas, este informe de la ITSS va tener un papel relevante en la valoración conjunta de la prueba realizada por el órgano judicial, pero en ningún caso debemos considerar que el mismo vaya revestido de los efectos ordinariamente atribuidos a la “presunción de certeza” en lo concerniente a su contenido. Éste informe de la ITSS deberá constar necesariamente en las actuaciones judiciales, ya que en caso contrario daría lugar a la nulidad de las actuaciones<sup>13</sup>. La jurisprudencia ha sido siempre oscilante en este ámbito, existiendo desde resoluciones judiciales en las que la ausencia del informe provoca la nulidad de actuaciones hasta otras que se posicionan a contrario.

*B. Procesos por accidentes de trabajo.* El artículo 142 LJS se refiere a la documentación que debe incorporarse en los procesos por accidente de trabajo o enfermedad profesional. Su apartado 2 dispone que en los procesos para la determinación de contingencia o de la falta de medidas de seguridad en accidentes de trabajo y enfermedad profesional, y en los demás supuestos en que lo estime necesario, la resolución en la que se admita la demanda a trámite, deberá interesar de la ITSS, si no figurase ya en el expediente o en los autos, informe relativo a las circunstancias en que sobrevino el accidente o enfermedad, trabajo que realizaba el accidentado o enfermo, salario que percibía y base de cotización, que será expedido necesariamente en el plazo máximo de diez días. Con antelación de al menos cinco días a la celebración del juicio, el Letrado de la Administración de Justicia deberá reiterar la remisión de dicho informe si éste no hubiere tenido todavía entrada en los autos.

Además de lo manifestado, el órgano judicial podrá solicitar informe complementario a la ITSS, sobre aquellas cuestiones que entienda el juez necesita conocer en relación con las características de la demanda.

El inspector de Trabajo y Seguridad Social que conozca de un expediente sobre accidente de trabajo o enfermedad profesional podrá formular informe-propuesta de recargo de las prestaciones, que lo elevará a la Entidad Gestora, en concreto a la Dirección Provincial del INSS en la que tenga su domicilio el interesado<sup>14</sup>. Si hubiere distintos trabajadores accidentados en el mismo accidente, con domicilio en diferentes provincias, los expedientes podrían acumularse a instancias de cualesquiera de las Direcciones Provinciales donde radique el domicilio de uno de los trabajadores

---

<sup>13</sup> Baylos Grau, A., Cruz Villalón, J. y Fernández López, M.F. Instituciones de Derecho Procesal Laboral, 2ª edición. Editorial Trotta, Madrid, 1995. Página 359.

<sup>14</sup> Artículo 2.1 Orden 18 de enero de 1996.

accidentados, bien será competente la Dirección Provincial que conozca el primer expediente de recargo<sup>15</sup>.

El informe-propuesta contendrá una descripción exhaustiva de los hechos que acontecen en el accidente. Es habitual que el expediente de recargo tenga su origen en un previo expediente sobre accidente de trabajo, en el que se ha puesto a disposición del inspector el parte de accidente de trabajo, o bien una actuación a iniciativa del inspector en la que detecta la existencia un accidente de trabajo o enfermedad profesional.

Finalizada la actividad comprobatoria inspectora, el inspector si así lo tiene a bien puede iniciar el procedimiento sancionador, mediante la extensión de acta de infracción<sup>16</sup>. Al unísono y en esta fase el inspector puede instar al órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causada por falta de medidas de seguridad y salud laboral<sup>17</sup>. Si consideramos que de ordinario el informe-propuesta de recargo tiene su causa en el acta de infracción en materia de prevención, cuando el expediente versa sobre un accidente de trabajo o enfermedad profesional, el relato de los hechos y de las circunstancias que acontecen, no es preciso volver a incidir sobre las mismas en el informe-propuesta, pudiéndose efectuar una remisión expresa en el mismo al acta de infracción y al informe que formaliza el inspector en cualquier caso para contestar el expediente ante él tramitado<sup>18</sup>. Desde luego, si se incoa el procedimiento de recargo por el inspector a través del informe-propuesta sin haber acta de infracción será necesario explicar y justificar razonadamente dicha circunstancia.

