



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL

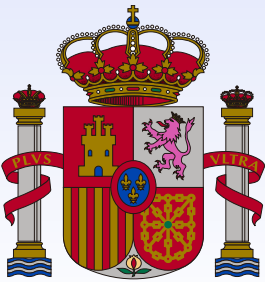
 ITSS

Inspección de Trabajo
y Seguridad Social

El sistema español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde dentro.

Estudio sobre su recorrido histórico, presente y perspectivas futuras de una institución centenaria.

Raimundo Aragón Bombín
Adrián González Martín
Inspectores de Trabajo y Seguridad Social



Edita:

Ministerio de Trabajo y Economía Social

Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Paseo de la Castellana, 63. 28046 - Madrid

Depósito legal: M-6307-2026

NIPO: 119-26-001-4

Sumario

Capítulo I	9
Introducción	

Capítulo II	33
La función inspectora	

Capítulo III	281
La organización de la Inspección de Trabajo: del servicio de Inspección de Trabajo (1906) al sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (1997-2015).	

Capítulo IV	607
Avances, retos y perspectivas de futuro.	

Capítulo V	627
Bibliografía	

Capítulo VI	637
Abreviaturas	

Capítulo VII	647
Glosario de imágenes	

Capítulo VIII	700
Índice de la obra	

Presentación

En el año 2024, Raimundo Aragón y Adrián González, inspectores de Trabajo y Seguridad Social con una larga y admirable trayectoria profesional, aceptaron con generosidad el reto de abordar un estudio sobre la historia más reciente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Lo hicieron conscientes de la escasez de bibliografía actualizada sobre esta institución ya centenaria, pero también movidos por el compromiso y el profundo vínculo que siempre han mantenido con ella, especialmente en un momento en que ha experimentado transformaciones muy relevantes en los últimos 25 años.

Su propósito inicial era mirar hacia dentro de la organización, con la voluntad de ofrecer a su personal —muy especialmente a quienes se han incorporado en los últimos años— una referencia que les permitiera conocer los antecedentes de la función inspectora, la evolución de la organización que la sustenta y algunos de los elementos clave que explican su actuación. En definitiva, ayudar a comprender mejor el sistema de Inspección desde sus raíces.

Sin embargo, el trabajo realizado supera ampliamente ese planteamiento inicial. Con rigor, dedicación y una evidente vocación de servicio, los autores nos conducen por un recorrido completo a través de la historia de la función inspectora y de las distintas formas organizativas que ha adoptado desde su creación en 1906 hasta nuestros días. El resultado es una obra de indudable interés no solo para el personal de la Inspección, sino para cualquier persona interesada en conocer la esencia y la evolución de esta institución.

El sistema español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde dentro es un estudio exhaustivo que analiza con claridad la evolución histórica, la organización y el funcionamiento del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Destaca su papel como herramienta clave para garantizar el cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad social, y lo hace con objetividad, solvencia técnica y un loable afán divulgativo que facilita su lectura y comprensión.

La obra se estructura en cuatro capítulos principales que abordan el contexto histórico, la función inspectora, la organización del sistema y los avances, retos y perspectivas futuras. Desde el origen de la Inspección de Trabajo en 1906, los autores analizan los tres elementos básicos que configuraron el primer Servicio de la Inspección —su estructura central, el estatus del personal inspector y la actuación inspectora— muchos de cuyos pilares han perdurado hasta la actualidad. Conocer esos orígenes y su evolución nos permite entender mejor la dimensión y la relevancia del sistema en el presente.

El análisis ofrece también una mirada precisa a la evolución que ha llevado a la Inspección de Trabajo hasta su actual configuración como organismo autónomo, a su decidida apuesta por la modernización tecnológica como herramienta para reforzar la eficacia de su actuación y a la progresiva consolidación de su vocación internacional.

Ambos autores cuentan con dilatados recorridos profesionales marcados por una intensa y constante dedicación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esa trayectoria no solo los hace idóneos para abordar este análisis histórico, sino que impregna la obra de una mirada profundamente conocedora y comprometida. Ellos mismos señalan, con modestia, que su condición de jubilados les ha permitido disponer del tiempo necesario para afrontar este ambicioso proyecto. Coincido en reconocer esa ventaja, pero sobre todo valoro la perspectiva privilegiada que les otorgan su experiencia acumulada, su memoria institucional y su sincero afecto por la institución a la que han dedicado su vida profesional.

Para mí es un verdadero privilegio, como Directora de esta Institución, presentar este trabajo de dos profesionales que han sido referentes constantes y una fuente de inspiración a lo largo de mi trayectoria. Su compromiso con la excelencia, su rigor intelectual y su profunda vocación de servicio han dejado una huella imborrable tanto en nuestra organización como en quienes hemos tenido la fortuna de aprender a su lado.

Cuando se cumplen 120 años de historia de la Inspección de Trabajo, este estudio nos ofrece algo más que un análisis histórico: nos brinda una mirada serena y profunda que nos ayuda a comprender mejor nuestro presente y a afrontar con solidez y confianza los retos y desafíos del futuro.

CRISTINA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ

*DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO
Y SEGURIDAD SOCIAL*

Introducción

Capítulo I

Introducción

Capítulo I. Introducción.

La imagen de la Inspección de Trabajo que habitualmente se proyecta sobre la opinión pública es la que deriva de alguna intervención destacada, con eco social, bien sea en el ámbito de las relaciones de trabajo o en el fraude en materia de Seguridad Social. En materia de siniestralidad laboral, entre las causas de sus elevados índices suele figurar la carencia de efectivos suficientes para atajarla mediante la práctica de un control más exigente y efectivo de la normativa.

Se trata, en la mayor parte de las ocasiones, de una visión exterior, que se detiene en acciones puntuales, sin reparar en la estructura y fundamentos del sistema.

Este estudio pretende abordarlo desde un punto de vista diferente, deteniéndose en aquellos elementos sobre los que se asienta el modelo, analizando algunas de sus instituciones básicas, su evolución a lo largo de más de cien años de historia, los retos planteados en el momento actual y las perspectivas esperables del futuro.

Los creadores en 1906¹ de la Inspección del Trabajo en España no tenían “in mente” configurar un servicio de inspección asimilable al modelo actual; por el contrario, dado que eran conscientes de las dificultades para dar a conocer la legislación social y garantizar su cumplimiento, optaron por seguir una senda gradualista de alcance sectorial.

“De la historia inicial de la Inspección de Trabajo puede decirse lo mismo que de la historia de la Jurisdicción social y que, en definitiva, de la historia de la legislación de trabajo y seguridad social: no se está ante una evolución ordenada, lineal y programada, sino ante una historia en la que, aun permaneciendo los objetivos centrales, los medios cambian, se entrecruzan presentando un panorama abigarrado y con frecuencia confuso”².

¹ RD de 1 de marzo de 1906, aprobando el Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo. Gaceta de Madrid del 4, rect. el 6.

² MONTOYA MELGAR, A.: “La Inspección de Trabajo: orígenes de una institución centenaria. Publicación conmemorativa Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Edición Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pág. 349.

La conmemoración en 2006 del centenario de su creación, pocos años después de la entrada en vigor de la Ley 42/1997, que configuró la Inspección de Trabajo como “sistema”, constituye un punto de referencia en la obra, no porque en sí mismo represente un corte radical en su evolución, sino porque puede servir para mostrar con claridad qué instituciones o perspectivas han decaído con el transcurso del tiempo, cuáles permanecen en lo esencial y cuáles han surgido o se han adaptado como consecuencia de los cambios sociales y políticos producidos.

1. El modelo español de inspección de trabajo.

El actual modelo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) español suele definirse como un modelo de inspección "generalista"³, en contraposición a los modelos de países del centro y norte de Europa, calificados de especializados.

La denominación "generalista", que implica un cierto matiz desvalorativo, no se ajusta a la realidad, y debería, para ser precisos, sustituirse por el de inspección "holística" o global, ya que no entra en contradicción con los modelos "especializados".

La comparación entre modelos suele sustentarse en una aproximación superficial y agonística de los mismos, como si de un concurso musical se tratase, además de pasar por alto que un sistema de inspección no es una institución que surja de improviso, sino que es un precipitado de la historia social y política de cada país, que en el caso de España se remonta a casi ciento veinte años.

El Servicio de la Inspección del Trabajo, nacido en el seno del Instituto de Reformas Sociales (IRS), tenía en sus orígenes una orientación predominante didáctica, consciente de las dificultades para la vigilancia y control de la aplicación de la incipiente normativa laboral y la dificultad para reclutar recursos humanos adecuados y suficientes para llevarlos a cabo, apostando por un servicio de inspección del Trabajo sectorial y temático, como ocurriría poco después en los ámbitos de la legislación de emigración (1909) y seguros sociales obligatorios (1919-1931). Aunque la tendencia posterior llevó a extender la competencia de la Inspección del Trabajo a nuevos ámbitos, -accidentes de Trabajo en 1922-, la convergencia de las diversas inspecciones sectoriales no se produjo, y aún de forma parcial, hasta 1939⁴, y de forma completa en 1962⁵.

³ Illueca Ballester, H., "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social" *"Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum, 27 (2021) p.219.*

⁴ Ley de 15 de diciembre de 1939, organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE núm.363, del 29.

⁵ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. BOE núm. 175, del 23. Disposición transitoria primera

La pugna entre la fuerza centrípeta propia de un modelo holístico y la centrífuga, cuando prevalecen los intereses o necesidades de gestión, ha persistido a lo largo de la historia y el sistema ha sido capaz hasta ahora de resistirla mediante la articulación de respuestas flexibles, recurriendo a las fórmulas tradicionales -creación de cuerpos de subinspectores especializados y limitados funcionalmente- y otras más innovadoras: habilitación competencial de técnicos acreditados ante el Sistema, aunque sin integrarse en él.

Se ha subrayado que hay ventajas evidentes en el modelo holístico, derivadas tanto de la forma de abordar y gestionar los asuntos aplicando una visión global, lo que favorece una utilización racional de los medios, así como la coherencia en las actuaciones y resultados.

En defensa de este modelo se solía recurrir a los convenios 81 (1947) y 129 (1969) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos, respectivamente, a la Inspección del Trabajo en la Industria y en el Comercio, y en la Agricultura⁶.

A pesar de que, para lograr su encaje y aceptación por sistemas jurídicos y Administraciones públicas tan diversos, los convenios de la OIT suelen ser parcos en sus disposiciones y genéricos en su formulación, existen elementos que se inclinan por una cobertura amplia de los derechos laborales y protección profesional de los trabajadores.

El artículo 2.1 del Convenio 81 sobre la inspección del trabajo⁷ encomienda a los inspectores del trabajo *“velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”*.

En el artículo siguiente se desglosa la normativa objeto de control, *“tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines”*⁸, lo que da pie a una interpretación extensiva del ámbito de actuación inspectora, siempre que *los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento*

⁶ Dado que el contenido esencial de ambos convenios es similar, en la obra se tomará preferentemente como referencia el Convenio 81, ya que en él se contienen los elementos básicos del sistema.

⁷ Adoptado por la Conferencia General en su 30ª reunión, de 11 de julio de 1947, en vigor desde el 7 de abril de 1959. Ratificado por España el 30 de mayo de 1960. BOE núm. 3, de 4 de enero de 1961.

⁸ Ib. Art. 3.1.(a).

de dichas disposiciones, por lo que la decisión última se traslada a la normativa nacional.

Estas ventajas no pueden ocultar que el modelo global presenta también inconvenientes. Entre ellos, la contradicción entre generalidad y especialización, asimilando la primera a superficialidad y falta de rigor. Si bien es cierto que la especialización en este ámbito nunca es suficiente, pues la normativa social tiende a ser inabarcable y sumamente variable, por el ritmo frenético de sus cambios.

El principal reproche que suele hacerse a los modelos holísticos es la dificultad de los inspectores del trabajo, al carecer de una capacitación técnica suficiente, para hacer sugerencias o recomendaciones para la subsanación de las deficiencias o cumplimiento de mejoras en máquinas o condiciones de seguridad o higiene del puesto de trabajo.

El primer Reglamento de la Inspección de Trabajo española de 1906, consciente de esta limitación, opta por una posición de gran prudencia al establecer que el inspector se limitará a señalar las deficiencias que observe en materia de seguridad e higiene, *“sin hacer indicaciones respecto al modo de remediarlas ni sobre disposiciones de detalle para la seguridad e higiene que habrá de adoptar -el patrono valiéndose de su personal técnico- para estar de acuerdo con la ley”*⁹.

En la misma línea, el Convenio 81 opta por *“garantizar la colaboración de peritos y técnicos debidamente calificados, entre los que figurarán especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química, en el servicio de inspección, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, a fin de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, e investigar los efectos de los procedimientos empleados, de los materiales utilizados y de los métodos de trabajo en la salud y seguridad de los trabajadores”*¹⁰.

En el mismo sentido, el Convenio nº 129 impone a los Estados miembros la obligación de *“adoptar las medidas necesarias para asegurar que expertos*

⁹ Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo. Art. 20 (Ya citado).

¹⁰ Convenio 81 OIT. Art. 9.

y técnicos debidamente calificados y que puedan contribuir a la solución de problemas que requieran conocimientos técnicos colaboren, de acuerdo con los métodos que se consideren más apropiados a las condiciones nacionales, en el servicio de inspección del trabajo en la agricultura”¹¹.

La normativa española se ha mantenido, en líneas generales, fiel a esta posición, aunque con alguna excepción, como en el Reglamento de 1940, en el que se establece que inspectores y subinspectores en el desarrollo de sus visitas señalarán *“cuidadosamente las deficiencias e irregularidades que registren e indicando el modo rápido de solucionarlas”¹²*, si bien, poco después se matiza que *“Los elementos técnicos de la Inspección del Trabajo auxiliarán con su experiencia a los patronos en la perfección de los mecanismos preventivos y estimularán en patronos y trabajadores el sentimiento de prudencia y la atención y estudio del perfeccionamiento de los métodos de prevención e higiene en el trabajo”¹³*. En realidad, técnicos auxiliares nunca se integraron en los cuerpos de inspección hasta la creación de la Escala de Seguridad y Salud Laboral, dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales¹⁴, encomendando estas funciones a los Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, creados en 1971 dentro del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, optando por una división de funciones en la materia: las de vigilancia y sanción a la ITSS y las de información y asesoramiento a los Gabinetes, en lugar de agrupar ambas funciones en un único organismo, como ocurre en otros países¹⁵.

Por otra parte, es necesario distinguir entre los sistemas de inspección como conjunto y los distintos elementos que los integran: principios legales, normas,

¹¹ Convenio nº 129, sobre la inspección del trabajo (agricultura). Adoptado por la Conferencia General en su 53ª reunión, de 4 de junio de 1969, en vigor desde el 19 de enero de 1972. Ratificado por España el 11 de marzo de 1971. BOE núm. 124, de 24 de mayo de 1972. Art. 11.

¹² D. de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo. BOE núm. 223, de 10 de agosto.

¹³ Ib. art. 46.

¹⁴ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm.174, del 22. Art. 3.3

¹⁵ Health and Safety Executive (HSE) en el Reino Unido y la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ATC) portuguesa.

órganos, personal y medios materiales¹⁶. De forma que un sistema puede ser calificado como holístico, aunque dentro del mismo puedan existir recursos humanos en los que prime la especialización al precio de restringir el ámbito de sus competencias y funciones.

Con todo, la finalidad de este estudio no es realizar una apología del modelo español de la Inspección de Trabajo, sino más bien analizarlo desde su interior, con la finalidad de que los miembros que lo integran, aunque no solamente ellos, tengan un conocimiento cabal de la función inspectora y de la organización de que se dota para desarrollarla, y también, de algunos de los elementos que configuran su actuación -órdenes de servicio, visitas, itinerarios-, así como su finalidad, organización y regulación normativa.

En consecuencia, el objetivo prioritario no es determinar su grado de excelencia o si el modelo se adecúa en mayor medida a los requerimientos de los Convenios de la OIT sobre la materia, sino, siguiendo la evolución desde sus orígenes, analizar el valor de sus instituciones y su capacidad de adaptación y respuesta para las necesidades actuales y los retos de futuro.

Uno de los elementos esenciales para la configuración del modelo Inspección de Trabajo podemos encontrarlo en su normativa reguladora. Y en la IT en España se puede observar una evolución que nos lleva de un Cuerpo Nacional a un Sistema de Inspección y Organismo Autónomo.

Organizado en sus orígenes como un servicio de la Sección Segunda del IRS, careció de base legal durante más de sus primeros treinta años de existencia, si bien la regulación de estructuras administrativas por normas de rango reglamentario constituía una práctica habitual en la época, reservándose las leyes para la regulación de aquellas cuestiones sustantivas de las que se consideraba poseían una especial trascendencia y repercusión social, como los accidentes de trabajo, la emigración o la reforma agraria.

La regulación como servicio no resolvía los problemas de reclutar y consolidar de forma objetiva el estatus del personal inspector ni afianzar su función en el ámbito laboral al tener que compartirla con otros actores.

¹⁶ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, del 22. Art. 1.1.

La primera norma con rango de ley, de diciembre 1939¹⁷, no regula elementos sustantivos del modelo, sino que se limita a proclamar la función inspectora como propia y exclusiva del Estado y a unificar las diferentes inspecciones existentes en un solo Cuerpo Nacional, que personifica la función.

La decisión unificadora tenía una motivación práctica y no dogmática, y no tenía un carácter firme e irreversible, ya que poco después, por la importancia política o la trascendencia económica que se atribuía a una materia, se dio marcha atrás, creando inspecciones especializadas en el ámbito de la Seguridad Social.

La segunda de las leyes, la Ley 39/1962¹⁸ (LOIT/62), primera que incluye en su enunciado el término "ordenación", justifica en su exposición de motivos las razones políticas -tanto internas como externas: ratificación del Convenio 81- de su publicación: la necesidad de contar con un instrumento jurídico, que permita dar respuesta a las exigencias del ordenamiento jurídico laboral.

La finalidad esencial no era, en este caso, la unificación de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y la de Seguridad Social, sino ordenar la actuación de vigilancia y control dentro de la planificación y desarrollo de la política laboral del Ministerio de Trabajo.

Tras la llegada de la democracia a España y la aprobación de la Constitución de 1978, la franquista LOIT/62 no se ve derogada hasta la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la ITSS, que persigue adecuar la ITSS al sistema constitucional de derechos y libertades, del que era expresivo el perfeccionamiento del marco jurídico de garantías a los sujetos a la actividad inspectora.

Además, era necesario, como señalaba el propio preámbulo de la Ley, disponer de un instrumento inspector común, coherente con una legislación básica a aplicar también común, que enlaza la necesaria preservación de los principios de solidaridad, de igualdad y de unidad de mercado que consagraba la Constitución. Aunque, por otro lado, era necesario también configurar

¹⁷ Ley de 15 de diciembre de 1939, por la que se crea el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE núm. 363, del 29.

¹⁸ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. BOE núm. 175, de 23 de julio.

la actividad inspectora, como propia de un sistema integrado y coherente, con el modelo constitucional que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten, de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes públicos, creando unos órganos de colaboración y participación en la dirección del entramado institucional del sistema.

El sistema de Inspección concebido por la Ley 42/97, constituido por un conjunto de principios legales, normas y órganos, se asienta también en unos cuerpos de funcionarios públicos con habilitación nacional y en régimen de doble dependencia y medios materiales, todos los cuales contribuyen, según el art. 1 de la Ley, al adecuado cumplimiento de las normas laborales.

Por último, se aprobó la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que consideraba que, teniendo en cuenta durante el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la LOITSS/97, habían aparecido nuevos elementos que exigían la adopción de un nuevo marco normativo para la ITSS. Esos nuevos elementos eran, de un lado que la prestación del servicio público de ITSS debía adecuarse a los cambios normativos habidos en el ordenamiento sociolaboral, y, de otro lado, la evolución en el ejercicio.

De otro lado, la evolución en el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral en el territorio español, que se había sustanciado en el traspaso de la función pública inspectora a las CC.AA. de Cataluña (2010) y País Vasco (2011). Esto evidenciaba la necesidad de adaptar el modelo organizativo de la Inspección, para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. en la materia.

Finalmente, se consideraba que la ITSS había experimentado en los últimos años un notable proceso de modernización y tecnificación en su funcionamiento, de manera que las actuaciones desplegadas por la Inspección habían ganado en extensión y en profundidad. Mantener y consolidar el incremento de la efectividad de la ITSS requería reforzar institucionalmente la misma, integrando y ordenando mejor, dentro de este nuevo modelo organizativo, el funcionamiento de los servicios de Inspección, así como la articulación de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación entre todas las AAPP implicadas.

2. Origen del estudio.

El estudio sobre el sistema español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se recoge en los siguientes apartados, tiene su origen en unas conversaciones mantenidas entre la Directora de la Escuela de la ITSS (2018-2023), Sonsoles Gutiérrez de la Peña, y los autores del mismo, en las que les ponía de manifiesto su idea sobre la necesidad de elaborar la historia de la Inspección de Trabajo, texto que sería de especial interés para los alumnos de la Escuela, los nuevos funcionarios de la Inspección, pero también para todos los miembros de la Inspección. Por lo demás, nuestra condición de jubilados, con tiempo disponible, y de conocedores de cerca de la evolución de la ITSS, por haber formado parte de la Dirección de la misma en distintos períodos, nos hacía candidatos idóneos para emprender la tarea.

Coincidíamos con ella en que existían muchos trabajos, estudios, tesis doctorales y libros que trataban el tema; incluso con ocasión de la celebración del centenario vieron la luz nuevos trabajos y artículos que trataron diversos aspectos de esta Institución y que se recogieron en una publicación conmemorativa a la que iremos haciendo referencia a lo largo del estudio.

Sin embargo, también coincidíamos en que el período más reciente de la Inspección de Trabajo, el que se extiende desde la LOITSS/97 y el centenario en el año 2006 hasta la actualidad, no había sido objeto de muchos estudios y artículos sobre la Inspección, o sólo examinaban aspectos muy parciales de sus funciones y organización. Y, sin embargo, en ese período de más de 25 años se habían producido grandes transformaciones, quizás no en el modelo, como hemos visto en el apartado anterior, ni en las funciones, aunque como veremos sí se ha incorporado nueva normativa, no propiamente de naturaleza laboral, cuya vigilancia se ha atribuido legalmente a la ITSS, así como se ha extendido el ámbito físico de sus actuaciones.

Y desde luego, una de las grandes transformaciones se deriva del traspaso del servicio público de la ITSS a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, lo que ha exigido importantes transformaciones desde el punto de vista organizativo.

Por no hablar de la proyección europea de la Inspección de Trabajo, y cómo se ha visto afectada la función inspectora en el marco de la normativa de la Unión Europea

Por último, sin querer agotar los cambios habidos, hay que hacer referencia a la modernización de los instrumentos, en especial tecnológicos e informáticos, que permiten desarrollar las actuaciones inspectoras con mayor eficacia y que adquieran nuevas dimensiones desde el punto de vista cuantitativo.

En todo caso, de los más recientes estudios, trabajos o libros sobre la ITSS, ninguno era del tipo del que pretendimos realizar desde el principio, es decir, un análisis desde dentro de los principales elementos que han caracterizado al modelo de la ITSS en cada momento.

Los autores aceptamos el reto y nos pusimos manos a la obra, y el encargo del estudio fue confirmado por el Subdirector de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica, Néstor Fraile, incorporándose al Programa de Estudios del año 2024 del Ministerio de Trabajo y Economía Social a propuesta del OEITSS. Su actual Directora, Cristina Fernández, ratificó el apoyo e interés en la continuidad del proyecto, ya en marcha, en una reunión mantenida con ella en el mes de noviembre de 2024, en la que se le dio cuenta de los objetivos, estructura y los avances de este.

3. Contenido.

La primera cuestión que nos planteamos era el alcance histórico del estudio, es decir, si debíamos limitarlo al período que hemos señalado, desde la Ley 42/97, a saber, los últimos 25 años, que coincidía con el período de normativa ordenadora democrática, o bien debíamos tener en cuenta toda la historia. Pronto resolvimos esta duda, pues parecía imprescindible conocer de donde veníamos para llegar a saber y entender en qué punto y modelo nos encontramos en este momento.

La siguiente duda era la naturaleza y el carácter del estudio, es decir, si debía tener un carácter doctrinal con una visión crítica de la materia analizada, o más bien un carácter divulgativo o informativo, dejando constancia de los hechos, acontecimientos y cambios habidos en la Inspección de Trabajo. También resolvimos que el objetivo era escribir un relato lo más objetivo posible, sin críticas ni valoraciones personales de los autores, sobre normas legales o decisiones políticas y administrativas que han llevado a la ITSS al lugar en el que se encuentra.

Si acaso, nos salimos de dicha línea de actuación en la redacción, al referirnos en el último apartado del estudio a los avances y logros habidos hasta el momento y a los retos que, desde nuestro subjetivo punto de vista, se le presentan a la Inspección de Trabajo en España.

Es el estudio, pues, un recorrido por la historia de la función inspectora de la normativa laboral en España, su evolución y las formas organizativas que ha ido adoptando.

La estructura se compone de cuatro capítulos, esta Introducción es el primero y el cuarto contiene las referencias a los avances, retos y perspectivas de futuro, el segundo la "función inspectora", y el tercero, analiza de manera separada las dos leyes ordenadoras de la democracia y todos los cambios habidos durante su vigencia.

En el capítulo II se examina la "Función inspectora" que incluye, junto a la referencia a la evolución histórica más lejana, el análisis de los cometidos de esta función y su evolución en el período de vigencia de las tres últimas

leyes ordenadoras (LOIT/62, LOITSS/97 y LOITSS/2015). Y otro tanto se lleva a cabo en relación con el ámbito material de las actuaciones, las modalidades del origen de dichas actuaciones y, finalmente, las formas de la actuación inspectora y su documentación.

Especial relevancia tiene en este capítulo el análisis en el estudio de la que se considera, por varias razones, como función más relevante de la Inspección de Trabajo, que es la vigilancia del cumplimiento de la normativa en el orden social y la exigencia de ese cumplimiento, así como las medidas derivadas de la actividad inspectora para conseguirlo.

El estudio de la normativa sobre infracciones y sanciones en el orden social y las normas de procedimiento, que se lleva a cabo en este apartado permiten ver el proceso de adaptación de aquella a las exigencias constitucionales en cuanto a las garantías y protección de derechos de los ciudadanos, empresas y trabajadores.

Permite ver también la evolución de las normas sustantivas cuya vigilancia se ha ido encomendando a la Inspección de Trabajo. Es de resaltar que al comienzo de la etapa democrática la mayor parte se encontraba contenida en el Estatuto de los Trabajadores del año 1980, pero el camino desde entonces ha sido verdaderamente cambiante, no sólo por las distintas grandes reformas que este ha sufrido¹⁹, sino por la aparición de importantes disposiciones legales que han ido regulando desde entonces materias tan relevantes, sin ánimo de ser exhaustivos, como la de las empresas de trabajo temporal (1994), la prevención de riesgos laborales por transposición de la normativa europea (1995), la prestación transnacional de servicios (1999), la subcontratación en el sector de la construcción (2006), la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (2007), o el registro de la jornada de trabajo (2019).

En este capítulo II se examinan, en fin, la evolución de históricas instituciones e instrumentos de los que se ha dotado a la Inspección de Trabajo para el desempeño de la función inspectora, como la autonomía técnica y funcional de los funcionarios de la ITSS, la orden de servicio, la iniciativa, la visita, el libro de visitas, la noticia, los itinerarios, las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, la presunción de certeza, y otros más.

¹⁹ Hasta 8 grandes reformas laborales han afectado al Estatuto de los Trabajadores (1984, 1994, 1996, 2001, 2006, 2010, 2012 y 2021)

Finalmente, en el capítulo III se analiza la organización que ha tenido la ITSS, que, como figura en el título del mismo, a lo largo de la historia ha pasado de ser un simple servicio administrativo a ser considerado un sistema, entendido como tal por un conjunto de elementos como son los principios legales a los que ajusta la ejecución de la función encomendada y su organización, las normas, los órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas cuya vigilancia se atribuye a la ITSS.

Este capítulo se estructura, a su vez, en dos partes, siendo la primera la que corresponde al estudio de la Ley ordenadora 42/1997 y el período posterior a la misma, y la segunda al período más reciente que se inicia con la Ley ordenadora 23/2015.

El análisis de la LOITSS/97 y la organización de la ITSS se lleva a cabo siguiendo el método de examinar lo que supuso la misma en relación con los que considera elementos constitutivos del Sistema, que ya citamos anteriormente.

