

Grado Universitario en Relaciones Laborales y Recursos
Humanos
Facultad de Ciencias del Trabajo
Universidad de León
Curso 2016 / 2017

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO TRAS LA
APROBACIÓN DE LA LEY 23/2015

*LABOUR INSPECTION AFTER THE APPROVAL
OF LAW 23/2015*

Realizado por el alumno D. Álvaro Corral García

Tutorizado por el Profesor D. Javier Fernández-Costales Muñiz

Índice

Primera Parte: Memoria	3
1. Resumen/Abstract.	3
2. Objetivos.	4
3. Metodología.	5
Segunda Parte: La Inspección de Trabajo y Seguridad Social	7
1. Origen de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa y España.	7
2. Ámbito de actuación y funciones básicas de la ITSS.....	9
2.1. Campo de acción de la ITSS.....	9
2.2. Funciones básicas de la ITSS.....	10
2.2.1. Funciones de vigilancia y control.....	10
2.2.2. Funciones de información, asistencia técnica y asesoramiento.....	12
2.2.3. Funciones de mediación, conciliación y arbitraje.	13
2.3. Inspección y la Prevención de Riesgos Laborales.	14
2.4. Inspección en el ámbito de la Seguridad Social.	16
2.5. Colaboración entre la Inspección de Trabajo y otras instituciones.....	18
3. Facultades y desarrollo de la actividad inspectora.	19
3.1. Reglas de actuación y procedimiento.	19
3.2. Atribuciones y poderes de los funcionarios de la Inspección.	23
3.3. Medidas cautelares y providencias en la actuación.	26
3.4. Estadísticas de la actuación inspectora.	29
4. Estructura del Sistema de Inspección.....	30
4.1. La estructura orgánica. Caracterización.....	30
4.2. La estructura de personal.	30
4.2.1. Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo.	31
4.2.2. Cuerpo de Subinspectores Laborales.....	32
5. El Organismo Estatal de Inspección de Trabajo.	35

5.1. Órganos de dirección: el Consejo Rector y el Director.	36
5.2. Órgano de participación institucional: el Consejo General.	38
5.3. Organización potestativa: Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude y Dirección Especial de la Inspección.	39
5.4. Órganos de cooperación autonómica.	40
Tercera Parte: Conclusiones	41
Cuarta Parte: Referencias bibliográficas y anexos	45
1. Bibliografía.....	45
2. Anexos.....	48

Primera Parte: Memoria

1. Resumen/Abstract.

Con el presente trabajo “La Inspección de Trabajo tras la aprobación de la Ley 23/2015”, se pretende conocer los aspectos más novedosos introducidos por la nueva normativa y como los mismos afectan al Derecho del Trabajo en general y a la propia Inspección en particular.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, desde sus inicios en 1906, ha tenido un papel fundamental como garante del cumplimiento de la normativa laboral, estando entre sus cometidos la vigilancia y el control de dicha normativa, añadiéndose progresivamente diversas funciones, como son la de información y asistencia técnica a empresarios y trabajadores, la mediación, el arbitraje y la conciliación.

Los funcionarios de la Inspección tienen atribuidos ciertos poderes y capacidades, del mismo modo que unas reglas de actuación y procedimiento concretos para la consecución de estos fines. Entre los funcionarios integrantes del Sistema de Inspección, cobran gran relevancia el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y el Cuerpo de Subinspectores Laborales, recientemente dividido en dos escalas: Empleo y Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral.

Finalmente, es preciso mencionar al Organismo Estatal de Inspección de Trabajo como institución encargada de la dirección estratégica, evaluación, control de los resultados, toma de conocimiento y resolución de expedientes y recursos, información, audiencia, consulta, coordinación y ejecución de actuaciones, entre otras funciones.

With the present project "The Labor Inspection after the approval of Law 23/2015", it is intended to know the most innovative aspects introduced by the new regulations and how they affect the Labor Law in general and the Inspection itself.

Since its beginnings in 1906, the Labor and Social Security Inspectorate has had a fundamental role as guarantor of compliance with labor regulations, and its duties include monitoring and control of these regulations, progressively adding various functions, such as information and technical assistance to employers and workers, mediation, arbitration and conciliation.

The officials of the Inspection have certain powers and capacities, as well as specific rules of procedure for the attainment of these ends. Among the officials who are part of the Inspection System, the Higher Labor Inspectors Corps and the Labor Sub-Inspectors Corps

have recently been divided into two scales: Employment and Social Security and Occupational Health and Safety.

Finally, it is necessary to mention the State Labor Inspection Agency as an institution in charge of strategic management, evaluation, control of results, knowledge and resolution of files and resources, information, hearing, consultation, coordination and execution of actions.

2. Objetivos.

El objetivo del presente Trabajo de Fin de Grado es el análisis y comprensión en profundidad de la función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como institución nacional encargada de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, así como de su carácter sancionador en caso de incumplimientos de dicha normativa.

Del mismo modo, conocer el ámbito de actuación de la Inspección, sus funciones, las facultades y desarrollo de la actividad inspectora, y su estructura orgánica y de personal, con el fin de mostrar una visión general a la vez que exhaustiva de qué es, cuál es su razón de ser, cuáles son sus objetivos y con qué medios cuenta para su consecución.

Siguiendo las anteriores anotaciones, el trabajo presentado a la valoración de la comisión tiene como objetivos:

Objetivo General: analizar la trascendencia que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene dentro del ordenamiento del Derecho del Trabajo y el modo en el que le afectan los cambios introducidos en la Ley 23/2015.

Objetivos Específicos:

- Conocer el campo de acción en el que la Inspección despliega su labor y las tareas principales que realiza en el mismo.
- Entender el procedimiento de las actuaciones de los funcionarios de la Inspección y las atribuciones y poderes de los que disfrutan para ello.
- Describir la composición de los distintos cuerpos que la componen y las funciones que realizan cada uno de ellos.
- Analizar la nueva estructura orgánica introducida por la nueva Ley y valorar su impacto sobre el Sistema de Inspección.

3. Metodología.

En primer lugar, para el desarrollo del presente Trabajo de Fin de Grado, fue la elección de una materia que tuviese gran relevancia a nivel laboral y a la que se hubiese recurrido pocas veces en otros trabajos. Finalmente se seleccionó la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España, por cumplir esos requisitos y, también, generarme gran interés a nivel personal. La Inspección es una opción laboral muy interesante para aquellos egresados en Relaciones Laborales y Recursos Humanos y, sin embargo, muy poco definida a lo largo de los estudios de Grado. Por ello, parecía necesario analizarla a fondo para valorar si efectivamente es una salida profesional tan atractiva como algunos docentes habían indicado. Además, dado que su normativa fue renovada recientemente, resultaba muy interesante realizar un análisis sobre los aspectos que habían sido introducidos de forma novedosa, los que habían sido modificados y aquellos que habían sido mantenidos, así como intentar encontrar puntos donde la norma pareciese insuficiente.

Una vez elegido el tema a tratar, el siguiente paso fue la elaboración de un índice en el que se incluyeran todos los aspectos de mayor relevancia, con el fin de ofrecer una visión amplia y clara de lo que es la Inspección, quiénes la conforman y sus principales órganos y funciones. Como punto de partida, se tomó la nueva Ley 23/2015, así como documentos obtenidos de bases de datos como Aranzadi Digital y Dialnet.

Después de la validación del índice por parte del tutor, comenzó la búsqueda de manuales, revistas especializadas, artículos académicos, etc. La tarea no fue sencilla, dado que, al ser una normativa tan reciente, la inmensa mayoría de los materiales se habían quedado obsoletos. Por ello, el primer paso fue analizar en profundidad la nueva normativa de la Inspección y completarla con aquellos aspectos que habían quedado vigentes de las leyes y reglamentos anteriores, así como con las guías de actuación que la propia Inspección ofrece periódicamente. Pasado un tiempo, finalmente se encontraron muchas publicaciones recientes que permitieron abordar el tema en mayor profundidad.

Seguidamente, comenzó la investigación sobre aquellos apartados cuyos temas son menos mencionados a lo largo del Grado, como son el ámbito de actuación, funciones, facultades y estructura del Sistema de Inspección, y completándolo, por último, con sus órganos directivos y los aspectos históricos.

Finalmente, una vez completado el eje central del Trabajo, se realizó un resumen de todos los aspectos tratados a lo largo de su ejecución, así como las conclusiones a las que se

habían llegado tras la obtención y análisis de la información tratada. En el proceso de realización del Trabajo se ha utilizado principalmente el método jurídico, tomando la normativa principal aplicable, analizándola y observando el contexto en el que ha sido elaborada, su finalidad y sus efectos prácticos, teniendo en cuenta, para ello, los comentarios, análisis y publicaciones que expertos en la materia han realizado sobre el tema objeto de estudio.

Segunda Parte: La Inspección de Trabajo y Seguridad Social

1. Origen de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa y España.

El Reino Unido fue pionero en establecer un sistema de inspección a través de una Ley de 22 de junio de 1802, a cargo de comités voluntarios para preservar la moral y la salud de los aprendices. En Prusia se creó una inspección de trabajo facultativa en 1853 a cargo de una comisión mixta de policía e inspectores escolares, pero sólo referida a los menores, hasta el año 1869, cuando Bismark extendió dicha institución a todas las actividades laborales. Francia, a través de la ley del 19 de mayo de 1874, sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria, introdujo la creación de un cuerpo de funcionarios encargados de dicha vigilancia, a causa del fracaso que supuso la ley de protección de menores de 1841, que puso de manifiesto que la normas sin medios que garanticen su cumplimiento son inconsistentes (el informe Villermé, en 1840, “Tableau physique et moral des ouvriers” fue el detonante del debate sobre el tiempo de trabajo y el control de la norma). Así, en 1889, siete estados europeos contaban con órganos inspectores encargados del control de la aplicación de las normas laborales: Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Gran Bretaña, Suiza y Rusia¹.

En España, probablemente la mención más antigua respecto a la Inspección de Trabajo sea la realizada a través del Proyecto de Ley del Ministro de Fomento Manuel Alonso Martínez, de 8 de octubre de 1855, por el que se implementaba un sistema de policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera. Seguidamente en el año 1859, mediante la Ley de Minas y el Decreto de 29 de diciembre de 1968, se solicitaba al Gobierno que aprobase un Reglamento de policía con el fin de velar por los derechos de los mineros, atendiendo a las condiciones de salud en las minas. Resulta importante mencionar la Ley Benot, de 24 de julio de 1873, por la que se crean los Jurados Mixtos como primeros órganos de inspección del ámbito laboral, formados por obreros, fabricantes, maestros y médicos, bajo la supervisión del juez municipal.

¹ VEGA RUIZ, M.: “Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Transformaciones y retos” en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación Española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 497 y ss.

Con el cambio de siglo se aprueba la Ley sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños, de 13 de marzo de 1900, apareciendo por primera vez las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales, para inspeccionar y asegurar el cumplimiento de las condiciones de salubridad e higiene en todas las industrias, salvo las obras a cargo de los Ministerios de Guerra y Marina y el trabajo en talleres de familia². El Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de julio de dotó de más actividades a realizar a las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales. Las segundas serían la vía para que el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1904, llevara a cabo la labor de inspección de trabajo como tal, tomando gran protagonismo en las primeras etapas de la intervención del Estado en las relaciones laborales.

Todos los acontecimientos anteriores desembocan en la elaboración del Decreto de 1 de marzo de 1906 que aprueba el Reglamento para el servicio de la Inspección de Trabajo, como instrumento público de control y aplicación de la normativa laboral. Ya entonces, esos Inspectores tenían una misión tanto preventiva como represiva, de acuerdo con lo dispuesto en su art. 21. En el Reglamento se indicaba que la autoridad directiva correspondía a la Inspección central, a cargo de personal del Instituto y con funciones de organización y vigilancia de todos los servicios de inspección, así como la elaboración de informes de expedientes de instalación y modificación de industrias y de los infractores, sumando una labor estadística. También se nombraban inspectores regionales, encargados de la inspección de establecimientos, vigilancia de los inspectores provinciales, tramitación de órdenes y de documentación entre la Inspección central y los inspectores provinciales. Finalmente aparecían los inspectores provinciales a los que, además del ejercicio de su labor propia en su demarcación, correspondía la remisión a los inspectores regionales de informaciones relacionadas con la aplicación efectiva de las leyes de trabajo en la provincia y con los resultados de su actividad de control. Por otro lado, también se mencionaba a los llamados ayudantes o auxiliares, que ocupaban vacantes, ausencias o enfermedades en las inspecciones provinciales, pero con carácter señalador de infracciones, pues no podían intervenir en la propuesta o aplicación de sanciones.