El problema se plantea ante la posibilidad de formalizar el inspector un requerimiento en materia de prevención en lugar de un acta de infracción. La amplitud del artículo 43 LPRL parece admitir la posibilidad en cualquier caso, si bien la relación de dicho artículo con el artículo 22 LOITSS, establece la limitación consistente en que la infracción cometida por el empresario no derive perjuicio directo para los trabajadores. Si adoptásemos esta postura, el procedimiento de recargo incoado por el inspector de Trabajo y Seguridad Social no puede fundamentarse en un requerimiento, ya que el acaecimiento del accidente presupone un perjuicio directo para el trabajador. Sin embargo, apoyo la postura contraria, porque el requerimiento en materia de prevención no tiene ningún condicionante en la propia LPRL, debiendo entenderse que las limitaciones del requerimiento y acta de advertencia recogido a la sazón en el artículo 22 LOITSS, son válidas para las otras materias del orden socio-laboral. De tal forma que ante una infracción de norma sustantiva en materia de prevención, el inspector puede levantar un acta de infracción, puede requerir o ambas cosas a la vez. En cualquier caso, la posibilidad de iniciar el procedimiento de recargo por infracción del “deber general” de seguridad, sin que ello suponga infracción a una norma particular de seguridad y salud en el trabajo, que son las que van a ser objeto de procedimiento sancionador, en cuanto que son las que se encuentran tipificadas en la LISOS, es una

---

<sup>15</sup> Lluís y Navas, J. Los procedimientos administrativos de infracciones y liquidaciones de trabajo y Seguridad Social. Cedecs, Barcelona, 1997. Página 560.

<sup>16</sup> Artículo 22.5 Ley 23/2015, de 21 de julio.

<sup>17</sup> Artículo 22.9 Ley 23/2015, de 21 de julio.

<sup>18</sup> Apreciación recogida en el Criterio Técnico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 7/1997.



posibilidad recogida con claridad en la norma e interpretada con carácter general en ese sentido por nuestros tribunales.

En cualquier caso, el informe-propuesta deberá contener además de los hechos y circunstancias relacionadas con el accidente, expresa constancia de la disposición o disposiciones infringidas por la empresa y el porcentaje de recargo que se propone, que deberá considerar los hechos y las circunstancias.

Gozan de presunción de certeza los hechos reseñados en los informes-propuestas de la ITSS sobre recargo de las prestaciones<sup>19</sup>. Es decir, se equiparan a los efectos probatorios el relato fáctico contenido en las actas con los plasmados en el informe-propuesta, teniendo ambos el efecto de corresponder sobre el particular la carga de probar contra las afirmaciones contenidas en las mismas<sup>20</sup>, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 23 LOITSS.

Amén de los dos informes preceptivos referidos, se regulan otros de naturaleza facultativa en el ámbito de la regulación de las diferentes modalidades procesales: el informe de la ITSS en el proceso sobre movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo y de suspensión de contrato y de reducción de jornada y, el informe sobre medidas cautelares sobre paralización de actividades:

*C. El informe de la ITSS en el proceso sobre movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo y de suspensión de contrato y de reducción de jornada.* El artículo 138 LJS se refiere a la tramitación de los procesos sobre impugnación de la decisión empresarial sobre movilidad geográfica y modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo. Su apartado 3 dispone que el órgano jurisdiccional podrá recabar informe urgente de la ITSS, remitiéndole copia de la demanda y documentos que la acompañen. El informe versará sobre los hechos invocados como justificativos de la decisión empresarial en relación con la modificación acordada y demás circunstancias concurrentes. Se trata pues de un informe facultativo por lo que, en principio, no será precisa su consideración expresa en el invocado precepto, en los términos ya aludidos en el artículo 102 LJS. No obstante lo dicho, matiza el artículo 138.3 LJS que dicho informe, cuando sea solicitado por el órgano jurisdiccional tendrá carácter urgente, lo que le da un halo de imperatividad al mismo, que en cualquier caso debiera considerarse como innecesario y haberlo perfectamente omitido el legislador.

*D. Aportación al procedimiento por el inspector de las actuaciones que hubiera practicado con ocasión de su actuación inspectora, al respecto de su orden de paralización de la actividad en materia de prevención de riesgos laborales.* El artículo 152.2 LJS dispone que en los procedimientos de impugnación de resoluciones de la

---

<sup>19</sup> Artículo 23 LOITSS.

<sup>20</sup> García Rubio, M.A. La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tirant lo Blanch. Valencia, 1999. Páginas 121 y siguientes.

autoridad laboral sobre paralización de trabajos por riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud, el trabajador o trabajadores afectados, su representación unitaria o sindical y el empresario interesado podrán solicitar el alzamiento, mantenimiento o adopción de la medida, sin perjuicio de solicitar en cualquier estado del proceso, la suspensión del acto o resoluciones administrativas recurridos y en general cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia, cuando la ejecución del acto impugnado pudiera hacer perder su finalidad legítima a la demanda. A tal efecto se citará al empresario y a los trabajadores afectados o a sus representantes a una audiencia preliminar en el día y hora que se señale dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, debiendo el juez o tribunal requerir de la ITSS la aportación dentro del mismo plazo de las actuaciones que hubiera practicado al respecto y, en caso de considerarlo necesario, la presencia en la audiencia del inspector que hubiera ordenado la paralización, así como de los técnicos que le hubieren asistido.