La Ley 42/97, a cuyos objetivos ya hicimos referencia en el apartado del modelo de la IT en España, viene a dar respuesta a la necesaria adaptación de la función inspectora y la organización administrativa a los principios y derechos constitucionales, diseñando un modelo organizativo integrado que buscaba salir al paso del riesgo de disgregación de la Inspección de Trabajo entre distintas administraciones públicas, estatales y autonómicas.

Pero supone también el punto de partida para la modernización de la Inspección de Trabajo en múltiples aspectos, que adquieren un rápido desarrollo e impulso a partir y como consecuencia de la celebración del Centenario de su creación en el año 2006.

Se encuentra en este capítulo, pues, un detallado examen de las que los autores consideramos las principales medidas de modernización y actualización de la Inspección de Trabajo en el período transcurrido entre la LOITSS/97 y la OITSS/2015: la modernización tecnológica, la creación de la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la reforma del sistema de productividad por objetivos, las memorias anuales de la actividad inspectora, el traspaso del servicio público de la Inspección de Trabajo a Cataluña y al País Vasco, la intervención rápida en la investigación de accidentes de trabajo mediante la regulación de guardias o, en fin, el inicio de la proyección europea

de la ITSS con su incorporación al Comité de Altos Responsables de Inspección de Trabajo Europeos, más conocido por su acrónimo en inglés, el SLIC.

La segunda parte del capítulo III analiza el Sistema de ITSS que define la LOITSS/2015 que, tomando como punto de partida el modelo de la LOITSS/97, consolida a la ITSS como un sistema integrado, y teniendo en cuenta la necesidad de adaptar su organización a la situación tras el traspaso del servicio público de inspección de trabajo a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, establece una nueva organización, caracterizada por la creación de unos nuevos mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación entre todas las AAPP implicadas, destacando de entre ellos la creación del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Se analizan, finalmente, los nuevos avances de la implicación de la ITSS española en el ámbito europeo y lo que supone la creación de la Autoridad Laboral Europea en el año 2019, y los avances en el terreno tecnológico, la implantación de la administración electrónica, así como los procedimientos automatizados de inspección o la creación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, mediante la que se incorpora a la actividad inspectora la utilización de sistemas de tratamiento masivo de datos.

nción
ectora

Capítulo II

La función inspectora

Capítulo II. La función inspectora.

1. Evolución histórica de la inspección de trabajo: normativa y organización.

1.1. Introducción

El 1 de marzo de 2006, bajo la presidencia de los Reyes de España, se conmemoró el primer centenario de la creación en España de la Inspección del Trabajo.

Al acto, celebrado en el Palacio de Exposiciones y Congresos de Madrid, asistieron, junto al ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y la presidenta del Tribunal Constitucional, representantes de las Comunidades Autónomas y miembros de las ejecutivas confederales de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Acudieron también inspectores, subinspectores y personal de apoyo junto a numerosos empresarios y trabajadores, participando a título individual, para configurar un mosaico de integrantes y receptores de los servicios de la Inspección de Trabajo.

Su nacimiento, sin embargo, había tenido lugar de una forma mucho más discreta²⁰, a pesar de que sus antecedentes merezcan ser destacados. La consolidación de las corrientes sindicales, alineadas en la Primera Internacional, provocaron el posicionamiento de los partidos de la Restauración borbónica, divididos ante la "cuestión social" entre quienes, por su orientación conservadora, eran partidarios de "mantener la situación económica y social a cualquier precio"²¹, frente a los partidos progresistas, favorables a llevar a cabo ciertas reformas que mejorasen la situación y corrigiesen los abusos que sufría el proletariado.

Con todo, la intervención administrativa en el ámbito económico y en particular en las relaciones entre la empresa y el obrero, era vista con desconfianza por ambas partes; las organizaciones obreras recelaban ante lo que interpretaban

²⁰ De la Villa, L.E. Discurso en la lección inaugural de los actos del centenario de la ITSS.

²¹ Rodríguez Sañudo, F. El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. extra, 2003 p. 77.

como un intento por neutralizar las reivindicaciones de los trabajadores mientras que las organizaciones patronales lo consideraban una muestra de sometimiento a las presiones revolucionarias²².

Resultado de ello fue la promulgación de la primera norma específicamente laboral, la conocida como Ley Benot, de 24 de julio de 1873, con objeto de regular el trabajo en talleres y la instrucción de los niños obreros de ambos sexos en las escuelas. Como continuación de la misma, en marzo de 1900 se aprobó la Ley reguladora de las condiciones de trabajo de las mujeres y de los niños²³. Ese mismo año, se promulgó²⁴ la Ley relativa a los accidentes de trabajo, conocida como Ley Dato, para tratar de hacer frente a la alta siniestralidad laboral²⁵, y, por último, en septiembre de 1904 entró en vigor la Ley relativa al descanso dominical²⁶.

Se hallaba, sin embargo, muy arraigada la convicción de que la mera promulgación de normas laborales no garantizaba por sí misma una mejora de la situación de los trabajadores, ya que la Administración pública carecía de medios suficientes para poder ejercer las labores de vigilancia y sanción, abriéndose paso la necesidad de intervención, por razones morales, filosóficas o políticas, descrita como “intervencionismo científico”, base tanto de la política social como de la Administración laboral.

²² Montoya Melgar, A. La Inspección de trabajo: orígenes de una institución centenaria. En VV.AA. *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 2006 p.349.

²³ Gaceta de Madrid, 14 de marzo de 1900, Tomo I, p.875.

²⁴ Gaceta de Madrid de 29 de abril de 1900, Tomo II, p. 495.

²⁵ A pesar de las escasas fuentes existentes sobre siniestralidad laboral en esa época, ya que hasta 1905 no se establece la obligación legal de notificar los accidentes de trabajo, se sospecha que se producían niveles elevados y crecientes de accidentes laborales dada la frecuencia con la que la prensa publicaba noticias sobre siniestros laborales.

²⁶ Publicada en la Gaceta de Madrid el 4 de marzo de 1904, Tomo I, p.909.

1.2. Desde los orígenes hasta el final de la guerra civil.

1.2.1. La creación de la inspección de trabajo.

Un primer intento de creación del servicio de inspección del Trabajo se llevó a cabo con el proyecto de ley de 11 de abril de 1902, promovida desde el Ministerio de Agricultura, que incluía la creación del Instituto del Trabajo, uno de cuyos objetivos era "organizar la estadística y la inspección del trabajo", que, aunque decayó en el Senado, fructificó al año siguiente, al crearse por RD de 23 de abril de 1903 el Instituto de Reformas Sociales (en adelante IRS), adscrito al Ministerio de la Gobernación, con los cometidos, según su artículo 1º, de *"preparar la legislación del trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora y bienestar de la clase obrera"*²⁷.

La inexistencia de una Administración laboral específica hizo que la vigilancia de la normativa se confiase a órganos de conformación corporativa, como las Juntas Provinciales o los Jurados mixtos, formados por obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos bajo la presidencia del juez municipal²⁸, oscilando entre sanciones administrativas o penales, en función de la valoración social de la infracción.

La creación del Servicio de Inspección y el enfoque de su actuación entronca con el espíritu inspirador de la Comisión y del IRS²⁹. Con ello se da el paso desde intervencionismo científico al intervencionismo administrativo.

El Reglamento orgánico del IRS establece la competencia para *"cuidar de la ejecución de las leyes del trabajo, autorizando la organización de los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia, lo mismo en las dependencias centrales que en las provinciales y locales"*³⁰. La competencia inspectora se residencia en la sección segunda, dirigida por el General Marvá, con el cometido de organizar el Servicio de Inspección del Trabajo.

²⁷ Gaceta de Madrid núm. 252 y su Reglamento, aprobado por RD de 15 de agosto de 1903 Gaceta de Madrid núm. 230, del 18.

²⁸ Artículo 8 de la Ley de 24 de julio de 1873. Ley Benot. Gaceta de Madrid, núm. 205.

²⁹ "Los inspectores se considerarán como funcionarios de carácter administrativo, dependientes, como delegados, del Instituto de Reformas Sociales" art. 15 de la RO de 25 de septiembre de 1906.

³⁰ Art. 4 del RD de 15 de agosto de 1903. (Ya citado).

La Inspección de Trabajo nace como un “servicio” con dependencia orgánica y funcional del IRS, como se desprende de la organización que diseña su Reglamento de creación, del 4 de marzo de 1906: una Inspección Central, cuyas funciones se desarrollaban por el personal de dicho Instituto (Art. 7º) y unos inspectores regionales (art. 8º) y provinciales (art. 9º) que eran nombrados por el ministro de Gobernación a propuesta del Instituto, que también nombraba directamente a los ayudantes o auxiliares (Art. 10º).

La estructura territorial del Servicio de Inspección del Trabajo se concreta en siete regiones, que abarcan a treinta cinco provincias, a cuyo frente se nombran a cuatro ingenieros, un médico y un general de brigada en situación de reserva, perteneciente, como Marvá, al cuerpo de Ingenieros³¹. Ello confirma la preferencia por el perfil de ingenieros y médicos.

La precariedad de medios humanos disponibles que configuraban la sección segunda obligaba a que las tareas de inspección se llevasen a cabo por personas que habían sido libremente designadas por la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia.

La configuración de la Inspección de Trabajo es deudora de la personalidad y trayectoria del general José Marvá y Mayer (1846-1937), su formación militar del arma de ingenieros, su dimensión investigadora, su conocimiento y admiración por los museos de seguridad e higiene alemanes y su preocupación por las condiciones en que se desarrollaba el trabajo en determinados sectores, como en las minas. Todo ello le llevó a elaborar los principios inspiradores de la actuación inspectora y del “modelo de inspector del trabajo”, en línea con la “función técnico-social del ingeniero”³².

La orientación del Instituto, el espíritu de sus fundadores y la carencia de organización y procedimientos administrativos determinaron que las pautas de la intervención inspectora se moviesen más por la senda del convencimiento y la persuasión que por el de la sanción, de forma que las actuaciones debían caracterizarse por la combinación de los principios de tolerancia y moderación

³¹ Orden del Ministerio de la Gobernación de 15 de diciembre de 1906.

³² Título de una obra de Marvá.

ante la resistencia y rechazo que—su intervención podía provocar, con perseverancia y firmeza en la defensa de los más débiles³³.

Esta orientación se ve reforzada con la indicación de exigir la aplicación del “espíritu de la ley”, para defender al trabajador sin perjudicar a la “industria”, por lo que la imposición de sanciones no debía ser el resultado de una decisión burocrática sino una herramienta social.

El mandato de regulación del servicio de inspección del trabajo se plasma en la aprobación por el Gobierno del Reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo³⁴, momento que es considerado como el del nacimiento de la Inspección de Trabajo en España, norma apreciada tanto por su cuidada redacción y rigor técnico como por lo moderno de su sistematización y ordenación³⁵.

Tres son los elementos básicos que distinguen la estructura del Servicio de la Inspección desde su nacimiento. En primer lugar, la existencia de una “inspección central” como órgano directivo de la misma, que ejercía las funciones de dirección, programación y supervisión del despliegue territorial efectuado sobre una base regional, formada por inspectores regionales y provinciales, encargada asimismo del seguimiento de actuaciones y resultados que se reflejaban en una memoria anual³⁶.

En segundo lugar, el estatus del personal inspector mediante el nombramiento de funcionarios “permanentes” y su independencia técnica, al ser necesaria

³³ “La inspección del trabajo está diseñada para combinar conjuntamente ideas de tolerancia y firmeza, equilibrio y moderación, de tal manera que la acción inspectora es como la acción de un tornillo que penetra de una manera lenta y continua en el trozo de madera que ha de sujetar” Marvá, J. Memoria General de la Inspección 1907. Citado por BORDONADO BERMEJO, J. *El general D. José Marvá y Mayer, creador del Cuerpo de la Inspección de Trabajo* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales Madrid 2006 p.9.

³⁴ RD de 1 de marzo de 1906. Reglamento del Servicio de la Inspección del Trabajo. Gaceta de Madrid del 4. Rectificación de errores, el 6.

³⁵ Rodríguez Sañudo, F. ob. cit. p. 131.

³⁶ La primera memoria anual del Servicio de la Inspección de Trabajo corresponde a 1907, el primer año completo, según se indica en la introducción, de actuación de la Inspección, y su contenido se divide en dos partes. La primera, dedicada a la Organización del Servicio en ocho regiones más Baleares y Canarias y la segunda al Mapa orgánico y los itinerarios en las regiones y provincia de Madrid. Es obra de la Sección Segunda del Instituto de Reformas Sociales.

la formación de "expediente" para apartarlos del servicio³⁷. Para su selección y nombramiento se exigían además de los requisitos de formación o experiencia profesional adecuadas, cualidades personales, como "moralidad intachable, carácter firme e independiente y trato adecuado a la difícil misión a desempeñar"³⁸.

Los inspectores del Trabajo reunían la condición de delegados del Instituto de Reformas Sociales, siendo nombrados por el ministro de la Gobernación a propuesta del presidente del Instituto, reunido en pleno con el Consejo de Dirección³⁹. La propuesta de nombramiento habría de ser razonada, justificando que el candidato reunía los requisitos para el ejercicio de su función, a pesar de lo cual el nombramiento tenía carácter de interino, debiendo transcurrir un año -una especie de periodo de prueba- para verificar "la eficacia de sus servicios"⁴⁰ antes de proceder al nombramiento definitivo.

El personal inspector, de diversas categorías -regionales, provinciales-, lo que permitía una cierta carrera profesional, contaba con "ayudantes o auxiliares" para cubrir las ausencias o vacantes, con la misión de "señalar las infracciones" pero sin capacidad de propuesta sancionadora⁴¹.

El desarrollo normativo de los distintos sujetos que conforman el servicio de la Inspección del Trabajo se lleva a cabo mediante la R.O. de 24 de enero de 1907, que aprueba el Reglamento para el Servicio de la Inspección del Trabajo, complementado con las RR.OO. de 15 de marzo, sobre las funciones de los inspectores regionales, y 22 de julio, ambas de 1907, en la que se detallaban sus facultades. Un RD de 28 de enero de 1908 vino a completar el marco general al establecer las competencias de las Juntas Locales y Provinciales en materia inspectora y sus relaciones con los inspectores provinciales.

³⁷ Martín López, no obstante, considera que puede hablarse de discrecionalidad en los nombramientos, tanto del personal inspector como del auxiliar, durante el periodo comprendido entre 1906 y 1932, en MARTIN LOPEZ, E. "Selección y formación de los inspectores de trabajo". *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*, MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2006, p.227.

³⁸ Art. 12 de la RO de 25 de septiembre de 1906.

³⁹ Los seis primeros Inspectores regionales del Trabajo fueron nombrados por RO de 12 de diciembre de 1906.

⁴⁰ Art. 22 del Reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo, (ya citado).

⁴¹ Ib. art. 10.

El tercer elemento es la actuación inspectora, la mayor parte de cuyos elementos han llegado hasta nuestros días, caracterizada por la facultad para el libre acceso e inspección a los centros de trabajo, obtención de información y datos sobre la empresa, asesoramiento y mediación entre el empresario y trabajadores, formulación de observaciones, recomendaciones y requerimientos y, finalmente, efectuar propuestas de sanción. De su actuación había de dejarse constancia por escrito en el "libro de visitas" y "noticia de la actuación inspectora"⁴².

Asimismo, se recogen ya las tres formas más significativas del origen de su actuación: orden superior (IRS o Juntas), denuncia de particulares, tanto obreros como organizaciones empresariales, y por iniciativa propia del inspector actuante⁴³.

Las condiciones en que llevaban a cabo la visita eran con frecuencia de una gran precariedad. Los itinerarios prolongados⁴⁴, con habituales pernoctaciones fuera del domicilio, aconsejaron establecer un régimen de estricta incompatibilidad y la obligación de rechazar cualquier regalo o muestra de hospitalidad ofrecidos por los empresarios⁴⁵.

Los elevados propósitos que impulsaron a los creadores se dieron de bruces con la realidad, como se refleja en los informes de los propios inspectores recogidos en las memorias anuales. Además de la posición fuertemente obstruccionista de muchos empresarios, las organizaciones obreras se mostraban escépticas ante la eficacia de la actuación inspectora; pero si bien estas actitudes eran esperables, lo que no era tan esperable y producía mayor desánimo entre los inspectores era la falta de colaboración de las entidades que compartían funciones de control y, en particular, de muchas de las autoridades, tanto locales como gubernativas, que negaban el apoyo

⁴² Esta terminología ha perdurado hasta hoy, aunque el soporte material haya cambiado.

⁴³ Art. 16 del Reglamento de 1 de marzo de 1906. (Ya citado).

⁴⁴ En el artículo 32 del mismo Reglamento se habla de "excursión" de inspección.

⁴⁵ Ib. art. 22. A lo que se añade con gran perspicacia, realismo y previsión en el artículo 23: "*Para ejercer su misión en lo referente a espectáculos públicos, el Inspector podrá entrar en todos los locales y dependencias, pero sin ocupar ni exigir que se ponga a su disposición ninguna localidad reservada al público*".

que demandaban los inspectores o no ratificaban sus propuestas de sanción⁴⁶.

1.2.2. Hacia un modelo holístico: la confluencia de inspecciones sectoriales.

a. Los Inspectores de Emigración.

La Constitución de 1869 había consagrado la libertad de emigrar, al establecer en su art. 25: *"A ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles podrá impedirse salir libremente del territorio, ni trasladar su residencia y haberes a país extranjero, salvo las obligaciones de contribuir al servicio militar o al mantenimiento de las cargas públicas"*⁴⁷.

La posición normativa era que, si bien el Gobierno no podía impedir que los españoles emigrasen a otros países para intentar mejorar su situación, era deber de los poderes públicos protegerles de los abusos a que se hallaban expuestos⁴⁸.

Para lograrlo, desde el IRS se promovió regular los flujos migratorios mediante la promulgación de la Ley de Emigración de 21 de diciembre de 1907⁴⁹, desarrollada por el Reglamento de 24 de abril de 1908.

⁴⁶ *"El obrero va reconociendo los beneficios que le procura la tutela inspectiva; el patrono recibe con menos recelosa prevención la visita del funcionario del Instituto ; la idea de regeneración y de paz social que éste representa va penetrando en todos los espacios; la propaganda realizada por dichos funcionarios en los diversos centros, ya por medio de la palabra , ya por la instrucción escrita o por la reglamentación impresa , ha logrado ahuyentar las sombras de ignorancia que en materia de Leyes obreras envolvía nuestros centros de trabajo ; pero subsisten las causas que dimanen del caciquismo, de la apatía de las Autoridades locales , y , sobre todo , de la indiferencia, cuando no de la rebeldía u obstrucción de las Juntas locales"* Memoria General de la Inspección del Trabajo, correspondiente al año 2012. Madrid Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1014 p.6.

⁴⁷ Constitución Democrática de la Nación Española, promulgada el día 6 de junio de 1869.

⁴⁸ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. Los problemas actuales de la emigración española *Revista de Política Social, Publicación del Instituto de Estudios Políticos*, núm. 1 enero/marzo 1949, p.61.

⁴⁹ Gaceta de Madrid núm. 180, de 22 de diciembre de 1907.

A pesar de que tanto la Ley como su Reglamento de aplicación se elaboraron en el ámbito del Ministerio de la Gobernación, ambas normas -art. 14 de la Ley y 76 del Reglamento- prohíben, salvo en determinados supuestos, la intervención de las autoridades gubernativas y sus agentes en las cuestiones de emigración, atribuyéndosela a instancias específicas, más adecuadas para ejercer la función de tutela⁵⁰.

Una figura clave, a la que la Ley encomienda la vigilancia de su cumplimiento, está representada por los Inspectores de Emigración. Funcionarios, con origen preferente en cuerpos de médicos o de jefes u oficiales militares, seleccionados por concurso de méritos, que ostentan la condición de agentes de la autoridad, competentes tanto para la verificación de las condiciones en que se realizaba el transporte, incluido el régimen higiénico y alimentario, así como de interpretación y, en su caso, de aplicación forzosa de la normativa (pudiendo prohibir el embarque u ordenar el desembarque en caso de infracción) gozando las actas que redactasen de presunción de certeza, como documentos públicos⁵¹.

Ejercían sus competencias en los escenarios siguientes: las regiones españolas, -origen de los emigrantes-, los puertos de embarque, el trayecto y los puertos de escala del buque, así como los puertos de desembarque, en los que debían coordinarse con los consulados españoles⁵².

Muchos de los informes redactados por los inspectores, de los que se hacen eco las Memorias del Consejo Superior de Emigración, constituyen una fuente

⁵⁰ GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *op. cit.* p. 113.

⁵¹ Ley de Emigración de 22 de diciembre de 1907. Gaceta de Madrid, núm. 356. Cap. V., arts. 47 y sigs.

⁵² Cañabate Pérez, J., La Ley de Emigración de 1907. Un ejemplo de intervencionismo científico. *Ius labor. Revista d'analisi de Dret del Treball* 2014 nº 2, p.10.

de información, caracterizada por su frescura y objetividad, resultado de la inmediatez, capacitación técnica y objetividad con que eran redactados⁵³.

b. Unificación en el Ministerio de Trabajo.

Creado el Ministerio de Trabajo, a iniciativa de Eduardo Dato, por RD de 8 de mayo de 1920, bajo la denominación de Ministerio de Trabajo y Previsión Social, incluye entre sus objetivos: reunir a *"cuantos centros y organismos dependientes del Estado y agregados a distintos Ministerios dedican hoy su actividad a la acción social en relación con el mundo del trabajo"*⁵⁴, entre otros el Consejo Superior e Inspección de Emigración, el Instituto Nacional de Previsión, creado en 1908, y la Inspección del Trabajo.

A pesar de la trascendencia que supuso su creación, su impacto en la configuración de un sistema de inspección fue limitado, tanto por la reiterada modificación de su ámbito competencial⁵⁵, como por la influencia del IRS, que había optado por crear un servicio de inspección específico para cada sector normativo. Así junto a la Inspección del Trabajo y la de Emigración, se había creado en 1919 la Inspección del Retiro Obrero, convertida en 1935 en Inspección de Seguros Sociales.

Con todo, se producen algunos avances en el refuerzo de la actuación inspectora. Por ejemplo, en 1922, con la promulgación de la Ley de Reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo, de 10 de enero, en cuyo artículo 20 se

⁵³ Un ejemplo de ello es el informe del inspector de emigración del puerto de Las Palmas: *"La emigración por este puerto (...) fue predominantemente individual, integrada casi en un 20 por 100 por mujeres y niños, y se caracterizó como en años anteriores, puesto que ello constituye nota típica del éxodo canario, por ir contratados y con colocación determinada los emigrantes y al amparo de sus familiares ya establecidos en Ultramar; finalmente, la masa emigratoria no se componía de desvalidos, sino de gente que debía tener relativo bienestar"*. Consejo Superior de la Emigración. Nuestra emigración por los puertos españoles en 1917, Características y modalidades del éxodo. Madrid, 1918 p.442, citado por. Macías Hernández, A.M. Un siglo de emigración canaria, 1830-1930 en Nicolás Sánchez Albornoz, (comp.), *La emigración en masa 1880-1930* Madrid: Alianza Editorial. p. 196.

⁵⁴ Exposición de motivos del RD de 8 de mayo de 1920.

⁵⁵ El RD de 4 de marzo de 1922, sobre reorganización administrativa, cambió la denominación a Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, experimentando una nueva reorganización por Real Decreto de 24 de diciembre de 1926.

establece la competencia exclusiva de la Inspección del Trabajo para verificar las infracciones de la norma, así como la competencia judicial para la imposición y ejecución de las sanciones propuestas.

El Reglamento provisional para el Servicio de Inspección⁵⁶, que desarrolla la Ley, incluye novedades tan significativas como el reconocimiento de la presunción de certeza de las actas de inspección y el procedimiento de tramitación de las propuestas de sanción ante los Juzgados de Primera Instancia. Pero quizá la novedad más relevante se halle en la Disposición adicional de la indicada Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, que extiende la exclusividad de la actuación inspectora "a las diferentes disposiciones legales de carácter social". Con ello, si bien no se pone fin a las Comisiones Inspectoras de las Juntas Locales, sí resulta reforzada la eficacia de la actuación de los inspectores del IRS, lo que significó variar el perfil inspector, potenciando su capacidad coercitiva en sustitución del papel pedagógico-social que había caracterizado sus inicios⁵⁷, representando una muestra significativa de ello el mandato de que *"siendo el Inspector del Trabajo un órgano activo de difusión y propaganda de las Leyes tutelares, siempre que realice un servicio de visita llevará consigo, además de la documentación necesaria, varios impresos de Leyes y Reglamentos, dejando en cada centro, mediante recibo, los ejemplares que juzgue pertinentes"*⁵⁸.

La posición de la Segunda República española se caracteriza por la importancia que concede a la misión de la inspección laboral. El art. 15. 1ª de la Constitución de la República, de 9 de diciembre de 1931⁵⁹, establece que *"La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales"*, lo que, en opinión de Montoya Melgar⁶⁰, constitucionaliza la función de la Inspección de Trabajo.

La valoración republicana de la Inspección del Trabajo, residenciada en el Ministerio de Trabajo y Previsión, queda patente en la aprobación de su

⁵⁶ RD de 21 de abril de 1922, aprobando el Reglamento provisional para el servicio de inspección de las leyes de carácter social. Gaceta de Madrid núm. 91, del 22.

⁵⁷ VALLÉS MUÑO, D. El Ministerio de Trabajo 1920-1923: iniciativas normativas relevantes. Corporativismo, casas baratas e Inspección de Trabajo. *IUS Labor* 2/2020; p. 149-159.

⁵⁸ Marv J. Manual del Inspector del Trabajo.1918. Instrucciones, art. 11, p. 22.

⁵⁹ Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. extraordinario de 9 de diciembre de 1931.

⁶⁰ MONTOYA MELGAR, A. ob. cit., p. 369.

reglamento de funcionamiento, competencias y procedimiento sancionador⁶¹, en el que la competencia sancionadora pasa de los juzgados a los inspectores regionales, y en la confirmación de su competencia en materia de jornada y accidentes de trabajo en la industria, con salvedad de las cuestiones técnicas de policía minera.

El Decreto de 9 de mayo de 1931, que establece el Reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo, es un ejemplo de la legislación social durante la II República, en un intento de dar respuesta a los graves conflictos sociales de la etapa anterior.

El estatus jurídico -selección y designación- de los inspectores no experimenta variaciones significativas ya que el nuevo Reglamento⁶² prácticamente reproduce el régimen de personal del anterior: los nombramientos se efectúan por el ministro de Trabajo y Previsión a propuesta del Consejo de Trabajo, aunque, poco después *"los funcionarios de la Inspección del Trabajo podrán ser separados de sus cargos y declarados cesantes discrecionalmente por el ministro de Trabajo y Previsión"*⁶³, lo que desembocó en la sustitución de la estructura del servicio de inspección y el cese provisional de todos sus efectivos⁶⁴, y su sustitución por una nueva estructura organizativa basada en las Delegaciones de Trabajo.

El Reglamento para las Delegaciones Provinciales de Trabajo de 23 de junio de 1932⁶⁵, dictado en desarrollo de la Ley de 13 de mayo del mismo año⁶⁶, contiene la nueva organización del Servicio de la Inspección de Trabajo, así como sus funciones, ejercicio, procedimiento y sanciones, lo que representa el desarrollo reglamentario de una ley no específica para la Inspección.

Dicho Reglamento configura la nueva estructura del Servicio de Inspección compuesta por el Servicio Central, el Inspector y Subinspector generales, inspectores provinciales y auxiliares. Además, forman parte del mismo, los

⁶¹ D. de 9 de mayo de 1931. Gaceta de Madrid núm. 132, del 12.

⁶² D. de 9 de mayo de 1931 (Ya citado).

⁶³ Art. 11 modificado por D. de 26 de enero de 1932. Gaceta de Madrid del 28.

⁶⁴ Orden el Ministerio de Trabajo y Previsión de 29 de junio de 1932. Gaceta de Madrid del 30.

⁶⁵ Gaceta de Madrid del 24 de junio.

⁶⁶ Ley de 13 de mayo de 1932, organizando en cada provincia, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión, una Delegación provincial de Trabajo. Gaceta de Madrid núm.470 del 15.

delegados provinciales de trabajo, que dirigen las inspecciones provinciales, y los vocales inspectores de los Jurado Mixtos, y, en su caso, las delegaciones del Consejo de Trabajo⁶⁷.

El Reglamento citado, establece las condiciones que habrán de reunir quienes aspiren a los cargos de Inspectores provinciales o auxiliares y establece la regulación de los concursos-oposiciones para proveer las plazas de los Inspectores provinciales de trabajo, a los que se podían presentar los funcionarios que habían sido cesados.