En 1920 surge el Ministerio de Trabajo, a través del Real Decreto de 8 de mayo, atribuyéndosele las funciones de Inspección de Trabajo. Es el Ministerio que conocemos

² RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. Extra 1, 2003. Págs. 119- 140.

actualmente, aunque ha variado en su nomenclatura de manera contante hasta denominarse Ministerio de Empleo y Seguridad Social³.

2. **Ámbito de actuación y funciones básicas de la ITSS.**

La nueva Ley 23/2015, de 21 de julio, atribuye en su art. 12 a la Inspección las funciones de vigilancia y control de la normativa laboral, de información y asistencia técnica a empresarios y trabajadores, y de mediación, arbitraje y conciliación. Del preámbulo de dicha Ley se extraen los dos objetivos principales que han de regir toda actuación inspectora: la preservación de los derechos de los trabajadores y el sostenimiento del sistema de protección social⁴.

2.1. **Campo de acción de la ITSS.**

En el art. 19 LITSS se recogen los sujetos incluidos en el ámbito de actuación de la Inspección, siendo estos las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes en cuanto sean sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas del orden social, haciendo especial alusión a las entidades y empresas colaboradoras en la gestión con la Seguridad Social, entidades públicas o privadas que colaboren con las diferentes administraciones públicas en las materias de protección y promoción social. Entre los sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas, toman importancia otras entidades sin personalidad jurídica, como pueden entenderse los grupos de empresas, el empresario aparente, las sociedades de hecho o las uniones temporales de empresa⁵. También se extiende a otros vínculos de trabajo fuera del ámbito definido por el sistema de relaciones laborales, como los sujetos que intervengan en movimientos migratorios, las agencias de colocación, las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención ajenos, las entidades que desarrollen las actividades de auditoría de los sistemas de prevención, las acreditadas para impartir y certificar la formación en materia de prevención de riesgos, las fundaciones y asociaciones de utilidad pública beneficiarias de donaciones y acciones de patrocinio para el

³ MARRAUD GONZÁLEZ, G.: “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* núm. Extra 1, 2003. Págs. 141-166.

⁴ CASTRO ARGÜELLES, M.: “Inspección de Trabajo y Seguridad Social: ámbito de actuación y funciones básicas” en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación Española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 111-144.

⁵ PÁRAMO MONTERO, P.: “El empresario como sujeto imputable en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social: especial referencia a los entes desprovistos de personalidad”, *Actualidad Laboral*, núm. T1/1998. Págs. 219 y ss.;

MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, L.: “Los sujetos responsables en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 78, pág. 94.

desarrollo de actividades de inserción, etc.⁶. Es necesario mencionar a los sujetos objeto de sanciones, que son recogidos en el art. 2 de la LISOS.

En cuanto a los espacios y lugares en los que se despliega la actuación de la inspección, en el mismo art. 19 LITSS aparecen reflejados las empresas o centros de trabajo, o los lugares donde se ejecute la prestación laboral, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas. Sin embargo, la función inspectora en materia de prevención de riesgos laborales queda excluida de ciertos ámbitos, como son el trabajo en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera; los trabajos que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos; aquellos que empleen energía nuclear; y los centros y establecimientos militares dependientes de la Administración militar. Por el contrario, se incluyen medios de transporte, ya sean vehículos, trenes, aviones o buques. En cuanto a los buques, se deben tener en cuenta dos criterios: para los buques de la marina mercante se exige que sean de pabellón español; respecto a los pesqueros, se exige que se hallen en territorio español o en aguas en las que España ejerza su soberanía, derechos soberanos o jurisdicción.

2.2. Funciones básicas de la ITSS.

2.2.1. Funciones de vigilancia y control.

En primer lugar, uno de los cometidos que se extraen del art. 12 LITSS es el de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos. Por ello es importante delimitar dos aspectos: el tipo de normativa respecto de la que se va a desplegar la actividad inspectora y el tipo de materias sobre las que esas normas han de incidir para que puedan ser objeto de esa vigilancia y control.

Respecto a la anterior normativa, la Ley ha ampliado los cometidos al contenido íntegro de los convenios, y no sólo al contenido normativo. De hecho, la norma da pie a entender que no sólo se limitará a vigilar el cumplimiento de los acuerdos del convenio por las partes, sino también someter el mismo a un control de legalidad.⁷ A esta conclusión se llega acercando los contenidos del art. 163.1 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social con los recogidos en el

⁶ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Pág.

⁷ GONZÁLEZ BIEDMA, E.: “*La Inspección de Trabajo y el Control de la Aplicación de la Norma Laboral*”, Aranzadi, Elcano, 1999. Pág. 117.

art. 22.14 LITSS, puesto que en el segundo permite al Inspector proponer a su superior jerárquico la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la jurisdicción social; y en el primero se indica que la impugnación de un convenio colectivo estatutario o de los laudos arbitrales sustitutivos de éstos, por considerar que conculcan la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros, podrá promoverse de oficio ante el juzgado o sala competente, mediante comunicación remitida por la autoridad competente.

También se han integrado al control y vigilancia por parte de la Inspección los acuerdos colectivos y, especialmente, los convenios extraestatutarios, que antes no gozaban de tal supervisión por falta de control de legalidad y de publicidad, pero que en los últimos tiempos han gozado de mayor peso, como el caso del descuelgue o inaplicación del convenio. En los supuestos de decisiones empresariales sobre regulación de empleo y su procedimiento, la Inspección puede emitir informe si así lo solicita la Autoridad Laboral; pero es una actuación previa, no al cumplimiento del acuerdo. Posteriormente también habrá actuación, ya que, si para esas decisiones no se acude al procedimiento establecido para los casos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo y medidas de regulación de empleo, se prevé para estos supuestos infracciones graves o muy graves tipificadas en los arts. 7.6 y 8.12 LISOS.

En principio, a la Inspección no se le encomienda la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones contractuales del empleador, salvo en determinadas previsiones legales que remiten al contrato de trabajo para precisar ciertos derechos que reconocen⁸.

En cuanto al ámbito material de la Inspección, incluye prácticamente todos los campos relacionados con el ordenamiento social⁹, que se detallan en el art. 12.1 LITSS: relaciones laborales, prevención de riesgos, el sistema de Seguridad Social, empleo y migraciones, cooperativas y otras fórmulas de economía social y cualesquiera otros ámbitos cuya vigilancia se encomiende legalmente a la Inspección. Del mismo modo se citan en el preámbulo de la nueva Ley: régimen de contratación laboral, dualidad del mercado de trabajo, acceso a puestos de trabajo, ejecución de la prestación laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, derecho a la seguridad y salud en el trabajo y garantía de pervivencia de un régimen público de Seguridad Social. Es novedoso la inclusión de la observancia del desplazamiento de los

⁸ MOLTÓ GARCÍA, J.: “La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Administraciones Públicas y la potestad sancionadora”, en VV.AA., *Primer centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, MTAS, 2005. Pág. 300;
GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Pág. 166.

⁹ MONEREO PÉREZ, J.: *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Tecnos, 2012. Pág. 237.

trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, el ejercicio de funciones de investigación en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como elaborar los informes solicitado por los Juzgados de lo Social en esos casos.

En lo relativo a la Seguridad Social, además de lo recogido en la LITSS, también se hace referencia a la Inspección en el art. 133.2 TRLGSS, donde se indica que a ésta le corresponderá la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la presente Ley y, en especial, de los fraudes y morosidad en el ingreso y recaudación de cuotas a la Seguridad Social; la inspección de la gestión, funcionamiento y cumplimiento de la legislación que les sea de aplicación a las entidades colaboradoras en la gestión; y la asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando les sea solicitada.

Por lo que respecta al empleo, se añade el control de las normas que regulan la formación profesional para el empleo y al control de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o a la formación profesional, de acuerdo con la normativa establecida al efecto, sin perjuicio del control financiero por los órganos competentes en la materia. También combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la Seguridad Social.

2.2.2. Funciones de información, asistencia técnica y asesoramiento.

La Ley 23/2015, en el art. 12.2, hace referencia a la labor inspectora de información y asistencia técnica a empresarios y trabajadores. Estos cometidos se llevarán a cabo con ocasión del ejercicio de la función inspectora (por función inspectora no se entiende en exclusiva aquellas visitas que la Inspección lleve a cabo en las empresas, sino también el desarrollo de funciones de conciliación, mediación y arbitraje) y no cuando les sea solicitada. Se hace referencia expresamente a las pequeñas y medianas empresas, con el objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social, con el objetivo de prevenir incumplimientos por desconocimiento de la normativa. También a los trabajadores, y de forma novedosa a sus representantes, cuando la actuación inspectora haya sido motivada por la denuncia de estos sujetos, en cuyo caso la Inspección deberá comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras, así como del estado de tramitación de la denuncia que hubiesen presentado y los hechos que se hayan constatado y las medidas adoptadas, ya sean trabajadores, representantes o empresarios. Del mismo modo, la Inspección deberá indicar a estos sujetos las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras, independientemente de la existencia de denuncia previa. Finalmente, ha de

mencionarse las previsiones de otras normativas, como el art. 9 LPRL, que atribuye a la Inspección la función de asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre el modo más efectivo de cumplir con las disposiciones cuya vigilancia tienen encomendada.

Por otra parte, los cometidos relativos a asistencia técnica también abarcan a la colaboración que debe prestar la Inspección a otros organismos y entidades en los supuestos ya mencionados¹⁰, pero con el añadido de prestar asistencia técnica a las autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, en este caso sí, cuando les sea solicitada. Sobre todo, en lo relativo a la emisión de informes a los órganos judiciales, pero también a la autoridad laboral, junto a la asistencia y apoyo en los supuestos de mediación durante los procedimientos de despidos colectivos, suspensión y reducción de jornada (arts. 10 y 11 RD 1483/2012). Del mismo modo deberá emitir informe en los supuestos en los que la autoridad laboral deba resolver las discrepancias surgidas en las empresas o centros de trabajo, a propósito de los locales y tablón de anuncios (art. 81 ET); cuando deba acordar la procedencia y el alcance de la limitación o reducción en los tiempos de exposición (art. 23.2 RD 1561/1995); decidir la constitución por parte de la empresa de un servicio de prevención propio (art. 14.c RD 39/1997) o requerir la realización de una auditoría a las empresas.

2.2.3. Funciones de mediación, conciliación y arbitraje.

La Inspección en España tiene atribuidas ciertas funciones de conciliación, arbitraje y mediación¹¹. Dado que estas funciones no están recogidas en los Convenios de la OIT, muchos países no se las han atribuido¹². La puesta en práctica de estas funciones no es tanto para resolver conflictos ya existentes como para favorecer la comunicación, la información y el diálogo entre los sujetos, con el fin de prevenir el conflicto. En cualquier caso, estas facultades se desarrollarán sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos de las Administraciones Públicas y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados por la negociación colectiva¹³. La conciliación y mediación en los supuestos de huelga y otros conflictos sólo se realizará cuando la misma sea aceptada por las partes. Se

¹⁰ GONZÁLEZ BIEDMA, E.: “*La Inspección de Trabajo y el Control de la Aplicación de la Norma Laboral*”, Aranzadi, Elcano, 1999. Pág. 94.

¹¹ MONEREO PÉREZ, J.: *Manual de Derecho Administrativo Laboral*, Tecnos, 2012. Pág. 239.

¹² VALDÉS DAL-RÉ, F.: “Inspección de Trabajo y solución de conflictos colectivos de trabajo”, en AA.VV.: *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, MTAS, Madrid, 2005. Pág. 531.

¹³ SACRISTÁN ENCISO, J.: “La nueva Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La reforma de un servicio público comprometido con la calidad del empleo”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, Número Monográfico 3, 2016. Subapartado 3.3

mantiene en la nueva Ley las cautelas para la debida separación de la actuación arbitral de la propiamente inspectora, de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas, siendo incompatibles cuando ambas potestades recaigan sobre la misma persona (no así en los casos de información, asistencia técnica, mediación y conciliación)¹⁴. La única previsión nueva respecto a la anterior Ley es el deber de guardar sigilo respecto a la información obtenida realizando las funciones de mediación y conciliación con el fin de que no afecte a los servicios de vigilancia y control. Sin embargo, la normativa no indica de forma alguna como se deberá llevar a cabo dicha labor, por lo que debemos atenernos a lo dispuesto en el art. 15.3 RD 138/2000, según el cual, esas funciones de arbitraje se desarrollarán en los locales y en la forma que, para cada caso, se establezca o se acuerde entre el funcionario actuante y las partes en conflicto, mientras continúe en vigor o no se apruebe la normativa de desarrollo de la LITSS.

