

Julio 2015

UNA NUEVA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

(Un breve comentario a la **Ley 23/2015, de 21 julio**, ordenadora
del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)

José Antonio Panizo Robles

Administrador Civil del Estado

Miembro del Instituto Europeo de Seguridad Social

Sumario

Introducción

1. La actuación de la ITSS
2. La organización de la ITSS y la colaboración entre las distintas Administraciones públicas
3. El régimen jurídico del personal de la ITSS

INTRODUCCIÓN

El Boletín Oficial del Estado del día 22 de julio de 2015 publica la [Ley 23/2015, de 21 de julio](#) (en adelante, LITSS), a través la cual se procede a la ordenación del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con el propósito, de una parte, de adecuar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, ITSS)¹ a las modificaciones normativas que se habían venido aprobando desde la anterior disposición legislativa que regulaba la actuación de la ITSS² y, a su vez, de proceder a una más eficaz coordinación de las diferentes Administraciones autonómicas, puesto que buena parte de la ejecución de la legislación socio-laboral se sitúa en la esfera de la competencia de las mismas (y, además, respecto del ámbito de las correspondientes a Cataluña³ y al País Vasco⁴, se ha producido el traspaso de la función inspectora), todo lo cual exige la necesidad de adaptar la organización de la ITSS, de modo que se pueda compatibilizar la aplicación de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las comunidades autónomas en la materia⁵.

De igual modo, el nuevo texto legal procede a la reorganización del sistema de la ITSS, dotándola de una estructura que posibilite una mayor agilidad en su actuación y de unos recursos personales, más especializados, en coherencia con las exigencias que imponen las nuevas formas de organización empresarial, de producción y de articulación de los servicios⁶.

¹ La Inspección de Trabajo fue creada por el [Real Decreto de 1 de marzo de 1906](#), mediante el que se aprobaba el Reglamento de la Inspección de Trabajo.

² La [Ley 42/1997, de 14 de noviembre](#), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, a su vez, derogó la [Ley 39/1962, de 21 de julio](#), de Ordenación de la Inspección de Trabajo, disposición legal que agrupó en una única Inspección Nacional del Trabajo la vigilancia y control de la normativa social, hasta entonces competencia de varios servicios de inspección.

³ El [Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero](#), sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña recoge el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del [Estatuto de Autonomía de Cataluña](#), por el que se traspasan las funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁴ El [Real Decreto 895/2011, de 24 de junio](#) recoge el acuerdo del Pleno de la Comisión Mixta celebrado el día 22 de junio de 2011 de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de función pública inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁵ La disposición adicional tercera de la LITSS prevé que lo dispuesto en la misma no supone modificación del régimen competencial establecido en los Estatutos de Autonomía de las distintas comunidades autónomas, por lo que las disposiciones de la misma han de entenderse en cada caso conforme lo dispuesto en los mismos.

⁶ El preámbulo de la LITSS inserta la aprobación de la misma en el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno para la racionalización, simplificación y modernización de las Administraciones públicas.

1. LA ACTUACIÓN DE LA ITSS

Respecto de la actuación de la ITSS, la LITSS no establece modificaciones significativas en relación con el contenido de la [Ley 42/1997](#), manteniendo como caracteres básicos de la actuación de aquella la vigilancia y control de la normativa social, en orden a la preservación de los derechos de los trabajadores y la defensa del sistema de protección social, con especial incidencia en los ámbitos respecto de los que se produce una mayor demanda, entre los que se señalan el régimen de contratación laboral, la dualidad del mercado de trabajo, al acceso a puestos de trabajo y a la ejecución de la prestación laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, al derecho a la seguridad y salud en el trabajo y a la garantía y pervivencia de un régimen público de Seguridad Social. De igual modo, se recoge la conveniencia de que la ITSS potencie su función mediadora, dirigida a la evitación e integración de los conflictos laborales⁷, así como la relacionada con la información y asistencia técnica a empresas y trabajadores⁸.

En este objetivo, en la LITSS:

- a) Se detallan los principios básicos de ordenación de la ITSS, como son la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio a los ciudadanos, la concepción única e integral de sistema y el principio de unidad de función y actuación inspectora⁹.
- b) Se aumenta la eficacia y la seguridad jurídica de los procedimientos iniciados por la ITSS, mediante la extensión de la colaboración de las distintas Administraciones públicas con aquella. De este modo –y en ello radica una de las novedades de la LITSS– se regula (art. 16.8) que los hechos presuntamente constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular que se comuniquen a la ITSS por funcionarios públicos que tengan la condición de agentes de la autoridad puedan ser aducidos válidamente como prueba por la Inspección en la esfera de su propio procedimiento¹⁰, sin perjuicio del resto de las actuaciones de comprobación que deba llevar a cabo el personal de la ITSS para calificar y tipificar adecuadamente los hechos contenidos en las comunicaciones recibidas¹¹.

