

Nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Lourdes López Cumbre

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Cantabria

Consejera académica de Gómez-Acebo & Pombo

Desde 1997, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se configura como un sistema, esto es, como un conjunto organizado de principios legales, órganos, funcionarios y medios materiales. Ahora, la Ley 23/2015, de 21 de julio (BOE de 22 de julio), Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, moderniza este servicio público tras casi veinte años de vigencia de la anterior (Ley 42/1997). Algunos fenómenos han obligado a adaptar dicho sistema (importantes cambios normativos en las relaciones laborales, evolución del ejercicio competencial en el ámbito sociolaboral por parte de las comunidades autónomas, modernización y tecnificación de su funcionamiento, etc.).

Siguiendo con la actuación racionalizadora, simplificadora y modernizadora de la Administración Pública, el Gobierno plantea esta nueva norma para la mejora de un servicio público como el de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social destinado a controlar y vigilar la aplicación de las normas sociales para contribuir a la preservación de los derechos de los trabajadores y al sostenimiento del sistema de protección social. Y, así, su actuación deberá basarse en principios tales como la calidad y eficiencia del servicio a los ciudadanos, la concepción única e integral de un sistema de inspección o la unidad de función y actuación inspectora.

A tal fin se crea el Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social como organismo autónomo, lo cual sitúa los servicios de inspección en el ámbito de la Administración institucional y

permite con ello la ejecución en régimen de descentralización funcional tanto de programas específicos, ya sean de competencia de la Administración General, ya sean de competencia de la Administración autonómica, como de programas conjuntos en los que confluyan las planificaciones de actuaciones en distintas materias. Asimismo, se instituye la Autoridad Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que será un cargo designado por cada gobierno autonómico, al que la ley le encomienda, entre otras funciones, las de impulsar, proponer y supervisar las actuaciones inspectoras en las competencias autonómicas en su territorio. En el modelo organizativo se integrará la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude como órgano especializado para combatir las conductas relacionadas con el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

La Ley 23/2015, de 21 de julio (BOE de 22 de julio), Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contiene una regulación específica dividida en tres títulos (el sistema, su funcionamiento y su organización, respectivamente), de la que se extraen a continuación diez puntos de especial interés.

1. Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

- 1.1. La Inspección se constituye como un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia en el cumplimiento de

N. de la C.: En las citas literales se ha rectificado en lo posible —sin afectar al sentido— la grafía de ciertos elementos (acentos, mayúsculas, símbolos, abreviaturas, cursivas...) para adecuarlos a las normas tipográficas utilizadas en el resto del texto.

las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, la conciliación, la mediación y el arbitraje en dichas materias (art. 1).

- 1.2. Como principios inspiradores destacan la eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos; la concepción única e integral del sistema, con la garantía de un funcionamiento cohesionado; la unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social; la imparcialidad, objetividad e igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora; la reserva de dicha función a los funcionarios competentes; la organización y el desarrollo programado y en equipo del trabajo, y la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas respecto del conjunto de las funciones atribuidas al sistema (art. 2).

2. Personal del sistema

- 2.1. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social será ejercida en su totalidad por los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen independencia técnica, objetividad e imparcialidad. Por su parte, a los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales les corresponde el ejercicio de las funciones de inspección en los términos establecidos por la ley, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión precisas para el desarrollo de la labor inspectora (art. 3).

El sistema contará con los recursos humanos necesarios para el concreto ejercicio de sus funciones, tanto de carácter técnico como de apoyo administrativo. Para el desempeño de la labor inspectora, a dicho personal se le podrán encomendar, en el ámbito de sus funciones, las de preparación de actuaciones y otras auxiliares de apoyo y colaboración (art. 7).

- 2.2. Al personal le corresponden los derechos individuales y colectivos establecidos con carácter general para los empleados públicos. Se le garantizará protección frente a cualquier violencia, coacción, amenaza o influencia indebida (art. 8). Deberá desempeñar sus funciones con la diligencia debida, con la confidencialidad necesaria, observando el secreto y comprometiéndose a la no revelación de cuantos datos obtengan en el desempeño de sus funciones. Estarán sometidos al régimen de incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de la función pública (arts. 9 y 10, respectivamente).