2.3. Inspección y la Prevención de Riesgos Laborales.

La seguridad e higiene en el trabajo comenzó a tomar importancia a través de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 y su Reglamento de aplicación de 28 de julio de 1900. Posteriormente, a través del Real Decreto de 1 de marzo de 1906, se aprueba el Reglamento del Servicio de Inspección de Trabajo, y se le encomienda a este Servicio las labores de vigilancia y control, así como la facultad de imponer sanciones por incumplimientos de la Ley de Accidentes. Tras las reformas posteriores, cobra mayor importancia la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales¹⁵.

Con la nueva LITSS, se pretende dar respuesta a la insuficiencia de un marco normativo institucional y a la propia evolución que se ha ido produciendo en la ejecución de la legislación laboral, concretamente con el traspaso de la función inspectora a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco. Esta circunstancia ha generado problemas que dejan traslucir constantemente un esfuerzo de conjugación que tiene mucho mérito pero que no acaba de ofrecer suficiente luz sobre el nuevo escenario institucional¹⁶. En su art. 19.2 afirma que

¹⁴ GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, F.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Aranzadi, 1999. Pág. 145;

SÁNCHEZ GRANDE, A.; MERCADER UGINA, J.: “La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (consideraciones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre)”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1998. Págs. 865 y ss.

¹⁵ GONZÁLEZ LABRADA, M.: “La Inspección de Trabajo y la Prevención de Riesgos Laborales”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 243-282.

¹⁶ GARCÍA MURCIA, J.: “La Inspección de Trabajo en el Estado Autonómico Español”, en AA.VV.: *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de Seguridad Social. Libro homenaje al Profesor Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*, Consejería de Empleo, Sevilla, 2011.

quedarán sujetos a su normativa específica los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas. Es el caso de la Policía Minera (Cuerpo de Ingenieros de Minas), que tiene atribuidas las funciones de inspección y vigilancia en lo relativo a prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y cumplimiento de las normas preventivas en un ámbito funcional concreto circunscrito a las explotaciones mineras de cualquier orden y a cuantos trabajos exijan la aplicación de técnica minera (art. 117.1 Ley 22/1973, de Minas), de modo que su actuación se extiende a todos los trabajos de explotación y a los demás enumerados en la Ley de Minas¹⁷.

Igualmente, la competencia para la inspección y control y la adopción de medidas de prevención y corrección en el ámbito de instalaciones nucleares, instalaciones radioactivas, así como otras instalaciones, aparatos y materiales que entrañen riesgos de irradiación, corresponde al Consejo de Seguridad Nuclear, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear. Sin embargo, no se ocupará de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales respecto de todas aquellas condiciones de trabajo que no se vean afectadas por la legislación especial, generando un problema entre la materia encomendada y el alcance de las funciones del Cuerpo de Seguridad Nuclear y Protección Radiológica¹⁸.

Por otra parte, la materia relativa a la prevención de riesgos laborales amplía su protección a los funcionarios públicos y el personal estatutario, lo que se traduce en una ampliación de la actuación inspectora atravesando el límite de las relaciones laborales tradicionales. Esto se expresa en la Exposición de Motivos de la LPRL, cuando expresa una vocación de universalidad.

En lo que se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a las fuerzas Armadas es necesario distinguir: para el personal militar, la fiscalización y control corresponde a la Unidad de Coordinación de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales y la adopción de medidas correctoras a la Subsecretaría de Defensa (Disposición Adicional Novena Bis LPRL y RD 1755/2007, de 28 de diciembre). Por el contrario, la Guardia Civil (RD 179/2005, de 18 de febrero), como instituto armado de naturaleza militar, cuenta con un órgano propio de

¹⁷ MARTÍNEZ BARROSO, M. R.: “Competencia administrativa en materia de inspección y vigilancia en las explotaciones mineras: a propósito del recargo de prestaciones”, *Revista Doctrinal*, núm. 3, vol. 1, 2008. Págs. 25-36.

¹⁸ LÓPEZ RAMÓN, F.: “El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración pendiente”, *Revista de Administración Pública*, núm. 126, 1991. Págs. 189-216.

control, fiscalización y protección de la seguridad y la salud, que es la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, siendo también este órgano el encargado de las funciones fiscalizadoras de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (RD 2/2006, de 16 de enero). También se aplica al personal civil en los establecimientos militares, con la singularidad de que la fiscalización de sus condiciones de seguridad y salud corresponde a la Sección Laboral del establecimiento (RD 2205/1980, de 13 de junio).

Desde el año 1996, se toma a la prevención de riesgos laborales como la materia ampliamente predominante del terreno laboral, debido a un escenario de incremento de la siniestralidad que llega a producir alarma social¹⁹.

2.4. Inspección en el ámbito de la Seguridad Social.

Hasta 1963, la Inspección en el ámbito de los seguros sociales se hacía a través de un organismo especializado, denominado Inspección Técnica de Previsión Social. En el año 1981 fue cuando comenzó a denominarse Inspección de Trabajo y Seguridad Social²⁰.

Las competencias y la situación de la Inspección respecto a la Seguridad Social se pueden delimitar en dos bloques normativos: la Ley 23/2015 y el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social. De ambas normativas se extraen las funciones de la Inspección en esta materia, agrupándose en cinco categorías: control del aseguramiento, colaboración en materia de cotización, vigilancia del fraude en la percepción de prestaciones de la Seguridad Social, inspección de la colaboración en la gestión y asistencia técnica e información²¹.

El control del aseguramiento tiene incidencia en todos los actos de encuadramiento de los trabajadores como en la inscripción de empresa. Por actos de encuadramiento entendemos afiliaciones, altas y bajas, en los cuales la Inspección realiza una intensa intervención, tanto antes que la actuación de la Tesorería General de la Seguridad Social, con el fin de detectar el fraude; como a posteriori, para constatar los hechos. A esto hay que añadirle la tarea sancionatoria. La detección de estos hechos se realiza fruto de las visitas y el control directo

¹⁹ GONZÁLEZ DE LENA ÁLVAREZ, F.: “La evolución de las Relaciones Laborales tras la Constitución de 1978 y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 78, 2008. Págs. 13-32.

²⁰ GARCÍA MURCIA, J.; RODRÍGUEZ CARDO, I.; MATEOS BEATO, A.: “Cien años de Inspección de Trabajo”, Consejería de Industria y Empleo, Oviedo, 2007.

²¹ MALDONADO MOLINA, J.: “La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 293 y ss.

que la Inspección realiza a los lugares de trabajo; labor que le resulta muy complicada a la TGSS²². La Inspección, una vez finalizada la actividad comprobatoria, podrá promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, así como su encuadramiento en el régimen de la Seguridad Social adecuado. Es importante destacar las funciones sancionadoras en este aspecto, recogidas para los empresarios y autónomos en los art. 21 a 23 de la LISOS y para los trabajadores en los arts. 24 a 26 de la misma Ley.

En cuanto a la colaboración en materia de cotización, la competencia que se le atribuye a la ITSS es similar a la que tiene la TGSS: la primera hace una propuesta de liquidación que es preceptiva y no vinculante, que será definitiva cuando la segunda dicte el correspondiente acto administrativo. También ayuda en la determinación de los deudores y de su responsabilidad solidaria y subsidiaria, pudiendo actuar tanto una como otra entidad. No se trata de una situación de descoordinación normativa, sino de poner todos los medios para la detección de las deudas y coordinar ambas entidades para evitar duplicidades²³. La ITSS actuará preferentemente cuando la TGSS no pueda realizar el proceso por desconocer los hechos motivadores de la deuda²⁴. Por otra parte, tiene capacidad para determinar las categorías profesionales en orden a los grupos de cotización, así como modificar los tipos de cotización por accidente de trabajo y enfermedad profesional, proponiendo recargos o deducciones según el comportamiento de la empresa en la prevención de riesgos, de acuerdo con las funciones fiscalizadoras de la normativa de salud laboral²⁵. Del mismo modo, las infracciones en este aspecto se recogen en los mismos artículos de la LISOS mencionados anteriormente.

Por lo que respecta a la vigilancia del fraude en la percepción de prestaciones de la Seguridad Social, se requiere una estrecha colaboración entre las Entidades Gestoras y colaboradoras responsables de la gestión de cada prestación, por lo que cobran interés los acuerdos de la ITSS con el Instituto Nacional de Seguridad Social, el Instituto Social de la Marina y el Servicio Público de Empleo Estatal, dado que se incluyen las prestaciones por desempleo o cese de actividad. La ITSS está facultada para instar al correspondiente organismo

²² GIMÉNEZ, J.: “La actuación de la Inspección de Trabajo en materia de Seguridad Social” en AA.VV.: *La Inspección de Trabajo*, 2008. Pág. 121.

²³ MINONDO SANZ, F.: Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, *Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2000.

²⁴ GONZÁLEZ BIEDMA, E.: *La Inspección de Trabajo y el Control de la Aplicación de la Norma Laboral*, Aranzadi, Elcano, 1999. Pág. 98

²⁵ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Pág.

la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la norma que las regula, según el art. 22.8 LITSS.

Finalmente, la Inspección también tiene un papel importante en lo que se refiere al recargo de prestaciones cuando determine que hay infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con el art. 164 TRLGSS, cuando la lesión se haya producido por inobservancia de las normas de seguridad y salud en el trabajo. No es la ITSS quien declara el recargo, pero sin su previa intervención no se declarará, ya que la resolución definitiva corresponde a la Entidad Gestora.

2.5. Colaboración entre la Inspección de Trabajo y otras instituciones.

Entre las novedades de la nueva Ley, en el preámbulo de la misma se indica que se pretenderá aumentar la eficacia y seguridad jurídica de los procedimientos iniciados por la Inspección mediante la extensión de la colaboración entre instituciones y órganos.

En la Ley 42/1997 se preveía colaboración pericial y en asesoramiento técnico a la Inspección por parte de las Administraciones Generales del Estado y las Comunidades Autónomas según su ámbito de competencias, así como de prestar colaboración cuando les fuese solicitada por parte de la Inspección para el ejercicio de la función inspectora a todas las Administraciones públicas y a cuantas personas ejercieran funciones públicas. Particularmente se hacía mención a cesión de datos y antecedentes por parte de la Administración Tributaria y de la Seguridad Social, incluso mediante actuaciones conjuntas entre Inspectores de Hacienda y de Trabajo. Finalmente, también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se obligaban a prestar su auxilio y colaboración. La Ley 13/2012, de lucha contra el empleo irregular y fraude a la Seguridad Social incluyó el acceso al Índice Unificado del Notariado.

En la Ley 23/2015 la colaboración se ha extendido a las autoridades de los Estados Miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes a las de la Inspección, de oficio o a petición de la misma, rigiéndose por la normativa de la UE o por los acuerdos bilaterales o multilaterales entre España y dichos países²⁶

No obstante, la Inspección también ha de colaborar con otras instituciones, siendo ejemplos la remisión al Ministerio Fiscal cuando pueda conocer de delitos relacionados con la

²⁶ SACRISTÁN ENCISO, J.: “La nueva Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La reforma de un servicio público comprometido con la calidad del empleo”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, Número Monográfico 3, 2016. Subapartado 3.1.

actividad inspectora, así como los deberes de colaborar con información y datos en los mismos términos que el resto de instituciones deben colaborar con la Inspección. Por otra parte, también debe colaborar con las asociaciones sindicales y empresariales, así como con los representantes de los trabajadores, facilitándoles informaciones sobre extremos de interés general que se deduzcan de sus actividades inspectoras, memorias de actividades y demás antecedentes. Por último, la Inspección debe atenerse a la Ley 19/2013 sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno, en tanto en cuanto debe hacer públicas las instrucciones de organización de los servicios, los criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes.

3. Facultades y desarrollo de la actividad inspectora.

Los funcionarios de la Inspección de trabajo, por su naturaleza administrativa y potencialmente sancionadora, están sometidos a determinadas pautas de actuación, denominadas conducta o comportamiento procesal, que se establecen de antemano por vía normativa, recogidas principalmente en la Ley 23/2015.