### **7.3 Los informes propuestas.**

Adquieren esta denominación aquellos informes presentados por los inspectores en el ámbito de sus actuaciones inspectoras, en cuya virtud propone a un órgano administrativo la puesta en marcha de determinadas actuaciones. En ellos el inspector procede a informar acerca de las irregularidades constatadas, procediendo a proponer que no imponer al órgano receptor del referido informe que actúe. La figura del informe-propuesta aparece recogida en la LOITSS y en la RGPSL. En la primera de las referidas hay que acudir al artículo 22.7 a 10 LOITSS y en la segunda de las mencionadas al artículo 30 RGPSL.

Los cuatros supuestos contemplados en la LOITSS son los que a continuación se detallan:

-Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social adecuado, sin perjuicio del inicio del expediente liquidatorio a que se refiere el apartado anterior, si procediese<sup>21</sup>.

-Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula<sup>22</sup>.

-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 y salud laboral<sup>23</sup>.

-Proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en relación a empresas

---

<sup>21</sup> Artículo 22.7 LOITSS.

<sup>22</sup> Artículo 22.8 LOITSS.

<sup>23</sup> Artículo 22.9 LOITSS.

por su comportamiento en la prevención de riesgos y salud laborales, con sujeción a la normativa aplicable<sup>24</sup>.

Es decir, los supuestos ahora contemplados son medidas ordinarias adoptadas por el inspector consecuencia de sus actuaciones previas inspectoras, amén de que junto a ellos inicie el procedimiento sancionador levantando acta de infracción, o proceda a emitir los informes que correspondan en función de las actuaciones practicadas o cualquiera otras medidas de las contempladas, con carácter general, en el artículo 22 LOITSS.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23.2 LOITSS, regulador de la presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras, será de aplicación a los hechos constatados en dichos informes, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.

Además de ello hay que referirse a las llamadas “propuestas de liquidación” que hemos de considerar integran el calificativo de informes propuestas, apareciendo recogidas en el artículo 30 RGPSL. Procederá la “propuesta de liquidación” de la ITSS, cuando la ITSS compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta, y no se hubieran presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores en alta no figurados en tales documentos aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo y en cualquier caso cuando la empresa no hubiera procedido a dar cumplimiento a sus obligaciones en materia de liquidación de cuotas en los términos dispuestos en el artículo 29.2 LGSS, referente al sistema de liquidación directa de cuotas previsto en el artículo 22.1 LGSS, en cuya virtud, los sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar deberán solicitar a la Tesorería General de la Seguridad Social el cálculo de la liquidación correspondiente a cada trabajador y transmitir por medios electrónicos los datos que permitan realizar dicho cálculo, hasta el penúltimo día natural del respectivo plazo reglamentario de ingreso.

La propuesta de liquidación determinará, al menos, el sujeto obligado con sus datos de identificación, período de liquidación y circunstancias del descubierto, número de trabajadores afectados y su identificación, y forma en que se efectuó la comprobación inspectora. La propuesta contendrá la determinación de las bases de cotización y tipos aplicables por contingencias generales, profesionales, horas extraordinarias y cuantas otras sean aplicables, el recargo por mora, y el importe total de la liquidación, y será firmada por el inspector o subinspector actuante.

Las propuestas de liquidación se comunicarán a la TGSS, que formalizará las correspondientes reclamaciones de deuda previstas en el artículo 33.1 LGSS.

Si simultáneamente a la comprobación de descubiertos que den lugar a la práctica de propuestas de liquidación, la ITSS comprobase en el mismo sujeto la concurrencia de deuda originada por los supuestos contemplados en el artículo 34 LGSS, desarrollado en el artículo 31 RGPSL, extenderá acta de liquidación en lo que se

---

<sup>24</sup> Artículo 22.10 LOITSS.

refiere a estos últimos, sin perjuicio de proceder en la forma dispuesta anteriormente en relación con la propuesta de liquidación.

En los supuestos en que se practique propuesta de liquidación de deudas de forma simultánea a la extensión de acta de infracción al mismo sujeto, la TGSS comunicará al respectivo Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social la formalización de la reclamación de deuda para coordinar la tramitación de ambos expedientes y, en su caso, de los sancionadores que concurrieren por los mismos hechos que motiven la propuesta de liquidación.