En desarrollo de las previsiones establecidas en el Reglamento, el primero de julio de 1932 se convoca el primer concurso oposición para proveer la plaza de inspector provincial de trabajo, al que pueden presentarse, gozando de derecho preferente, tanto los delegados de Trabajo como los Inspectores regionales y provinciales de Trabajo⁶⁸.

El proceso de selección constaba de cuatro ejercicios, uno de ellos, oral, y la posibilidad de un quinto ejercicio práctico, en forma de realización de una visita a una empresa. Para las plazas de auxiliares y ayudantes de inspección no se exige titulación universitaria y se da preferencia a los obreros con experiencia inspectora. El resultado de la convocatoria es el nombramiento de 52 inspectores provinciales, entre ellos una mujer⁶⁹, y 162 inspectores e inspectoras auxiliares.

La última reforma de la estructura del servicio de la Inspección del Trabajo durante la República se produjo en 1934, durante el periodo radical-cedista, durante el cual se unifican las Delegaciones de Trabajo con las Inspecciones provinciales, situando al frente de las mismas a un Inspector-delegado, jefe de todos los servicios; se unifican los cuerpos de inspectores y delegados y

⁶⁷ Navarro López, C. y Viloría Fuentes, A... La Inspección de Trabajo en la Segunda República en Julio Aróstegui (ed.) *La República de los Trabajadores. La Segunda República y el Mundo del Trabajo*. Fundación Largo Caballero. 2006 p.230.

⁶⁸ La reforma impulsada por Largo Caballero para potenciar la Delegaciones Provinciales y cambiar las pautas de actuación del Servicio de la Inspección del Trabajo resultó "tormentosa", bajo la acusación de utilización política de las instituciones. Viloría Fuentes, A. *Las Delegaciones de Trabajo como instrumentos de la política social. (I) Introducción y primeros pasos: Largo Caballero (1931-1933)* Sociología del Trabajo, 102, 2023, p. 89

⁶⁹ Isabel Oyarzábal Smith.

se mantiene el cuerpo de inspectores auxiliares⁷⁰. Asimismo, se recortan las competencias de los Jurados Mixtos, al atribuir a la Inspección de Trabajo la competencia de verificar el cumplimiento de las leyes sociales, limitando la competencia de aquellos a “formular denuncias” ante los inspectores provinciales y sus Comisiones Mixtas a vigilar las condiciones de trabajo⁷¹.

El Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932, reconoce la competencia de la Generalidad en la ejecución de la normativa laboral, lo que implicaba la organización de los servicios necesarios para ejercerlo, entre ellos, las Delegaciones de Trabajo y la Inspección, sin perjuicio de la reserva de la capacidad del Gobierno de la República para supervisar su aplicación. Por Decreto de 2 de septiembre de 1933 se efectúa el traspaso, creando la Generalidad una estructura provincial análoga a la estatal. El Estatuto Vasco, aprobado por la Ley de 6 de octubre de 1936 establecía análogas previsiones. Estos traspasos, sin embargo, no se hicieron efectivos en aquel momento, aunque sí en 2009 y 2010, lo que es objeto de un capítulo específico de esta obra.

El Gobierno constituido tras las elecciones del 16 de febrero de 1936 deroga la regulación del bienio anterior, y restablece la vigencia de la normativa de los primeros años republicanos⁷². Esta normativa será de aplicación durante la Guerra Civil en la zona republicana.

En ella y en el transcurso de la guerra falleció en Madrid el 15 agosto de 1937 el General Marvá. Su trayectoria militar y su relación con los Gobiernos de la dictadura primo-riverista, habían provocado que, una vez retirado, su figura fuese cayendo en el olvido y hubiese de transcurrir mucho tiempo para el

⁷⁰ DD. De 12 y 30 de octubre de 1935.

⁷¹ Ley de Bases de 16 de julio de 1935, sobre Régimen de los Jurados Mixtos Profesionales. D. de 29 de agosto de 1935, aprobando el Texto Refundido de la legislación sobre Jurados Mixtos. Gaceta de Madrid, núm. 244, de 1 de septiembre.

⁷² Ley de 13 de mayo de 1932 y su Reglamento de 23 de junio, sobre Delegaciones Provinciales. (Ya citados)

reconocimiento de sus esfuerzos y aportaciones a la defensa de la seguridad y salud de los trabajadores y a la creación de la Inspección del Trabajo⁷³.

c. Creación del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.

Finalizada la Guerra Civil, se inicia el tránsito desde una estructura administrativa atípica a una cierta normalización administrativa. La Ley de 8 de agosto de 1939 hace renacer al Ministerio de Trabajo, del que se desgajan las funciones relacionadas con la actividad sindical que se sitúan en la Organización Sindical, dentro de la línea jerárquica del Movimiento.

Sólo unos meses después, el Régimen, mediante una Ley de 15 de diciembre de 1939, de la Jefatura del Estado, organizando el Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo, unifica en uno solo los diferentes cuerpos de inspección en el ámbito social, en base a una doble justificación. Por una parte, al considerar como competencia exclusiva del Estado la vigilancia de la normativa laboral, se vetaba la existencia de órganos de composición mixta, y, por otra, se pretendía aumentar la eficacia y conseguir un mayor rendimiento, lo que implicaba la integración en el nuevo Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo de las funciones y de casi todo el personal perteneciente a las Inspecciones del Trabajo, de Seguros Sociales y de Emigración⁷⁴.

El resultado de la integración de los diferentes cuerpos de inspección en el Cuerpo Nacional se refleja en el Escalafón de Inspectores del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, aprobado por Orden de 24 de noviembre de 1950, en el que, sobre un total de 204 efectivos, 35 ostentan la categoría de inspectores generales y 169, la de inspectores provinciales. En cuanto a su origen, la mayoría de los inspectores provinciales proceden de las oposiciones, mientras

⁷³ Un busto, en piedra, del General Marvá fue hallado abandonado en el sótano del Ministerio de Trabajo, a finales de la década de los cincuenta. (VELARDE FUERTES, J. Prólogo al libro de BORDONADO BERMEJO, J. El General Marvá y Mayer, creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo, p.17. En la actualidad, restaurado, ocupa un lugar destacado en la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁷⁴ Ley de 15 de diciembre de 1939, Organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE núm. 363, del 29. Art. Primero.

que 29 proceden de la Inspección del Trabajo, 11 del cuerpo de delegados de Trabajo y 7 de la Inspección de Emigración⁷⁵.

El número resultante es inferior, en casi 40 efectivos, al existente en los últimos años de la República, como consecuencia de las bajas derivadas de la Guerra Civil, el exilio y el proceso de depuración de la posguerra.

d. Tendencias centrifugas.

La creación del Cuerpo Nacional parecía haber puesto fin de forma definitiva a la coexistencia de diversos cuerpos de inspección en el ámbito social, sin embargo, la unificación no había sido completa, ya que, en el Servicio de Control e Intervención de Empresas, orientado al control del pago a la Caja Nacional por parte de empresas del abono de cuotas y pago de subsidios, el INP realizaba funciones de inspección con personal propio. Esta situación provocó la aparición de tensiones entre los inspectores de trabajo del Cuerpo Nacional y los interventores de la Caja Nacional de Subsidios Familiares. Para encauzarlas, se publica la Orden de 9 de octubre de 1943, sobre armonización de funciones de ambos colectivos⁷⁶, en la que se confirma la competencia y primacía del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo, prohibiendo a los interventores utilizar el Libro de Visitas, limitar su actuación a verificación de abono de cuotas y pago del subsidio y no poder formular requerimientos sino que del resultado de su actuación debería darse cuenta a la Inspección de Trabajo, con objeto de que ésta pudiera extender los requerimientos o actas correspondientes⁷⁷.

Con todo, la fractura más grave se produce con la creación de la Inspección Técnica de Previsión Social, creada por Decreto de 8 de noviembre de 1946

⁷⁵ MARTÍN LÓPEZ, E. Selección y formación de los inspectores de trabajo. En VV.AA. Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 2006 p.232.

⁷⁶ BOE número 289, de 16 de octubre.

⁷⁷ Rafael López Parada considera muy relevante la Orden por marcar la pauta que se seguiría en relación con supuestos análogos posteriores, como los Interventores CYE, los controladores de seguridad Social, controladores del INEM, controladores Laborales, Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y a partir de la Ley 54/2003, técnicos de las unidades de seguridad y salud de las CC.AA. en En VV.AA. Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid 2006, p.197.

y consolidada en 1948 como Cuerpo Nacional de la Inspección Técnica de Previsión Social⁷⁸, con la función de control de los seguros sociales por las distintas entidades gestoras, mutualidades y cajas.

Esta situación refleja el arraigo de la tradición de contar con cuerpos de inspección sectoriales, en especial cuando la materia -Seguridad Social- y los responsables gestores, en este caso el Instituto Nacional de Previsión (INP), cuentan con fuerza y respaldo político para hacerlo.

El "statu quo" se mantiene hasta que, a partir de 1957, como consecuencia del predominio en el Gobierno de una orientación económica contraria al proteccionismo aislacionista, personificada por ministros "tecnócratas"⁷⁹, se favorece la adopción de modelos de gestión más eficientes tanto en el sector privado como en la Administración pública, necesarios para abordar una situación legal y socialmente cada vez más compleja, como consecuencia de la ampliación de la normativa laboral y el desarrollo de un sistema, aunque rudimentario, de protección social⁸⁰.

1.3. La legislación sobre la inspección de trabajo durante la dictadura franquista: las leyes de 1939, 1962 y los Reglamentos de 1971.

1.3.1. La Ley de 15 de diciembre de 1939.

Algunos de los rasgos que configuran el actual sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comenzaron a perfilarse en las normas reguladoras del servicio de inspección promulgadas durante la dictadura franquista, en

⁷⁸ Ley de 4 de mayo de 1948.

⁷⁹ Entre ellos suelen destacarse a los ministros a Mariano Navarro Rubio, en Hacienda, Alberto Ullastres, en Comercio y Laureano López Rodo, en Presidencia y responsable de Administraciones públicas.

⁸⁰ RAMIO, C., *La reforma de la Administración Pública en España: la ineludible transformación que nunca llega*. En Informe sobre la Democracia en España: el país frente al espejo. Alberto Penedés de la Cruz (dir.), Amuitz Garmendia Madariaga (dir) 2022 p. 19.

particular durante el segundo periodo -1962-1975-, calificado como franquismo desarrollista o tardofranquismo⁸¹, que, en esta materia, al contrario de lo que sucedió en el ámbito de la normativa emigratoria, supuso una ruptura con la legislación precedente.

La Ley de 15 de diciembre de 1939⁸², primera norma con rango de ley dedicada exclusiva y específicamente a la Inspección del Trabajo, aunque de contenido limitado, contiene como principales aportaciones la concepción del Servicio de la Inspección como Cuerpo Nacional, la unificación de todas las competencias en dicho Cuerpo y la configuración de una estructura provincial "bajo las órdenes de un jefe subordinado directamente al Servicio Central de la Inspección"⁸³, que es el encargado de ordenar las actuaciones inspectoras y supervisar su funcionamiento.

El Servicio de Inspección se incardina en el ámbito de la Dirección General de Trabajo de la que depende. Su estructura está compuesta por el Servicio Central y los jefes provinciales de la Inspección, como centros directivos. En el plano técnico figuran los Inspectores Generales, los inspectores provinciales y los subinspectores. El personal auxiliar y subalterno es asignado por la Dirección General de Trabajo. El papel de ésta es tan relevante que el nombramiento del jefe del Servicio Central es efectuado por el ministro de entre los inspectores generales a propuesta de la Dirección General de Trabajo. Por lo demás se mantiene la independencia operativa de la Inspección mientras que la capacidad de sanción se mantiene en las Delegaciones de Trabajo.

La creación del nuevo Cuerpo Nacional de Inspección, al que se le atribuye en exclusiva el ejercicio de la función de vigilancia y exigencia del exacto cumplimiento de las Leyes reguladoras del trabajo⁸⁴, como propia e indelegable, representa una ruptura con la tradición, existente desde los orígenes de la legislación social, de que la función fiscalizadora fuese compartida con órganos de composición social, como los tribunales industriales o los jurados mixtos.

⁸¹ FUENTES, J. F. *Prensa y política en el tardofranquismo (1962-1971). La rebelión de las élites*. Universidad Complutense. Revistes Científiques de la Universitat de Barcelona.

⁸² Ley de 15 de diciembre de 1939, organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE núm. 363, del 29 de diciembre.

⁸³ Ib. art. Tercero.

⁸⁴ Id. Exposición de motivos, párrafo 1º.

El nuevo Cuerpo, de estructura provincial y subordinación a un Servicio Central, es tributario no solo de las competencias de las antiguas inspecciones del Trabajo y de Seguros Sociales, sino de las tareas de asesoramiento e información sobre el cumplimiento de la normativa laboral, si bien con un énfasis menor que el que caracterizaba a sus fundadores.

Entre los cometidos que se encomiendan al nuevo Cuerpo figuran los relativos al cumplimiento de la normativa reguladora del trabajo, sin ningún tipo de restricción, así como de las leyes de Previsión Social (art. 2 a) y b), mientras que en relación con el ámbito migratorio se señala: "*vigilancia de las leyes que se dicten sobre colocación obrera y empleo de extranjeros*" (art. 2º e) e "*inspección de las Leyes reguladoras de la Migración*" (art. 2º h), lo que induce a presumir que el enfoque dominante en materia de inmigración se circunscribe al impacto en el mercado de trabajo mientras que en "emigración", parece referirse a la normativa de aplicación a los emigrantes, con el enfoque que se había aplicado en el pasado a la emigración en masa a ultramar.

Por otra parte, la fusión de las inspecciones sectoriales -de leyes laborales, de seguros sociales y de emigración- en un solo Cuerpo de todas las funciones inspectoras está motivada, según se refleja en la norma, por la economía de gastos y una mayor eficiencia del servicio. Otros motivos, aunque no se indican, se derivan de la situación: los flujos emigratorios hacia ultramar habían cesado y, dado el retroceso demográfico producido por la Guerra Civil, la política oficial era contraria a favorecer el éxodo de recursos humanos. En cuanto a la inspección de los Seguros Sociales, no habiéndose producido el tránsito hacia un sistema de Seguridad Social, la puerta no quedaba cerrada por completo, sino entornada, de forma que pronto aparecerían inspecciones sectoriales específicas⁸⁵.

Por último, se sugiere una razón que, con el devenir de los años, se convertirá en uno de los puntos fuertes del sistema español de la Inspección de Trabajo: la unicidad de actuación en "*atención que ello siempre supone por parte de los jefes de industrias o centros de trabajo*"⁸⁶. Este enfoque refuerza la convicción de que, tanto desde el punto de vista interno del sistema resulta mucho más

⁸⁵ Ley de 4 de mayo de 1948 por la que se constituye el Cuerpo Nacional Técnico de la Administración General del Estado, "Inspección Técnica de Previsión Social", dependiente del Ministerio de Trabajo. BOE núm. 126, de 5 de mayo.

⁸⁶ Ley de 15 de diciembre de 1939 Preámbulo. Último párrafo. (Ya citada).

eficiente que un solo inspector sea competente en todas las materias del orden social, como que desde el punto de vista empresarial resulta más simple y rentable una actuación única que múltiple.

Se regulan de forma sucinta las formas de ingreso en las diversas categorías de inspectores y subinspectores, predominantemente mediante concurso oposición, aunque dejando hueco a las preferencias derivadas de la participación en el bando vencedor de la Guerra Civil⁸⁷, así como las formas de ascenso, en las que se combinan los méritos y la antigüedad con sesgos de promoción militar, derivada de la atmósfera dominante en la época.

En cuanto al régimen jurídico, éste se equipará al del resto de los funcionarios civiles, estableciéndose de forma general las incompatibilidades con su función.

Uno de los objetivos esenciales de la Ley era fijar las plantillas, que servirán de base para el escalafón del Cuerpo de Inspección de Trabajo, que se cifra en 129 inspectores, en sus seis clases, y 160 subinspectores en las dos clases propias⁸⁸, y que parece basado tanto en las consecuencias de la fusión de los diferentes cuerpos como por las disponibilidades presupuestarias.

Aunque el plazo legal para dictar el Reglamento de la Ley de 1939 era de cuarenta días⁸⁹, su publicación se demoró más de seis meses, si bien tiene una amplia extensión, en contraposición al sucinto texto de la Ley, y una vocación de globalidad, al regular tanto los aspectos orgánicos como los procedimentales.

1.3.2. La Ley 39/1962, de 21 de julio.

La Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, ha sido considerada como el punto de partida de la actual ITSS⁹⁰, a pesar de que la exposición de motivos la cobija bajo las premisas del Fuero del Trabajo. Lo cierto es que la norma, nacida en un contexto muy lejano a la normativa

⁸⁷ Ib. art. Sexto Párrafo tercero.

⁸⁸ Ib. Anexo.

⁸⁹ Decreto del Ministerio de Trabajo de 13 de julio de 1940, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo. BOE núm. 223, de 10 de agosto.

⁹⁰ ILLUECA BALLESTER, H. "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social" Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum 27, 2021, p. 221.

fundamental del Régimen franquista, refleja las contradicciones entre la voluntad de dar respuesta a las exigencias de una nueva realidad económica y los condicionantes del “régimen”.

El contexto sociopolítico de 1962 no era comparable al de 1938, cuando se publicó el Fuero. En el plano económico la aprobación del Plan de Estabilización en 1959, suponía el abandono de la autarquía, y el apoyo a un proceso de modernización de las estructuras productivas y administrativas.

La exposición de motivos de la Ley se hace eco de esta situación de mejora del nivel de vida, resaltando el papel jugado por la Inspección de Trabajo como *“punta de vanguardia en la incesante lucha hacia los objetivos ... de la política laboral española”*⁹¹.

Asimismo, en el plano político, el pleno reconocimiento del Régimen en el ámbito internacional, con su admisión en las Naciones Unidas, llevó a una intensa ratificación de los convenios de la OIT, en particular el Convenio 81⁹².

Una de las medidas a la que se recurre, como ha sucedido con reiteración, consiste en simplificar la estructura administrativa, suprimiendo organismos y unificando cuerpos con la finalidad de hacer frente a un modelo excesivamente burocratizado y frecuentemente redundante.

En tal sentido se procede a la fusión de los Cuerpos de Inspección de Trabajo e Inspección Técnica de Previsión⁹³, como instrumento para que el Ministerio de Trabajo pueda llevar a cabo la vigilancia y control de la política laboral, que incluye no solo la normativa laboral, sino la de Seguridad Social, Emigración, Seguro de Desempleo, Universidades Laborales y ayudas laborales familiares, integrando a los inspectores técnicos de Previsión Social en el Cuerpo Nacional ⁹⁴.

La Ley atribuye al Ministerio de Trabajo la gestión de la función tuitiva estatal, que personifica la competencia exclusiva e indelegable del Estado como

⁹¹ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo, BOE núm. 175, de 23 de julio. Exposición de motivos Párrafo 3º.

⁹² Ib. Exposición de motivos “in fine”.

⁹³ En el ámbito del Instituto Nacional de Previsión se mantiene un servicio especial de Intervención, aunque con carácter auxiliar de la Inspección. Art. Séptimo.

⁹⁴ Disposición transitoria Primera de la Ley 39/1962. (Ya citada).

función de su soberanía, y como elemento clave la Inspección de Trabajo, como instrumento para la vigilancia y exigencia de cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral, en los ámbitos de la Ordenación del Trabajo, la Seguridad Social, Migraciones y Empleo, con la finalidad de lograr *"la armonía social y el progreso económico"*⁹⁵.

La Ley 39/1962 se mantiene fiel a la tesis de unificar en un solo Cuerpo de Inspección todas las competencias del ámbito laboral, de lo que es prueba el hecho de que, ante la creciente pujanza de la Seguridad Social, se proceda a la integración en el Cuerpo de Inspección del Trabajo al Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social⁹⁶.

Con ello se consagra un modelo de inspección unitaria y holística, tanto por el ámbito de actuación – art. 1º-, como material: ordenación del trabajo, Seguridad Social, migraciones y empleo -art. 2º-. Se conservan, por lo demás, algunas de las funciones históricas características, como las de asistencia técnica, mediación en los conflictos, además de la elaboración de estadísticas, conservación del registro de empresas y censos laborales y la confección de la Memoria anual de actividades, exigida por los convenios internacionales⁹⁷.

La función inspectora se atribuye a un Cuerpo Nacional Técnico de la Administración del Estado -art.15º-, con la estructura orgánica de inspectores técnicos generales, e inspectores provinciales, de primera, segunda, en ascenso y de tercera categoría en las respectivas escalas. En el mismo, se integran, aunque conservando sus especiales competencias y escalafón, el Cuerpo Nacional de Inspección Técnica de Previsión Social, mientras que, los miembros de la escala de inspectores provinciales de Trabajo, declarada a extinguir, continúan formando parte del Cuerpo Nacional y se les permite ingresar en la escala técnica.

El Cuerpo Nacional Técnico de la Inspección, adscrito al Ministerio de Trabajo desempeñará sus competencias en su totalidad -unidad de función- sin perjuicio de que puedan establecerse especialidades *"para mejor atender la complejidad de cuestiones...en determinados casos"*, que se remiten a un

⁹⁵ Ib. Art. Primero. Uno

⁹⁶ Ib. Disposición transitoria primera.

⁹⁷ Ib. Art. 3º.

desarrollo posterior⁹⁸. Todos sus miembros están sujetos al régimen general de los funcionarios públicos, con exigencias reforzadas para reforzar su imparcialidad e independencia en el ejercicio de su función.

El ámbito de actuación es, como consecuencia de la unificación de los diferentes cuerpos de inspección, muy amplio, de forma que, salvo atribución legal expresa a otros cuerpos de funcionarios públicos, se reconoce competencia general a la Inspección, siendo uno de los momentos en que actúa con mayor ímpetu la concepción centripeta de la función inspectora.

La influencia de haber ratificado el Convenio 81 de la OIT se aprecia en que se hace prioritaria la vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral sobre las restantes, al condicionar su realización a que no *"restrinja la autoridad o imparcialidad de los Inspectores en sus relaciones con los patronos y empresarios y con los trabajadores"*⁹⁹.

Una de las cuestiones que resultan más confusas en la norma y que distorsiona la actuación de la Inspección son las relaciones de la Inspección con la Organización Sindical Española (OSE). Su concepción unitaria y vertical, a la que de forma obligatoria estaban afiliados todos los trabajadores y empresarios¹⁰⁰, ya que, al no admitirse la contraposición de intereses entre "productores", denominación normalizada de los trabajadores, y empleadores, los conflictos colectivos laborales sean considerados "a priori" como conflictos de orden público.

Es precisamente la existencia de tal modelo de "representación" sindical¹⁰¹, por el que el papel de la inspección reviste determinadas peculiaridades, tales como colaborar en el asesoramiento sindical a los encuadrados en los diferentes sindicatos, así como velar por el cumplimiento de las obligaciones de las empresas respecto a sus representantes sindicales, lo que supone el reconocimiento de la inexistencia de un verdadero sistema de representación sindical y de defensa de los intereses de los trabajadores, a pesar de que las denuncias de los trabajadores tenían que canalizarse a través de los Enlaces

⁹⁸ Ib. art. 15º.

⁹⁹ Ib. art. 10.

¹⁰⁰ Ley de Bases de la Organización Sindical de 6 de diciembre de 1940. BOE núm.342, del 7.

¹⁰¹ A la Organización Sindical se le reconocen funciones de denuncia, de información y de solicitud de auxilio a la Inspección (Art. 5º)

sindicales o Jurados de empresas¹⁰². En este sentido, la Inspección de Trabajo vino de forma progresiva a suplir las aporías de una concepción sindical contradictoria, así como las carencias de una verdadera acción sindical en las empresas hasta la aparición y consolidación de un sindicalismo de clase.

En este contexto se subraya el carácter “técnico” de la Inspección de Trabajo, ejerciendo una influencia determinante en la elaboración de la normativa laboral, en particular, de las Reglamentaciones Laborales y Ordenanzas de Trabajo, normas que, en ausencia de una verdadera negociación colectiva, establecían las condiciones de trabajo sectoriales¹⁰³.

La misión asesora tradicional de la Inspección del Trabajo se transforma ahora en asistencia técnica, tanto en el ámbito privado -empresarios y trabajadores- como público -organismos y entidades de la Seguridad Social. También se mantiene la función de “mediación en conflictos laborales de carácter colectivo, complementando la acción de los organismos sindicales”¹⁰⁴.

En el terreno organizativo, las Delegaciones de Trabajo, creadas en mayo de 1932 bajo el mandato de Largo Caballero, como instrumentos esenciales para la aplicación de la política laboral del primer Gobierno republicano¹⁰⁵, se mantuvieron coexistiendo con los delegados provinciales de la OSE, no solamente como autoridad laboral desde el punto de vista administrativo sino como autoridad pública, sujeta a los Gobernadores civiles.

En una situación de dictadura, aunque se fuese paulatinamente atenuando con el debilitamiento del Régimen, la injerencia de las autoridades gubernativas en las tareas de la inspección constituía un riesgo real, sirviendo de salvaguardia de la actuación de la inspección la emisión y cumplimentación de órdenes de servicio, documento escrito, emanadas directamente de la Jefatura

¹⁰² L. 39/1962, art. 13. Dos: “Los Inspectores de Trabajo deberán recoger en todo caso la información de los Vocales del Jurado de Empresa y de los Enlaces sindicales y tendrán la facultad de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o de proponer un procedimiento”.

¹⁰³ Por Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de diciembre de 1992, BOE núm. 312, del 29, se prorrogaba la vigencia íntegra de 52 Ordenanzas y parcial de 7, mientras que se derogaban en su integridad 44 Ordenanzas.

¹⁰⁴ Ley 39/1962, art. 4º. D). (Ya citada).

¹⁰⁵ VILORIA FUENTES, A. Las Delegaciones de Trabajo como instrumentos de la política social. (II) Los Delegados en el ojo del huracán (1933-1936) 2023 *Sociología del Trabajo*, 103, p.58.

Provincial de la Inspección y a quien el personal inspector daba cuenta en el correspondiente informe del resultado de las mismas.

La Ley 39/1962, también consagra de forma clara y concisa, tanto el origen o causa de la actuación inspectora -art. 11º-, como los criterios -ante la ausencia de programación por objetivos- para la selección de las empresas o centros de trabajos a visitar¹⁰⁶.

La visita se consagra como forma principal de actuación, y el protocolo previsto para su desarrollo: entrada libre y sin preaviso, notificación a representantes del empresario y de los trabajadores -enlaces sindicales o vocales del Jurado-libertad para llevar a cabo la investigación, ordenar la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente, y extender una diligencia en el Libro de Visitas. Algunas de estas prescripciones se han mantenido en las Leyes ordenadoras posteriores en su expresión literal¹⁰⁷.

Se sigue manteniendo la opción, seriamente criticada durante el primer bienio de la II República por entender que era una muestra del acomodo e ineficacia de la Inspección, de formular advertencias y requerimientos en lugar de proponer sanciones, probablemente por tratarse de una práctica que gozaba de general aceptación.

El ingreso en el Cuerpo se efectúa por el sistema de oposición, y se establecen dos clases de inspectores -generales y provinciales- y tres categorías dentro de cada clase, lo que permitiría una cierta carrera profesional, aunque no desarrolla los procedimientos de ascenso o promoción.

Tras la ratificación por España del Convenio 81 de la OIT¹⁰⁸, relativo a la inspección de trabajo en la industria y el comercio, era vinculante para nuestro país el contenido del art.6: *“El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de*

¹⁰⁶ Ley 39/1962, art. 12º. (Ya citada)

¹⁰⁷ Art. 13º.

¹⁰⁸ El convenio 81 se ratificó por España por Instrumento de 30 de mayo de 1960 (BOE 4 de enero de 1961).

*servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida*¹⁰⁹.

En el artículo 7º se precisaba cómo debía garantizarse la independencia, señalando que *"A reserva de las condiciones a las que la legislación nacional sujete la contratación de funcionarios públicos, los inspectores del trabajo serán contratados tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones"*.

La LOIT/62 reguló por primera vez que el ingreso en el Cuerpo de Inspección Nacional de Trabajo se efectuaría por oposición (art.18) y en dicho artículo se regulaba también todo lo referente a las personas que podían concurrir y las titulaciones requeridas. En los arts. 16 y 17 se establecía que los miembros de dicho cuerpo estarían sometidos al régimen de la legislación general de funcionarios públicos, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia Ley.

En opinión de Martín López¹¹⁰ la convocatoria de oposiciones de mayo de 1963¹¹¹ inaugura una nueva etapa en la selección y exigencias de formación de los inspectores de trabajo, asumiendo lo que podría llamarse, el modelo de los cuerpos superiores de la Administración del Estado.