3.1. Reglas de actuación y procedimiento.

Algunos límites y deberes se desprenden del art. 2 sobre principios generales de funcionamiento del Sistema de Inspección de Trabajo, como son los de eficiencia y calidad; imparcialidad, objetividad, igualdad de trato y no discriminación; y actuación unitaria y coordinada, conforme a los criterios de programación y trabajo en equipo.

Los deberes y código de conducta están recogidos, como novedad frente a la Ley de 1997, en el art. 9, en el cual se regula el sometimiento general a los deberes establecidos para los empleados públicos; desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas, velando por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico; observar la máxima corrección en el ejercicio de sus funciones; perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de los inspeccionados, así como actuar con celo en la custodia de la documentación que les sea confiada.

También es necesario mencionar los deberes de sigilo e incompatibilidades del art. 10, que impone la confidencialidad en el origen de las quejas, la no revelación de datos conocidos en el desempeño de sus funciones aun cuando hayan dejado el servicio (salvo para la investigación o persecución de delitos públicos). Estarán sujetos a las incompatibilidades y motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas.

Como novedad, cuando los inspectores realicen funciones de arbitraje o mediación, guardarán la debida reserva sobre la información obtenida y no podrán utilizarla para la realización de las funciones de vigilancia y control. De hecho, en el arbitraje, si lo solicita alguna de las partes, esta tarea será incompatible con el ejercicio de la función inspectora por parte de la persona que tenga atribuida dicha función²⁷ (art. 12.3).

Además se añaden obligaciones de formación continua (art. 11.1), proactividad en la consecución de los objetivos de la unidad en que presten servicios (art. 11.4), identificación y acreditación en las visitas de inspección (art. 13.1), colaboración con otras entidades públicas (asociaciones empresariales, sindicatos y representantes de trabajadores) (art.17), utilización funcional y circunscrita de los datos personales sensibles (art. 18.4), acompañamiento por los representantes de los trabajadores en las visitas a los lugares de trabajo (art. 21.5) y diligenciamiento por escrito de todas las actuaciones que lleven a cabo (art. 21.6).

Respecto al inicio de las actuaciones, la nueva Ley señala que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuará de oficio siempre (conforme a criterios de eficacia y oportunidad, en los términos que reglamentariamente se determinen)²⁸, que se activará a través de los siguientes mecanismos:

- Una orden superior: es una orden externa, procedente de la Autoridad Laboral, por ejemplo²⁹.
- Una orden de servicio derivada de planes y programas de inspección: es una orden interna que puede proceder, por ejemplo, de las Jefaturas de la Inspección.
- Una petición razonada de otros órganos, debiendo diferenciarse las peticiones de origen jurisdiccional de las procedentes de órganos administrativos (la orden de servicio y la petición razonada de otros órganos no aparecían en la anterior Ley, pero si estaban

²⁷ VALDÉS DAL-RÉ, F.: “*Inspección de Trabajo y solución de conflictos colectivos de trabajo*”, en AA.VV.: Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, MTAS, Madrid, 2005. Pág. 531;

ALFONSO MELLADO, C.: *Proceso de conflicto colectivo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1993.

SÁNCHEZ GRANDE, A.; MERCADER UGINA, J.: “La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (consideraciones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre)”. *Relaciones Laborales*, núm. 1, 1998. Págs. 865 y ss.

²⁸ PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F.; SAGARDOY Y BENGOCHEA, J.: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Montecorvo, Madrid, 1977. Pág. 147.

²⁹ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Pág. 271.

recogidas en el RD 928/1998 sobre organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo).

- En virtud de denuncia o instancia de la persona interesada, como en el caso del arbitraje, mediación y conciliación, que no podría ser de otro modo.
- Por propia iniciativa de los Inspectores, que no de los Subinspectores, ya que estos actúan de manera subordinada.

En cuanto a la denuncia, ahora se trata de manera más detallada, definiéndola como pública, lo que quiere decir que puede interponerla cualquier persona, imponiendo únicamente tres límites en la tramitación de las denuncias: no se tramitarán las denuncias anónimas o con defectos de identificación (sin perjuicio de que el inspector actúe basándose en un conocimiento informal, así como a través del buzón de denuncias de la inspección)³⁰, tampoco aquellas cuyo objeto esté siendo conocido por algún órgano jurisdiccional³¹, ni aquellas denuncias que carezcan de fundamento. La inspección sólo está obligada a informar al denunciante sobre la inadmisión, el estado de la tramitación, hechos constatados y medidas adoptadas si pudieran afectar a los derechos sociales y laborales del denunciante.

Referido a los modos de actuación, se desarrollará:

- Mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo.
- Mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación necesaria o para efectuar las aclaraciones pertinentes.
- En virtud de expediente administrativo, cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquella.
- Mediante comprobación de datos o antecedentes que obren en las Administraciones Públicas, incluso las de la Unión Europea³².

Las reglas o pautas de ordenación del procedimiento de inspección se pueden agrupar en cuatro núcleos fundamentales: reglas de integralidad o totalización del procedimiento, reglas

³⁰ FERNÁNDEZ ORRICO, F.: “El sistema de inspección se renueva: Ley 23/2015, de 21 de julio, *CEF. Trabajo y Seguridad Social*, núm. 389-390, 2015. Pág. 112.

³¹ LÓPEZ PARADA, R.: “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Jurisdicción Social”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. Monográfico 3, Ep. 2, 2016.

³² PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F.; SAGARDOY Y BENGOCHEA, J.: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Montecorvo, Madrid, 1977. Pág. 156.

de economía y formalización de los trámites realizados, regla de formalización escrita de las actuaciones y reglas relativas a los plazos del procedimiento.

Por reglas de integralidad o totalización del procedimiento se entienden aquellas previsiones destinadas a evitar que las actuaciones inspectoras dejen sin fiscalización determinados aspectos o asuntos de su competencia. Incluso podrán extender sus actuaciones más allá de su campo normal, con el límite de que, en el ejercicio de sus funciones, no les serán exigibles otras actuaciones distintas de las necesarias para la consecución del servicio que se les haya encomendado en cada caso (arts. 15.2 y 15.3).

Las reglas de economía y formalización de los trámites realizados persiguen optimizar las actuaciones ejecutadas, evitar duplicidades e impedir que se realicen actuaciones innecesarias. Algunas de ellas son la regla de impersonalidad del procedimiento, que indica que el mismo no es propiedad del funcionario que lo ha iniciado, sino que puede ser continuado por otro u otros; la consideración de las comprobaciones efectuadas en una actuación inspectora como antecedente para las sucesivas, muy útil en procedimientos frustrados, sin efecto o prescritos; y se permite el movimiento entre cauces procedimentales, como el paso de visitas a requerimientos, expediente administrativo y viceversa³³.

En relación con la regla de formalización escrita de las actuaciones que se realicen con ocasión de las visitas a los centros de trabajo o de las comprobaciones efectuadas mediante la comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas, preferiblemente se realizarán a través de medios electrónicos, sin poder obligar a los interesados a la adquisición de libros o formularios para su realización (lo que deja prever la eliminación de los libros de visitas de la inspección). En cualquier caso, se deberá esperar a la aprobación de la correspondiente Orden Ministerial que será la que regule cómo habrán de formalizarse estas actuaciones.

Finalmente, las reglas relativas a los plazos del procedimiento, la principal es la garantía de la seguridad jurídica. El art. 24.1 establece para las actuaciones comprobatorias un plazo máximo de 9 meses, que comenzará a partir de la primera visita efectuada o, en caso de requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado, desde la fecha efectiva de la misma, siempre que haya aportado toda la documentación requerida. Sin embargo, no especifica el

³³ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Págs. 300-305.

inicio en los casos de expediente administrativo o de datos que obren en poder de la Administración.

Ese plazo máximo de 9 meses admite ciertas excepciones, por lo que puede ser mayor: no se incluye el tiempo transcurrido durante el aplazamiento concedido al sujeto obligado en los supuestos de formularse requerimientos de subsanación de incumplimientos previos por parte del órgano inspector, cuando la interrupción sea causada por el sujeto inspeccionado o personas de él dependientes o cuando se constate la imposibilidad de seguir con la actuación inspectora por la pendencia de un pronunciamiento judicial que pueda condicionar su resultado (lo que no aparecía en la anterior norma, pero sí en el RD 928/1998 sobre organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo).

También podrá ampliarse el plazo por otro no superior a 9 meses: cuando las actividades de inspección tengan especial dificultad o complejidad, por volumen de operaciones o dispersión geográfica; cuando se descubra obstrucción u ocultación por parte del sujeto inspeccionado; y cuando la actuación inspectora requiera cooperación administrativa internacional (previsiones recogidas de forma idéntica que en la norma anterior).

3.2. Atribuciones y poderes de los funcionarios de la Inspección.

Con el fin de que los funcionarios actuantes puedan protegerse frente a los ataques o influencias que puedan padecer en el desempeño de sus cometidos, se les ha otorgado un blindaje estatutario o garantías subjetivas, expresados a través de las reglas siguientes: asignación de autoridad pública para los Inspectores (art. 13) y agentes de la autoridad para los Subinspectores (art. 14.4); proclamación de la necesidad de protección frente a cualquier violencia, coacción, amenaza (la introducción de violencia, coacción y amenaza es novedosa de la Ley 23/2015 y aparecen tipificadas en el Texto Refundido de la LISOS (RDL 5/2000, de 4 de agosto)) o influencia indebida en el ejercicio de sus funciones (art. 8.2); declaración de independencia frente a cualquier influencia indebida (especificado exhaustivamente en el art. 6 del Convenio 81 y en el art. 8 del Convenio 129 de la Organización Internacional del Trabajo). También es preciso tener en cuenta el derecho y deber de formación continua y actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, así como la involucración total y proactiva con los objetivos de la unidad donde presten sus servicios.

Además de las garantías, es necesario armar a los inspectores de una serie de prerrogativas indagatorias para el ejercicio de sus competencias, estando, en lo que se refiere a las visitas, facultados para: entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo

centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo (art.13.1); hacerse acompañar por el empresario o su representante, los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o de sus entidades asesoras que estimen necesarios para el mejor desarrollo de la función inspectora, así como por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente (art. 13.2) (el acompañamiento en las visitas por el empresario o su representante, entidades asesoras de la empresa y peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente es original de la nueva Ley); y para practicar cualquier diligencia de investigación, examen, reconstrucción o prueba que consideren necesario para realizar la función de vigilancia y exigencia de cumplimiento de las normas sociales. Este último se especifica como derecho a: requerir información y exigir la identificación de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado; examinar en el mismo todo tipo de documentación trascendente y tomar muestras de sustancias y materiales, obtener fotografías, videos y otros objetos de prueba. Esto estará sujeto a unos límites definidos al respecto³⁴: identificación y comunicación del funcionario de su presencia (siempre que no ponga en peligro la operación) y la prohibición de visitas al domicilio de una persona física salvo expreso consentimiento de esta o autorización judicial³⁵.

En lo que respecta a los requerimientos, se exige la comparecencia de los citados en el ámbito de actuación, así como la entrega de la documentación solicitada en el formato apropiado. Los funcionarios inspectores tienen el poder de requerir y recabar información (sólo la pertinente para sus actuaciones) de los agentes de las relaciones de trabajo y de cualquier persona ligada económica, profesional, empresarial o financieramente a estos. Así se incluye a las entidades colaboradoras con la Seguridad Social y a las entidades bancarias, pero estas últimas no al completo, sino meramente a la identificación de pagos realizados. Por el contrario, quedan excluidos aquellos servicios prestados por terceros de asesoramiento, defensa jurídica y asistencia sanitaria, siendo tratados como espacios de confidencialidad. La nueva Ley amplía la anterior en varios aspectos: en la colaboración bancaria³⁶, ya no son sólo las cuentas que se señalen en el requerimiento, sino las que posea el titular en la entidad y en la colaboración con la Inspección, que se llevará a cabo preferentemente por medios electrónicos, y el

³⁴ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Págs. 306-307.

³⁵ MOLERO MANGLANO, C.: Causas jurídicas de impugnación de las actas sancionadoras de la Inspección de Trabajo, *Actualidad Laboral*, núm. 1, 1997. Pág. 386.

³⁶ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Págs. 294 y ss.

incumplimiento de los requerimientos constituirá infracción por obstrucción. Asimismo, se obliga a suministrar a la Inspección de Trabajo cuantos datos, informes y antecedentes tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias (art. 16.1). Esto incluye al Notariado, Agencia Tributaria, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los Juzgados y Tribunales y, en general, las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza.