#### **7.4 Las certificaciones o comunicaciones de la Autoridad laboral o actas de infracción o comunicaciones de la ITSS en los casos del procedimiento de oficio.**

El artículo 148 y siguientes LJS, se refiere al ámbito de aplicación, disponiendo el mismo que el proceso podrá iniciarse de oficio como consecuencia de

-De las certificaciones de las resoluciones firmes que dicte la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la ITSS en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados.

-De los acuerdos de la autoridad laboral competente, cuando ésta apreciara fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de los acuerdos de suspensión, reducción de la jornada o extinción a que se refieren el artículo 47 y el artículo 51.6 ET, y los remitiera a la autoridad judicial a efectos de su posible declaración de nulidad. Del mismo modo actuará la Autoridad laboral cuando la entidad gestora de la prestación por desempleo hubiese informado que la decisión extintiva de la empresa pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados, por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo.

-De las actas de infracción o comunicaciones de la ITSS acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo y en las que se recojan las bases de los perjuicios estimados para el trabajador, a los efectos de la determinación de la indemnización correspondiente. En estos casos, al hablar de actas de infracción o de comunicación de la ITSS, se pueden hacer las dos cosas. Es decir, si hay comunicación, la defensa será por la Administración General del Estado y si se levanta acta de infracción, la defensa será de la Comunidad Autónoma, dado que la competencia en materia laboral corresponde a la misma.

Igualmente se iniciará el procedimiento como consecuencia de las correspondientes comunicaciones y a los mismos efectos en los supuestos de discriminación por razón de origen racial o étnico, religión y convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual u otros legalmente previstos.

-De las comunicaciones de la Autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la ITSS, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en el artículo 3.f) LJS, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral, puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.

A la comunicación o demanda de oficio, la Autoridad laboral acompañará copia del expediente administrativo. La admisión de la demanda producirá la suspensión del expediente administrativo. Al proceso de oficio le serán aplicables las reglas establecidas en el artículo 150.2.a) y d) LJS. Cuando se entienda que las alegaciones o actuación del sujeto responsable pretenden la dilación de la actuación administrativa, el órgano judicial impondrá la multa dispuesta en el artículo 75.4 y artículo 97.3 LJS, Cuando el empresario asumiese dicha conducta deberá abonar también los honorarios de los abogados y graduados sociales de la parte contraria que hubieren intervenido, dentro de los límites establecidos para la instancia, suplicación y casación.

La sentencia firme se comunicará a la autoridad laboral y vinculará en los extremos en ella resueltos a la autoridad laboral y a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa ante los que se impugne el acta de infracción o de liquidación.

En el expediente administrativo que se adjunta a la comunicación por la que se inicia el procedimiento de oficio deberá incluirse la documentación en que consiste el acta de infracción y que no haya sido aportado por la empresa. En otro caso, se producirá indefensión<sup>25</sup>.

Es importante hacer la siguiente advertencia en relación con la obligatoriedad del inicio cuando nos hallamos en el ámbito del artículo 148 d) LJS, ya que basta con el mero alegado. No es pertinente en consecuencia exigir alegar y probar, basta el mero alegado.

El 148.d) LJS dice que “podrá” iniciar el procedimiento de oficio. Ahora bien, de la doctrina judicial se extrae:

-La comunicación a la Autoridad Laboral aparece configurada como una obligación y no como una potestad discrecional.

-Se considera a todos los efectos la presencia de una cuestión prejudicial devolutiva, manifestándose como imperativa a la Administración.

-El objetivo es evitar procedimientos contradictorios.

-En aquellos casos en los que se incumpla por la Administración laboral la obligación que tiene de proceder a la comunicación, el efecto que ello produce es la anulación de las resoluciones dictadas.

---

<sup>25</sup> STS 8 de julio de 2004 y STS 3 de abril del 2004.

-En el caso de encontramos ante la tramitación de actas de infracción y liquidación por los mismos hechos, serán tratadas ambas de manera conjuntas en el procedimiento de oficio, con la finalidad de que no se produzcan soluciones distintas y contradictorias.

-El momento de la impugnación deberá ser en la fase de las alegaciones durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador o, en su caso liquidatorio, y no en la fase de los recursos administrativos o contenciosos administrativos, con alegaciones o pruebas que desvirtúen la naturaleza de la relación laboral apreciada por la ITSS.

Procede aplicar el artículo 148.d) LJS cuando es el particular el que alega la no existencia de relación laboral y la administración la mantiene afirmativamente, entendiendo que lo que hay es una connivencia dolosa para percibir prestaciones de desempleo.