En la misma, los conocimientos teóricos, acreditados mediante la exposición oral ante el Tribunal, primaban sobre la experiencia profesional, lo que se traduce en una apertura a un colectivo más joven de origen universitario, en perjuicio de personal vinculado al Ministerio o a sus distintos servicios¹¹².

¹⁰⁹ El art. 8.1 del Convenio 129, ratificado por España en marzo de 1971, contiene idéntica regulación para la inspección en la agricultura, y añade en el apartado 2 que *"Cuando sea conforme a la legislación o a la práctica nacional, los miembros pueden incluir en su sistema de inspección de trabajo en la agricultura a agentes o representantes de las organizaciones profesionales, cuya acción completaría la de los funcionarios públicos"*, que habrían de gozar de idénticas garantías de estabilidad en sus funciones y estar a cubierto de toda influencia externa indebida.

¹¹⁰ Martín López, E. Selección y formación de los Inspectores de Trabajo. Publicación Conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 2006, p.234

¹¹¹ Orden de 6 de mayo de 1963 por la que se convocan oposiciones para cubrir veinte plazas de la Escala Técnica del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo. BOE núm. 115 del 14 de mayo.

¹¹² Martín López, E..Op. Cit. p. 235.

A partir de esta convocatoria, el temario experimenta variaciones no sustanciales. El número de temas supera ampliamente los doscientos, con una distribución casi igualitaria entre las materias específicas y las genéricas, aunque con ligero predominios de las primeras.

Los ejercicios prácticos consisten en la resolución de supuestos de Contabilidad y Estadística, y otro en dos supuestos de inspección de trabajo referido uno de ellos a una empresa y otro a una entidad de previsión social. Todo se completaba con un ejercicio de idiomas, de carácter optativo, como mérito complementario.

En cuanto a la estructura de la ITSS se crea la Inspección General de Trabajo, que a pesar de la denominación, se le asigna la categoría administrativa de "servicio", a la que se le encomienda las funciones propias de un centro directivo y de la autoridad central del convenio 81 de la OIT, a la que se le encomiendan, entre otras, las funciones tradicionales de elaboración de la estadística y la memoria anual. Se establece una doble dependencia: administrativa de la Subsecretaría, y funcional de las Direcciones Generales competentes por razón de la materia. Esta distinción entre dependencia orgánica y funcional resultará de gran utilidad en el futuro autonómico.

A nivel provincial, la Inspección de Trabajo se integra dentro la respectiva Delegación Provincial, aunque con *"la necesaria autonomía"*¹¹³, que se refleja en la exigencia de que los servicios que solicite el Delegado lo haga por conducto del Jefe de Inspección.

Como resumen, la Ley 39/1962 ofrece un balance híbrido. Por el contexto político en el que nace, contiene determinados elementos sin proyección futura como la influencia de una organización sindical obsoleta e inviable, así como su excesiva vinculación a las Delegaciones de Trabajo. Pero, por otra parte, el impulso de modernización interno y la influencia de los convenios de la OIT hacen que se implanten medidas que permiten su homologación a nivel internacional.

Finalmente, y esta es una aportación valiosa, esta norma permite no sólo mantener sino reforzar el modelo original, y de forma explícita plantea

¹¹³ Ib. Art. Vigésimo. Tres.

muchos de los rasgos y procedimientos que se reproducirán, con frecuencia literalmente, en normas posteriores.

Un aspecto relevante fue su vigencia, ya que se mantuvo en vigor, con las adaptaciones derivadas de modificaciones normativas, hasta 1997, es decir casi una década después de aprobada la Constitución Española actual y más de veinte años después de la muerte de Franco.

1.3.3. Los Reglamentos de 1971.

La Ley 39/1962, no fija un plazo para llevar a cabo su desarrollo reglamentario y, en consecuencia, se mantuvo en vigor el Reglamento de la Ley de 15 de diciembre de 1938, publicado por D. de 13 de julio de 1940.

Esta anomalía procedimental se corrigió, mucho tiempo después, mediante la publicación de los DD. 2121/1971, y 2122/1971, ambos de 23 de julio, por los que se aprueban los Reglamentos del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo y de la Inspección de Trabajo, respectivamente¹¹⁴. La justificación del desglose normativo entre Cuerpo de Inspección y Reglamento de Inspección, se fundamenta, por una parte, en la adecuación de los efectivos, procedentes de orígenes diversos, al estatus de los cuerpos especiales de los funcionarios públicos, y, por otro, se pretende “una mayor estabilidad normativa” al diferenciar los aspectos estatutarios de los funcionarios de los relativos a los procedimientos de actuación¹¹⁵.

La formación de un Gobierno dominado por ministros “tecnócratas” vinculados al “Opus Dei” en octubre de 1969, entre los que figuraba Laureano López Rodó, catedrático de Derecho Administrativo, impulsó, entre las medidas de reforma económica y apoyo al desarrollo, una profunda reforma de la Administración Pública¹¹⁶, que se tradujo, entre otras medidas en la regulación del procedimiento administrativo especial en el ámbito de la actuación

¹¹⁴ Ambos Decretos se publicaron de forma consecutiva en el BOE núm. 226, de 21 de septiembre de 1971.

¹¹⁵ Exposición de motivos del D.2122/1971. BOE núm. 226, de 21 de septiembre.

¹¹⁶ En 1958 promueve la creación de la Escuela Nacional de la Administración Pública

inspectora¹¹⁷, y muy poco tiempo después con la aprobación de los dos reglamentos de desarrollo de la Ley 39/62.

a. El Reglamento del Cuerpo Nacional

La Ley pone el énfasis en el Cuerpo Nacional de Inspección, al que dota de una cierta sustantividad y autonomía respecto a la función inspectora, lo que se traduce en la publicación del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.

Este Reglamento trae su justificación de lo dispuesto en el art. 16 de la Ley 39/1962, que disponía que los miembros del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo se hallaban sometidos, con carácter general, al régimen general de funcionarios públicos. Además, su antigua regulación devenía de una Ley reguladora, ya derogada, y debía adaptarse a las disposiciones relativas a los Cuerpos Especiales contenidas en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 7 de febrero de 1964.

En cuanto al proceso de reclutamiento el art. 7 del Reglamento señalaba que *“La selección para el ingreso en el Cuerpo se realizará mediante oposición, a la que podrán concurrir los españoles seculares de uno u otro sexo mayores de veintiún años, que estén en pleno disfrute de sus derechos civiles, que acrediten estar en posesión de título universitario o de Escuela Técnica Superior y que no padezcan defecto físico o enfermedad que impida el ejercicio de las funciones inspectoras, a cuyo efecto podrá exigírseles por el Tribunal calificador un reconocimiento médico”*.

Y en el artículo 9, apartado dos se indicaba que *“La Oposición constará de los ejercicios técnicos y prácticos determinados en la convocatoria que se realizará con arreglo a los programas insertos en el «Boletín Oficial del Estado. Y en el apartado tres que en dichos programas se incluirían, en todo caso, las materias de Sociología, Derecho Privado y Público, Economía, Estructura Económica, Contabilidad, Estadística, Derecho sustantivo del Trabajo, Seguridad e Higiene en el Trabajo, Seguridad Social, Organización y Servicios y Procedimientos laborales*

¹¹⁷ Decreto 1137/1960, de 2 de junio, sobre procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de Leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social. BOE núm. 148, de 21 de junio.

Esta convocatoria marca la pauta para las exigencias de selección de inspectores a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX, introduciéndose diferencias menores en cuanto a la composición y amplitud del programa, o el orden y forma de los ejercicios, pero de impacto no menor para los opositores, que veían como el esfuerzo en su preparación se veía afectado por estas modificaciones.

Desde el año 1978, las convocatorias incluían tanto plazas del turno de acceso libre como de oposición restringida, en cumplimiento de lo ordenado en la disposición adicional segunda de la ley 70/1978, de 20 de diciembre, de reconocimiento de servicios previos en la Administración Pública¹¹⁸.

En el resto de las materias el Reglamento del Cuerpo de la Inspección no ofrece particularidades relevantes y fue modificada por las reformas introducidas por la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, por lo que, a pesar de las adaptaciones sufridas, se mantuvo en vigor hasta marzo de 2000¹¹⁹.

Las convocatorias para cubrir las plazas de inspectores de trabajo y Seguridad Social que se realizaban hasta el año 1995 mantienen en lo fundamental los temas y los ejercicios, dos orales y dos escritos, pero uno de estos últimos, el de los supuestos de inspección relacionados con el programa de los ejercicios orales, se realizaba posteriormente lectura pública de los mismos.

En esta materia de selección de personal con función inspectora en la ITSS, merece destacarse la referencia a las mujeres inspectoras de trabajo, pues, como señala la que fue primera jefa de la Inspección Central de Trabajo, M^a Luisa Senabre Llabata,¹²⁰ hasta que se aprueba la Ley 56/61, de 22 de julio de 1961, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer¹²¹, estas no pudieron acceder a esta función dado que las convocatorias para proveer las plazas exigían como requisitos “ser español, varón, ser mayor de 23 años...

¹¹⁸ BOE núm. 9, de 10 de enero de 1979.

¹¹⁹ Disposición derogatoria única del RD 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 (ROFIT), BOE núm. 40, del 16 de febrero.

¹²⁰ SENABRE LLABATA, M. LUISA. *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*, Págs. 515 y . MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2006.p. 518.

¹²¹ BOE núm. 175, de 24 de julio de 1961.

¹²². No obstante, señala, hasta 1977 los tribunales de oposiciones siguieron estando formados exclusivamente por hombres, de 1964 a 1974 solo ingresaron 18 mujeres de las 233 plazas cubiertas y de 1975 a 1985 ingresaron 77 mujeres de las 398 plazas cubiertas. Hasta 1971 "no hubo forma de ser seleccionadas para acudir a cursos de formación pese a los requerimientos efectuados". Tenían limitaciones en el acceso al máximo nivel de las retribuciones variables como los incentivos (ahora productividad), y, como termina por señalar María Luisa Senabre que *"en el ámbito de los nombramientos de libre designación: hasta 1976 no recayó sobre una inspectora el nombramiento para desempeñar el cargo de Delegado de Trabajo"*.¹²³

b. El Reglamento de la Inspección de Trabajo.

Mayor trascendencia cabe atribuir al segundo de los Reglamentos, que por su contenido e impacto merece situarse en primer lugar. Se trata del Reglamento de la Inspección de Trabajo, aprobado por D. 2122/ 1971, que, al contrario que el anterior no se refiere a los aspectos orgánicos sino a los operativos, no al Cuerpo sino a la función inspectora.

La exposición de motivos reproduce sustancialmente la de la Ley 39/1962, pero añade como justificación del retraso en su publicación, la necesidad de desarrollar las funciones de la Inspección en materia de Seguridad Social, que había pasado de ser un conjunto de seguros a configurarse como un sistema¹²⁴.

El Decreto 2122/1971 justifica por último la división de los aspectos orgánicos con los de procedimiento en dos motivos: evitar un texto excesivamente prolijo y la mayor estabilidad normativa que se presume a estos últimos. Y aunque es cierto que la vigencia de ambos Reglamentos es la misma¹²⁵, la permanencia del Reglamento de la Inspección ha tenido una gran influencia en la normativa posterior, al tratarse de procedimientos y actuaciones especiales, a diferencia de los aspectos orgánicos que han ido perdiendo de forma paulatina su especificidad.

¹²² Poco antes se había ratificado el convenio 81 OIT, en enero de 1961, que establecía que las mujeres y hombres eran igualmente elegibles para formar parte del personal de inspección, sin perjuicio de que cuando fuera necesario, se podían asignar funciones especiales a inspectores e inspectoras.

¹²³ SENABRE LLABATA, M. LUISA , op. cit, p..522

¹²⁴ Ley de Bases 193/1963, de 28 de diciembre y su texto articulado de 1966.

¹²⁵ Ambos fueron derogados por el ROFIT en el año 2000. (Vid. nota 88)

El contenido del Reglamento reafirma el "*carácter unitario, exclusivo e indelegable*" de la misión de velar por el mejor cumplimiento de la legislación socio-laboral que compete a la Inspección de Trabajo¹²⁶.

De sus tres capítulos, el primero se dedicaba al objeto, ámbito y cometido de la Inspección, y consistía en desarrollar con gran amplitud y detalle los artículos correspondientes de la Ley del 62, mientras que el capítulo segundo se dedicaba a las actuaciones y facultades de los inspectores, destacando la propia iniciativa como motivo principal de su actuación.

Esta valoración máxima de la propia iniciativa será una característica profundamente enraizada en la organización, hasta el punto de que el cambio a actuar por objetivos y a través de campañas programadas chocó con la inercia de una forma de actuación que se consideraba esencial y específica del Cuerpo.

Merece detenerse en la pérdida de relevancia de la Organización Sindical, cuyas funciones aparecen, al contrario del resto de las materias, reducidas en vez de ampliadas. El declinante papel de la Organización Sindical tiene un evidente reflejo en la evolución de la conflictividad laboral, así en 1971 se registraron 500 conflictos -huelgas- con una pérdida de unos 5 millones de horas de trabajo, mientras que en 1975 el número de huelgas ascendió a 3.000 y las horas perdidas se cifraron en más de 15 millones¹²⁷. A esta situación trató de ponerse coto con la regulación de los conflictos colectivos de trabajo¹²⁸ y la potenciación de los procedimientos de conciliación o mediación dentro de la Organización Sindical, que produjo efectos contrarios a los previstos en la norma al potenciar la actuación de la Inspección, que debía ejercer su función de mediación en los conflictos en un contexto de represión política y sin interlocución formal fiable en el ámbito sindical.

El capítulo tercero, dedicado a la Organización de la Inspección, regula con detalle el papel de la Inspección Central, que, aunque mantiene la condición de servicio, su asimilación a los cometidos de la Autoridad Central de los

¹²⁶ D. 2122/1971, Art Uno, párrafo primero. (Ya citado)

¹²⁷ ORTEGA VICTORINO, Problemática Laboral y Sindical 1971-1972. *Revista de Fomento Social*. 1972, núm. 105 (ene-mar) p. 38

¹²⁸ Decreto-Ley 5 /1975 de 22 de mayo y D 1376/1970, de 22 de mayo de 1970, sobre conflictos colectivos de trabajo. BOE núm. 127, de 28 de mayo.

Convenios de la OIT, lleva a reconocerle competencias superiores incluso de las propias de una subdirección general.

En el ámbito provincial, las Inspecciones, con carácter unitario y autónomo, dependen de un Inspector-jefe de las mismas, que es el conducto por el que se cursan las órdenes de servicio a los funcionarios actuantes¹²⁹.

Entre los cometidos de los jefes provinciales de Inspección figura, al igual que entre los del Jefe de la Inspección Central, confeccionar el resumen estadístico general de las actuaciones y redactar una memoria anual¹³⁰

Por último, se regula la composición y funciones del Consejo Asesor de la Inspección, un órgano consultivo del Ministerio para los temas de la Inspección, cuya escasa influencia ha provocado que no haya tenido continuidad en la normativa posterior.

A la vigencia de la Ley del 62 tras la constitución de 1978, contribuyó de forma decisiva la publicación de los Reglamentos, que representan un enfoque distinto al que inspiró la Ley, y de alguna forma, están fuera de sus límites.

¹²⁹ D. 2122/1971, Art. 30 y 31. (Ya citado).

¹³⁰ Ib. arts. 28. Doce y 31. Quince.

2. Cometidos de la función inspectora

2.1. Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social: independencia técnica.

2.1.1. Introducción.

Desde su creación se han asignado a la Inspección del Trabajo diversas misiones. La primera y prevalente, de forma que no puede resultar perjudicada por ninguna de las restantes, es la vigilancia del cumplimiento de la legislación social y la corrección de las infracciones detectadas. Junto a ella existen otras dos complementarias: la de informar a empresarios y trabajadores sobre los requerimientos normativos, especialmente relevante cuando los medios de acceder a la información eran escasos, y la función asesora, en el sentido de facilitar el cumplimiento de las normas.

Otro espacio para el ejercicio de la función inspectora consiste en facilitar la convivencia laboral y colaborar en la solución de las tensiones inherentes a las relaciones laborales. Por ello, de forma constante, y siempre que no perjudique a la necesaria neutralidad ni independencia de su actuación, se ha reconocido la función de conciliación, mediación e incluso arbitraje en los conflictos laborales.

Los Inspectores de Trabajo no son ni han sido los únicos operadores jurídicos en el ámbito laboral, y, sin duda, tampoco los más importantes: organizaciones de trabajadores y empresarios, juzgados y tribunales sociales y autoridades laborales han compartido un escenario en el que los distintos actores han venido colaborando.

De todos los rasgos distintivos de la Inspección hay algunos de carácter esencial: la vigilancia del cumplimiento de la normativa y la propuesta de sanción en caso de infracción de la misma y la independencia técnica para llevar a cabo esta misión. Estas señas de identidad no surgieron con la creación de la Inspección, sino que se han ido conformando a lo largo de su historia.

2.1.2. Función inspectora: ¿exclusiva o compartida?

La función inspectora ha ido evolucionando a lo largo de su recorrido histórico. Su configuración es resultado tanto de las concepciones teóricas y sistemas políticos en los que se incardina, como de los medios de que dispone para llevar a cabo su función.

En sus inicios, dados su orígenes en el Instituto de Reformas Sociales (IRS), el objetivo esencial era garantizar que la intervención de los poderes públicos en la vida económica se llevase a cabo de una forma eficaz¹³¹, para ello, se consideraba necesario utilizar tres instrumentos.

El primero, una legislación social que impidiese los abusos de los que era víctima la clase trabajadora, especialmente algunos de los colectivos más vulnerables, como niños y mujeres, estableciendo limitaciones en algunos de los elementos básicos de la contraprestación laboral, como la duración de la jornada o el descanso semanal, y paliase las consecuencias de los efectos y los daños producidos por el trabajo en su salud o su formación.

El segundo consistía en un servicio de inspección, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de la normativa en los centros de trabajo y dar cuenta de la situación productiva real existente en las empresas de forma que sus informes permitiesen a las autoridades la adopción de soluciones adecuadas.

La tercera medida, derivada de la naturaleza reformista del IRS, era favorecer la posibilidad de alcanzar acuerdos entre organizaciones empresariales y obreras, en órganos de composición paritaria, con funciones tanto preventivas de los conflictos como resolutorias de los mismos.

Con ello, a la Inspección del Trabajo le fueron conferidas desde el principio cuatro misiones: información y asesoramiento a empresarios y trabajadores sobre el contenido de la legislación, mediación en los conflictos, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa y propuesta de sanción de las infracciones.

De todas las misiones encargadas al servicio de la Inspección del Trabajo, la primera, es decir, la asesora e informativa, es la que resultó menos problemática para su cumplimentación aunque de más dudosa eficacia, ya que, los informes de los inspectores no se limitaban a reflejar la situación de las empresas que

¹³¹ Es lo que se ha denominado "intervencionismo científico"

visitaban, sino que se extendían en dar cuenta de su propia actuación, de las dificultades para llevarla a cabo, de la falta de medios y apoyo, y de los obstáculos para cumplirla¹³².

Según el artículo 24 del Reglamento de 1 de marzo de 1906, los Inspectores del Trabajo estarán obligados a recoger, en el ejercicio de su cargo, cuantos datos estadísticos puedan procurarse para el conveniente estudio de las condiciones de ejecución de las leyes protectoras del trabajo y su perfeccionamiento; bien entendido que estos datos no habían de solicitarlos como favor del industrial, ni su adquisición había de distraerles de su principal cometido: la función inspectora. A pesar de que en la etapa inicial de su historia, la misión básica de la Inspección se caracterizó como primordialmente "persuasiva"¹³³, en línea con la orientación marcada por Marvá, ya que un objetivo básico era "que se cumpliese el espíritu de la Ley sin perjudicar a la industria"¹³⁴, a lo que contribuía tanto la misión "preventiva" de incumplimientos de las normas como la "didáctica", (en el sentido de resolver las dudas sobre su aplicación, en relación con las deficiencias e incumplimientos en las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo), el Reglamento de 1906 eximía a los Inspectores de hacer indicaciones "*sobre las disposiciones de detalle para la seguridad e higiene que habrá de adoptar para estar de acuerdo con la ley*"¹³⁵, no era menos cierto que habían de estar capacitados para detectar tanto las deficiencias existentes como para valorar si las medidas adoptadas eran adecuadas.

¹³² "A pesar del escaso apoyo que en general se presta a los Inspectores por parte de las Juntas y otras entidades, y no obstante la apatía de las Autoridades, que consideran a la Inspección del Trabajo con fines más políticos que sociales, las Leyes obreras se van cumpliendo de más en más cada día, y los progresos de la Inspección son, aunque lentos, firmes y seguros", Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1918. Instituto de Reformas Sociales. Dirección General del Trabajo e Inspección. Madrid. Sobrinos de la Suc.. de M. Minuesa de los Ríos. 1920, p.6.

¹³³ Art 46 del Reglamento del Servicio de la Inspección del Trabajo, RD de 1 de marzo de 1906. Gaceta de Madrid del 4. Rect. el 6.

¹³⁴ Ib. art. 21: "*La misión de los Inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los Inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin despojarse de la autoridad que les es aneja e indispensable el cumplimiento de sus deberes. En sus visitas escucharán las quejas y reclamaciones que por todos se les hagan, haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y sus reglamentos*".

¹³⁵ Art. 20 del Reglamento de 1 de marzo de 1906. (Ya citado)

El procedimiento de actuación era único y continuado, de manera que la actividad persuasiva correspondía a la fase inicial de la actuación, de forma que, agotada la misma -art. 47 del Reglamento- se pasaba a formular un "apercibimiento", anotado en el Libro de Visitas, del que se levantaba acta, en el que constaban tanto las infracciones comprobadas como los plazos para su subsanación.

Incumplido el requerimiento en el plazo establecido en el mismo, se procedía a extender el acta de infracción, cuyo procedimiento, cuantía y autoridad, competente, gubernativa o judicial, dependía de la naturaleza de la normativa infringida.

En el primer reglamento de la Inspección del Trabajo figuran ya elementos que se han mantenido vigentes a lo largo del tiempo como la valoración punitiva de la reincidencia, la compatibilidad de responsabilidad administrativa y penal, la infracción por obstrucción, la posibilidad de cierre del "establecimiento", la existencia de procedimiento especial, sin sanción, en los establecimientos de Guerra y Marina y la excepción de la inspección técnica en las minas.

Por otra parte, los Inspectores del Trabajo no lucían un perfil jurídico que les inclinase a promover procedimientos sancionadores, que, por lo demás, tampoco gozaban de la certeza de ser confirmados por las autoridades administrativas o judiciales competentes para hacerlo.

Finalmente, durante bastante tiempo su estatus administrativo no les dotaba de la estabilidad e ingresos necesarios para entregarse sin reservas al cumplimiento de su misión, sino que se compatibilizaba con otras tareas dentro o fuera de la Administración¹³⁶.

En el primer Reglamento del servicio de la Inspección se conforman otros elementos característicos, que también se han mantenido a lo largo de su historia: el certificado o documento de identidad acreditativo del cargo, el ya citado "Libro de Visitas", el derecho a acceder de día o de noche a los centros de trabajo, la realización de "itinerarios" retribuidos, la obligación de sigilo

¹³⁶ Largo Caballero, F, declaraba a El Imparcial en mayo de 1931: "estos inspectores ejercían otras profesiones porque disfrutaban de un sueldo escasisimo, y, claro es, de esta forma no podían dar el rendimiento que el cargo requiere." Citado Citada por Viloría Fuentes, A. *La introducción de las Delegaciones de Trabajo como instrumentos de la política social de Largo Caballero (1931-1933), Carta de España on line*" NIPO: 121-21-001 p. 7.

sobre la información obtenida y la posibilidad de solicitar *"apoyo, concurso, auxilio y protección"* de las Autoridades civiles o militares para el desempeño de su cometido¹³⁷.

Con anterioridad al nacimiento del Derecho del Trabajo, con sus instituciones nucleares básicas como el convenio colectivo, e incluso a la creación de la propia Inspección del Trabajo, la inspiración reformista del IRS había amparado la creación de las Juntas locales y provinciales de Reforma Social, de composición híbrida y no totalmente pública, con funciones de inspección, especialmente necesarias, dada la inexistencia primero y la palmaria disparidad después, entre el personal inspector y la función de vigilancia encomendada, no tanto por razón de la materia sino por razones geográficas, dada la amplia extensión de las zonas a cubrir.

Esta medida, con limitado recorrido en su función inspectora, tanto por la decisión de poner fin a la tendencia de establecer en cada norma social de un procedimiento y unos agentes de inspección propios como por el progresivo incremento en el número de Inspectores del Trabajo, tuvo, sin embargo, mayor impacto en la misión de prevención y solución de conflictos entre empresarios y trabajadores, tanto individuales como colectivos, y revistió denominaciones diversas, como Comités Paritarios en la dictadura de Primo de Rivera o Jurados Mixtos durante la República, considerados especialmente idóneos para encauzar los problemas laborales, evitando que derivaran en conflictos de orden público.

Con la creación del Ministerio de Trabajo se pretendió organizar una estructura administrativa jerarquizada, agrupando y modificando la naturaleza de los diversos organismos existentes en el área sociolaboral, entre ellos el IRS, e integrando en su ámbito al Servicio de la Inspección de Trabajo.

Al modificarse la estructura y funciones del IRS en 1923, el Servicio de Inspección del Trabajo pasó a encuadrarse en la estructura del Ministerio de Trabajo como una Dirección General conjunta con la de Trabajo. La reforma pudo interpretarse como una potenciación del Servicio de Inspección, al contar con el respaldo del Departamento, sin embargo, la falta de consolidación del Ministerio, con la reiterada modificación de su perímetro competencial y la brevedad del mandato

¹³⁷ Arts. 29 a 34 del Reglamento del Servicio de la Inspección del Trabajo de 1906. (Ya citado)

de sus titulares, impidieron que cuajase una nueva estructura territorial¹³⁸. Por otra parte, al acentuarse la integración de la Inspección en la estructura del Ministerio aumentaba el riesgo de que fuese utilizada como un instrumento más de la actuación ministerial, con perjuicio a su independencia.

Por otra parte, Largo Caballero consideraba poco eficaz la labor que venía desempeñando la Inspección del Trabajo¹³⁹, por lo que se optó por soslayar el carácter “pedagógico” de su función y potenciar en cambio su capacidad sancionadora al eliminar, en los supuestos de infracción normativa, la necesidad de realizar un requerimiento previo y mantener el procedimiento sancionador dentro del ámbito administrativo laboral sin intervención de las autoridades locales o judiciales.

Se mantuvo, sin embargo, la habilitación de organismos paritarios -Jurados Mixtos-¹⁴⁰ para vigilar la aplicación de la legislación social mediante los vocales inspectores, con lo que, durante el periodo republicano, con algunas variaciones derivadas de la orientación política del Gobierno, la función inspectora resultó compartida con los agentes sociales-

La supresión completa de atribución de competencias inspectoras a órganos paritarios aparece en la norma que regula el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo¹⁴¹, en cuyo preámbulo se proclama como *“función propia y exclusiva del Estado, la vigilancia para exigir el exacto cumplimiento de las Leyes reguladoras del trabajo, ...sin que quepa por parte del Poder Público, delegación de sus atributos, a salvo de la colaboración que puede prestarle, como instrumento de su política económico-social, la Organización Sindical del Movimiento”*.

¹³⁸ Ministerio de Trabajo (1920-1922); Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria (1922-1928); Ministerio de Trabajo y Previsión (1928-1933); Ministerio de Trabajo, Sanidad y Previsión (1933-1935) Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad (1935-1936).

¹³⁹ Así se lo hizo saber al propio General Marv, con quien tenía una antigua relación, al manifestar a la prensa que “los Inspectores de Trabajo hagan cumplir con todo celo las leyes sociales”. La Libertad, 21 de abril de 1931. Citado por Vilorio Fuentes, A. LA INTRODUCCIÓN DE LAS DELEGACIONES DE TRABAJO COMO INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL DE LARGO CABALLERO (1931-1933). Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. p. 6.

¹⁴⁰ Ley relativa a los Jurados Mixtos, del trabajo industrial y rural, de la propiedad rústica y de la producción y las industrias agrarias, de 27 de noviembre de 1931. Gaceta de Madrid, núm. 332, del 28.