Finalmente, el sistema les atribuye una serie de ventajas o facilidades al personal de inspección para el adecuado desempeño de sus funciones. Uno de esos poderes es el anteriormente mencionado de colaboración de otras instituciones, citando expresamente en la nueva Ley a los órganos de la Administración General del Estado y a los de las Comunidades Autónomas, prestando a la Inspección el asesoramiento pericial y técnico necesario. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su caso, prestarán apoyo, auxilio y colaboración. También como nueva inclusión, la Administración General del Estado y otras Administraciones Públicas, mediante convenios u otros instrumentos, colaborarán cuando tengan conocimiento de hechos constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular (art. 16.8).

Un segundo poder es la capacidad de adoptar medidas cautelares, con objeto de evitar la destrucción de pruebas, siendo estas oportunas y proporcionadas a su fin, sin causar perjuicios de difícil o imposible reparación ni violación de los derechos de los sujetos responsables.

En tercer lugar, el poder de intromisión en la esfera personal o a datos sensibles de los investigados. Cuando las actuaciones de los funcionarios sean para el cumplimiento de sus fines y se dé la condición teleológica, no podrán considerarse vulnerados los derechos fundamentales del honor, la intimidad y la propia imagen. Tampoco será necesario el consentimiento de los interesados para introducir sus datos en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social ni al acceso a los mismos de otras Administraciones Públicas competentes.

Por último, la ventaja más destacada es la presunción de certeza de los funcionarios de la Inspección, recogida en el art. 23 Ley 23/2015. Se aplica generalmente a las actas e informes recabados por esta (referida a cualesquiera comprobaciones efectuadas), dándoles valor probatorio sin perjuicio de su contradicción por los interesados. En la anterior Ley, la presunción se limitaba únicamente a algunos informes, como los procedimientos de oficio de inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, suspensión o cese de prestaciones indebidamente percibidas o el recargo de prestaciones económicas, entre otros. Ahora se amplía a todos los informes o actas emitidos por la Inspección. Tampoco se verá afectada por sustitución de funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora, dando

así un carácter impersonal a las citadas labores. En las actas de trata de hechos constatados y en los informes, de hechos reseñados, ambos probatorios, cabiendo prueba en contrario mediante un cauce específico. Al mismo tiempo, se permite el aprovechamiento por parte de la Inspección de las presunciones de veracidad ejercitadas por otras autoridades públicas en el terreno de su competencia, sobre todo en los casos de trabajo no declarado y empleo irregular. Incluso se acepta como prueba los hechos comprobados como veraces por aquellas autoridades en el ámbito de la cooperación administrativa internacional, lo que resulta llamativo, dado que la perspectiva de contemplación de los hechos de funcionarios que actúan en campos distintos, con formación y puntos de vista operatorios también diferentes, no tienen que ser coincidentes ni extrapolables, puesto que los hechos se presentan interpretados³⁷.

En cualquier caso, en el preámbulo de la Ley 23/2015 indica que las facilidades probatorias deben entenderse sin perjuicio del resto de las actuaciones de comprobación que deba llevar a cabo el personal de la Inspección para calificar y tipificar adecuadamente los hechos³⁸.

3.3. Medidas cautelares y providencias en la actuación.

El Inspector, durante o al término de las actuaciones, puede tomar una serie de medidas, que vienen recogidas principalmente en el art. 22 de la Ley 23/2015, y se pueden organizar en cuatro grupos: medidas preventivo-cautelares, medidas sancionadores, medidas de liquidación, recaudación, control de gasto y en general, custodia de los fondos del sistema de protección social y medidas de acción o iniciativa de procesos ulteriores de vigilancia de la normativa social y exigencia de responsabilidades³⁹.

En primer lugar, toman consideración las medidas preventivo-cautelares. Antes de practicar acta de infracción, la norma ofrece como solución preferente la corrección preventiva, esto es, que sin que se haya producido infracción administrativa, la norma permite al Inspector requerir al responsable para que adopte medidas de corrección al incumplimiento de la norma, concediendo un plazo y exigiendo una justificación cuando se hayan realizado efectivamente⁴⁰.

³⁷ MARTÍN VALVERDE, A.; RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.; GARCÍA MURCIA, J.: *Derecho del Trabajo*, Tecnos, Madrid, 2015. Págs. 860-861.

³⁸ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Pág. 565.

³⁹ GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Págs. 363-364.

⁴⁰ PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F.; SAGARDOY Y BENGOCHEA, J.: *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Montecorvo, Madrid, 1977. Pág. 215-217.

La medida cautelar por excelencia es la paralización de trabajos en caso de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, precepto que se recoge en la nueva Ley, pero que ya aparecía en el art. 9.1 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. Por otra parte, se permite al Inspector informar al órgano competente de los resultados de la investigación para identificar a los sujetos responsables para distinguir entre responsabilidad solidaria y subsidiaria, así como el señalamiento de bienes para la efectividad de la vía ejecutiva. También, informar a los Servicios Públicos de empleo en el caso de trabajo no declarado, empleo irregular u otros incumplimientos.

En segundo lugar, aparecen las medidas sancionadoras. La Ley indica que es competencia del Inspector iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción (art. 22.5). Del mismo modo, también son actuaciones sancionadoras la posibilidad de proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias (se refiere a la posibilidad que se ofrece en el art. 46 bis del TR de la LISOS para los casos de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, se puedan sustituir las sanciones accesorias (pérdida de ayudas, beneficios y bonificaciones públicas) por la elaboración de un plan de igualdad en la empresa, siempre que no estuviera obligada a tenerlo ya de antemano), los requerimientos a las Administraciones Públicas por incumplimientos preventivos del personal civil a su servicio, recargo de prestaciones de Seguridad Social en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por la falta de medidas de seguridad y salud laboral y, por último, proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en relación a empresas por su comportamiento en materia de prevención de riesgos laborales⁴¹.

En tercer lugar, se encuentra el cuidado de los fondos del sistema de protección social, de un lado, promoviendo procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social adecuado (art. 22.7), y de otro, efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, así como iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta o bonificaciones indebidas, mediante la práctica de actas de liquidación (art. 22.6), precepto nuevo de la norma, del mismo modo que permite iniciar el procedimiento para la correcta aplicación o para la devolución de cantidades

GARCÍA RUBIO, M. A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999. Págs. 367 y ss.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.: “Una nueva Ley para la Inspección de Trabajo, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 10, 2015. Pág. 1.

⁴¹ FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Ó.: “Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la actividad inspectora”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 233-234.

indebidamente aplicadas en los casos de colaboración en la gestión de la Seguridad Social (art. 22.11). También se permite a los Inspectores instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula (art. 22.8), así como a iniciar el correspondiente expediente de devolución de ayudas y subvenciones cuando proceda (art. 22.13).

En último lugar, existe la posibilidad de tomar iniciativas o emprender acciones que conlleven la puesta en marcha de otro orden de procesos posteriores de vigilancia de la normativa social y eventual exigencia de las correspondientes responsabilidades. Esto se traduce en la interposición de demandas de oficio (art. 22.14) y en el traslado a las autoridades de otros países de la Unión Europea los hechos cometidos en España objeto de infracción (expediente sancionador) por empresas establecidas en tales países. Ambas actuaciones deben realizarse bajo el permiso del Jefe de la Inspección Provincial. El traslado de ese expediente suspende las actuaciones de la Inspección hasta obtener respuesta del Estado afectado, y en caso de no remitir en el plazo de dos meses, la Inspección continuará con las actuaciones y sanciones pertinentes de acuerdo al ordenamiento aplicable⁴².

No obstante, en el art. 22.8 se indica que los inspectores podrán en todo caso adoptar cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor. Son ejemplos de ello:

- Las que deban emprenderse para dar cumplimiento al deber de informar o colaborar con otras entidades públicas o privadas (art. 17 Ley 23/2015).
- La elaboración de informes para la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves y en otros que se considere necesario (art. 9.1d PRL).
- La elaboración de informes para los Delegados de Prevención sobre los resultados de las visitas realizadas (art. 40.3 LPRL).
- La propuesta de suspensión de actividades o cierre de establecimientos por excepcional gravedad de infracciones en materia preventiva (art. 26 RD 928/1998)
- La propuesta de medidas cautelares en caso de infracción de entidades colaboradoras con la gestión del sistema de Seguridad Social (art. 28 RD 928/1998)

⁴² FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Ó.: “Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la actividad inspectora”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 236-238.

- El traslado del tanto de culpa al orden jurisdiccional penal cuando los hechos investigados pudieran ser constitutivos de ilícito penal (art. 3 LISOS y art. 5 RD 928/1998)⁴³.

3.4. Estadísticas de la actuación inspectora.

A fin de ofrecer una perspectiva de la importancia que tiene la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito nacional, anualmente el Ministerio de Empleo y Seguridad Social realiza un Informe anual, conforme a los criterios de los Convenios 81 y 129 de la OIT. Actualmente, los datos más recientes conocidos son los referentes al año 2015, y son los siguientes⁴⁴:

1. El número total de denuncias presentadas y admitidas a trámite ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sido de 77.040, habiéndose finalizado 527.349 órdenes de servicio, de las que 248.505 tienen un origen planificado por la propia Inspección.
2. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha inspeccionado 371.887 centros de trabajo pertenecientes a 304.413 empresas, dando lugar a 1.132.007 actuaciones, de las cuales 618.934 lo han sido en materia de Seguridad Social, 317.431 de Prevención de Riesgos Laborales, 123.474 de Relaciones Laborales, 47.179 de Empleo y Extranjería, y 24.989 de Otras actuaciones.
3. De las 305.256 visitas efectuadas, el 68,68% se han realizado en el sector Servicios, el 17,11% en el sector de la Construcción, el 10,77% en la Industria, y el 3,44% en Agricultura y Pesca.
4. Durante el año 2015 se han detectado 87.068 infracciones a la legislación del orden social (incluyendo 2.354 requerimientos a la Administración), con un importe de las sanciones propuestas de 310.299.394,64 euros.
5. Asimismo, se han formulado 150.311 requerimientos (sin incluir los 2.354 requerimientos a la Administración), 1.471 consultas y asesoramiento, 153 paralizaciones de obras, trabajos o tareas y 1.093 informes sobre presunta responsabilidad penal.
6. Durante 2015, el importe de los expedientes liquidatorios de cuotas debidas a la Seguridad Social ha sido de 1.018.698.268,82 millones de euros, incluidos 12,60 millones de las

⁴³ LÓPEZ PARADA, R.: “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Jurisdicción Social”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. Monográfico 3, Ep. 2, 2016.

⁴⁴ DIRECCIÓN GENERAL DE LA ITSS: “Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2015 (Convenios 81 y 129 de la O.I.T.)”, *Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 2016.

actuaciones conexas a expedientes liquidatorios (devolución de prestaciones, ayudas y subvenciones, y minoración de morosidad).

4. Estructura del Sistema de Inspección.

4.1. La estructura orgánica. Caracterización.

La estructura orgánica viene caracterizada por ser:

- Descentralizada desde el punto de vista funcional, a través de la creación del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo
- Dual desde la perspectiva de la obligatoriedad o no implementación de los órganos que se prevén en la norma, siendo obligatoria la creación del Organismo Estatal, la Autoridad Autonómica, la Comisión Operativa Autonómica y de órganos autonómicos consultivos; mientras que la Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude y la Dirección Especial de la Inspección quedan a la potestad de los Estatutos del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo.
- Más compleja que la prevista en la norma precedente, procediéndose a integrar a las Comunidades Autónomas en los órganos de dirección y participación institucional, así como tres órganos obligatorios que son el Consejo Rector, el Director y el Consejo General, más todos los mencionados anteriormente.
- Que eleva a rango legal la participación institucional de los agentes sociales, ya que no aparecía reconocida en la anterior Ley, pero si había un órgano destinado a ese fin, denominado Comisión Consultiva Tripartita, creada en el año 2006 mediante Orden y fruto del diálogo social⁴⁵.

En cualquier caso, estos órganos de nueva creación serán tratados de manera exhaustiva en el capítulo 5 del presente Trabajo de Fin de Grado, dedicado al Organismo Estatal de Inspección de Trabajo.

4.2. La estructura de personal.

Los medios humanos del Sistema de Inspección se pueden caracterizar según su labor en personal con funciones de inspección y personal con cometidos necesarios y auxiliares de esa labor, por lo que se distinguirá entre función pública inspectora y función pública auxiliar.