Hay que hacer una apreciación al respecto en materia de extranjería. El procedimiento de oficio en materia de extranjería deberá ser planteado como procedimiento de oficio ante el orden contencioso administrativo.

## Índice.

Los informes de la ITSS.....	1
1. Generalidades a colación con el asesoramiento y el informe.....	3
2. La naturaleza jurídica del informe.....	3
3. La importancia del informe en el mundo del derecho: su valor como prueba documental.....	4
4. Informes preceptivos no vinculantes en determinados procedimientos específicos.....	6
4.1 Informes de naturaleza laboral.....	7
4.1.1 Informes preceptivos no vinculantes de la ITSS en los despidos colectivos y extinción de la personalidad jurídica del empresario.....	7
4.1.2 Informe preceptivo no vinculante en los procedimientos de suspensión del contrato de trabajo y reducción de la jornada de trabajo, cuando se invoquen causas económicas, organizativas, técnicas o de producción.....	14
4.1.3 Informe de la ITSS en los casos de extinciones o suspensiones de los contratos derivados de fuerza mayor.....	16
4.1.4 Informe de la ITSS sobre las posibles discrepancias en relación con los locales y tableros de anuncios.....	17
4.1.5 Informes sobre Empresas de Trabajo Temporal.....	18
4.1.6 Procedimiento de sustitución de sanción accesoria en procedimientos sancionadores por contravención de la legislación de igualdad por la formalización de un plan de igualdad.....	18
4.2 Informes en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.....	19
4.2.1 Constitución de servicio de prevención propio.....	19
4.2.2 Acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas.....	20
4.2.3 Obligación de someterse a auditoría a aquellas empresas exentas de implantar sistema preventivo.....	20
4.2.4 Limitaciones de la jornada para los trabajadores del campo expuestos a determinados riesgos ambientales.....	21
4.2.5 Prohibición de la utilización de determinados agentes químicos.....	22
4.3 Informes en materia de desempleo.....	22
4.3.1 Concesión de la protección por desempleo a los socios trabajadores de cooperativas de trabajo asociado por cese definitivo de la actividad o por cese temporal o de reducción temporal de la jornada.....	22
4.4 Informes en materia de Seguridad Social.....	23
4.4.1 Procedimiento de calificación y revisión de las situaciones de incapacidad permanente.....	24
4.4.2 Procedimiento de concesión de la autorización a las empresas a colaborar voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social.....	24

<b>5. Informes potestativos en diferentes procedimientos administrativos cuando así lo estima oportuno el órgano resolutorio.....</b>	<b>25</b>
<b>5.1 En materia de recaudación de la Seguridad Social.....</b>	<b>25</b>
<i>A. Aplazamiento del pago de cuotas de Seguridad Social. ....</i>	<i>25</i>
<i>B. Calificación de los créditos incobrables.....</i>	<i>25</i>
<i>C. Revisión de los Actos de Gestión Recaudatoria. ....</i>	<i>26</i>
<b>5.2 Otros informes en la esfera de la Administración pública. ....</b>	<b>26</b>
<i>A. Trabajos prohibidos a menores. ....</i>	<i>26</i>
<i>B. Colaboración con el Fondo Social Europeo. ....</i>	<i>26</i>
<i>C. Procesos de conflictos colectivos. ....</i>	<i>27</i>
<i>D. Informes internos de la ITSS. ....</i>	<i>27</i>
<b>6. Contestación al denunciante.....</b>	<b>27</b>
<b>7. Los informes de la ITSS y el asesoramiento que se presta por ésta en el ámbito de la jurisdicción.....</b>	<b>28</b>
<b>7.1 La asistencia técnica y el informe de la ITSS en el ámbito del proceso ordinario.....</b>	<b>29</b>
<b>7.2 La asistencia técnica y el informe en el ámbito de las diferentes modalidades procesales. ....</b>	<b>30</b>
<i>A. El informe de la ITSS en la modalidad procesal de reclamación de categoría o grupo profesional. ....</i>	<i>30</i>
<i>B. Procesos por accidentes de trabajo. ....</i>	<i>31</i>
<i>C. El informe de la ITSS en el proceso sobre movilidad geográfica, modificación sustancial de condiciones de trabajo y de suspensión de contrato y de reducción de jornada. ....</i>	<i>33</i>
<b>7.3 Los informes propuestas.....</b>	<b>34</b>
<b>7.4 Las certificaciones o comunicaciones de la Autoridad laboral o actas de infracción o comunicaciones de la ITSS en los casos del procedimiento de oficio.....</b>	<b>36</b>