¹⁴¹ Ley de 15 de diciembre de 1939, organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE núm. 363, de 29 de diciembre de 1939

En la concepción orgánica que tenía la Dictadura franquista de las relaciones laborales, carecía de sentido la existencia de órganos mixtos para la solución de conflictos laborales, ya que, dada la “hermandad de todos los elementos de la producción”¹⁴², los sindicatos unitarios y por ramas de actividad englobaban en una misma organización las asociaciones de empresarios, técnicos y trabajadores, lo que negaba de raíz la existencia de intereses contrapuestos y la posibilidad de conflictos colectivos que pudiesen cristalizar en huelgas. Para la resolución de los conflictos individuales que pudieran generarse se crea la “nueva Magistratura del Trabajo”¹⁴³.

Esta situación se mantiene, aunque con una formulación modernizada, en el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971¹⁴⁴, en cuyo artículo uno se proclama la misión del Estado de ejercer la misión de velar por el cumplimiento de la legislación laboral “*con carácter unitario, exclusivo e indelegable*”, a través de la Inspección de Trabajo.

Así pues, hasta el restablecimiento del sistema democrático, la vigilancia del cumplimiento de la normativa sociolaboral será competencia exclusiva del Estado, que la ejerce, en la medida en que se impone la fuerza centrípeta del sistema de inspección, a través del cuerpo y, posteriormente, Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, salvo en aquellas materias, como la técnica minera, reconocida desde sus orígenes como materia ajena a la Inspección del Trabajo y mantenida a lo largo de la historia.

Esta situación, a resultas del sistema de atribución competencial establecido en la Constitución Española de 1978, ha sido modificada en algunos supuestos que suponen una quiebra en la atribución exclusiva a la Inspección de Trabajo de la vigilancia y control de la normativa sociolaboral.

El primero corresponde a la inspección de aquellas materias en las que los respectivos Estatutos de Autonomía reconocen competencia plena, tanto normativa como de ejecución, en determinadas materias sociolaborales,

¹⁴² Preámbulo dl Fuero del Trabajo, de 9 de marzo de 1938, modificado por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967, BOE del 21 de abril de 1967.

¹⁴³ Punto VII del Fuero del Trabajo.

¹⁴⁴ D. 2122/1971, de 23 de julio, Reglamento de la Inspección de Trabajo. BOE núm.226, de 21 de septiembre.

como ocurre con las cooperativas y otras formas organizativas vinculadas a la economía social.

La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo Y Seguridad Social¹⁴⁵, la primera en acomodarse a las exigencias constitucionales, establece expresamente en su Disposición adicional sexta, al referirse a la competencia plena de las Comunidades Autónomas, que: *"Las Comunidades Autónomas con competencias legislativas plenas en materia de orden social podrán atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2, en la Ley que regule cada materia y para el ámbito de la misma"*.

Por su parte, la vigente Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁴⁶, si bien incluye entre las materias a las que se extiende la función inspectora a las *"cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales"*, -art. 12.1.f)- establece a continuación la salvaguarda: *"salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación"*. Posición que se refuerza en la Disposición adicional tercera de la misma norma en que se establece que lo dispuesto en la Ley *"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"*.

La posibilidad de ejercer la función inspectora por funcionarios ajenos al sistema de la ITSS no ha alcanzado el pleno desarrollo, ya que, si bien las CC.AA. cuentan con funcionarios expertos en el conocimiento de la materia, generalmente carecen de preparación y experiencia para la función inspectora, lo que aconsejaría crear un cuerpo de inspección específico para esta materia, decisión de difícil justificación en la mayoría de los casos¹⁴⁷.

¹⁴⁵ BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 1997.

¹⁴⁶ BOE núm. 174, de 22 de julio de 2015.

¹⁴⁷ Díez Ácimas, L.A. *La función inspectora en materia de sociedades cooperativas*. Deusto Estudios Cooperativos, nº 5 (2014) p. 55.

El segundo supuesto, con peculiaridades que se asemejan a situaciones de las primeras décadas del siglo XX, se refiere a los Técnicos Habilitados por las Comunidades Autónomas.

Tras la transferencia de competencias laborales a las Comunidades Autónomas, las Autoridades laborales autonómicas fueron conscientes de la potencialidad de los Institutos para llevar a cabo una política activa en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

El personal técnico de los Institutos Regionales a partir de este momento no se limitó a atender las solicitudes de informe de la Inspección ni siquiera a acompañar a los inspectores, cuando eran requeridos para ello, en visitas conjuntas a los centros de trabajo, particularmente en la investigación de accidentes graves o mortales, sino que llevaban a cabo planes de actuación propios tanto en materia preventiva como formativa e informativa.

La situación experimentó una profunda transformación como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales¹⁴⁸, en la que en su artículo 9.2, además de las funciones tradicionales de colaboración pericial y asesoramiento técnico a la Inspección, se reconoce a los técnicos de prevención autonómicos, según redacción dada por la LRNMPRL/2003, la capacidad comprobatoria de las condiciones de seguridad y salud de los centros de trabajo, pudiendo formular requerimientos para la subsanación de las deficiencias detectadas, y, en caso de incumplimiento del mismo¹⁴⁹, emitir un informe que puede servir de base fáctica para la extensión de un acta de infracción.

La nueva situación tuvo acomodo en la adaptación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT), aprobado por el RD 138/2000, de 4 de febrero¹⁵⁰, modificado por el RD 689/2005, de 10 de junio¹⁵¹, para regular la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales, en el que se establecen los

¹⁴⁸ BOE núm.269, del 10 de noviembre.

¹⁴⁹ Este perfil de actuación forzosamente nos retrotrae a los primeros años de actuación de la Inspección del Trabajo.

¹⁵⁰ BOE núm.40, del 16 de febrero.

¹⁵¹ BOE núm. 149, del 23 de junio.

requisitos personales de los técnicos, su régimen de habilitación y ámbito funcional, sus facultades y deberes y las modalidades de su actuación.

Por comparar las condiciones de su ejercicio a los parámetros tradicionales de la Inspección de Trabajo, han de ser funcionarios de los grupos A o B, dotados de una habilitación documentada, con capacidad de acceso e investigación análoga al personal inspector, si bien con un ámbito funcional más reducido, análogo a los subinspectores laborales, y un procedimiento administrativo idéntico al de la Inspección.

Haber nacido un siglo después de la Inspección les ha dado acceso “ab initio”, entre otros signos característicos, a la acreditación profesional, al Libro de Visitas, a la formulación de requerimientos y a la presunción de certeza de sus comprobaciones.

La reacción del sistema de la Inspección se produjo mediante la creación de la escala de Seguridad y Salud Laboral dentro del Cuerpo de Subinspectores laborales¹⁵².

La tercera quiebra en la exclusividad de la misión inspectora se produce de forma un tanto imprevista, pues nada hacía suponer que se volverían a crear órganos paritarios con funciones inspectoras o, al menos, colaboradoras de la Inspección, en la vigilancia y control de la normativa laboral.

Es cierto que la iniciativa no tiene carácter general, sino que se limita a un sector productivo, el de la construcción, en el que los índices de siniestralidad son elevados. Se trata de las Comisiones Paritarias de Seguridad y Salud de la Construcción, nacidas al amparo del convenio colectivo general del sector de la construcción¹⁵³ a través de la Fundación Laboral de la Construcción, cuya actuación persigue los objetivos siguientes: revisar nivel de cumplimiento de la normativa: convenio, ley de prevención, subcontratación, etc., corregir deficiencias y realizar recomendaciones en la misma obra y detectar riesgos existentes y tomar medidas en caso de peligros graves o inminentes.

¹⁵² Arts. 12 y 14.1y 3 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Ya citada)

¹⁵³ VII Convenio colectivo general del sector de la construcción 2022-2026. Libro II, Título I, Capítulo I., art. 121 y sigs. BOE núm.228, de 23 de septiembre de 2023.

La visita de miembros del Organismo Paritario para la Prevención de la Construcción (OPPC) se produce sin previo aviso, aunque con el consentimiento previo de la empresa; además cuentan con identificación acreditativa de su condición, se presentan a los responsables de la obra, tienen acceso a la documentación de la misma, así como a las distintas fases de desarrollo, comunican las incidencias observadas durante la visita y pueden fijar un plazo para la subsanación de las deficiencias graves observadas. Entre los destinatarios de la información obtenida en la visita figura la Inspección de Trabajo.

2.1.3. Función mediadora.

Desde sus orígenes le fue confiada a la Inspección del Trabajo, dentro de su función didáctica y "persuasiva", mediar entre empresarios y trabajadores en las discrepancias que se produjesen en los centros de trabajo.

Esta función mediadora ha aparecido de forma recurrente en las normas reguladoras de la Inspección, aunque de forma subordinada a la tarea más específica de vigilancia de la normativa laboral y sanción de las infracciones, y de forma que no comprometiese la autoridad e imparcialidad de los inspectores¹⁵⁴.

En el mismo sentido, la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo¹⁵⁵, establece en su art. 3, apartado IV (Asistencia Técnica), letra d) entre las funciones que debe ejercer la Inspección "la *mediación en conflictos laborales de carácter colectivo, complementando la acción de los organismos sindicales*".

Tal afirmación difícilmente se compadece con el planteamiento corporativista de la acción sindical durante la Dictadura, y aunque en la norma no se ofrecen pistas, sobre el contenido de esa acción complementaria a la de los organismos de la Organización Sindical (OSE) en el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971¹⁵⁶, dentro del mismo apartado de Asistencia Técnica, se distinguen dos ámbitos de actuación: en relación con la Organización Sindical:

¹⁵⁴ Art. 1 del Reglamento de la Inspección de Trabajo. Decreto de 13 de julio de 1940. (Ya citado).

¹⁵⁵ BOE núm. 175, del 23.

¹⁵⁶ Decreto 2122/1971, de 23 de julio. (Ya citado)

- a) Colaborar en la promoción, elaboración y redacción de los Convenios Colectivos Sindicales.
- b) Vigilar el cumplimiento por las empresas de sus obligaciones legales y reglamentarias respecto a los cargos representativos sindicales en las mismas.
- c) Asesorar a los representantes sindicales de los órganos de participación, armonía laboral y gestión existentes en cada empresa.

Esta norma, promulgada en las postrimerías de la Dictadura, refleja entre líneas la situación laboral y sindical existentes, en la que los representantes del sindicato vertical, que carecían de fuerza y capacidad para impulsar la negociación colectiva, eran además incapaces de asegurar el ejercicio de sus propios derechos de representación y apenas contaban con órganos de asesoramiento para la acción sindical en las empresas.

El recurso a la Inspección de Trabajo se presentaba como una alternativa al reconocimiento del papel de los sindicatos de clase, en particular las CC.OO., que contaban con mayor arraigo y capacidad de reivindicación y movilización.

La situación dio lugar a la intervención e incluso popularidad de algunos inspectores de trabajo -José Barrionuevo o Marcos Peña, en Madrid, entre otros-, que de forma recurrente eran llamados a intervenir en los conflictos colectivos, que no podían ser oficialmente denominados "huelgas".

Por otra parte, y con carácter general, se les encomendaba "ejercer de oficio o a instancia de parte interesada funciones de mediación y avenencia en los conflictos laborales de carácter colectivo"¹⁵⁷.

Esta función de mediación, tanto por propia iniciativa del inspector actuante como a petición de las partes, encuentra no sólo acomodo sino un desarrollo más amplio en la Ley 42/ 1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁵⁸, en cuyo art. 1.2 se incluye entre sus funciones las de "*asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación*" en las materias de orden social.

¹⁵⁷ Ib. Art. Dos V Tres.

¹⁵⁸ BOE del 15. (Ya citada)

En el artículo 3.3 de la misma norma, titulado "De arbitraje, conciliación y mediación" se mantiene un planteamiento similar, aunque actualizado, al del Reglamento de 1971, con la salvedad de que la función de árbitro se considera incompatible con el ejercicio de inspección en las mismas empresas. Este planteamiento es coherente con la posición tradicional de que cualquiera de las funciones inspectoras debía ceder a la esencial de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa y propuesta de sanción de las infracciones.

La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigente¹⁵⁹, reproduce en su artículo 12, dedicado a la función inspectora, apartado 3. De conciliación, mediación y arbitraje, el mismo texto de la ley anterior, con la variación en algunos casos del orden de las palabras, con la única modificación, por adaptación a la realidad, de que tales funciones se desarrollarán sin perjuicio de las atribuidas a otros órganos administrativos y a los sistemas autónomos de solución de conflictos¹⁶⁰.

Siendo conciliar, mediar y dictar laudos arbitrales, función propia y específica de la Inspección, aunque no con carácter exclusivo sino compartida con otros órganos, según una constante que se mantiene a lo largo de su historia, y no pudiendo, según la Ley Ordenadora, llevarse a cabo en empresas o sectores sujetos a su actuación inspectora, parece evidente que están habilitados para ejercerla en otros ámbitos, sin excluir aquellos sistemas dedicados específicamente a la solución autónoma de conflictos¹⁶¹.

La práctica ha venido demostrando que los inspectores de Trabajo, dada su especial posición de neutralidad, independencia, capacitación y experiencia, pueden estar especialmente cualificados para desarrollar la función mediadora y arbitral, como complemento a la función de vigilancia y control y sin interferencia con ésta. Sin embargo, el rígido régimen de incompatibilidades

¹⁵⁹ BOE del 22. (Ya citada)

¹⁶⁰ Ib. art. 12.3: "Las funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollarán sin perjuicio de las facultades 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 autonomía colectiva".

¹⁶¹ Aunque la causa de la designación de inspectores de trabajo como mediadores o árbitros en los organismos de solución autónoma de conflictos no tiene su base en la normativa de la Inspección sino de decisiones de las partes en los acuerdos sobre el diálogo social.

establecido en la Ley 53/1984¹⁶², dificultaba que los inspectores de trabajo pudiesen llevar a cabo esta función, con riesgo de ser objeto de sanciones disciplinarias, a pesar de ser designados para la misma por los agentes sociales. A esta situación ha puesto fin la Ley Orgánica 1/2025¹⁶³, que introduce una nueva disposición adicional undécima en la Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad, que permite *“realizar actividades de conciliación, mediación y arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales ajenas a la función inspectora, en el ámbito de los sistemas autónomos de solución de conflictos laborales...siempre que estas actividades no tengan carácter permanente”*¹⁶⁴.

2.1.4. Función de asistencia técnica.

Relacionada con la función asesora se halla la función de asistencia técnica, formulada de forma tan amplia en algunas leyes ordenadoras, como la 39/1962¹⁶⁵, que realmente la conforma como un área de actuación más que un cometido específico. Esta posición se mantiene en las Leyes ordenadoras de 1997 y 2015 entre los cometidos de la función inspectora y se relaciona con el suministro de información y asesoramiento a empresarios y trabajadores, así como a organismos públicos.

Pero, el ámbito en el que, como consecuencia del modelo holístico de inspección, ha tenido mayor incidencia ha sido en el de la prevención de riesgos laborales.

A pesar del perfil técnico -ingenieros, médicos- de los primeros inspectores del trabajo, el incremento de la normativa jurídica, la potenciación de la función sancionadora y la integración de cuerpos de Previsión Social, influyeron en que, de forma progresiva, el perfil profesional del inspector se transformase,

¹⁶² Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. BOE núm. 4, de 4 de enero de 1985.

¹⁶³ L.O. 1/2015, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. BOE núm.3, del 3. Disposición final vigésimo quinta.

¹⁶⁴ Ley 23/2015, de 21 de julio. Disposición adicional undécima. Régimen de incompatibilidades. (Ya citada).

¹⁶⁵ L.39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. BOE núm. 175, de 23 de julio, art. 3º. IV

en cuanto operador jurídico, en campo abonado para personas con formación jurídica.

Este perfil ponía de relieve las carencias de los inspectores en ámbitos que requerían conocimientos técnicos, tanto en materia de seguridad como de higiene en el trabajo, lo que consolidó durante mucho tiempo la recomendación inicial de limitarse *"a señalar al patrono las faltas que observe y la necesidad de subsanarlas con arreglo a lo legislado, sin hacer indicaciones respecto al modo de remediarlas ni sobre el detalle de las disposiciones que habrá de adoptar para el cumplimiento de la ley. Al patrono incumbe tomar por sí estas disposiciones, valiéndose de su personal técnico"*¹⁶⁶.

En el mismo Reglamento de 1906 se dispone que los inspectores podían reclamar *"el auxilio del Vocal técnico (médico o higienista) para inspecciones relativas a las condiciones de salubridad e higiene y también del Subdelegado de Medicina"*¹⁶⁷

Esta posición resulta parcialmente contradicha en el Reglamento del Cuerpo de la Inspección de 1940¹⁶⁸ en cuyo artículo 46 se dispone: *"Inspectores y Subinspectores extremarán su celo y diligencia en las visitas en cuanto afecte a las condiciones de seguridad e higiene singularmente en lo que se refiere a locales, instalaciones, maquinarias, herramientas, etc., destacando las deficiencias que comprueben y fijando un plazo para que se corrijan"*. Esta exigencia de celo y diligencia resulta exigible gracias a que *"Los elementos técnicos de la Inspección del Trabajo auxiliarán con su experiencia a los patronos en la perfección de los mecanismos preventivos y estimularán en patronos y trabajadores el sentimiento de prudencia y la atención y estudio del perfeccionamiento de los métodos de prevención e higiene en el trabajo"*.

En línea con la posición tradicional, el Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Inspección del Trabajo, aprobado en 1947¹⁶⁹, exige en su artículo noveno la adopción de medidas para instrumentar la

¹⁶⁶ RD de 1 de marzo de 1906, aprobando el Reglamento para el servicio de inspección del trabajo. Gaceta de Madrid, núm. 120, del 4. Art 20.

¹⁶⁷ Ib. Art. 31.

¹⁶⁸ Decreto del Ministerio de Trabajo de 13 de julio de 1940. BOE de 10 de agosto.

¹⁶⁹ Ratificado por España el 30 de mayo de 1960. Publicado en el BOE núm. 3, de 4 de enero de 1961.

colaboración con la Inspección de Trabajo de peritos y especialistas en medicina, ingeniería, electricidad y química.

Esta obligación se atiende mediante la creación en 1971 del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo¹⁷⁰, que tuvo su despliegue territorial a través de los Institutos Regionales, los Gabinetes Técnicos Provinciales y los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Los inspectores de Trabajo recurrían a los Gabinetes para obtener informes tanto sobre las deficiencias técnicas o mecánicas en caso de accidentes de trabajo como para la realización de mediciones sobre condiciones ambientales de los puestos de trabajo en casos de denuncia. La forma de colaboración era generalmente el informe escrito, solicitado y tramitado a través de la Jefatura provincial de la Inspección. Por su parte, los Técnicos carecían de competencia para proponer sanciones y no dejaban constancia de su actuación en el Libro de Visitas.

El sistema preventivo consagrado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales atribuye al empresario un deber general de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales¹⁷¹, para lo que debe aplicar los principios, llevar a cabo las acciones y adoptar las medidas necesarias para garantizar a los trabajadores una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

La obligación de contar con un plan de prevención, elaborado por órgano competente, y la existencia de cauces de consulta y participación de los trabajadores, hace que la formulación de propuestas y recomendaciones de carácter técnico para corregir o subsanar las deficiencias o incumplimientos de la normativa preventiva no se traslade al inspector actuante sino al propio empresario, que debe contar con la asistencia de servicios técnicos que le asesoren sobre la forma de garantizar el nivel general de protección del trabajador.

Solamente habría una situación, con amplia tradición en nuestra normativa laboral, y desarrollada en la indicada Ley de Prevención de Riesgos Laborales¹⁷², en la que, existiendo exposición de los trabajadores a una situación de riesgo grave e inminente, e incumpliendo el empresario sus obligaciones de evitarla,

¹⁷⁰ Orden del Ministerio de Trabajo de 9 de marzo de 1971. BOE núm. 60, del 11 de marzo.

¹⁷¹ L. 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, del 10, art. 14.1

¹⁷² Ib. art. 21. Riesgo Grave e inminente.

el inspector de trabajo, dentro de sus funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención, deberá *"ordenar la paralización inmediata de los trabajos"*¹⁷³.

Esta función, sin duda de la mayor fuerza ejecutiva, al sustituir el poder de organización y dirección del empresario, se mantiene dentro de los límites clásicos, al prohibir la realización de actividades gravemente peligrosas, -dimensión negativa- pero no incluye la imposición de medidas o actividades alternativas.

2.1.5. Independencia funcional: Delegaciones e Inspecciones Provinciales de Trabajo.

El Convenio nº 81 de la OIT sobre la Inspección del trabajo en los establecimientos industriales establece en su artículo 6 que *"El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida"*.

Los primeros inspectores del Trabajo eran seleccionados en base a su reconocida competencia técnica. Su nombramiento se producía por el conocimiento personal y la confianza que los responsables del IRS depositaban en su misión¹⁷⁴. Su estatus distaba mucho del que llegaría a establecerse en el Convenio.

La situación inicial pronto resultó inviable en cuanto el número de los inspectores aumentó y fue necesario recurrir de forma paulatina a procedimientos objetivos de reclutamiento y selección, con vistas a potenciar la legitimidad objetiva de la actuación inspectora frente a otros organismos con función análoga.

Un primer paso consistió en la progresiva diversificación del personal inspector -auxiliares de inspección- cuyas actas de infracción necesitaban para su

¹⁷³ Ib. arts. 9.1.f) y 44.1.

¹⁷⁴ Art. 11 del Reglamento para el Servicio de la Inspección y Real Orden de 25 de septiembre de 2006. (Ya citado)

validez el conforme del Inspector jefe del auxiliar¹⁷⁵, de forma que el nivel de confianza se debilitaba en los niveles inferiores, al depender la efectividad de sus decisiones del jefe inmediato del que dependían.

Para garantizar que la actuación del personal inspector esté a salvo de influencias exteriores indebidas, el Convenio 81 enfatiza la condición de funcionario público, como garantía de estabilidad en el empleo frente a los cambios de Gobierno.

En España hasta el Reglamento de la Inspección del Trabajo de 8 de mayo de 1931 no se reconoce la condición de funcionarios a todos los integrantes del Servicio -Inspección Central, Inspectores regionales, provinciales, auxiliares y Ayudantes- ¹⁷⁶. Sin embargo, esta situación no obsta para que continuase la situación de interinidad en el nombramiento durante un periodo de un año, no pudiendo, superado este periodo, ser separados del cargo salvo mediante expediente. Situación que experimentó un retroceso al año siguiente cuando se autorizó que pudiesen ser cesados discrecionalmente por el ministro de Trabajo¹⁷⁷.

Otro de los elementos para garantizar la independencia de la Inspección consiste en acreditar, de forma teórica y práctica, la competencia técnica para el ejercicio de la función inspectora. El Reglamento para la ejecución de la Ley de creación de las Delegaciones de Trabajo¹⁷⁸ establece la forma de concurso oposición como procedimiento para acceder a la condición de inspector de trabajo¹⁷⁹. Este sistema de concurso oposición se mantendrá hasta 1962, y es reflejo del complejo proceso de confluencia de los distintos cuerpos inspectores en el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, y de alguna forma perdura en cuanto en la actualidad existe una convocatoria específica, con un temario de

¹⁷⁵ Art. 2 del Reglamento Provisional para el Servicio de Inspección RD de 21 de abril de 1922 Gaceta del 22.

¹⁷⁶ Art.6º del Reglamento de 8 de mayo de 1931.Gaceta de Madrid del 12.

¹⁷⁷ Art. 11 del D. de 26 de enero de 1932. Gaceta de Madrid del 28.

¹⁷⁸ Decreto de 23 de junio de 1932. Gaceta de Madrid del 24.

¹⁷⁹ Ib. Art. 78.

menor extensión y reconocimiento de los servicios prestados en el Sistema, mediante el procedimiento de promoción interna¹⁸⁰.

La competencia técnica está llamada a convertirse en un factor esencial del proceso de selección, pudiendo servir de muestra el hecho de que en la convocatoria a los Caballeros Mutilados de Guerra por la Patria para efectuar prácticas del ejercicio de la Inspección de Trabajo en la Inspección Provincial de Madrid se mantiene que *"la preferencia que la Ley otorga a los Caballeros Mutilados no les exime de demostrar su competencia dentro de las normas de toda oposición y concurso"*¹⁸¹.

La utilización de "inspección técnica", como salvaguarda de neutralidad e independencia, aparece por primera vez en el Decreto de 8 de noviembre de 1946, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Inspección Técnica de Previsión social¹⁸².

La calificación de plazas para "inspectores técnicos" de Trabajo figura ya en el programa que regula las oposiciones de acceso al Cuerpo Nacional en la Orden del Ministerio de Trabajo de 29 de diciembre de 1961¹⁸³, consagrándose definitivamente en la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección¹⁸⁴, que procede a la integración de distintas inspecciones sectoriales, y crea el Cuerpo Nacional Técnico de Inspección de Trabajo¹⁸⁵.

La separación entre la línea jerárquica de mando, representada por el Ministerio y sus Direcciones Generales, canalizada a través de las Delegaciones provinciales, y la puramente inspectora, con salvaguarda de su independencia técnica, se consagra definitivamente en la Ley 23/ 1962, de Ordenación de la Inspección, en cuyo artículo 20 se establece: *"Dos.- El Servicio – Central*

¹⁸⁰ Anexo I B.6.B) de la Resolución de 27 de diciembre de 2022, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 313, del 30.

¹⁸¹ Resolución de la Dirección General de Trabajo de 15 de enero de 1941. BOE núm. 19, del 19 de enero.

¹⁸² BOE núm. 333, del 29.

¹⁸³ BOE núm. 13, del 15 de enero de 1962.

¹⁸⁴ BOE núm. 175, del 23.

¹⁸⁵ Art. 15.1 de la citada Ley: *"La Inspección de Trabajo se desarrollará por un Cuerpo Nacional Técnico de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Trabajo, que tendrá como función la expresada en el artículo décimo de esta Ley"*.

de la Inspección- dependerá administrativamente de la Subsecretaría del Departamento, y técnicamente, de las Direcciones Generales del mismo en función de la naturaleza de los asuntos en que intervenga y conforme a lo dispuesto en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo.

Tres. En cada provincia funcionará en la Delegación de Trabajo, pero con la necesaria autonomía, la Inspección Provincial de Trabajo. Esa autonomía será compatible con los servicios técnicos que el Delegado pueda encomendar al Inspector Jefe, de acuerdo con el expresado Reglamento”.

La actual Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁸⁶ mantiene en su art. 3.1 que la totalidad de las funciones inspectoras se ejercerán “por funcionarios de carrera de nivel técnico superior”.

Esta insistencia en la naturaleza técnica de la Inspección se contrapone a otra figura de la Administración laboral con la que se halla profundamente vinculada, que es la de los delegados de Trabajo, con un perfil predominantemente “político”.

Aunque con anterioridad existían Delegaciones territoriales de Trabajo, encuadradas en la Sección Tercera del IRS, su finalidad básica era de carácter estadístico e informativo sobre la situación socio laboral: conflictos, huelgas, trabajo de la mujer y evolución del precio de los artículos de primera necesidad.

Los principales impulsores del Ministerio de Trabajo -Dato y Aunós- fueron conscientes de la necesidad de contar con una estructura provincial para llevar adelante su política social. La concepción corporativista de la Dictadura de Primo de Rivera y la debilidad política ante los desafíos sociales hizo que el proyecto tuviese un desarrollo limitado, aunque significó la desvinculación de la Inspección del Trabajo del IRS, al que se le priva de las funciones de gestión.

Constituido el primer Gobierno de la República, el ministro de Trabajo, Francisco Largo Caballero, dentro de su objetivo de adoptar medidas dirigidas a mejorar la situación de la clase trabajadora, consideró un instrumento estratégico para lograrlo la consolidación territorial de la estructura del Ministerio mediante la creación de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, lo que facilitaba que el Departamento pudiese llevar a cabo una política laboral propia, sin estar

¹⁸⁶ L. 23/2015, de 21 de julio. (Ya citada).

supeditado a las pautas de actuación del Ministerio de la Gobernación o las autoridades locales¹⁸⁷.

La consolidación de los delegados provinciales se produjo al convertirlos en representantes y “jefe superior inmediato de todos los servicios de la Administración encomendados al Departamento (Trabajo y Previsión)¹⁸⁸”, asumiendo las atribuciones de los Gobernadores civiles en materia de legislación laboral, así como las funciones y atribuciones asignadas a los Inspectores Regionales de Trabajo. Sin embargo los delegados provinciales de Trabajo nacieron con la tacha de falta de independencia, al estar obligados a “cumplir las órdenes que el Ministerio les comunique”¹⁸⁹.

Al mismo tiempo, el Capítulo II del Reglamento relaciona la organización y estructura del Servicio de Inspección: director general de Trabajo, subdirector general de Trabajo, Servicio Central de la Inspección de Trabajo, delegados provinciales de Trabajo, Inspectores provinciales y auxiliares y vocales inspectores de los Jurados mixtos de Trabajo¹⁹⁰.