⁴⁵ GIL PLANA, J.: “La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 403-405.

Respecto a la primera, viene caracterizada por configurarse en Cuerpos Nacionales, por reservarse la función de la actividad inspectora y el acceso a través de los principios de convocatoria e ingreso único. Se trata del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores Laborales, adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Dependen orgánicamente del Estado o de una Comunidad Autónoma atendiendo a la naturaleza estatal o autonómica de la materia de la actuación inspectora. También se mantiene la participación autonómica en lo relativo a la selección, formación, perfeccionamiento, puestos y situaciones administrativas de estos funcionarios⁴⁶.

Junto a este personal, la LITSS establece que se deberá contar con los recursos humanos necesarios para el correcto desenvolvimiento de la función inspectora cuando ésta requiera un auxilio de contenido técnico o de trabajos administrativos, siempre con sujeción a lo previsto en las leyes presupuestarias y las respectivas relaciones de los puestos de trabajo, pudiendo atribuirse a este personal la preparación de actuaciones o la preparación de labores de apoyo y colaboración (art. 7.1 y 2 LITSS).

4.2.1. Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo.

El Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social aparece configurado en la nueva Ley como Cuerpo Superior, exigiendo a sus integrantes la condición de funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, siendo pertenecientes al Grupo A, Subgrupo A1 (art. 3.2 LITSS). A lo largo de la actual Ley se reitera que la función inspectora será desempeñada por funcionarios de este Cuerpo. Entre esas labores se encuentran la vigilancia y fiscalización del cumplimiento de la normativa laboral, así como las competencias de elaboración de informes legalmente preceptivos, asesoramiento técnico, informe, conciliación, mediación y arbitraje. Por ello, se establece la necesidad de dotar a estos funcionarios de una situación jurídica y condiciones de servicio que permita la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que emanan de los Convenios 81 y 129 de la OIT (art. 3.1). También desarrollarán sus cometidos gozando de plena autonomía técnica y funcional y tendrán la condición de autoridad pública (arts. 13 y 15.1). Del mismo modo se les reservan los puestos de dirección y jefatura del Sistema que conlleven el ejercicio de funciones inspectoras⁴⁷.

⁴⁶ GIL PLANA, J.: “La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 407-412.

⁴⁷ FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Ó.: “Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la actividad inspectora”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 240 y ss.

En la LITSS se puede distinguir entre aquellas medidas que pueden adoptar los Inspectores por referencia explícita de la norma y aquellas que adoptarán por la falta de asignación a los Subinspectores Laborales. Los Inspectores pueden adoptar siete medidas que los Subinspectores no:

- Informar o proponer la sustitución de sanciones principales o accesorias por la elaboración de planes de igualdad.
- Requerir a las Administraciones Públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud y seguridad.
- Instar el recargo de prestaciones o la modificación de las primas de aseguramiento de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- Iniciar el procedimiento para la correcta aplicación o para la devolución de cantidades indebidamente aplicadas en los casos de colaboración en la gestión de la Seguridad Social.
- Instar el control o iniciar el expediente de devolución de las ayudas de empleo indebidamente disfrutadas.
- Plantear demandas de oficio.
- Suspender las actuaciones y trasladar al extranjero el expediente cuando se tratase de hechos perpetrados por empresas foráneas y susceptibles de persecución conforme a la normativa de otro Estado Miembro de la Unión Europea.

En definitiva, lo más novedoso en cuanto a la distinción de funciones entre los Cuerpos de la Inspección que introduce la nueva Ley se refiere a competencias que antes disfrutaban en exclusiva los Inspectores y que ahora se han cedido a la nueva Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, como pueden ser el requerir la subsanación de las deficiencias en materia preventiva u ordenar la paralización de trabajos en supuestos de riesgo grave e inminente, como se desarrollará a continuación⁴⁸.

4.2.2. Cuerpo de Subinspectores Laborales.

La LITSS establece como novedad, junto al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social, la creación del Cuerpo de Subinspectores Laborales con dos escalas especializadas: la Escala de Empleo y Seguridad Social, que se corresponde con el anterior

⁴⁸ FERNÁNDEZ MÁRQUEZ, Ó.: “Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la actividad inspectora”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 239-241.

Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social; y la Escala de Seguridad y Salud Laboral, de nueva creación. La especialización de ambas escalas se debe a su ámbito funcional (art. 14.2 y 3 LITSS), limitando así la promoción interna horizontal a causa de la titulación requerida para cada una de ellas y la superación del proceso de selección específico para el ingreso en ellas; pero no se limita la promoción interna vertical al Cuerpo de Inspectores.

Los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales pertenecen al grupo A, subgrupo A2, con la consideración de agentes de la autoridad. En el ámbito de su actuación inspectora están bajo la dirección y supervisión técnica del correspondiente Inspector de Trabajo. Al tener habilitación nacional y carácter de Cuerpo Nacional, el ingreso es a través de convocatoria única mediante procesos selectivos unitarios de ámbito estatal. En la Disposición Adicional Quinta de la LITSS se produce una discriminación por razón de la titulación universitaria requerida en función de la rama de conocimiento. Así, para la Escala de Seguridad y Salud Laboral se exigen ciencias, ciencias de la salud, ingeniería o arquitectura; mientras que, para la Escala de Empleo y Seguridad Social, ciencias sociales y jurídicas. Esto ha generado controversias, incluso en el Consejo Económico y Social, por entenderse que la titulación exigida podría resultar excesivamente limitativa para acceder a dicha Escala.

En la nueva Ley, el campo competencial del Cuerpo de Subinspectores Laborales sigue falto de universalidad y limitado a los territorios o materias específicamente determinados por la Ley, ocupando una posición institucional secundaria. Esto se demuestra en que se les dota, en el art. 3.1, de la competencia específica de ejercicio de funciones de inspección en los términos y con el alcance establecidos en la Ley 23/2015, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el desarrollo de la actividad inspectora; mientras que en el art. 12, al Cuerpo Superior de Inspectores se les dota de integralidad o alcance total en materia social. Y más aún cuando se ha dividido el Cuerpo en dos Escalas con competencias mucho más específicas.

Por otra parte, los Subinspectores sólo podrán dar inicio a las actuaciones de inspección en ejecución de las órdenes de servicio recibidas para el desempeño de sus funciones, de acuerdo con el art. 14.4 LITSS, a diferencia de los Inspectores, que se les reconoce en el art. 20.3 la capacidad para actuar por propia iniciativa. Además, los Subinspectores actuarán bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad, grupo o equipo al que estén adscritos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección. También es necesario puntualizar que, la nueva Ley cuando trata

las funciones de estos nuevos Cuerpos, indica que se desarrollarán en los términos que se establezcan reglamentariamente (art. 12.2 y 3 LITSS).

En cualquier caso, la Ley les reviste de las mismas garantías y atribuciones de las que disfrutaban los Inspectores. También, el Sistema de Inspección adoptará medidas que incentiven la participación de los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales en los procesos selectivos de promoción interna al Cuerpo Superior.

Sin embargo, la nueva normativa ha enriquecido las competencias y atribuciones de este cuerpo en comparación con la Ley anterior, acotadas al apoyo, gestión y colaboración⁴⁹. Y es que, a los asuntos que se ocupaban y ocupan los Subinspectores, se les ha añadido otros en el art. 14.2, como son: el control de las ayudas de formación profesional para el empleo; la admisión al trabajo de los menores de 16 años; el cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales; y las prestaciones por cese de actividad. Del mismo modo se observa el enriquecimiento en la creación de la nueva Escala de Seguridad y Salud Laboral, con la asunción de funciones en materia de comprobación del cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo; vigilancia del cumplimiento de la normativa jurídico-técnica con incidencia en materia de prevención de riesgos laborales; programas de actuación preventiva de la Inspección derivados del análisis de la siniestralidad laboral; la información y asesoramiento a empresarios y trabajadores, con ocasión del ejercicio de su función inspectora, sobre la forma más efectiva de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales; y cuantas otras funciones de análoga naturaleza les fuesen encomendadas por los responsables de la unidad, grupo o equipo a la que estén adscritos para el desarrollo de los cometidos de la Inspección, en el marco de sus competencias (art. 14.3 LITSS).

A modo de anécdota, en el año 2017 se convocaron las primeras oposiciones para la Escala de Seguridad y Salud Laboral del Cuerpo de Subinspectores Laborales. De un total de 50 plazas a cubrir, tan sólo superaron la segunda prueba 32 aspirantes, por lo que quedarán, al menos, 18 plazas desiertas para este año.

⁴⁹ FERNÁNDEZ ORRICO, F.: “El sistema de inspección se renueva: Ley 23/2015, de 21 de julio, *CEF. Trabajo y Seguridad Social*, núm. 389-390, 2015. Pág. 105.

5. El Organismo Estatal de Inspección de Trabajo.

Su puesta en funcionamiento se producirá en la fecha determinada en sus Estatutos, una vez que sean aprobados y publicados. En ese momento, el Organismo Estatal se subrogará en todos los derechos y obligaciones asumidas por la actual Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La norma prevé que pueda compartir la organización y gestión de los servicios comunes del Ministerio, para el mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Se configura como un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado, con capacidad de obrar para la consecución de los fines que tiene encomendados en art. 27.1 LITSS, y quedando adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, quién ejercerá la dirección estratégica, evaluación y control de los resultados, de acuerdo con el art. 27.3 LITSS. Su régimen jurídico quedará a lo previsto tanto en la LITSS como en la LOFAGE, mientras que los aspectos contables, presupuestarios y de control se someterán a la Ley General Presupuestaria (la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado estaba vigente en el momento de la redacción de la LITSS, sin embargo, fue derogada posteriormente por la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público).

La estructura orgánica se articula en torno a una estructura central, implantando tres órganos obligatorios, los cuales son el Consejo Rector, el Consejo General y el Director; y otros dos órganos, estos de carácter no obligatorio, que son la Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude y la Dirección Especial de Inspección (en la norma derogada tan sólo se contemplaba la Autoridad Central, por lo que ahora la estructura central está dotada de mayor complejidad). Por otra parte, se encuentran los órganos periféricos (o territoriales, a tenor de la denominación utilizada por la norma, la cual se entiende por diversos autores como errónea) siendo su elemento de referencia la Dirección Territorial (la Dirección Central viene a sustituir a las denominadas Inspecciones Provinciales previstas en la Ley de 1997). En cualquier caso, la concreción de su estructura deberá atenerse a sus Estatutos, que serán aprobados por el Gobierno a iniciativa del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, previa consulta a las Comunidades Autónomas (art. 28.1 LITSS).

La nueva norma establece que existirá una Dirección Territorial en cada Comunidad Autónoma, en la que se integrarán las Inspecciones Provinciales existentes en cada una de ellas (art. 32.2 LITSS). El Director Territorial será designado de acuerdo a los convenios de

colaboración, siendo designado por el Subsecretario del Ministerio, pero a propuesta conjunta entre la Autoridad Central y la Autonómica (ahora es necesario acuerdo, no la mera audiencia). En cuanto a las funciones, se le encomienda la interlocución con las autoridades autonómicas en los términos también previstos en los convenios de colaboración, sin renunciar a las funciones que ya tenía atribuidas por el Reglamento 138/2000 mientras este continúe en vigor. Y funcionalmente dependerá de quien tenga asignada la competencia material sobre la que se desarrolla la actividad inspectora, según sea estatal o autonómica.

5.1. Órganos de dirección: el Consejo Rector y el Director.

El Consejo Rector del Organismo Estatal se configura como un órgano colegiado de composición paritaria, integrado por un presidente y vicepresidente (que serán respectivamente el titular y quien ocupe la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social), y vocales, designados por la Administración General del Estado y por cada una de las Comunidades Autónomas. Tanto el número de vocales, como su forma de funcionamiento y la duración de su mandato es remitido al Estatuto del Organismo Estatal.

Las funciones del Consejo Rector están recogidas en el art. 29.2 LITSS y serán de iniciativa directiva, de control y de toma de conocimiento:

- Entre las funciones de dirección se encuentran la posibilidad de establecer e impulsar medidas de colaboración con otras Administraciones, la adopción de propuestas en la esfera internacional en materia de Inspección, y la capacidad de adoptar acuerdos relativos a la dotación de recursos para el perfeccionamiento profesional de los efectivos del Sistema, así como el establecimiento de los criterios de la estructura territorial y funcional.
- En cuanto a las funciones de control, aparecen la aprobación de planes y programas de carácter general de acción de la Inspección, aprobación de los criterios que permitan la evaluación de la eficacia y calidad de los servicios, aprobación de la propuesta de presupuesto y las cuentas anuales del Organismo, y aprobación de los criterios de distribución de los puestos de trabajo de personal inspector de la estructura territorial.
- Finalmente, respecto a las funciones de toma de conocimiento son reflejadas el ser informado de la ejecución del presupuesto, tener conocimiento de las propuestas normativas, criterios técnicos y procedimientos operativos comunes de la labor inspectora (así como informar de los mismos) y conocer de informes, estadísticas y memorias elaboradas por el Director del Organismo.