3. Funcionamiento del sistema

- 3.1. La función inspectora, que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social en su integridad y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales en los términos establecidos por la ley, comprende la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y convencionales de diferentes ámbitos propios del orden social; así, normas laborales, de prevención de riesgos, de Seguridad Social y de protección social; normas sobre colocación, empleo, formación para el empleo, protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios, extranjería, igualdad de trato y oportunidades, no discriminación para el empleo, etc. (art. 12.1).
- 3.2. Asimismo, a tales funcionarios les corresponden labores de asistencia técnica. En este sentido, deberán dar información y asistencia a las empresas —especialmente a las pequeñas y medianas— con ocasión del ejercicio de la función inspectora a fin de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones sociales, proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes, prestar asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social o a otros órganos de las Administraciones Públicas

con respecto a la aplicación de normas del orden social o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas, emitir los informes que recaben los órganos judiciales competentes, etc. (art. 12.2).

A todo ello se añaden sus labores de conciliación y mediación en huelgas y otros conflictos cuando sean aceptadas por las partes o de arbitraje en huelgas u otros conflictos cuando las partes lo soliciten expresamente. La función de arbitraje será incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspectora por la misma persona que tenga atribuida dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia (art. 12.3).

3.3. En el ejercicio de sus funciones, los inspectores tienen carácter de autoridad pública y están autorizados para entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección, y para permanecer en él; para hacerse acompañar en las visitas de inspección por el empresario, los trabajadores, sus representantes y los peritos o técnicos de la empresa; para practicar diligencias de investigación, examen, reconstrucción o prueba; para adoptar, en cualquier momento del desarrollo de las actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas a su fin, con objeto de impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación, etc. (art. 13). Por su parte, los subinspectores laborales están facultados para ejercer la comprobación del cumplimiento de la normativa siempre bajo la dirección y supervisión técnica del inspector responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos (art. 14.1).

3.4. Toda persona natural o jurídica está obligada a proporcionar a la Inspección datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora, cuando a ello sea requerida en forma. Tal obligación alcanza a

las entidades colaboradoras de los órganos de recaudación de la Seguridad Social y a las depositarias de dinero en efectivo o de fondos en cuanto a la identificación de pagos efectuados con cargo a las cuentas que pueda tener en dicha entidad la persona con requerimiento, sin que pueda ampararse en el secreto bancario. La obligación de los profesionales de facilitar información no alcanza a los datos confidenciales a que hubieran accedido por su prestación de servicios de asesoramiento y defensa o con ocasión de prestaciones o atenciones sanitarias, salvo conformidad previa y expresa de los interesados (art. 18.2).

4. Actuaciones de la Inspección

4.1. La actuación de la Inspección se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, a las comunidades de bienes u otras entidades sin personalidad jurídica, en cuanto sujetos obligados a cumplir las normas del orden social o responsables de hacerlo. Se ejerce en empresas, centros de trabajo y, en general, los lugares en que se ejecute la prestación laboral; los vehículos y medios de transporte en general en que se preste trabajo; los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a viajes de emigración e inmigración; las entidades y empresas colaboradoras de la Seguridad Social, las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones Públicas en materia de protección y promoción social o las sociedades cooperativas o laborales con relación a los socios trabajadores o de trabajo, entre otros (art. 19.1).

4.2. 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. Sólo se reconocerá la condición de interesado al denunciante cuando la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador. En ningún caso se tramitarán denuncias anónimas ni las que tengan defectos o insuficiencias en su identificación (art. 20).

4.3. Las actuaciones comprobatorias de la Inspección no se dilatarán por espacio de más de nueve meses, salvo casos excepcionales (art. 21.4). Una vez terminada, la Inspección podrá, entre otras actuaciones: *a)* advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias así lo aconsejen y siempre que no se deriven perjuicios directos para los trabajadores o sus representantes; *b)* requerir al sujeto responsable para que adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa del orden social o subsane las deficiencias observadas; *c)* informar o proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias; *d)* iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o infracción por obstrucción; *e)* efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social; *f)* instar la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales; *g)* proponer recargos, reducciones, devoluciones, etc.; *h)* ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de medidas de prevención de riesgos; *i)* comunicar los incumplimientos en materia de ayudas y subvenciones, y, en fin, *j)* cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor (art. 22).

4.4. En todo caso, los hechos constatados por la Inspección y formalizados en las actas de infracción y liquidación tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que, en defensa de los respectivos derechos o intereses, puedan aportar los afectados. El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en

informes emitidos por la Inspección como consecuencia de comprobaciones efectuadas por ella, sin perjuicio de su contradicción por los interesados. No se verá afectada la presunción de certeza por la sustitución del funcionario durante el periodo de actuación inspectora (art. 23).

5. Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

5.1. Se crea el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social como organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y con capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones encomendadas (arts. 27 y ss.).

Se articulará en torno a una estructura central y a otra territorial. Estará adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que corresponderá su dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad. La estructura central contará con un consejo rector y un director —como órganos de dirección— y con un consejo general consultivo —como órgano de participación institucional en las materias relativas al organismo—. Su estructura territorial se desarrollará reglamentariamente, pero en cada comunidad autónoma existirá un director territorial cuyo titular será designado con la participación de la comunidad autónoma en función del convenio de colaboración firmado. A él le corresponderá, además de las funciones propias, la interlocución permanente con las autoridades de la comunidad autónoma. Dependerá de la Administración General del Estado o de la Administración autonómica correspondiente, en atención a la competencia material objeto de las actuaciones inspectoras en las que intervenga.

5.2. Su funcionamiento efectivo se producirá con la entrada en vigor de sus estatutos, que deberán estar aprobados en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la ley que comentamos. En ese momento se

producirá la subrogación de los derechos y obligaciones derivados de las competencias de la actual Dirección General de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.

6. Autoridad autónoma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

6.1. En cada comunidad autónoma tendrá la consideración de autoridad autónoma de la Inspección el cargo público designado por ésta para desempeñar específicamente tales funciones en el ámbito de las materias que sean de la competencia de la comunidad autónoma, de acuerdo con lo que disponga el correspondiente convenio de colaboración.

Corresponde a dicha autoridad el ejercicio de las siguientes funciones de su competencia: el impulso y seguimiento de la actividad inspectora respecto de las competencias de la comunidad autónoma en el territorio de ésta, la promoción de la celebración de acuerdos y convenios entre el organismo estatal y la comunidad, la presentación de las memorias de actividades en su ámbito territorial, la supervisión de los resultados de la actuación inspectora que afecte a centros de trabajo de su comunidad autónoma, la propuesta de elaboración de planes y programas específicos de formación del personal inspector o de los criterios técnicos y operativos de la función inspectora en el seno de la comunidad, la adopción de instrucciones sobre guardias y organización de los servicios en coordinación con el Estado o, en fin, cuantas actuaciones dispongan los convenios de colaboración en vigor (art. 33).

6.2. Asimismo, en cada comunidad autónoma existirá una comisión operativa autónoma de la Inspección para analizar las situaciones de incumplimiento más frecuentes, establecer mecanismos de información y apoyo técnico, integrar planes y programas de actuación, mejorar la distribución de los efectivos de la Inspección para lograr el equilibrio entre el principio de

especialización funcional y la unidad de actuación, etc. (art. 34).

7. Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude

Los estatutos del organismo estatal podrán establecer una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, integrada en el propio organismo como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (disposición adicional segunda).

8. Comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados

Las comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora participarán en el organismo estatal en los términos establecidos en la ley, pero, en todo caso, con respeto al pleno ejercicio de sus competencias y manteniendo las facultades organizativas y directivas respecto de su propio personal.

En la coordinación de las actuaciones entre los servicios de inspección traspasados a dichas comunidades y los de la Administración General, los acuerdos bilaterales que se establezcan tendrán especialmente en cuenta la singularidad de la adscripción orgánica de los servicios de inspección a distintas Administraciones Públicas, sobre la base de la concepción única e integral del sistema, del principio de unidad de función y actuación inspectora de los funcionarios del sistema y del principio de eficacia en la ejecución de la función inspectora (disposición adicional octava).

9. Gasto público

Las medidas incluidas en esta norma, en particular la configuración de un nuevo organismo autónomo, la suscripción de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, la creación y el funcionamiento de las comisiones operativas y la instauración y llevanza del registro integrado del personal inspector no podrán suponer un incremento del gasto público y, en consecuencia, de dotaciones ni

de retribuciones ni de otros gastos de personal (disposición adicional décima).

10. Régimen transitorio

Hasta tanto no se haya constituido el organismo estatal, los servicios comunes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social continuarán ejerciendo las competencias que tenían atribuidas respecto de la Dirección General de la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, la norma entrará en vigor desde el día siguiente al de su publicación.

Asimismo, todo el personal, funcionario o laboral, de la Administración General adscrito al sistema de inspección mantendrá la relación de servicio con la Administración General hasta que se produzca la correspondiente integración (disposición transitoria primera).