Si bien las funciones que se atribuyen al Servicio Central de Inspección de Trabajo están relacionadas con la gobernanza del personal inspector, resulta sorprendente que la primera función que se atribuya a los delegados de Trabajo consista en “ejercer en sus provincias respectivas la inspección de los establecimientos que consideren visitar personalmente, así como también la de aquellos que le ordene el Servicio Central de Inspección”.

Los delegados de Trabajo según la normativa de 1932 reúnen una triple condición: por una parte son los máximos representantes del Departamento, por otra, sirven de intermediarios entre el Servicio Central de Inspección y los inspectores provinciales y, en tercer lugar, actúan como Jefes de los Inspectores provinciales, pudiendo efectuar las visitas de inspección que estimen convenientes, incluso haciéndose acompañar si lo consideran oportuno por los

¹⁸⁷ Navarro López, C y Viloría Fuentes, A. *La Inspección de Trabajo en la Segunda República*, en Aróstegui Sánchez, J (coord.) *La república de los trabajadores. La Segunda República y el mundo del trabajo*. Fundación Largo Caballero. Madrid, 2006 ISBN: 84-86716-29-2 pp. 224-239

¹⁸⁸ Art. 1º del Reglamento para la ejecución de la ley de 13 de mayo de 1932, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo, aprobado por D. de 23 de junio de 1932. (Ya citado).

¹⁸⁹ Ib. Art. 18.

¹⁹⁰ Ib. Art.24.

inspectores provinciales, dirigiendo, vigilando la actuación de los inspectores y auxiliares provinciales, sancionando las faltas leves y notificando al Servicio Central las faltas graves o continuadas cometidas por estos¹⁹¹.

El estatus era difícilmente compatible con la exigencia de “independencia técnica” de la Inspección al poder ser ejercida por los delegados de Trabajo, con dependencia directa de las autoridades del Departamento. Seguramente este planteamiento encontró obstáculos para su viabilidad¹⁹². En primer lugar, porque el propio Reglamento les atribuye el papel de “intermediarios” entre el Servicio Central de Inspección y los inspectores tanto para transmitirles a éstos “órdenes del Servicio” como dar curso a los documentos de los inspectores. En segundo término, porque de acuerdo con el artículo 63 los inspectores provinciales debían remitir las actas de infracción al Delegado Provincial correspondiente, quien tras ordenar la formación del expediente, en el que se incluye el escrito de descargos del patrono infractor, dictará resolución en el plazo de diez días, resultando absolutamente aberrante que el Delegado de Trabajo, en su condición de inspector propusiese sanciones, y él mismo, en su condición de Delegado, confirmase o revocase su propuesta de sanción¹⁹³.

Parece obvio que las actuaciones inspectoras de los delegados de Trabajo, en cuanto sujetos a cumplir órdenes del Departamento, no garantizaban que la función inspectora estuviese a salvo de “influencias exteriores indebidas”.

La diversificación entre ambas funciones se inicia con la Ley de Delegaciones de Trabajo de 10 de noviembre de 1942 y su Reglamento de aplicación de 21 de diciembre de 1943¹⁹⁴. En el artículo 1º del mismo se proclama la jefatura por parte del delegado de todos los servicios del Departamento, con la excepción de “la Magistratura de Trabajo, que conservará la independencia y facultades que su función judicial exige”

¹⁹¹ IB. Art. 31.

¹⁹² Una profunda investigación sobre la creación de las Delegaciones Provinciales de Trabajo en la Segunda República puede verse en Vitoria Fuentes, A. en sus artículos sobre “Las delegaciones de trabajo como instrumentos de la política social”.

¹⁹³ Puede plantearse si la actuación de los delegados en su función de inspectores puede considerarse como “influencia exterior”, aunque parece más claro que puede ser “indebida”.

¹⁹⁴ BOE, núm. 2, de 2 de enero de 1944.

Aunque no hay un pronunciamiento análogo sobre la Inspección de Trabajo, incluso parece mantenerse una gran cercanía entre Delegado de Trabajo y Jefe de Inspección, ya que *"En los casos de vacante, ausencia o enfermedad del Delegado de Trabajo ejercerá sus funciones el Jefe de la Inspección Provincial"*, se establece a continuación la cautela de que: *" Los Inspectores que se hagan cargo interinamente de las Delegaciones se abstendrán de actuar como tales Inspectores entregando la Jefatura de la inspección, provisionalmente, al que por su categoría le corresponda"*¹⁹⁵.

Con ello comienza por abrirse paso una clara separación e incompatibilidad entre las funciones de los delegados y los inspectores de Trabajo, de forma que: *"En cuanto a la Inspección del Trabajo, los Delegados no intervendrán en la organización de sus servicios técnicos, facultad que corresponde al Jefe de la misma, pero podrán encomendarle los que estime precisos en la forma que se determina en la Ley y en este Reglamento"*¹⁹⁶.

De esta forma, las órdenes e instrucciones que reciba el delegado de Trabajo o las que decida por iniciativa propia deben canalizarse a través de la Jefatura de la Inspección y no dirigirse directa e individualmente al inspector actuante. Igualmente, los inspectores deben cursar las actas de infracción o informes que se les soliciten a través del jefe de la Inspección¹⁹⁷.

La diferenciación entre las Delegaciones de Trabajo y la Inspección de Trabajo para salvaguardar las influencias indebidas se consolida de forma nítida en el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo de 1960¹⁹⁸, momento en que la Administración laboral reúne el mayor grado de competencias, no sólo en el ámbito material sino formal, al incluir en su organización no solo la estructura administrativa sino la Jurisdicción de Trabajo.

El Reglamento, con una clara voluntad de actualización normativa, ya que la regulación de algunas de las instituciones respondía a coyunturas dispares, alejadas en el tiempo, incorpora en una disposición adicional una tabla de vigencia sobre disposiciones afectadas y, en la disposición derogatoria, la relación numerada de las disposiciones derogadas.

¹⁹⁵ Ib. Art. 12.

¹⁹⁶ Ib. Art. 49.

¹⁹⁷ Ib. Art. 70.

¹⁹⁸ Decreto 288/1960, de 18 de febrero. BOE núm. 52, de 1 de marzo.

La separación entre los órganos de Gobierno, -Sección Central de Delegaciones de Trabajo y Delegaciones provinciales de Trabajo- y órganos de inspección -Inspección Central de Trabajo e Inspección Provincial de Trabajo- refleja con claridad, tanto en su régimen de funcionamiento como en sus competencias, la diferente naturaleza y regulación, poniendo fin a la confusión existente desde la creación de las Delegaciones, aunque aún se mantiene la necesidad de "coordinar el funcionamiento de éstas con las Inspecciones Provinciales"¹⁹⁹.

La diferenciación y autonomía de las Inspecciones Provinciales respecto a las Delegaciones de Trabajo se afirma de forma rotunda en el artículo 20.3 de la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. Dicha autonomía se califica de "necesaria", algo que en el primer Reglamento orgánico del Departamento solo se predicaba de la Jurisdicción Social.

En el ámbito central, el órgano encargado de dirigir la actuación de los inspectores de trabajo es ascendido a la condición de Servicio, con el cometido de dictar y tramitar "*las órdenes e instrucciones que reciba de la Superioridad y fiscalizando y coordinando adecuadamente las actuaciones de aquéllas*"²⁰⁰.

Esta situación se consolida en el Reglamento de la Inspección, dictado en desarrollo de la Ley²⁰¹, en el que se establecen como funciones de la Jefatura de la Inspección Central de Trabajo: en primer lugar, dirigir la Inspección de Trabajo, y, a continuación, establecer las normas generales de actuación de los Inspectores de Trabajo dictando a las Inspecciones provinciales las órdenes e instrucciones precisas, fiscalizando y coordinando su actuación²⁰².

Con ello de forma definitiva la actuación inspectora, además de la garantía técnica, cuenta con la protección de que las órdenes e instrucciones que reciban para llevar a cabo su misión proceden de los órganos internos de la organización, sin que los inspectores reciban ni reporten a ninguna otra instancia, salvo la propia Jefatura de la Inspección.

Esta normativa se mantiene vigente hasta la Disposición derogatoria única del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y

¹⁹⁹ Ib. Art. 46.2 j).

²⁰⁰ Art. 20º Uno a) de la Ley 39/1962. (Ya citada).

²⁰¹ D 2122, de 23 de julio. (Ya citado).

²⁰² Ib. Art. 28 Uno y Dos.

Seguridad Social (ROFIT), dictado en desarrollo de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social²⁰³.

2.1.6. La independencia técnica individual: la orden de servicio.

Hasta ahora hemos analizado la forma en que se va configurando la autonomía de la Inspección, como institución, frente a otros órganos laborales como las Delegaciones de Trabajo. En este apartado se analizará la articulación de la independencia técnica individual de los Inspectores de Trabajo.

El referido artículo 6 del Convenio 81 de la OIT exige que el personal de inspección este a salvo *"de cualquier influencia exterior indebida"*.

Esta protección se articula en un doble plano: a nivel departamental, con la Inspección Central de Trabajo, y a nivel provincial, mediante las Jefaturas de Inspección.

La misión esencial de la Inspección Central de Trabajo consiste en: *"Dirigir la actuación de los funcionarios del Cuerpo de la Inspección Nacional de Trabajo, transmitiendo las órdenes e instrucciones que reciba de la Superioridad a las Inspecciones Provinciales"*²⁰⁴.

En el ámbito territorial, a diferencia de lo que sucedía en otras materias como Seguridad Social, Instituto Social de la Marina o Seguridad Social Agraria, que dependían directamente de los delegados de Trabajo, los Servicios provinciales de Inspección *"se organizan técnicamente bajo la Autoridad de un Inspector Jefe, nombrado a propuesta de la Inspección Central, que asumía la organización del servicio, distribuyendo "las tareas y funciones del personal tanto inspector como administrativo"*²⁰⁵.

En definitiva, la garantía para preservar a los inspectores de trabajo de cualquier influencia exterior indebida se articula de la forma siguiente. En primer lugar, la organización de las Inspecciones se atribuye a órganos internos

²⁰³ Aprobado por el RD 138/2000, de 4 de febrero. (Ya citado).

²⁰⁴ D. 283/1960, de 18 de febrero por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo de 1960. BOE núm. 52, de 1 de marzo, art. 46.2.a).

²⁰⁵ Ib. Art. 201.1.

de la propia inspección: Servicio Central y Jefaturas Provinciales. En segundo lugar, la dirección de las actuaciones inspectoras se lleva a cabo asimismo por los indicados órganos internos. Y, por último, pero quizá más importante, las órdenes de actuación de los inspectores se reciben de la Jefatura de la Inspección, evitando que órganos o autoridades externas ordenen de forma directa a los inspectores la realización de determinadas actuaciones o la consecución de ciertos fines.

Igualmente, los inspectores darán cuenta del resultado de su actuación a través de las correspondientes Jefaturas, que serán las encargadas de dar traslado de los mismos a los solicitantes²⁰⁶.

Antes de la descentralización autonómica de competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, las comunicaciones se llevaban a cabo entre la Inspección Central y las respectivas Direcciones Generales, competentes por razón de la materia, y las Jefaturas de Inspección con los organismos provinciales o los respectivos Juzgados de lo Social. El ROFIT en aplicación de la transferencia constitucional de las competencias de ejecución de la legislación laboral a las Comunidades Autónomas (CC.AA.), establece que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cumplimentará los servicios dispuestos por las autoridades autonómicas²⁰⁷, de la misma forma en que lo harán en los solicitados por los Órganos Territoriales de la Administración General del Estado, los órganos Centrales de la Administración del Estado y los órganos judiciales²⁰⁸.

A continuación²⁰⁹, el Reglamento establece que el "cauce orgánico" para recabar de la Inspección la realización de las actuaciones que se le soliciten lo

²⁰⁶ Art. 23 3 del ROFIT. *"El inspector o equipo destinatario de una orden de servicio, sin perjuicio de adoptar las medidas que procedan, emitirá informe comprensivo del resultado de la actuación encomendada una vez finalizada"*.

²⁰⁷ Ib. Art. 36.1.

²⁰⁸ Ib. Arts. 37, 38 y 39.

²⁰⁹ Ib. Art. 40. Cauce orgánico.

será la Jefatura Provincial, la Dirección Territorial²¹⁰ o la Autoridad Central del Sistema, en función del ámbito territorial requerido.

Si las Jefaturas de Inspección son el cauce, el medio son las órdenes de servicio. El artículo 23.1 del ROFIT: titulado "Órdenes de servicio" establece que: *"El señalamiento de actuaciones concretas a los inspectores y a los equipos de Inspección se materializará en **órdenes de servicio**... en los supuestos a que se refiere el apartado 2 del artículo anterior"*.

2. Las órdenes de servicio se expedirán por el respectivo Jefe o Jefe adjunto de la Inspección Provincial, o por los de sus unidades especializadas en su área funcional. Las órdenes de servicio se formularán por escrito y contendrán los datos de identificación del servicio encomendado, en la forma que se disponga

El inspector o equipo destinatario de una orden de servicio, sin perjuicio de adoptar las medidas que procedan, emitirá informe comprensivo del resultado de la actuación encomendada una vez finalizada

En ellas se ordenan la cumplimentación del servicio e incluso la forma -comprobación o visita- aunque en modo alguno predeterminará el resultado.

Dado que entre los principios ordenadores del Sistema de Inspección actual figura el de "trabajo programado"²¹¹, las actuaciones derivadas de planes y programas de inspección están llamadas a tener un peso cada vez mayor en la actividad inspectora, reforzada por la descentralización autonómica en la ejecución de la legislación laboral, la existencia de bases de datos y de herramientas para su utilización, así como la colaboración con los agentes sociales.

Una amplia descripción de lo que representa y cómo se articula la autonomía técnica y funcional del personal inspector la encontramos en el ROFIT, al

²¹⁰ La preferencia de la denominación "Director", apartándose de la clásica de "Jefe" parece responder a la valoración de las funciones de coordinación y representación sobre las de dirección operativa directa sobre los inspectores, salvo en aquellos casos en los que como consecuencia de la condición uniprovincial de la Comunidad Autónoma, reúna también la condición de Jefe de la Inspección.

²¹¹ L.23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, art. 2.f). (Ya citada).

significar que dicha autonomía *"se fundamenta en la objetividad y rigor técnico de cada actuación"*, sin que resulte perturbada por *"el respeto a los principios de eficacia y jerarquía que se materializan en las instrucciones y criterios técnicos"* ²¹², correspondiendo a las Jefaturas la vigilancia de su cumplimiento así como el control del rendimiento y cumplimiento de objetivos y plazos. Este tema se analiza también en el capítulo III. 1.2.1 al referirnos al principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo, y en el capítulo III. 1.2.4.2 al referirnos a las garantías de los inspectores de trabajo y Seguridad Social

Sin embargo, no es el ROFIT la primera norma en que el término **"orden de servicio"** se utiliza con la significación actual, como instrumento del que las Jefaturas se sirven para la asignación de las tareas al personal de Inspección. El art. 9.1.b) del Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones del Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social²¹³, dentro de las distintas formas de iniciación de la actuación inspectora, señala: *"Por orden de servicio del titular de la Dirección Especial, de la Dirección Territorial, de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas, o del Inspector encargado del equipo, en aplicación de los planes, programas y directrices sobre actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*.

Con todo, el término con su significación actual no surge de forma gratuita ni imprevista, sino que arrastra tras de sí una larga evolución. Los dos vocablos que la componen -orden y servicio- se desarrollan, aunque no de forma simultánea y conexas, a lo largo la evolución de la Inspección de Trabajo.

El término "orden", como una de las formas de ejercer la misión inspectora figura ya en el primer Reglamento²¹⁴ bajo la fórmula de "por orden del Instituto", y puede pensarse que está relacionada con la terminología que Marvá, como militar de carrera, estaba habituado a relacionarse con sus subordinados

En la robusta estructura del Ministerio de Trabajo, que se plasma en el Reglamento orgánico del Ministerio de Trabajo²¹⁵, - la Inspección Central de

²¹² RD. 138/2000, de 4 de febrero, ROFIT, art. 24. 2

²¹³ Aprobado por RD 928/1998, de 14 de mayo. BOE núm. 132, de 3 de junio.

²¹⁴ Art. 16 del Reglamento del Servicio de inspección del trabajo, aprobado por RD de 1 de marzo de 1906. (Ya citado)

²¹⁵ D 288/1960, de 18 de febrero. (Ya citado).

Trabajo figura con la categoría de **"servicio"** -art. 46.1-, frente a la de "sección" que ostentaba con anterioridad, con las competencias que se establecen en el punto 2, entre las que figura: "dirigir la actuación de los funcionarios del Cuerpo de la Inspección Nacional de Trabajo transmitiendo las **órdenes** e instrucciones que reciba de la Superioridad, por lo que puede deducirse que las órdenes que recibía el personal de inspección eran consideradas **"órdenes del servicio"**.

En el mismo sentido, el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971²¹⁶ establece en su artículo 7, que la Inspección de Trabajo llevará a cabo sus funciones encomendadas, entre otras modalidades, "por orden superior".

Sin embargo, en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo²¹⁷, de la misma fecha, pero con vocación de regulación interna, se produce una aproximación entre ambos términos al incluirse la fórmula: *"ejecución de órdenes y servicios encomendados por la Superioridad"*²¹⁸

La evolución de la expresión **"órdenes del servicio"** a **"orden de servicio"**, con pérdida del artículo determinado, es probable que se produjese, al generalizarse su utilización, como le había ocurrido a la propia Inspección del Trabajo.

Otra hipótesis es que el término se utilizase de forma interna en el ámbito de la Inspección, sin que se trasladase como tal a los Reglamentos, ya que encontramos la letra "S", con el significado de "servicio", en el listado de *"abreviaturas que pueden emplear los inspectores en el encasillado de la documentación periódica"*²¹⁹.

Su papel central en las modalidades de actuación ha llevado a considerar a las órdenes de servicio como elemento definitorio del inicio de la actuación inspectora, en especial en lo relativo al cómputo de caducidad de las actuaciones, posición que ha sido rechazada por la Jurisprudencia, al considerar que la orden de servicio es "el medio organizativo utilizado por la jefatura de inspección para asignar tareas determinadas,...pero en modo alguno puede ser

²¹⁶ Aprobado por D. 2122, de 23 de julio. BOE núm. 226, del 21 de septiembre.(Ya citado).

²¹⁷ D. 2121/1971, de 23 de julio, BOE del 21 de septiembre.

²¹⁸ Art. 33 del Reglamento.

²¹⁹ Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos 1910.

considerado como el día inicial para el cómputo del plazo máximo de duración del procedimiento”²²⁰.

Esta tesis confirma el valor “ad intra” de las órdenes de servicio, ya que el recurso a las órdenes de servicio dentro del cauce interno de la Jefatura constituye una garantía para la independencia técnica individual frente a las influencias exteriores al sistema de la Inspección.

Una última dimensión de la “orden de servicio” es su función como instrumento para documentar el contenido y resultado de la actividad inspectora, facilitando información no sólo sobre la actuación individual sino de la realidad social y económica del país, reflejada en las memorias o informes periódicos.

Por último, la orden de servicio ha servido para medir y valorar, a efectos de determinar el complemento de productividad, las actuaciones que lleva a cabo el personal de la ITSS.

2.2. Las funciones de vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa laboral.

Como se ha señalado en el apartado anterior, la función inspectora desde la LOIT/62, que se mantiene en la LOITSS/97 y la LOITSS/2015, comprende tres cometidos básicos:

- Vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa en el orden social.
- Asistencia técnica
- Arbitraje, mediación y conciliación

Ninguna de las tres leyes utilizan el término normativa en el orden social, como lo acabamos de hacer, sino que se hace referencia a la normativa en relación con los ámbitos materiales, como laboral, Seguridad Social, Seguridad e higiene, etc., y si lo hacemos en este libro es con la intención de agrupar en dicha denominación a todas las materias que se recogen en cada Ley Ordenadora, y siguiendo la denominación utilizada por el título de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden Social (tanto el texto de 1988 como el del

²²⁰ STS, Sala de los Contencioso-administrativo, de 21 de julio de 2020, rec. nº 2892/2018

2000), cuyo incumplimiento puede ser objeto de iniciación de procedimiento administrativo sancionador, en el caso de que la conducta infractora se encuentre tipificada en la misma.

Como señala VALDES DAL-RE, F. *"las normas ordenadoras de la ITSS, tanto las nacionales como la internacional, mantienen un notable grado de unanimidad a la hora de reconocer la incidencia y relevancia de las funciones principales atribuidas a este órgano (vigilancia en la aplicación de las disposiciones laborales y asesoramiento e información a trabajadores y empresarios de sus respectivos derechos y obligaciones) en la prevención de los conflictos laborales²²¹".*

El primero de los cometidos es el que presenta mayor importancia desde el punto de vista de las actuaciones inspectoras realizadas, como lo acreditan las Memorias anuales de la ITSS.

2.2.1. Vigilancia del cumplimiento de la normativa: evolución de los ámbitos normativos.

De los cambios introducidos por la LOITSS/97²²² respecto de la LOIT/62, queremos resaltar que, en relación con la naturaleza de las normas o disposiciones que se encomienda vigilar a la ITSS, se incorporan a las normas jurídico-técnicas en el ámbito de la normativa de prevención de riesgos laborales (Art. 3.1.2.1 LOITSS/97), recogiendo idéntica regulación sobre esta materia que la que ya se había incluido en la LPRL/95 (art. 9.1 a), cuando incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral.

Por otro lado, se incorpora también a la vigilancia el contenido normativo de los convenios colectivos.

Tales novedades respecto de la LOIT/62, no lo eran tanto respecto de otras disposiciones posteriores a ella, pues la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre

²²¹ "Los retos de la Inspección Española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario". *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la ITSS.*, Pág. 530. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2006.

²²² Art. 3.1.2.1.

infracciones y sanciones en el orden social²²³ (LISOS/88)²²⁴ incluía en el concepto de infracciones laborales a las cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral.

Y en la misma LISOS/88²²⁵ se establecía que *"Las infracciones a las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad e higiene y salud laborales, serán consideradas como transgresión a esta normativa a los efectos de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y Seguridad Social"*.

Más adelante, la LPRL/95 (art. 9.1), estableció que correspondía a la ITSS vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral.

La LOITSS/97 no contiene, por tanto, diferencias notables respecto de la LOITS/62 y establece los siguientes ámbitos:

- Normativa sobre ordenación del trabajo y relaciones sindicales. En cuanto al primero desaparece la referencia al régimen interior y relaciones humanas en las empresas de la LOIT/62. También desaparece la referencia a determinada normativa obsoleta o directamente derogada como la referida a las ordenanzas laborales y reglamentaciones de trabajo, o los servicios médicos de empresa.
- Prevención de riesgos laborales (Seguridad e higiene en la LOIT/62).

²²³ BOE núm 91, de 15 de abril de 1988

²²⁴ Art. 5.

²²⁵ Ib. Art. 41.

- Sistema de Seguridad Social. Se incluye a la normativa relativa a las modalidades de sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo²²⁶.
- Empleo y migraciones. Desaparece la referencia a las migraciones interiores y la compensación interprovincial de mano de obra. Y se incluye a la normativa sobre Empresas de Trabajo Temporal (ETT), agencias de colocación y planes de servicios integrados de empleo, aunque la competencia ya se había atribuido a la ITSS por la normativa específica de esas empresas y entidades.

La amplitud de toda esta normativa cuya vigilancia se encomienda a la ITSS confirma el modelo generalista, al que hacemos referencia en el capítulo I.1.

En la regulación de la LOITSS/2015 relativa a la vigilancia y exigencia del cumplimiento de normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos, desaparece la limitación de que la vigilancia se refiera al contenido normativo pero no al obligacional, y se incluye no sólo a los convenios sino también a los "Acuerdos colectivos", entendiéndose por tal aquellos que sin tener la naturaleza de los convenios, que vinculan a todas las empresas y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación, con independencia de que pertenezcan o no a las organizaciones empresariales y sindicales que los hayan suscrito, se los reconoce fuerza de obligar pero solamente respecto de los sujetos que los hayan suscrito.

También contiene una referencia explícita, que no se recogía en la LOITSS/97, sobre las normas en materia de tutela y promoción de la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo, y las normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.

Y en el apartado de las normas en materia de prevención de riesgos laborales, junto con la función de vigilancia de estas, se incluye la de investigación

²²⁶ Existían disposiciones anteriores, pero poco después de aprobarse la LOITSS/97 aparece el RD 1588/1999, de 15 de octubre, BOE núm. 257, de 27 de octubre de 1999, por el que se aprueba el reglamento sobre la instrumentalización de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios.

de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que ya se había recogido en la LPRL/95.

Por otra parte, la LOITSS/2015 incluye nuevas funciones, que ya se desarrollaban de hecho, por considerarse normativa del orden social, pero no se recogían explícitamente en la LOITSS/97, respecto del control de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o a la formación profesional para el empleo, de acuerdo con la normativa establecida al efecto, sin perjuicio del ejercicio del control financiero de las subvenciones por los órganos competentes en la materia, y en relación con la formación profesional, sin perjuicio de que la normativa autonómica dispusiera otras fórmulas de inspección en la materia.

2.2.2 Exigencia del cumplimiento de la normativa objeto de vigilancia por la ITSS: medidas derivadas de la actividad inspectora.

Los instrumentos de los que se ha dotado a la ITSS desde la LOIT/62, para poder llevar a cabo la exigencia del cumplimiento de la normativa laboral, en la actualidad lo que se denomina “normativa en el orden social”, han sido básicamente los siguientes:

- Formulación de advertencias y requerimientos para el cumplimiento de la normativa.
- Acordar u ordenar la suspensión o paralización de trabajos y tareas que impliquen la existencia de riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores. Proponer y tomar medidas a fin de eliminar los defectos observados en la instalación, montaje o métodos de trabajo que constituyan un peligro para la salud o seguridad.
- Inicio de procedimientos sancionadores, mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción.
- Realizar liquidaciones de cuotas de la Seguridad Social, o extender certificaciones para exigir el pago de deudas de la Seguridad Social.
- Promoción de procedimientos contenciosos en interés de los trabajadores.

La LPRL/95 incorpora el procedimiento especial de requerimiento a las Administraciones Públicas (AA.PP.) por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio, al que nos referimos en el capítulo III 1.2.2.

La LOITSS/97 incorpora otras medidas que se pueden adoptar por los inspectores de trabajo y Seguridad Social como las siguientes:

- Formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en la Ley reguladora de dicho Orden Jurisdiccional, que va más allá de la promoción de procedimientos contenciosos en interés de los trabajadores.
- Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en la Seguridad Social.
- Promover procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social que proceda.
- Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.

La LOITSS/2015 incorpora, en los supuestos en que la actuación inspectora afecte a empresas establecidas en otros Estados Miembros de la Unión Europea y los hechos comprobados sean sancionables por el Estado miembro de origen de la empresa, que estos hechos podrán ponerse en conocimiento de la autoridad competente del Estado Miembro de origen para que inicie el procedimiento sancionador, sin perjuicio de que pueda adoptar otras medidas que considere pertinentes.

De todos estos instrumentos, mediante los que la ITSS lleva a cabo la exigencia del cumplimiento de la normativa en el orden social, nos vamos a centrar en los siguientes: 1) La formulación de advertencias y requerimientos a las empresas; 2) la iniciación de procedimientos administrativos sancionadores y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social; y 3) La formulación de procedimientos de oficio ante los órganos de la jurisdicción social.

2.2.2.1. La formulación de advertencias y requerimientos a las empresas.

Como hemos visto más arriba, la LOIT/62 ya reconocía a los inspectores de trabajo la facultad para extender actas de advertencia²²⁷, y para requerir a la empresa a fin de que en un plazo determinado llevara a efecto las modificaciones que fueran precisas en las instalaciones para que se garantizase el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores²²⁸. Y esa facultad comprendía la de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o de promover un procedimiento sancionador²²⁹.

Posteriormente, el D.2121/71, les faculta para efectuar requerimientos por débitos de cuotas de la Seguridad Social y demás conceptos autorizados y para extender certificaciones de toda clase de descubiertos por requerimientos firmes²³⁰, y estableció que los requerimientos practicados por la ITSS se considerarían como documentos de valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario, y también se especificaba que su formalización no era obligada en el momento de la visita²³¹.

Más adelante, la LISOS/88 también estableció que la ITSS, de conformidad a lo previsto en los artículos 17.2 del Convenio 81 OIT y el artículo 22.2 del Convenio 129 OIT, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrá advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, en estos supuestos dará cuenta de sus actuaciones a la Autoridad laboral competente²³². Tal regulación se recogió también en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto²³³ (TRLISOS/2000)²³⁴.