El Director es el verdadero órgano directivo del Organismo Estatal, con funciones de naturaleza ejecutiva. La norma remite al Estatuto del Organismo quién podrá ser designado Director y cuánto durará su mandato.

En cuanto a sus funciones, aparecen las ya recogidas en la Ley de 1997 para la Autoridad Central: asumir la dirección de las funciones de Alta Inspección del Estado en el orden social salvo las de asistencia sanitaria; conocimiento y resolución de expedientes y recursos señalados por la normativa aplicable; y el conocimiento de las cuestiones que se planteen ante el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en relación con las actuaciones de la Inspección.

Sin embargo, la nueva Ley también le atribuye otras funciones que anteriormente no tenía, entre las que se encuentran las de ostentar la Secretaría del Consejo Rector; la elaboración de los presupuestos y cuentas anuales y el seguimiento de su posterior ejecución; promover la celebración de convenios con otras instituciones y su firma cuando no corresponda a una autoridad superior; autorizar la adscripción de las empresas a la Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude, en el supuesto de que se decida su creación; y el establecimiento de las instrucciones sobre guardias y organización de los servicios en las materias competencia de la Administración General del Estado, con coordinación con las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, seis de las funciones atribuidas son las mismas que se recogían para Autoridad Central en la Ley de 1997, con algunos matices:

1. Se le reconoce la dirección y coordinación del Organismo Estatal, pero se omite la referencia a la fiscalización que se le reconocía a la Autoridad Central.
2. Se le atribuye la representación del Sistema español de Inspección en instituciones y foros internacionales, así como en la Unión Europea, pero no se recoge la participación y colaboración administrativa. Del mismo modo se le da un papel a las Comunidades Autónomas, que se determinará por los Estatutos del Organismo Estatal.
3. Asume la relación institucional con las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas, a efectos de asegurar la coherencia general del Sistema. No se hace referencia a la relación con los Presidentes de las Comisiones Territoriales puesto que estas serán sustituidas por las Comisiones Operativas Autonómicas.
4. Tiene encomendada la elaboración y publicación de informes, estadísticas y memorias sobre la actuación del Sistema de Inspección, cuando se refieran al ámbito general del territorio del Estado, estableciendo ciertas dudas de si podrá hacerlo o no cuando se refieran a una Comunidad Autónoma concreta o a varias.

5. Ostenta la jefatura del personal, y organiza y gestiona los recursos materiales y medios humanos del Organismo Estatal, en temas de selección, formación y movilidad, comunicación e información y funcionamiento de los servicios administrativos, sin mencionar el perfeccionamiento y especialización.
6. Le corresponde la definición de los criterios técnicos y operativos para el desarrollo de la función inspectora, que ya no estará condicionada por ningún órgano de cooperación entre administraciones, aunque deberán tener un papel activo las Comunidades Autónomas.

5.2. Órgano de participación institucional: el Consejo General.

El Consejo General es una evolución de la Comisión Tripartita de la Inspección, creada en 2006 fruto del diálogo social, por lo que tampoco estaba incluida en la anterior Ley. Estará compuesto por cuatro representantes de la Administración General del Estado, otros cuatro de las Comunidades Autónomas, ocho de las organizaciones empresariales más representativas y los mismos de las organizaciones sindicales también más representativas (art. 30.1 LITSS). Los aspectos relativos al funcionamiento y duración de los mandatos se establecerán a través de los Estatutos del Organismo Estatal.

Una primera novedad respecto a la Comisión Consultiva Tripartita es la integración de las Comunidades Autónomas, dando pie una vez más a la creciente participación de las mismas en la centralidad del Sistema de Inspección. El problema surge en que de ellas habrá cuatro representantes, y no se especifica el criterio de elección, dado que el número de Comunidades es superior. Del mismo modo, tampoco se aclara la fórmula de reparto de los 8 puestos correspondientes a cada uno de los agentes sociales, ni cuál será su ámbito de representatividad⁵⁰. Anteriormente, los puestos de los sindicatos se repartían en función de la representatividad en cuanto a proporcionalidad a su audiencia electoral a nivel estatal, pero la dificultad mayor se presenta en relación a las asociaciones empresariales, ya que podría ser que los puestos se otorguen en su totalidad a la CEOE (la Confederación Española de Organizaciones Empresariales es el principal interlocutor de las empresas en España ante los diferentes órganos estatales, siendo así la asociación empresarial más representativa a nivel estatal).

⁵⁰ VALVERDE ASECIO, A.: “La creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Iuslabor*, núm. 2, 2007. Pág. 2.

Por otra parte, el Consejo General se configura como un órgano de información, audiencia y consulta respecto de las materias que tenga conocimiento el Consejo Rector, a diferencia de la Comisión Consultiva Tripartita, que tenía competencia en materias más concretas, como son los que ahora cuenta el Director. Por ello, puede afirmarse que hay una potenciación de la participación institucional por abarcar más materias que la anterior Comisión.

5.3. Organización potestativa: Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude y Dirección Especial de la Inspección.

Se denomina organización potestativa porque la nueva Ley deja a la voluntad del Gobierno la creación de los nuevos órganos, que son la Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude y la Dirección Especial de la Inspección, esta última ya estaba prevista en la norma reglamentaria.

La Oficina Nacional centrará su actividad en la lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, así como a cuantas otras materias se determinen (DA Segunda LITSS). La concreción de sus funciones, organización y el funcionamiento es remitida, nuevamente, a los Estatutos del Organismo Estatal. No obstante, se prevé que se le puedan encomendar labores de tramitación y resolución de procedimientos sancionadores iniciados por la Inspección en el ámbito competencial de la Administración General del Estado.

La Dirección Especial de la Inspección no venía recogida en la anterior Ley, pero sí en su reglamento de desarrollo del año 2000. Sin embargo, aunque no sea algo totalmente novedoso de la nueva Ley, sí que hay que tener en cuenta una serie de matices: que ahora su creación es facultativa cuando antes era obligatoria y que sus previsiones normativas quedan referidas al ámbito territorial y funcional, quedando el resto a merced de los ya mencionados Estatutos del Organismo Estatal. Entre las funciones compartidas con el Reglamento anterior están las de organización, coordinación y ejecución de operaciones y actuaciones inspectoras en materia de régimen económico de la Seguridad Social respecto de sujetos, sectores o situaciones que excedan del ámbito de una sola Comunidad Autónoma⁵¹.

⁵¹ GIL PLANA, J.: “La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 429-432.

5.4. Órganos de cooperación autonómica.

En lo previsto en la anterior Ley, se podían distinguir dos estructuras orgánicas basadas en el tipo de cooperación: uno multilateral y otros bilaterales. El primero era la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales; los segundos eran las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La nueva estructura de cooperación autonómica se articula en torno a un órgano unipersonal, que es la Autoridad Autonómica de la Inspección; y otro bilateral, siendo la Comisión Operativa de la Inspección, la cual estará presente en cada una de las Comunidades Autónomas salvo en País Vasco y Cataluña por tener traspasadas las funciones y servicios en materia de función pública inspectora.

La Autoridad Autonómica de la Inspección no tiene precedente en la normativa anterior. Cada Comunidad Autónoma designará al cargo público, sin especificar el rango orgánico requerido ni la configuración jurídica de la figura. Sus principales funciones son de dirección, control, seguimiento, coordinación y armonización entre la Inspección Estatal y la Comunidad Autónoma, así como de proponer la elaboración de planes y programas, incoación de medidas disciplinarias e instrucciones sobre guardias y funciones de representación.

La Comisión Operativa Autonómica de la Inspección es un órgano de cooperación bilateral, cuya composición será de acuerdo con el convenio de colaboración a suscribir entre el Estado y la Comunidad Autónoma. No obstante, atendiendo a la composición, competencias y funciones recogidas en la nueva norma, se establece un claro paralelismo con las anteriores Comisiones Territoriales. Las funciones son: análisis de los incumplimientos más frecuentes de la normativa laboral y de la actividad desarrollada por la Inspección; establecer los mecanismos de información y apoyo técnico necesario para el desarrollo de la función inspectora; integración de los planes y programas de actuación confeccionados por cada Administración; y análisis del número, distribución, especialización y demás características de los efectivos de la Inspección radicados en el ámbito autonómico⁵².

⁵² GIL PLANA, J.: “La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J. Dir.): *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*, Aranzadi, Pamplona, 2016. Págs. 436-444.

Tercera Parte: Conclusiones

Una vez estudiado el tema “La Inspección de Trabajo tras la aprobación de la Ley 23/2015”, cabe obtener las siguientes conclusiones:

Primera. – El país pionero en establecer un sistema de inspección fue Reino Unido (1802), seguido de Prusia (1853). En Francia, el fracaso que supuso la ley de protección de menores de 1841 puso de manifiesto que las normas, sin medios que garanticen su cumplimiento, son inconsistentes. En 1889, siete estados europeos ya contaban con órganos inspectores, mientras que en España no aparece un servicio como tal hasta 1906, con funciones de organización, vigilancia, elaboración de informes y estadísticas.

Segunda. – En cuanto a las funciones de vigilancia y control, la nueva Ley ha incluido el contenido íntegro de los convenios, vigilando su cumplimiento y sometiendo a un control de legalidad. También se han integrado los acuerdos colectivos, los convenios extraestatutarios, el descuelgue o la inaplicación del convenio, materias que hasta ahora estaban excluidas y que tienen gran trascendencia en las relaciones laborales, por lo que su sometimiento a control y vigilancia es ventajoso.

Tercera. – También es ventajosa la inclusión de la observancia del desplazamiento de los trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacionales, el ejercicio de funciones de investigación en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como la elaboración de los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en esos casos, para facilitar así la detección del fraude y la imputación de la responsabilidad correspondiente.

Cuarta. – En la nueva Ley se hace hincapié en la labor inspectora de información y asistencia técnica a empresario y trabajadores, pero con ocasión de la actividad inspectora y no cuando les sea solicitada. Se destina a las pequeñas y medianas empresas con el fin de prevenir incumplimientos por el desconocimiento de la normativa, por lo que, también se evitarán sanciones. A los trabajadores y a sus representantes deberá indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, generando una ventaja informativa en estos sujetos.

Quinta. – La Inspección tiene atribuidas ciertas funciones de conciliación, arbitraje y mediación, con el fin de favorecer la comunicación, la información y el diálogo entre los sujetos y así prevenir el conflicto. Los Inspectores deben guardar sigilo respecto a las informaciones

obtenidas realizando estas funciones con el fin de que no afecten a los servicios de vigilancia y control. De hecho, es incompatible que ambas potestades recaigan sobre la misma persona.

Sexta. – La función inspectora en materia de prevención de riesgos laborales queda excluida de ciertos ámbitos, como son el trabajo en minas, canteras y túneles, el trabajo consistente en la manipulación de explosivos, aquellos que empleen energía nuclear y los centros y establecimientos militares que dependan de la Administración militar. Sin embargo, si se incluyen medios de transporte, ya sean vehículos, trenes, aviones o buques.

Séptima. – La colaboración entre la Inspección y otras instituciones se ha extendido a las autoridades de los Estados Miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes, así como con asociaciones sindicales y empresariales y representantes de los trabajadores. También debe atenderse a la Ley 19/2013 sobre transparencia y buen gobierno, haciendo públicos su organización y criterios de actuación.

Octava. – A los funcionarios de la Inspección se les ha otorgado un blindaje estatutario y garantías subjetivas, como son la asignación de autoridad pública y agentes de la autoridad, y la proclamación de la necesidad de protección frente a cualquier violencia, coacción, amenaza o influencia indebida. Las prerrogativas indagatorias sólo están limitadas a la identificación y comunicación del funcionario de su presencia y a la prohibición de visitas al domicilio de una persona física salvo consentimiento de esta o autorización judicial.