⁷ El apartado 12.3 c) de la LITSS establece que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social han de guardar la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de las funciones de arbitraje o mediación y no la comunicarán a los servicios de Inspección para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control.

⁸ El artículo 12 de la LITSS recoge, en grandes líneas, las cometidos funcionales de la ITSS que estaban regulados con anterioridad (art. 3 de la [Ley 42/1997](#)), si bien con un mayor detalle y diferenciación.

⁹ El artículo 20 de la LITSS establece normas generales, origen de las actuaciones de la ITSS y condición de interesado.

¹⁰ Y de este modo, estar dotados del principio de presunción de certeza, en la forma señalada en el artículo 23 de la LITSS. Este precepto constituyó una de las cuestiones más debatidas en la tramitación parlamentaria de la ley, dando lugar a la presentación de diferentes enmiendas que no fueron incorporadas en el texto final de la misma.

¹¹ En el mismo sentido, el apartado 10 del artículo 16 prevé que la colaboración de las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes a las de la ITSS se ha de regir por la normativa de la Unión Europea

- c) A su vez, se procede (art. 15) a una actualización de las garantías de la actuación de los funcionarios del Sistema, explicitando a tal efecto la protección frente a cualquier clase de violencia, coacción, amenaza o influencia indebida, como principios orientadores que garantizan la independencia en la actuación de la ITSS¹². También, existe un mayor cuidado en la ley por la garantía en la actuación de la ITSS, respecto de los empresarios y/o de los trabajadores¹³.
- d) Dado que la actuación de la ITSS debe ser la misma en todo el territorio del Estado, se prevé que la misma responda a unos mismos criterios técnicos e instrucciones, garantizando la homogeneidad normativa, de manera que no se introduzcan por esta vía diferencias territoriales.
- e) A pesar de los avances técnicos experimentados en las organizaciones y el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, se mantiene (art. 21.4) que las actuaciones comprobatorias de la ITSS no se han de dilatar por espacio de más de nueve meses salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo, plazo que puede ampliarse por otro periodo que no excederá de nueve meses, cuando concurren determinadas circunstancias.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LA ITSS Y LA COLABORACIÓN ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Como novedad, la LITSS crea el *Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, configurándolo como organismo autónomo¹⁴, situando los servicios de inspección en el ámbito de

o por los instrumentos o acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sea parte el Estado español, precisando que los hechos comprobados por dichas autoridades en el ámbito de la cooperación administrativa internacional que sean facilitados a las autoridades españolas podrán ser aducidos como prueba por la ITSS en los procedimientos iniciados por esta y serán tenidos por ciertos, salvo prueba en contrario de los interesados.

¹² Como exigen los Convenios de la OIT n.º 81 (Convenio sobre la inspección de Trabajo, de 1947, ratificado por España el 30 de mayo de 1960) y n.º 129 (relativo a la Inspección de Trabajo en la agricultura, de 1969, ratificado por España en 5 de mayo de 1971).

¹³ Por ello, en el artículo 13 de la LITSS –y dentro de las facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias– la Ley cita expresamente que el inspector no solo ha de hacerse acompañar en las visitas de inspección, de los trabajadores o sus representantes, sino también por el empresario o su representante. Asimismo, se prevé que, cuando se estime necesario, los inspectores vayan acompañados por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente.

¹⁴ Dentro de los organismos previstos el capítulo II del título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. La disposición adicional primera de la LITSS prevé que la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social tenga lugar en la fecha establecida en sus Estatutos, una vez aprobados y publicado estos, Estatutos que han de aprobarse y publicarse en el plazo de tres meses de la entrada en vigor de la LITSS (es decir, antes del 23 de octubre de 2015, teniendo en cuenta que la entrada en vigor de la citada Ley se produce el día 23 de julio de 2015, conforme prevé la disposición final cuarta de aquella)

la denominada *Administración institucional* y permitiendo así la ejecución en régimen de descentralización funcional¹⁵, lo que facilita la programación y desarrollo de la actuación de la ITSS, aunque se refiera a Administraciones diferentes, para lo que en el Consejo Rector del organismo participarán la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, al ser titulares de competencias materiales sobre las que trabaja la ITSS¹⁶.

La presencia de las comunidades autónomas en el Sistema de ITSS se refuerza a través de la *Autoridad Autónoma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, que será el cargo designado por cada gobierno autonómico, a quien la ley le encomienda, entre otras funciones, las de impulso, propuesta y supervisión de las actuaciones inspectoras respecto de las competencias autonómicas en su territorio¹⁷.