²²⁷ Art. 13.1 2º c).

²²⁸ Ib. Art. 13.1 2º d).

²²⁹ Ib. Art. 13.2

²³⁰ Art. 22 c).

²³¹ Ib. Art. 24

²³² Art. 48.

²³³ BOE núm 189, de 8 de agosto de 2000.

²³⁴ Art. 49.

No obstante, la LISOS/88 reconoce la presunción de certeza a los hechos reflejados en las actas, sin limitarlo a las actas de infracción, pero, al contrario del D 2122/71, no hace referencia a los requerimientos²³⁵.

Posteriormente, la LOITSS/97 estableció que los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrían advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejasen, y siempre que no se derivaran perjuicios directos a los trabajadores. También les faculta para requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social, incluso con su justificación ante el funcionario actuante²³⁶.

A continuación, el RD 928/98²³⁷, también estableció que el inspector de Trabajo y Seguridad Social o el subinspector laboral actuante podrá advertir o requerir, en vez de iniciar el procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y no se deriven perjuicios directos a los trabajadores, o a sus representantes. Tal advertencia o requerimiento se comunicará al sujeto responsable por escrito o mediante la diligencia de actuación, señalando las irregularidades o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación bajo el correspondiente apercibimiento.

Finalmente, la LOITSS/2015, contiene idéntica redacción que la LOITSS/97, aunque en la referencia a la facultad para requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social, incluso con su justificación ante el funcionario actuante, añade "*o subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales*"²³⁸. También recoge expresamente que se pueden efectuar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social²³⁹.

No obstante lo anterior, debemos hacer una referencia específica a los requerimientos referidos a la normativa en materia de prevención de riesgos

²³⁵ Art. 52.2

²³⁶ Art. 7.1.

²³⁷ Art. 11.5.

²³⁸ Art. 22.2.

²³⁹ Ib. Art. 22.6.

laborales pues la LPRL/95²⁴⁰, estableció que cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comprobase la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, requerirá al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización prevista en el artículo 44 de la propia Ley.

También establece que ello no obsta a que pueda simultáneamente extender acta de infracción con la propuesta de sanción correspondiente. Si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

Además establece los requisitos y formalidades de dichos requerimientos, comenzando por que deberá formularse por escrito al empresario presuntamente responsable; en él se deben señalar las anomalías o deficiencias apreciadas, con indicación también del plazo para su subsanación. Por último, dicho requerimiento se debe poner, asimismo, en conocimiento de los delegados de prevención.

Tal redacción se recogió también en el RD 928/98²⁴¹, en relación con las infracciones de normativa de prevención de riesgos laborales, que tras la LOITSS/2015 se remite también al art. 21.6 de la misma.

En relación con la normativa de Seguridad Social, el RD 928/98 ya estableció que la ITSS, en relación con las deudas por cuotas a la Seguridad Social y conceptos de ingreso conjunto con éstas, podrá formular propuestas de liquidación, actas de liquidación y requerimientos²⁴².

También se estableció que, cuando en el ejercicio de su función, la ITSS comprobase la existencia de deudas por cuotas a la Seguridad Social o conceptos asimilados, podría requerir a quien estimase sujeto responsable de su pago para que procediera a su ingreso efectivo, absteniéndose de iniciar expedientes sancionador y liquidatorio a resultas de su cumplimiento²⁴³.

²⁴⁰ Art. 43.

²⁴¹ Art. 11.2.

²⁴² Art. 29.

²⁴³ Ib. Art. 35.

Ese requerimiento, podía formularse mediante diligencia en el Libro de Visitas o mediante notificación de escrito ordinario, y en el mismo se debían determinar o referir los elementos substanciales de la deuda para su regularización, el plazo o plazos para su ingreso efectivo en la Seguridad Social, y la obligación de justificación documental ante la Inspección de cada uno de los ingresos efectuados en los plazos establecidos al efecto en el requerimiento. Si se incumpliese el requerimiento, se procedería a la práctica de las actas de liquidación y de infracción.

Como se ha dicho, la LOITSS/2015²⁴⁴, también recogió la posibilidad de realizar requerimientos de pago por deudas a la Seguridad Social, sin contener mayores concreciones respecto de los requisitos de estos ni otra regulación referida a los mismos.

Sin embargo, con efectos de 1 de enero de 2005, el art. 31.1 segundo párrafo del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio²⁴⁵, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS/94)²⁴⁶, ya había establecido que, en los supuestos de falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social, diferencias de cotización por trabajadores dados de alta, o de derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y régimen de la Seguridad Social aplicable, y en base a cualquier norma con rango de ley que no excluya la responsabilidad por deudas de Seguridad Social, la ITSS podría formular requerimientos a los sujetos obligados al pago de cuotas adeudadas por cualquier causa, previo reconocimiento de la deuda por aquéllos ante el funcionario actuante. En este caso, el ingreso de la deuda por cuotas contenida en el requerimiento debía ser hecho efectivo en el plazo que determinase la propia ITSS, que no podía ser inferior a un mes ni superior a cuatro meses. En caso de incumplimiento del requerimiento se debía extender acta de liquidación y de infracción por impago de cuotas²⁴⁷.

²⁴⁴ Art. 22.6.

²⁴⁵ BOE núm, 154, de 29 de junio de 1994

²⁴⁶ Modificado por la DA 44^ª de la Ley 2/2004, de 27 de diciembre de PGE. BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2004.

²⁴⁷ Ver el tratamiento de este tema en el capítulo II 2.2.2.2 d).

Idéntica redacción se recogió posteriormente en el vigente Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social²⁴⁸ (TRLGSS/2015).

En relación con las regulaciones de las medidas que se pueden adoptar por los funcionarios de la ITSS cuando comprueban la existencia de incumplimientos de la normativa en el orden social, alternativas o previas al inicio de un procedimiento sancionador o de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, han estado presentes desde su aparición en la normativa ordenadora o sancionadora de la ITSS, diversas dudas interpretativas.

No procede en este estudio, ni es su objeto, realizar un examen detallado de las mismas y de las posiciones y opiniones doctrinales o criterios jurisprudenciales, a menudo contradictorios, pero sí creemos de interés dejar constancia de estas y enunciarlas.

En primer lugar, nos referimos a las diferencias existentes entre un requerimiento y un acta de advertencia y cuando pueden ser utilizadas una u otra medida. No parece que sea el caso en los incumplimientos de la normativa de PRL o relativa a las deudas por cuotas de la Seguridad Social, en las que según la regulación que hemos analizado parece obligada la formulación de requerimiento.

La naturaleza de los requerimientos, saber si tienen o no carácter de actos administrativos, o son actuaciones administrativas, meros actos de trámite. Si forman parte del procedimiento administrativo sancionador, si de alguna manera suponen algún tipo de decisión sobre el fondo del asunto, impiden el procedimiento sancionador o causan indefensión a la empresa. Evidentemente, todo ello guarda relación con la posibilidad o no de que puedan ser recurridos.

En la regulación de ambas medidas, actas de advertencia y requerimiento, se aprecia una alta discrecionalidad de los funcionarios, dado que su decisión solo viene condicionada porque las circunstancias del caso así lo aconsejen, sin que en ninguna norma se concrete cuales puedan ser estas, y que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores, una fórmula que también se puede considerar demasiado abierta.

²⁴⁸ BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

Tal discrecionalidad aparece muy limitada en relación con la normativa de prevención de riesgos laborales desde la LPRL/95, pues en estos la formulación del requerimiento es obligada, salvo que tratándose de riesgos graves e inminentes procediera acordar la paralización de trabajos y tareas. Lo que sí aparece como discrecional del funcionario es que se extienda simultáneamente con el requerimiento el acta de infracción, pudiendo realizarlo posteriormente cuando se haya incumplido aquel en los plazos que se hubieran señalado²⁴⁹.

Por último, también hay que hacer referencia a la discrecionalidad existente en la regulación examinada de los requerimientos en relación con el ingreso de las deudas por cuotas de la Seguridad Social, como alternativos a la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social. En principio es un tanto limitada porque no cabe si no hay un reconocimiento previo de la deuda por el sujeto responsable, pero no se establecen reglas ni normas de actuación para los funcionarios. Que estos funcionarios decidan una u otra actuación, tiene una doble consecuencia: por un lado que concede un plazo extra para el ingreso de las cuotas, cuando ya ha finalizado el plazo ordinario de ingreso voluntario, (que puede llegar a ser de uno a cuatro meses, lo que también es una decisión discrecional del funcionario), y de otro, que de realizarse el requerimiento no cabe la extensión de acta de infracción, hasta tanto no finalice el plazo concedido y se haya incumplido el requerimiento.

Tanto si se consideran actos administrativos, como de trámite o de otro tipo, esta limitada regulación de los supuestos en los que procede extender un acta de infracción o de liquidación de cuotas de la Seguridad Social o la formulación de una advertencia o de un requerimiento, es evidente que la discrecionalidad está presente y que existen intereses legítimos que se ven afectados por la decisión, por lo que parecería justificado que la decisión que se tome por los funcionarios sea debidamente motivada²⁵⁰, aunque no figure en las regulaciones que hemos examinado como exigencia para la adopción de dichas medidas.

²⁴⁹ Art. 43

²⁵⁰ Art. 35.1 i) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas . BOE 2 de octubre de 2015 (LPACAP/2015).

2.2.2.2. La iniciación de procedimientos administrativos sancionadores y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

a. Normativa laboral y potestad sancionadora. Antecedentes.

Señala RODRIGUEZ PIÑERO, M. que *"Las sanciones administrativas en materia laboral nacen al mismo tiempo y paralelamente a las primeras normas laborales, que aseguraban a la Administración facultades de control de la aplicación de la normativa laboral, acompañadas de la posibilidad de imponer medidas sancionatorias. Desde su nacimiento el Derecho del Trabajo ha adoptado un cierto sentido "represivo" que parte de la idea de que existe cierta resistencia al cumplimiento de la normativa laboral y de que no basta la tutela judicial de los derechos laborales para asegurar el cumplimiento por el empleador de las obligaciones que le imponen las normas laborales"*²⁵¹

Desde las primeras disposiciones laborales como la denominada Ley BENOT, ley 24 de julio de 1873 sobre condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas para niños y menores, que se considera el punto de partida del Derecho del Trabajo en España, se contemplan medidas sancionadoras para el caso de incumplimiento de estas²⁵².

Las disposiciones laborales posteriores vinieron asignando las funciones sancionadoras por sus incumplimientos a órganos gubernativos como los gobernadores civiles o de composición mixta, *"en el ordenamiento español la potestad sancionadora de la administración laboral ha tenido una importancia relativamente mayor que en otros sistemas, así como una mayor relevancia de las funciones de la inspección de trabajo"*²⁵³, pero a partir de la Ley de accidentes de trabajo de 1922, aunque se mantenga la competencia de control del cumplimiento en la Inspección de Trabajo, la competencia sancionadora se

²⁵¹ Prólogo a la obra *"Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social"*. Del Rey Guanter, S. *Colección Estudios, serie general n° 7. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. 1990.*

²⁵² En la misma se establecía que la falta de cumplimiento a cualquiera de las disposiciones que contenía sería castigada con una multa de 125 a 1.250 ptas. Y Jurados mixtos de obreros, fabricantes, Maestros de escuela y Médicos, bajo la presidencia del Juez municipal, cuidarán de la observancia de esta ley y de su reglamento en la forma que en él se determine, sin perjuicio de la inspección que a las autoridades y Ministerio fiscal compete en nombre del Estado.

²⁵³ Op.cit. en nota n°223

desplaza a los jueces de Primera Instancia. Según PEREZ-ESPINOSA SANCHEZ, F., este trasvase de poderes sancionadores de manos de las autoridades gubernativas a las judiciales, sistema que se mantendrá hasta 1931, no logrará alcanzar grandes resultados positivos. La acumulación de expedientes en unos juzgados no especializados en materia laboral y sobrecargados de trabajo hará interminable en muchas ocasiones la espera de una posible sentencia condenatoria²⁵⁴.

Mediante Decreto de 10 de julio de 1931 se aprueba un nuevo Reglamento de la Inspección de Trabajo, que sustituye al de su creación, de 1906, destacando de la reforma en materia de infracciones y sanciones la supresión del apercibimiento previo a la imposición de multas, la creación de una jurisdicción social propia para la imposición de sanciones, que sustituye al procedimiento judicial anterior, y se encomienda la función sancionadora a los inspectores regionales de trabajo.

Sin embargo, señala PEREZ-ESPINOSA SANCHEZ, F. que esa reforma no aborda aspectos de la anterior normativa como el mantenimiento de la injerencia del poder político a través de los gobernadores civiles en las cuestiones laborales²⁵⁵. Esto se intentó corregir con la Ley de Delegaciones Provinciales de Trabajo de 13 de mayo de 1932, en la que los delegados provinciales de trabajo heredarán las funciones y atribuciones conferidas hasta ese momento a gobernadores civiles, delegados regionales de trabajo e inspectores regionales de trabajo, pasando a aquellos el poder sancionador de las infracciones laborales.

En la etapa franquista, tras un primer período de la guerra civil en la que se mantiene la legislación republicana, incluso en los territorios que ya se consideraban "zona nacional", el FT/38 viene a recoger el "ideario político laboral del nuevo régimen"²⁵⁶, del que podemos destacar que el trabajo no se considera solo como un derecho sino también como un deber social que "será exigido inexcusablemente"; *"la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la patria, por lo que es deber de todo español defenderla, mejorarla e incrementarla y los actos ilegales, individuales o colectivos, que perturben de manera grave la producción o atenten contra ella*

²⁵⁴ "Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo". EDITORIAL MONTECORVO, S.A., Pág. 66. 1977.

²⁵⁵ "Op.cit. nota nº256, página 77.

²⁵⁶ Op.Cit. nota nº256, Pág. 92.

serán sancionados con arreglo a las leyes, así como la disminución dolosa del rendimiento en el trabajo" ²⁵⁷.

Disposiciones posteriores como los Decretos de 19 de marzo de 1938, 13 de mayo de 1938 y 5 de enero de 1939 llevaron a cabo una revisión de toda la regulación anterior de las instituciones, así como de sus funciones y mecanismos o procedimientos de control del cumplimiento de la normativa laboral y de protección social.

Se crean las magistraturas de trabajo que vienen a sustituir a los anteriores Jurados mixtos y Tribunales Industriales en las competencias resolutorias. Los delegados de Trabajo asumen las funciones disciplinarias que se deriven de la aplicación de las leyes, bases, reglamentos o contratos de trabajo.

En este momento, los inspectores de trabajo ya no solo tienen funciones de control del cumplimiento de la normativa por las empresas, sino también de las obligaciones de los trabajadores conforme a lo señalado en el FT/38, y también deben controlar las faltas cometidas por ellos por actos contra los derechos o intereses de la empresa, la falta de respeto a sus jefes y la falta de rendimiento en el trabajo, y en su caso proponer las sanciones pertinentes a los delegados de Trabajo. En opinión de PEREZ- ESPINOSA, F. *"La ampliación que el Fuero del Trabajo ha verificado al centro de imputación de las infracciones laborales origina la pérdida del carácter tutelar de la IT como institución encargada de proteger los derechos de los trabajadores, para pasar a convertirse en uno de los instrumentos de garantía de la producción nacional"*²⁵⁸.

En materia de infracciones y sanciones se debe destacar al DECRETO de 21 de diciembre de 1943 por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley de Delegaciones de Trabajo de 10 de noviembre de 1942.

Ese Reglamento establece que corresponde a los delegados de trabajo conocer, a través de la Inspección de Trabajo, de todo lo referente a la ejecución y cumplimiento de las Leyes Sociales en la provincia, la imposición de sanciones y tramitación de recursos en materia de legislación laboral, en la forma que se determina en él. Se incluía a las relativas a migraciones y previsión social.

²⁵⁷ XI-apartado 1,2 y 3 FT/38.

²⁵⁸ Op.cit. en nota nº 256, Pág. 93.

El Reglamento contiene también un procedimiento general en materia de sanciones, del que podemos destacar que establece que los Delegados de Trabajo sancionarán, a propuesta de la Inspección las infracciones a Leyes de trabajo, seguros sociales y migración, conforme a lo dispuesto en las Leyes y Reglamentos vigentes, y que las infracciones de normas legales que no tengan sanción determinada expresamente, así como el incumplimiento de las órdenes emanadas del Delegado serán sancionadas con multa de 25 a 1.000 pesetas.

También contenía un procedimiento especial de sanciones en materia de migración y un procedimiento por débitos o descubiertos de seguros sociales. No obstante, de la materia procedimental trataremos más adelante.

Ese Reglamento no contenía tipificación de conductas infractoras, salvo las consistentes en obstrucciones a la labor de los inspectores o de las órdenes de los Delegados de Trabajo, ni criterios para la calificación de las infracciones ni la graduación de las sanciones, de dicho reglamento o de las normas cuyos incumplimientos fueran sancionados. Solamente podemos reseñar la siguiente regulación: *“Cuando el Delegado de Trabajo conozca por sí o por la Inspección un delito cometido por un naviero, armador o consignatario, que conste por sentencia firme, o de una falta que por sí o por sus repeticiones merezca, a su juicio, el calificativo de muy grave, podrá proponer a la Dirección General de Trabajo que se retire al responsable la autorización para dedicarse al transporte de emigrantes”.*

Esta atribución de competencias sancionadoras de la Administración, en adelante, se mantiene básicamente de esta manera, salvo cambios introducidos en relación con la atribución de competencias, en función de la cuantía de las sanciones, a distintos órganos, por la normativa general de procedimientos administrativos, Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo²⁵⁹ (LPA/1958). También se aprobó el Reglamento General de Faltas y sanciones del Régimen General de la Seguridad Social por el Decreto de 12 de septiembre de 1970²⁶⁰, en el que ya figura un catálogo con la tipificación de faltas y las sanciones de los empresarios, de los trabajadores y de las Mutuas Patronales.

²⁵⁹ BOE núm. 171, de 18 de julio de 1958.

²⁶⁰ BOE núm. 244, de 12 de octubre de 1970.

El Decreto 799/1971, de 3 de abril²⁶¹ por el que se aprueba el Reglamento orgánico y funcional de las delegaciones de trabajo.

En él se contenía que los delegados de Trabajo sancionarán, a propuesta de la Inspección de Trabajo, las infracciones a la legislación de Trabajo, Seguridad Social. Empleo, Promoción Social y Emigración, y los actos de obstrucción conforme a lo establecido en las disposiciones vigentes. Establecía cuantías de sanciones, calificación de la gravedad de las infracciones, criterios para la graduación de la sanción.

La Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales²⁶² (LRRLL/1976).

Esta ley estableció que el conocimiento y sanción de las infracciones de la normativa laboral por parte de las Empresas correspondía a la Autoridad laboral competente, mediante la tramitación del expediente oportuno²⁶³.

Y estableció un mandato al gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, y previo informe de la Organización Sindical, para que señalara por Decreto las faltas y sanciones a que se refiere el párrafo anterior, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la gravedad de la infracción, número de trabajadores afectados, volumen económico de la Empresa y beneficios estatales recibidos por la misma. Las infracciones se sancionarán con multa, a propuesta de la Inspección de Trabajo, por los delegados provinciales del Ministerio de Trabajo, hasta cien mil pesetas; por el director general competente por razón de la materia, hasta quinientas mil pesetas; por el ministro de Trabajo, hasta dos millones de pesetas, y por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo, hasta quince millones de pesetas. En caso de reincidencia en la infracción, las multas se podrán imponer, en las competencias señaladas, hasta el doble de la cuantía referida. El Gobierno, con los trámites indicados, podrá modificar dichas competencias.

En cuanto a los trabajadores, en la LRRLL/1976 ya no corresponde a la Administración sancionar a los trabajadores, sino que ²⁶⁴estableció que los trabajadores podían ser sancionados por la Dirección de las empresas, de

²⁶¹ BOE núm. 98, de 24 de abril de 1971.

²⁶² BOE núm.96, de 21 de abril de 1976.

²⁶³ Art. 33.

²⁶⁴ Ib. art. 34.

acuerdo con la graduación de faltas y sanciones que se estableciera en las disposiciones legales de carácter general, en cada Ordenanza Laboral o en el Convenio Colectivo que fuera aplicable.

b. La normativa laboral y la potestad administrativa sancionadora tras la CE/78.

Según RODRIGUEZ-PIÑERO, M. *“La implantación del sistema constitucional democrático podría haber supuesto una revisión a la baja del papel de la potestad sancionadora de la administración, tanto en favor de otros instrumentos de tutela de los derechos de carácter colectivo, como también por una mayor relevancia de la sanción jurisdiccional de carácter penal sobre la sanción administrativa”* Sin embargo, consideraba que no fue así y *“de la CE ha salido reforzada, aunque sujeta a límites y garantías”*²⁶⁵.

Por su parte, MINONDO SANZ señala que la CE/78 encomienda a la Administración el servicio a los intereses generales que, en ocasiones, requiere el uso de la sanción, pero también consagra unos derechos individuales de los ciudadanos, que es preciso observar, y buscar el equilibrio de ambas consideraciones. A los principios que emanan de la CE/78 y que deben presidir el derecho administrativo sancionador nos referiremos en el capítulo II 2.2.2.2 c), en relación con el RD 396/96 y RD 928/98.

La primera disposición con rango de ley, tras la CE/78, que recoge una regulación en materia de infracciones y sanciones de la normativa laboral, con ambición de ser un código de infracciones y sanciones que alcanzara a todo el ámbito de lo que se consideraba normativa laboral, es el Estatuto de los Trabajadores aprobado por Ley 8/80, de 10 de marzo (ET/80)²⁶⁶, que en su art. 57, estableció lo siguiente:

“Son infracciones laborales de los empresarios las acciones u omisiones contrarias a las disposiciones legales en materia de trabajo. Tales infracciones serán conocidas y sancionadas, mediante el oportuno expediente administrativo, por la autoridad laboral o Consejo de ministros, en su caso.

²⁶⁵ Op. Cit. en nota nº 253.

²⁶⁶ BOE núm 64, de 14 de marzo de 1980.

Dos. Las sanciones se graduarán en atención a la gravedad de la infracción, malicia o falsedad del empresario, número de trabajadores afectados, cifra de negocios de la empresa y reincidencia.

Tres. Las infracciones se sancionarán con multa, a propuesta de la Inspección de Trabajo, por los delegados Provinciales del Ministerio de Trabajo, hasta cien mil pesetas; por el Director General competente por razón de la materia, hasta quinientas mil pesetas; por el Ministro de Trabajo, hasta dos millones de pesetas, y por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo, hasta quince millones de pesetas.

Cuatro. El Gobierno, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones referidas a la seguridad del trabajo, podrá acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía”.

Para VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I. *“esa redacción causó un grave trastorno en el funcionamiento de la Inspección, pues pretendió regular la potestad administrativa sancionadora como si la CE/78 no hubiera existido, limitándose a definir las infracciones laborales, sin más concreción; y, por si fuera poco, se reducía drásticamente la competencia inspectora al dejar al margen de esta tanto los convenios colectivos como los reglamentos”*²⁶⁷.

Esas carencias intentaron ser corregidas a través del Real Decreto 2347/85, de 4 de diciembre²⁶⁸, que desarrollaba el artículo 57 ET/80 sobre infracciones laborales de los empresarios, que modificó el concepto de infracciones laborales, para incluir los incumplimientos del contenido de los convenios colectivos y los reglamentos administrativos, y llevaba a cabo una tipificación y calificación de las infracciones, que no había recogido el art. 57 ET/80, los criterios de graduación de las sanciones y su cuantía, y también establecía una regulación sobre infracciones continuadas o la reincidencia.

En cuanto a las infracciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, que se encontraban previstas en la Ordenanza General de 9 de marzo de 1971,

²⁶⁷ “La Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. VV.AA. EDITORIAL ARANZADI, 1999. Pág.29.

²⁶⁸ BOE núm. 302, de 18 de diciembre.

el RD 2347/85 estableció que las cuantías de las sanciones serían las del art. 57 ET/80 y el propio Real Decreto.

Respecto a las infracciones en materia de Seguridad Social, señalaba que su tipificación y calificación se realizaría conforme al Reglamento General de faltas y sanciones del régimen general de la Seguridad Social²⁶⁹, posteriormente lleva a cabo la tipificación y calificación como grave de la conducta consistente en no presentar dentro del plazo para su sellado los documentos de cotización cuando no se ingresen en tiempo las cuotas del régimen general de la Seguridad Social ni se haya solicitado aplazamiento de pago, y el no ingresar, en la forma y plazos procedentes, las cuotas correspondientes. Y también señalaba que las cuantías de las sanciones que figuraban en dicho Reglamento serían las previstas en el RD 2347/85.

Por otra parte, derogó el artículo 46 del Decreto 1870/1968, de 27 de julio²⁷⁰, que regulaba el trabajo y establecimiento de los extranjeros en España, y el artículo 16 del Decreto 799/1971, de 3 de abril, orgánico y funcional de las delegaciones provinciales de trabajo, ya citado, siendo el régimen de las infracciones que se contemplan en tales preceptos el establecido en el Real Decreto 2347/85.

Es decir, intentaba llevar a cabo una especie de refundición, a efectos de sanciones al menos, de buena parte de la normativa que se podía incluir en ese momento en el orden social.

Sin embargo, las múltiples deficiencias señaladas, que atentaban contra el principio de legalidad y tipicidad consagrados por el art. 25 de la CE/78, hicieron que fuera impugnado y fue anulado por STS de 10/11/86²⁷¹.

Dicha normativa fue sustituida por la **Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social (LISOS/88)**.

²⁶⁹ D.2892/1970, de 12 de septiembre. BOE núm. 244, de 12 de octubre de 1970.

²⁷⁰ BOE núm. 195, de 14 de agosto de 1968.

²⁷¹ VAZQUEZ GONZALEZ, I. señaló que *"Esta lastimosa peripecia supuso, en la práctica, una amnistía para las infracciones laborales de los empresarios denunciadas por la Inspección de Trabajo en el largo período que va desde 1980 hasta la entrada en vigor de la LISOS/88"*. "La ITSS". VV.AA. EDITORIAL ARANZADI, 1999. Pág.29.

Tras la sentencia del TS se planteó la necesidad de elaborar una norma con rango legal que cumpliera con los principios de legalidad y tipicidad que debían estar presentes en la normativa disciplinaria administrativa, y dar solución a la circunstancia puesta de manifiesto en el preámbulo de la LISOS/88, de que en el derecho agrupado bajo la rúbrica genérica de lo social, la normativa sancionatoria venía dispersa en numerosas disposiciones, la mayoría reglamentarias, aprobadas por Decreto o simple Orden ministerial cuya vigencia se mantiene en principio por considerarse válidas con arreglo al sistema de producción de normas del ordenamiento jurídico preconstitucional.

Se destacaba por el preámbulo, pues, la necesidad de promulgar una norma con rango de Ley que desarrollase las infracciones y sanciones administrativas en el orden laboral, estableciendo en ella los tipos y sanciones que el artículo 57 ET/80 enunciaba a título general.

Otras razones que se aducen en el preámbulo de la propia LISOS/88 para justificar su aprobación son las siguientes:

- Razones de oportunidad y conveniencia, como son las de agrupar e integrar en un texto único, en una ley general, las diferentes conductas reprochables contrarias al orden social –expresión y delimitación que se toma en paralelo con la establecida en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial²⁷²– producidas en el área del empleo, con inclusión obviamente de las transgresiones relativas a los instrumentos jurídicos y medidas económicas para su fomento, y prestaciones de desempleo, así como en las áreas o capítulos de seguridad social, migración y emigración, y trabajo de extranjeros.
- En materia laboral se resuelve directamente el largo debate de la tutela por la Administración de los convenios colectivos, al incluirlos expresamente, o sus cláusulas normativas –en expresión derivada del artículo 3.3 del ET/80, y consagrada en la doctrina del Tribunal Constitucional (TC) y en la Jurisprudencia de los Tribunales del Orden Social–, y, de acuerdo con los convenios 81 y 129 OIT, ratificados por España.
- En materia de sanciones, si bien se mantiene el límite máximo existente en ese momento, de 15.000.000 de pesetas, se prevé la posibilidad de

²⁷² BOE núm. 157, de 2 de julio de 1985.

una actualización por el Gobierno, a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, en atención a la evolución del Índice de Precios al Consumo (IPC); al propio tiempo se redistribuyen las competencias para la imposición de sanciones, incrementando los niveles decisorios atribuidos a las primeras instancias de la Administración Laboral del Estado, y, en su caso, de las correspondientes a las Comunidades Autónomas (CC.AA.) que tengan competencias transferidas en materia de ejecución de la legislación laboral.