Novena. – La nueva Ley amplía el poder de los funcionarios inspectores en varios aspectos, como en la colaboración bancaria, no sólo en las cuentas señaladas en el requerimiento, sino también en otras que pueda poseer el titular. También obliga a otras autoridades a prestar colaboración, como Notariado, Agencia Tributaria, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, etc. Todo ello facilita la labor de los Inspectores a la hora de vigilar el cumplimiento de la normativa.

Décima. – Los miembros del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo pueden adoptar una serie de medidas en exclusiva, como son proponer la sustitución de sanciones, requerir a las Administraciones Públicas, instar el recargo de prestaciones, iniciar el procedimiento para la correcta aplicación o devolución de cantidades o ayudas, plantear demandas de oficio y trasladar expedientes al extranjero. Con la nueva Ley, los Subinspectores también pueden requerir la subsanación de deficiencias en materia de prevención u ordenar la paralización de trabajos en supuestos de riesgo grave e inminente.

Undécima. – El Cuerpo de Subinspectores Laborales se divide en dos escalas especializadas: Escala Empleo y Seguridad Social y Escala de Seguridad y Salud Laboral, limitando la promoción interna horizontal debido a la titulación requerida para cada una de ellas, pero no limita la promoción vertical. Las funciones de estos nuevos Cuerpos se desarrollarán en los términos que se establezcan reglamentariamente, por lo que, la ausencia de dicho Reglamento, genera cierta incertidumbre tanto para aquellos que deseen acceder al Cuerpo como para los que ya forman parte del mismo.

Duodécima. – La división del anterior cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social en dos Escalas es positiva, debido a que para el acceso a la Escala de Seguridad y Salud Laboral se exigen ciencias, ciencias de la salud, ingeniería o arquitectura, lo que muestra una clara orientación a la especialización de los profesionales en materias concretas diferentes a las ciencias sociales y jurídicas, necesarias para la correcta inspección y evaluación de ciertas profesiones y centros de trabajo.

Decimotercera. – La Dirección General de la Inspección es sustituida por el Organismo Estatal de Inspección, configurándose como autónomo, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar. Ejercerá la dirección estratégica, evaluación y control de los resultados. Su estructura central estará formada por tres órganos obligatorios y dos potestativos, así como una Dirección Territorial en cada Comunidad Autónoma. Por ello, la estructura central ahora está dotada de una mayor complejidad. Sin embargo, su puesta en funcionamiento no se producirá hasta la fecha determinada en sus Estatutos.

Decimocuarta. – El Consejo Rector del Organismo Estatal se configura como un órgano colegiado de composición paritaria formado por un presidente, un vicepresidente y vocales, cuyo número, funcionamiento y duración de su mandato están remitidos a los Estatutos del Organismo Estatal. Sus principales funciones serán de iniciativa directiva, de control y de toma de conocimiento.

Decimoquinta. – El Director se articula como el verdadero órgano directivo del Organismo Estatal, con funciones de naturaleza ejecutiva como asumir la dirección de las funciones de la Alta Inspección del Estado y conocer y resolver los expedientes y recursos. También ostenta la Secretaría del Consejo Rector, elabora los presupuestos, cuentas anuales y su seguimiento, entre otras. Quién podrá ser Director y la duración del mandato se remiten al Estatuto del Organismo Estatal.

Decimosexta. – La Comisión Tripartita de la Inspección se convierte en el Consejo General, configurándose como un órgano de información, audiencia y consulta, e integrado por 24 miembros: cuatro de la Administración General del Estado, cuatro de las Comunidades Autónomas, ocho de las organizaciones empresariales más representativas y ocho de los sindicatos más representativos. De este modo, podría decirse que se ha potenciado la participación institucional dentro de la Inspección.

Decimoséptima. – La nueva Ley deja a potestad del Gobierno la creación de dos nuevos órganos: la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude y la Dirección Especial de la Inspección. La Oficina centrará su actividad en la lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. La Dirección Especial de la Inspección ahora es de creación facultativa, cuando antes era obligatoria. Su normativa queda referida al ámbito funcional y territorial, siendo sus funciones de organización, coordinación y ejecución de operaciones y actuaciones inspectoras en materia de Seguridad Social cuando estas excedan el ámbito de una sola Comunidad Autónoma. En ambos órganos, las funciones, organización y funcionamiento están remitidas a los Estatutos del Organismo Estatal.

Decimooctava. – Aparecen dos nuevos órganos de cooperación autonómica, que son la Autoridad Autonómica y la Comisión Operativa Autonómica de la Inspección. La primera, de nueva creación, se compondrá de un cargo público designado por cada Comunidad Autónoma y su función será de dirección, control, seguimiento, coordinación y armonización entre la Inspección Estatal y la Comunidad Autónoma. La segunda, semejante a las anteriores Comisiones Territoriales, tendrá una composición acorde al convenio de colaboración a suscribir entre el Estado y cada Comunidad Autónoma.

Decimonovena. – En tanto en cuanto no se aprueben los Estatutos del Organismo Estatal de la Inspección, todos las novedades y avances introducidos por la nueva Ley en cuanto a organización y participación institucional no podrán ser de aplicación, quedando relegados a una mera declaración de intenciones.

Vigésima. – Tras analizar las estadísticas del año 2015, se puede observar la gran labor de la Inspección en cuanto a labores recaudatorias, como el importe de los expedientes liquidatorios de cuotas debidas a la Seguridad Social, que asciende a 1.018,7 millones de euros, así como 12,6 millones de expedientes liquidatorios de devolución de ayudas, prestaciones y subvenciones. Por otra parte, las sanciones impuestas suman un total de 310,3 millones de euros.

Cuarta Parte: Referencias bibliográficas y anexos

1. Bibliografía.

4.

Alfonso Mellado, C. (1993). *Proceso de conflicto colectivo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Castro Argüelles, M. (2016). Inspección de Trabajo y Seguridad Social: ámbito de actuación y funciones básicas. En J. García Murcia, *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional* (págs. 111-144). Cizur Menor, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (2016). *Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2015 (Convenios 81 y 129 de la O.I.T.)*. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones.

Fernández Márquez, Ó. (2016). Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la actividad inspectora. En J. García Murcia, *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional* (págs. 239-241). Cizur Menor, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Fernández Orrico, F. (2015). El sistema de inspección de renueva: Ley 23/2015 de 21 de julio. *CEF. Trabajo y Seguridad Social*(389-390), 112.

García Murcia, J. (2011). La Inspección de Trabajo en el Estado Autonómico Español. En S. González Ortega, J. García Murcia, & F. Elorza Guerrero, *Presente y futuro de la intervención pública en las relaciones laborales y de Seguridad Social. Libro homenaje al Profesor Fermín Rodríguez-Sañudo Gutiérrez*. Sevilla: Consejería de Empleo.

García Murcia, J., Rodríguez Cardo, I., & Mateos Beato, A. (2007). *Cien años de Inspección de Trabajo*. Oviedo, Asturias, España: Consejería de Industria y Empleo.

- García Rubio, M. (1999). La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: doctrina y jurisprudencia. En M. A. García Rubio, *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (pág. 242). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gil Plana, J. (2016). La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En VV.AA., *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional*. (págs. 395-444). Pamplona: Aranzadi.
- Giménez, J. (2008). La actuación de la Inspección de Trabajo en materia de Seguridad Social. En M. Espuny i Tomás, & O. Paz Torres, *La Inspección de Trabajo* (pág. 121).
- González Biedma, E. (1999). *La Inspección de Trabajo y el Control de la Aplicación de la Norma Laboral*. Elcano, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.
- González de Lena Álvarez, F. (1999). *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Aranzadi.
- González de Lena Álvarez, F. (2008). La evolución de las Relaciones Laborales tras la Constitución de 1978 y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(78), 13-32.
- González Labrada, M. (2016). La Inspección de Trabajo y la prevención de riesgos laborales. En J. García Murcia, *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional* (págs. 243-282). Cizur Menor, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.U.
- López Parada, R. (2016). La Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Jurisdicción Social. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*(Número monográfico 3), Ep. 1.
- López Ramón, F. (1991). El Consejo de Seguridad Nuclear: un ejemplo de Administración pendiente. *Revista de Administración Pública*(126), 189-216.
- Maldonado Molina, J. (2016). La inspección en el ámbito de la Seguridad Social. En J. García Murcia, *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional* (pág. 293). Cizur Menor, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.U.
- Marraud González, G. (2003). En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(Extra 1), 141-166.

- Martín Valverde, A., Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F., & García Murcia, J. (2015). *Derecho del Trabajo*. Madrid: Tecnos.
- Martínez Barroso, M. (2008). Competencia administrativa en materia de inspección y vigilancia en las explotaciones mineras: a propósito del recargo de prestaciones. *Revista Doctrinal*, 1(3), 25-36.
- Meléndez Morillo-Velarde, L. (s.f.). Los sujetos responsables en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(78), 94.
- Minondo Sanz, F. (2000). *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Molero Manglano, C. (1997). Causas jurídicas de impugnación de las actas sancionadoras de la Inspección de Trabajo. *Actualidad Laboral*(1), 373-400.
- Moltó García, J. (2005). La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las Administraciones Públicas y la potestad sancionadora. En VV.AA., *Primer centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (pág. 300). MTAS.
- Monereo Pérez, J. (2012). *Manual de Derecho Administrativo Laboral*. Tecnos.
- Palomeque López, M. (2015). Una nueva Ley para la Inspección de Trabajo. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*(10), 11-14.
- Páramo Montero, P. (T1/1998). El empresario como sujeto imputable en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social: especial referencia a los entes desprovistos de personalidad. *Actualidad Laboral*, 219 y ss.
- Pérez- Espinosa Sánchez, F., & Sagardoy y Bengoechea, J. (1977). *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*. Madrid: Montecorvo.
- Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F. (2003). El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*(Extra 1), 119-140.
- Sacristán Enciso, J. (2016). La nueva Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La reforma de un servicio público comprometido con la calidad del empleo. *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*(Número Monográfico 3), Subapartado 3.3.

- Sánchez Grande, A., & Mercader Ugina, J. (1998). La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (consideraciones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre). *Relaciones Laborales*(1), 865 y ss.
- Valdés Dal-Ré, F. (2005). Inspección de Trabajo y solución de conflictos colectivos de trabajo. En VV.AA., *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social* (pág. 531). Madrid: MTAS.
- Valverde Asencio, A. (1/2007). La creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Iuslabor*, 2.
- Vega Ruiz, M. (2016). Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Transformaciones y retos. En J. García Murcia, *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional* (pág. 497 y ss.). Cizur Menor, Navarra, España: Editorial Aranzadi, S.A.U.

2. Anexo normativo y documental.

1. Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo (Gaceta de 4 de marzo).
2. Recomendación OIT núm. 81 sobre la Inspección de Trabajo, 1947
3. Convenio OIT núm. 129 sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura, 1969.
4. Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas (BOE de 24 de julio)
5. Real Decreto 2205/1980, de 13 de junio, por el que se regula las relaciones de trabajo del personal civil no funcionario en fábricas y establecimientos militares (BOE de 18 de octubre).
6. Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre, por el que se regula las jornadas especiales de trabajo (BOE de 26 de septiembre).
7. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE de 10 de noviembre).
8. La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (BOE de 15 de abril).
9. Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de Prevención de Riesgos Laborales (BOE de 31 de enero).
10. Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE de 15 de noviembre).

11. Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas a la Seguridad Social (BOE de 3 de junio).
12. Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE de 8 de agosto).
13. Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE de 16 de febrero).
14. Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Guardia Civil (BOE 26 de febrero).
15. Real Decreto 689/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (RD 138/2000) y el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas a la Seguridad Social (RD 928/1998) (BOE de 23 de junio).
16. Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen las normas sobre Prevención de Riesgos Laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía (BOE de 17 de enero).
17. Orden TAS/3869/2006, de 20 de diciembre, por la que se crea la Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 21 de diciembre).
18. Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de Prevención de Riesgos Laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la Organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa (BOE de 18 de enero).
19. Real Decreto 1223/2009, de 17 de julio, por el que se crea la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE de 18 de julio).
20. Real Decreto 107/2010, de 5 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (RD 138/2000) (BOE de 16 de febrero).
21. Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado de Trabajo (BOE 18 de septiembre).
22. Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social (BOE 11 de octubre)

23. Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (BOE de 30 de octubre).
24. Ley 13/2012, de 26 de diciembre, de Lucha Contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social (BOE 27 de diciembre).
25. Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (BOE de 24 de octubre).
26. Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social (BOE de 31 de octubre).
27. Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 22 de julio).
28. Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE de 2 de octubre).