De igual modo, y para coordinar de modo más eficaz las relaciones entre las diferentes Administraciones, se establecen mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos, mediante la instauración de *Comisiones Operativas Autonómicas de la ITSS*, basadas en la interlocución permanente en la esfera territorial entre la ITSS y las Administraciones públicas titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación del orden social. En todo caso, las fórmulas de cooperación han de respetar los mecanismos de colaboración territorial, ya establecidos en los acuerdos con las comunidades autónomas sobre traspaso de funciones y servicios en materia de función pública inspectora¹⁸.

A su vez, se refuerza la participación institucional¹⁹ en el sistema de la Inspección, mediante la creación de un Consejo General, en el que están representadas las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, que sustituye a la actual Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS²⁰.

¹⁵ El artículo 28.2 de la ley delimita la estructura central del nuevo organismo autónomo, indicando que el mismo contará con un Consejo Rector y un director, como órganos de dirección, y con un Consejo General Consultivo, como órgano de participación institucional en las materias relativas al organismo.

¹⁶ El artículo 29 de la LITSS regula la estructura y competencias del Consejo Rector del Organismo Estatal de la ITSS. Las funciones ejecutivas del Organismo Estatal de la ITSS se residencian en el director, con las competencias previstas en el artículo 31 de la LITSS.

¹⁷ El artículo 33 de la LITS establece las funciones de la Autoridad Autónoma de la ITSS.

¹⁸ La disposición adicional octava de la LITSS prevé que las comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora han de participar en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social con respeto, en todo caso, al pleno ejercicio de sus competencias, manteniendo las facultades organizativas y directivas respecto de su propio personal, conforme a lo establecido en la normativa vigente.

¹⁹ Artículo 35 de la LITSS.

²⁰ La configuración de la participación institucional en los ámbitos socio-laborales a través de un Consejo General es la «regla general» de esta participación en las entidades gestoras de la Seguridad Social o en el Servicio Público de Empleo Estatal.

Dentro del modelo organizativo del Sistema de la ITSS se prevé la creación de una *Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude*, como órgano especializado de la ITSS²¹ para combatir las conductas relacionadas con el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social²².

Por último, se amplían y mejoran los supuestos de colaboración recíproca que deben prestarse la ITSS y otras Administraciones públicas y entidades, buscando la eficiencia y la economía de medios.

3. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL DE LA ITSS

La LITSS (art. 4) regula el régimen jurídico de los funcionarios del Sistema de la ITSS, complementando el régimen general de los funcionarios establecido en el Estatuto Básico del Empleado Público²³, y en el que se recoge la consideración como «*Cuerpo Nacional*» a los diferentes Cuerpos de la ITSS; el ingreso en aquellos a través de convocatoria única; la reserva de la función inspectora a los miembros de la ITSS y de movilidad entre Administraciones públicas, para lo que se articulan algunos mecanismos de participación de las comunidades autónomas en las cuestiones relativas al régimen de personal (art. 5).

Como novedades en este ámbito, hay que destacar:

- a) La profundización en la especialización de los funcionarios (art. 3) a través de la creación de dos escalas dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales: una *Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social*, conformada por el actual Cuerpo de Subinspectores, y otra nueva, de *Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral*, con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, lo que permite ampliar y reforzar la actuación de la Inspección en esta materia.
- b) Como consecuencia de lo anterior, las funciones relativas a la comprobación de las condiciones materiales de trabajo u otras análogas en materia preventiva, que actualmente desarrollan los inspectores, pasan a ser también desempeñadas por los subinspectores, bajo la coordinación y dirección de un inspector, tal como sucede en materia de empleo y Seguridad Social.

²¹ La creación de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude en el marco de una nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección se contemplaba en el Programa Nacional de Reformas 2014, que se contiene, a su vez, en la intensa agenda reformadora del Gobierno, como continuación de los Programas de 2012 y 2013.

²² La creación de la oficina no es inmediata ni obligatoria, ya que el apartado 1 de la disposición adicional segunda de la LITSS prevé que los estatutos del organismo estatal pueden establecer una Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude, integrada en el propio organismo, como órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social y cuantas otras se determinen.

²³ Aprobado por [Ley 7/2007, de 12 de abril](#).

- c) Por último, se refleja de forma expresa que el Sistema de la ITSS ejerce sus funciones en todo el territorio español, dando cumplimiento a las previsiones contenidas en los Convenios de la OIT²⁴.

²⁴ Los convenios señalados en la nota n.º 12, así como el n.º 187 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (ratificado por España el 5 de mayo de 2009).