- Finalmente, de acuerdo con lo establecido en los convenios 81 y 129 de la OIT, se recogen las funciones de advertencia y recomendación de la Inspección de Trabajo, con el fin de potenciar las actuaciones preventivas, de asistencia y asesoramiento, de la Administración Social.

La LISOS/88 establece una definición de infracciones administrativas en el orden social, señalando que son las acciones u omisiones de los distintos sujetos responsables tipificadas y sancionadas en la presente Ley.

También señala que dichas infracciones no podrán ser objeto de sanción sin previa instrucción del oportuno expediente, de conformidad al procedimiento administrativo especial en esta materia, a propuesta de la ITSS, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que puedan concurrir.

Y también regula la clasificación de su gravedad señalando que se califican en leves, graves y muy graves en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado, de conformidad a lo establecido en la propia Ley.

Los sujetos responsables a los que se refería el concepto de infracciones antes indicado, figuran recogidos por la Ley, que señala que lo son las personas físicas, jurídicas o comunidades de bienes que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la misma, y en particular considera responsables a una serie de sujetos que recoge en una enumeración de la que existieron dudas acerca de si contenía un "numerus clausus". Ahí aparecen no sólo los empresarios en la relación laboral sino también los beneficiarios de prestaciones o peticionarios de las prestaciones de la Seguridad Social, por cuenta ajena o por cuenta propia, mutuas de accidentes de trabajo y cooperativas, entre otros. En cuanto a los trabajadores por cuenta ajena, también podían ser sujetos responsables de las infracciones, pero solamente

en su condición de beneficiarios o peticionarios de prestaciones de Seguridad Social, empleo o prestaciones por desempleo.

Las Disposiciones Generales de la Ley contenidas en el Capítulo I se completan con el establecimiento de reglas para el supuesto de concurrencia con el orden jurisdiccional penal, señalando que, en los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasaría el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendría de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dictase sentencia firme o resolución que pusiera fin al procedimiento.

Por último, se establecía el período de prescripción de las infracciones en el orden social, que era tres años contados desde la fecha de la infracción, salvo en materia de Seguridad Social y de protección por desempleo, en que los que el plazo de prescripción era de cinco años.

La tipificación de las infracciones se llevaba a cabo en los siguientes capítulos, y se agrupaban por materias: las laborales, que son las acciones u omisiones de los empresarios contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral, de seguridad e higiene y salud laborales; las infracciones en materia de Seguridad Social, que son las acciones y omisiones de los distintos sujetos responsables, contrarias a las disposiciones legales y reglamentarias que regulan el Sistema de la Seguridad Social; las acciones contrarias a la normativa en materia de empleo o prestaciones por desempleo; por último, las infracciones en materia de emigración y movimientos migratorios internos y trabajo de extranjeros.

En el Capítulo VI se recogía la regulación de las sanciones, que incluía los criterios para llevar a cabo la graduación de estas, y la propia graduación en leves, graves y muy graves, así como la cuantía mínima y máxima de cada tramo. También se regulaba la reincidencia y las consecuencias de esta. La DA Primera de la ley estableció que la cuantía de las sanciones establecidas en su artículo 37 podría ser actualizada periódicamente por el Gobierno a propuesta del ministro de Trabajo y Seguridad Social, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

En cuanto a las infracciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo contiene normas específicas para los supuestos en que concurrieran en las mismas circunstancias de especial gravedad, facultando al Gobierno para la

suspensión de actividades o cierre del centro de trabajo. También establece la responsabilidad de empresas contratistas en los casos de infracción de los arts. 42, 43 y 44 ET/80.

Por último, la LISOS/88 consideraba que las infracciones a las normas jurídico-técnicas que incidiesen en las condiciones de trabajo, pero que no tuviesen la calificación directa de normativa laboral, reglamentaria o paccionada en materia de seguridad e higiene y salud laborales, serían consideradas como transgresión a esta normativa a los efectos de declaración de los derechos de los trabajadores en materia de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y Seguridad Social.

La LISOS/88 contenía también reglas específicas sobre sanciones en materia de Seguridad Social, y destacaban por la novedad las sanciones accesorias a los empresarios en el caso de infracciones graves o muy graves en materia de empleo, ayudas de fomento del empleo, formación ocupacional y protección por desempleo, sin perjuicio de las económicas, que implicaban pérdida automática de las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, y los sujetos responsables podrían ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período máximo de un año; también se establecía que en caso de insolvencia del trabajador para devolver las cantidades indebidamente percibidas, el sujeto responsable respondería subsidiariamente de dicha deuda, y finalmente, quedaba obligado, en todo caso, a la devolución de las cantidades no aplicadas o aplicadas incorrectamente.

También estableció normas específicas sobre sanciones a los trabajadores, solicitantes y beneficiarios de prestaciones en materia de empleo, formación profesional ocupacional, ayudas para fomento del empleo, protección por desempleo y Seguridad Social. No se establecían sanciones económicas sino pérdidas de las prestaciones, de manera temporal o permanente y exclusiones del derecho a percibir en el futuro nuevas prestaciones. Las sanciones se entienden sin perjuicio del reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.

En el capítulo VII se regulaba la atribución de competencias sancionadoras, a propuesta de la ITSS, a los directores provinciales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hasta 1.000.000 de pesetas; por el Director General competente por razón de la materia, hasta 5.000.000 de pesetas; por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social hasta 10.000.000 de pesetas; y por el

Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo y Seguridad Social, hasta 15.000.000 de pesetas.

Tales atribuciones, según la propia LISOS/88, no afectaban al ejercicio de la potestad sancionadora que pudiera corresponder a las Autoridades laborales de las CC.AA. con competencias en materia de ejecución de legislación laboral, que se efectuaría de acuerdo con su regulación propia en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación.

Las normas sobre sanciones a trabajadores y beneficiarios de prestaciones contenían su propia regulación sobre las autoridades competentes para imponer las mismas.

Las disposiciones comunes en materia de sanciones también regulaban, como ya vimos en el capítulo II.2.2.2.1 la posibilidad de que la ITSS, de conformidad a lo previsto en los Convenios 81 y 129 OIT, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, pudiera advertir y aconsejar, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, dando cuenta de sus actuaciones a la Autoridad laboral competente.

Por último, la LISOS/88 recogía en este apartado de disposiciones comunes de las sanciones, la regulación de las infracciones por obstrucción a la labor inspectora.

Aunque esta posibilidad ya estaba contemplada en normativa sancionadora preconstitucional, la LISOS/88, cumpliendo con la exigencia constitucional de tipificación de las infracciones establece las siguientes reglas de tipificación y calificación de la gravedad:

"1. Las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones que, en orden a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenios colectivos tienen encomendadas los Inspectores de trabajo y Seguridad Social y los Controladores Laborales, serán constitutivas de obstrucción a la labor inspectora, que se calificará como grave, excepto aquellos supuestos que impliquen un mero retraso en el cumplimiento de

obligaciones de información, comunicación o comparecencia, que se calificarán como leves.

2. Los supuestos de resistencia reiterada, coacción, amenaza, violencia, desacato, o cualquier otra forma de presión ejercida sobre los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Controladores Laborales serán considerados como infracción muy grave.

3. Las obstrucciones a la actuación inspectora serán sancionadas conforme a lo establecido en la presente Ley”.

El último capítulo VIII de la LISOS/88 contenía reglas sobre el procedimiento sancionador²⁷³, siendo de aplicación subsidiaria las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, los principios de tramitación del procedimiento, del que destaca el trámite de la iniciación, que se realizaría siempre por acta de la ITSS, en virtud de actuaciones practicadas de oficio, por propia iniciativa o mediante denuncia, o a instancia de persona interesada.

Regulaba también el contenido de las actas: que debía incluir los hechos constatados por el Inspector actuante, destacando los relevantes a efectos de la tipificación de la infracción y graduación de la sanción; la infracción presuntamente cometida con expresión del precepto vulnerado y la propuesta de sanción, su graduación y cuantificación.

Por último, también se regulaba la “presunción de certeza”, indicando que las actas de la ITSS que se extendieran con arreglo a los requisitos establecidos en el apartado anterior estarían dotadas de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en la misma, que hayan sido constatados por el Inspector actuante, salvo prueba en contrario.

La presunción de veracidad o de certeza ya se contenía en normas preconstitucionales, pero no establecían esta matización de que la presunción se establece solo sobre los hechos reflejados en la misma y no sobre la totalidad de su contenido. Así lo contemplaba el Decreto de 2 de junio de 1960²⁷⁴ o el Decreto

²⁷³ La DF Primera establecía, no obstante, que el Gobierno dictaría el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones previstas en la Ley, rigiendo entretanto las normas vigentes en lo que no se opusieran a lo dispuesto en la misma.

²⁷⁴ Art.10.

1860/1975, de 10 de julio²⁷⁵, que regulaban el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de Leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social. Sobre este tema volveremos en el siguiente apartado C) sobre procedimientos administrativos sancionadores.

Sin embargo, este intento de la Ley de 1988 de establecer un único código de infracciones y sanciones de la normativa laboral y social se vio muy pronto afectado por un proceso de dispersión normativa desde el año 1994, que continuó en años posteriores.

Una serie de disposiciones legales incorporaron a su contenido, junto con las normas sustantivas las conductas consideradas como infracciones de estas y las sanciones correspondientes.

El TRLISOS/2000²⁷⁶ nos indica cuales habían sido esas normas que contribuyeron a la dispersión, al regular las infracciones a su contenido y las sanciones por su incumplimiento:

- Ley del Estatuto de los Trabajadores, texto refundido aprobado por Real Decreto legislativo 1/1995, de 24 de marzo.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de dimensión comunitaria.
- Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas.
- Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios transnacionales.

²⁷⁵ Art. 38.

²⁷⁶ Disposición derogatoria Única, apartado 2.

A las que hay que añadir también la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²⁷⁷ (LOEXT). La LISOS/88 también sufrió múltiples modificaciones y reformas desde su aprobación, y no solo para introducir nuevos tipos, baste la referencia a la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modificó un total de 13 artículos.

*"A lo anterior habría de añadirse los cambios que sufrió la LISOS/88 a través de las de acompañamiento de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado (PGE), que la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) de 28/11/1996 declaró inconstitucionales varios preceptos de aquella, lo cual contribuyó a reducir su contenido. Únicamente sobrevivieron a este proceso descodificador las infracciones y sanciones en materia de Seguridad Social, empleo, prestaciones por desempleo y formación profesional ocupacional, emigración, movimientos migratorios y trabajos de extranjeros"*²⁷⁸.

- **TRLISOS/2000.**

La STC 195/1996, de 28 de noviembre, se dicta en un recurso promovido por el Gobierno Vasco contra la LISOS/88, por considerar que la misma invadía y alteraba el orden constitucional de competencias con lesión de las que correspondía a las CCAA²⁷⁹.

²⁷⁷ BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

²⁷⁸ "La codificación de las infracciones y sanciones en el orden social". ARETA MARTINEZ, M y SEMPERE NAVARRO, A. ; REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION. Derecho del Trabajo nº 78, pág. 41; 2008.

²⁷⁹ " Lamentable e incomprensiblemente los legisladores de la LISOS de 1988 desconocieron totalmente el contenido del art. 149.1.17ª de la Constitución, con la consecuencia sorprendente de negar a las CCAA la posibilidad de disponer de competencias sancionadoras en el ámbito de la Seguridad Social, cuando así viniere determinado en el respectivo Estatuto de Autonomía; y, asimismo, no se sabe si por ligereza o por otro motivo, los mismos legisladores etiquetan un título competencial relativo al "empleo" que no dispone de ningún soporte constitucional en cuanto que tal, como resulta patente, y que la Sentencia Constitucional 195/1996 se encarga de desmontar razonadamente, adscribiendo su contenido a los títulos competenciales de ejecución de la legislación laboral o de Seguridad Social, únicos que contempla la Constitución (art. 149.1 7ª y 17ª)". MINONDO SANZ, J. "Fundamentos de la ITSS". COLECCIÓN INFORMES Y ESTUDIOS. Serie Relaciones Laborales Núm. 32, Pag.247. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2000.

El TC estimó parcialmente el recurso y además de declarar inconstitucionales diversos preceptos de la LISOS/88, consideraba que, *"...a la vista de la complejidad de las cuestiones analizadas, a la que no es ajena la sistemática de la Ley, y de la entidad del fallo que los razonamientos anteriores conducen a pronunciar, corresponde al legislador estatal reelaborar la Ley impugnada, si lo estima conveniente en aras del respeto y clarificación del orden constitucional de competencias y en beneficio de la seguridad jurídica, imprescindible en materia sancionadora"*.

Para hacer frente a esta dispersión y dar cumplimiento a la recomendación del TC, la DA Primera de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social autorizó al Gobierno para que, en el plazo de nueve meses a partir de su entrada en vigor, elaborase y aprobase un texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en el que se integrasen, debidamente regularizadas, aclaradas y sistematizadas la LISOS/88, con las modificaciones que había sufrido, las leyes señaladas anteriormente, que derogó la TRLISOS/2000 y finalizaba con una referencia a todas las infracciones y sanciones de orden social contenidas en las restantes leyes cualquiera que fuera la fecha de su entrada en vigor.

Antes de que venciera el plazo concedido, el Gobierno aprobó el TRLISOS/2000, que entró en vigor el 1 de enero de 2001.

El intento de codificación, es decir, de crear un solo texto legal que agrupase la regulación de todas las normas del orden social no fue alcanzado del todo, y la propia ley en su art. 1 reconoce que hay leyes que se puede considerar que forman parte del orden social, que mantenían su propia regulación de las infracciones y sanciones por incumplimientos de las normas sustantivas que recogían.

Un buen ejemplo lo constituyen determinadas infracciones y sanciones en materia de extranjería, que se mantuvieron en la LOEXT, al tiempo que la LISOS/2000 recogía otras en materias distintas. No obstante, en ambos casos, en relación con algunas infracciones, corresponde el inicio del procedimiento sancionador a la ITSS.

Otras infracciones "extrasistemáticas"²⁸⁰ del empresario pueden referirse a normas sobre protección de datos personales de los trabajadores, con fines de refuerzo de los derechos económicos y de previsión social de los trabajadores, de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en determinados ámbitos sectoriales, como la energía nuclear, actividad sanitaria, de transportes por carretera, deporte profesional, sector marítimo y portuario, navegación aérea o relacionada con la actividad minera. Sin que esta enumeración tenga carácter exhaustivo.

En los casos de las infracciones extrasistemáticas de normas sobre seguridad y salud en el trabajo, si bien el inicio del expediente sancionador no corresponde a la ITSS, las resoluciones que en los mismos se dicte pueden servir de base para el inicio de otro tipo de expedientes que sí sean de su competencia, como la propuesta de recargo de prestaciones por falta de medidas de seguridad, o bien puede ser necesario un pronunciamiento previo de la ITSS sobre la existencia o de relación laboral por cuenta ajena del trabajador afectado.

Finalmente, como señalan ARETA MARTINEZ y SEMPERE NAVARRO "*... el problema para tipificar en un único texto legal todas las infracciones y sanciones administrativas se presenta en relación con aquellas materias de la "rama social del derecho" sobre las que la competencia normativa no es exclusiva del Estado, sino que las CCAA tienen competencias propias, incluidas las sancionadoras en vía administrativa*"²⁸¹.

En todo caso, el TRLISOS/2000²⁸² mantiene la regulación que ya contenía la LISOS/88 respecto de que: "*Las infracciones no podrán ser objeto de sanción sin previa instrucción del oportuno expediente, de conformidad con el*

²⁸⁰ "...son todas aquellas que, estando tipificadas fuera de la LISOS, pueden afectar eventualmente a quienes emplean trabajadores por cuenta ajena (precisamente por esa circunstancia) o, llegado el caso, a quienes se sitúan en una posición similar respecto de la relación de trabajo (como quienes se encargan de asegurar compromisos sociales asumidos por las empresas). Son, por ello mismo, infracciones que tienen entre sus posibles objetivos la protección de derechos o intereses de los trabajadores asalariados". "Infracciones extrasistemáticas del empresario en materia social". FERNANDEZ MARQUES, OSCAR y GARCIA MURCIA, JOAQUIN. REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION. *Derecho del Trabajo* nº 78, pág. 66; 2008.

²⁸¹ Op. Cit. Nota nº 280, pág. 54.

²⁸² Art. 1.

procedimiento administrativo especial en esta materia, a propuesta de la ITSS, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que puedan concurrir”.

El TRLISOS/2000²⁸³ que precisa los que se considera sujetos responsables de las infracciones, pone de manifiesto la evolución e incremento de competencias asignadas a la ITSS en la vigilancia de la normativa del orden social, y la propia ampliación de contenido que esta normativa ha venido teniendo desde la LISOS/88, y la mayor riqueza de sus epígrafes, según señalan ARETA MARTINEZ y SEMPERE NAVARRO²⁸⁴.

Los recogidos en la LISOS/88, esos sujetos responsables eran: empresario en la relación laboral; los beneficiarios y peticionarios de las prestaciones de Seguridad Social y Mutuas Patronales; solicitantes y perceptores de prestaciones contenidas en la normativa de colocación y fomento del empleo, formación profesional ocupacional y protección por desempleo; transportistas y en general personas físicas o jurídicas que intervinieran en materia de emigración y movimientos migratorios; empresarios y trabajadores por cuenta propia respecto de la normativa sobre trabajo de extranjeros y las cooperativas.

La TRLISOS/2000 incluye en su texto inicial, además de las anteriores, a las agencias de colocación, las empresas de trabajo temporal y las empresas usuarias respecto de las obligaciones que se establecen en su legislación específica y en la de prevención de riesgos laborales; empresarios titulares de centro de trabajo, los promotores y propietarios de obra y los trabajadores por cuenta propia que incumplan las obligaciones que se deriven de la normativa de prevención de riesgos laborales; entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, entidades auditoras y entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales; personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes titulares de los centros de trabajo y empresas de dimensión comunitaria situadas

²⁸³ Art. 2.

²⁸⁴ *“Es fácil de entender que el dinamismo inherente al Derecho sustantivo del trabajo y de la Seguridad Social ha obligado a que el régimen administrativo sancionador que lo acompaña sea objeto de importantes y numerosas reformas dirigidas a la modificación de su contenido, la inclusión de nuevos tipos infractores, o el traslado a otras normas especiales de algunas infracciones que el TRLISOS/2000 incluía en un principio. Desde su aprobación y entrada en vigor en 2000, la norma ha experimentado numerosos cambios con la finalidad de adaptar su contenido al contexto jurídico de cada momento”.* Op. Cit. Nota nº 280 pág. 46.

en territorio español, y empresarios incluidos en el ámbito de aplicación de la normativa reguladora del desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional²⁸⁵.

En reformas posteriores de dicho artículo 3 se incorporó también a las sociedades europeas y las sociedades cooperativas europeas con domicilio social en España; las empresas de inserción; las fundaciones y asociaciones de utilidad pública beneficiarias de donaciones y acciones de patrocinio para el desarrollo de actividades de inserción y de creación de empleo de personas con discapacidad. Hasta llegar a su contenido actual.

En todo caso, deben tenerse presentes también las responsabilidades empresariales que contempla el art. 42 TRLISOS/2000, que se pueden derivar de la aplicación de normas como los arts. 42, 43 y 44 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores²⁸⁶ (TRLET/95); de las responsabilidades entre empresas de trabajo temporal y empresas usuarias en materia salarial, que se regirán por lo dispuesto en el artículo 16.3 de la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal²⁸⁷ (LETT/94); del art. 24 LPRL /95, o artículo 22.4 de la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional ²⁸⁸(LDTMPST/99).

En cuanto al principio "*non bis in ídem*", el TRLISOS/2000 señala que, no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, de hecho y de fundamento, y las reglas de aplicación para los casos de la concurrencia de infracciones administrativas con el orden jurisdiccional social, y su texto inicial mantuvo la regulación contenida en el art. 3 de la LISOS/88, en la que se establecía que, en el caso de que las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pasaría el tanto de culpa al órgano judicial competente o al Ministerio Fiscal y se abstendría de seguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no dictase sentencia firme o resolución que pusiera fin al procedimiento.

²⁸⁵ Ib. Art. 3.

²⁸⁶ BOE núm. 75, de 29 de marzo de 1995.

²⁸⁷ BOE núm. 131, de 2 de junio de 1994.

²⁸⁸ BOE núm 286, de 30 de noviembre de 1999.

Por otro lado, el TRLISOS/2000²⁸⁹ recoge que el Ministerio Fiscal deberá notificar, en todo caso, a la autoridad laboral y a la ITSS la existencia de un procedimiento penal sobre hechos que puedan resultar constitutivos de infracción. Dicha notificación producirá la paralización del procedimiento hasta el momento en que el Ministerio Fiscal notifique a la autoridad laboral la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento dictado por la autoridad judicial²⁹⁰.

El TRLISOS/2000²⁹¹ sufrió una modificación por el art. 13.1 del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril²⁹², de transposición de varias Directivas de la UE, para incorporar la siguiente regulación:

“Los desplazamientos temporales de personas trabajadoras por las empresas establecidas en España al territorio de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico en el marco de una prestación de servicios transnacional, no podrán dar lugar a que se sancionen las acciones u omisiones de los sujetos responsables que hayan sido ya sancionadas penal o administrativamente en el país de desplazamiento en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento”.

Relacionado con ello hay que referirse a los mecanismos de coordinación y cooperación de la ITSS con las instituciones judiciales, como el *“Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el ministro de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad*

²⁸⁹ Art. 52.3.

²⁹⁰ Una regulación similar se encontraba incluida en el art.10.3 de la LOITSS/97, art. 5.5 del RD 928/98 y el art. 39.2 del ROFIT, en el que se precisaba, no obstante, que la comunicación a los órganos de la Administración de Justicia no se habría directamente por el funcionario actuante, sino a través de su “cauce orgánico” al jefe de la Inspección Provincial, salvo que la actuación inspectora tuviera un ámbito superior al provincial, que correspondería al Director Territorial y éstos serían los que, si estimasen la existencia de un ilícito penal lo trasladarían al Ministerio Fiscal. Una reforma posterior del texto inicial del RD 928/98, que llevó a cabo el RD 772/2011, de 3 de junio, estableció que el jefe de la Inspección no remite directamente el informe a la Fiscalía sino al órgano competente para resolver, quien acordará, en su caso, la remisión al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador.

²⁹¹ Ib. Art. 3.

²⁹² BOE núm. 101, de 28 de abril de 2021.

física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, de 19 de septiembre de 2007"²⁹³.

El anterior fue sustituido por el *"Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, y el Ministerio de Trabajo y Economía Social para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, y para la toma de conciencia social de este problema"*²⁹⁴

En el orden interno de la ITSS, la Dirección General de la ITSS dictó la Instrucción 1/2007, sobre profundización de las relaciones entre la misma y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la seguridad y salud laboral, que contenía criterios sobre el contenido del informe que se debía elaborar por los inspectores de trabajo para informar a los jefes de las Inspecciones Provinciales.

- **Infracciones del TRLISOS/2000.**

El TRLISOS/2000 modifica la clasificación de infracciones en el orden social, que contenía la LISOS/88, que agrupaba en Infracciones laborales, de Seguridad Social, de empleo y prestaciones por desempleo, y emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, que pasa a ser Infracciones laborales, de Seguridad Social, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros y sociedades cooperativas.

Esta reestructuración tiene que ver con el objetivo de adaptar la normativa sancionadora del orden social a los criterios de reparto de competencias que se habían establecido por la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que, entre otras cuestiones, considera incluido en el término legislación laboral que se utiliza en el art. 149.1,7º CE/78 a la normativa de empleo, sobre la que el Estado tiene la competencia exclusiva, sin perjuicio de su ejecución por las CCAA, lo que incluye la potestad sancionadora por su incumplimiento.

En cuanto a los tipos recogidos en el texto inicial del TRLISOS/2000 y los que figuran en la actualidad, se puede apreciar el incremento notable de los mismos

²⁹³ Ver al respecto el capítulo III.1.3.6.8.

²⁹⁴ BOE núm. 23, de 27 de enero de 2023.

en cualquiera de las materias, pero en particular en las infracciones laborales, siendo esta normativa sustantiva la que a lo largo de los años viene sufriendo mayor número de cambios y reformas. Como señala GONZALEZ DE LENA, F. *"Bastaría con examinar las sucesivas reformas de la LISOS para comprobar como cada reforma del ET o de otras normas laborales ha venido acompañada de la introducción de nuevos tipos infractores o de la reformulación, por lo general con un sentido de clarificación/ampliación de las conductas incluíbles en el correspondiente tipo infractor"*²⁹⁵.

La materia de relaciones laborales es la que mayores cambios ha conocido tras la aprobación de la TRLISOS/2000 y, sobre todo por sus modificaciones posteriores. Y no sólo en lo que se refiere al concepto, que, de considerar como infracciones en dicha materia a las acciones u omisiones de los empresarios contrarios a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia laboral, de seguridad e higiene y salud laborales, pasa a la redacción actual que incluye a las siguientes materias: *"...relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, de colocación, empleo, formación profesional para el empleo, de trabajo temporal y de inserción sociolaboral, tipificadas y sancionadas de conformidad con la presente ley. Asimismo, tendrán dicha consideración las demás acciones u omisiones de los sujetos responsables en las materias que se regulan en el presente capítulo"*.

Llama la atención, no obstante, que este concepto no haya tenido modificaciones para introducir no solo a las cláusulas normativas de los convenios colectivos ni a otro tipo de "Acuerdos Laborales", pese a que la LOITSS/2015²⁹⁶ estableció que la función inspectora desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social, comprendía el cometido de vigilancia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos en el ámbito del sistema de relaciones laborales y de prevención de riesgos laborales.

No obstante, la no consideración como infracción laboral del incumplimiento de cláusulas de los convenios colectivos que no tengan naturaleza normativa, conforme a los criterios jurisprudenciales al respecto, o de los "acuerdos

²⁹⁵ "La evolución de las Relaciones Laborales tras la Constitución de 1978 y la ITSS". REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION. Derecho del Trabajo nº 78, pág. 24; 2008

²⁹⁶ Art. 12.

colectivos”, limita a la ITSS la exigencia del cumplimiento de los mismos, más allá de formular requerimientos, sin que puedan iniciarse procedimientos administrativos sancionadores, salvo que su contenido se encontrase también incluido en normas legales o reglamentarias sustantivas.

En cuanto a las nuevas infracciones laborales del TRLISOS/2000, han venido relacionadas con normativa laboral de dimensión europea o comunitaria como las siguientes:

- Infracciones en materia de derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria²⁹⁷.
- Infracciones de las obligaciones establecidas en la normativa que regula el desplazamiento a España de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional que han tenido diversas modificaciones²⁹⁸.
- Infracciones en materia de derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en las sociedades anónimas y sociedades cooperativas europeas²⁹⁹.
- Infracciones de las empresas de trabajo temporal establecidas en otros Estados miembros de la Unión Europea o en Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como de las empresas usuarias³⁰⁰.

No menos importantes son las modificaciones de tipos existentes, o la introducción de otros nuevos, llevados a cabo por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, por la que se establecieron medidas para la aplicación real y efectiva del principio de igualdad de trato y no discriminación³⁰¹, y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres ³⁰²(LOIEHM/07).

²⁹⁷ Ley 10/1997, de 24 de abril. BOE Núm. 99, de 25 de abril de 1997.

²⁹⁸ LDTMPSPT/99

²⁹⁹ Ley 31/2006, de 18 de octubre. BOE Núm. 19 de octubre de 2006

³⁰⁰ LETT/94 y LDTMPSPT/99, modificadas por RD-Ley 7/2021, de 27 de abril, ya citadas.

³⁰¹ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003.

³⁰² BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

Y relacionada con la Ley 62/2003 antes citada, hay que resaltar la nueva infracción muy grave que esta incluye en la TRLISOS/2000, consistente en la adopción de decisiones empresariales que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento de los principios de igualdad y no discriminación.

Esta nueva infracción hay que considerarla como parte de las distintas medidas que se adoptaron en cumplimiento de la normativa comunitaria para proteger a los trabajadores y sus representantes contra el despido o cualquier otro trato desfavorable del empresario como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato. Como señala CASTRO ARGUELLES, MARIA ANTONIA: *"Con estas previsiones se incorporaba de modo expreso un determinado tipo de tutela del trabajador que la doctrina del TC había acuñado como "garantía de indemnidad" "*³⁰³.

También las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales derivados de nuevas normas sustantivas como la Ley 54/2003, de 12 de diciembre³⁰⁴ (LRMNPRL/03), que modificó la LPRL/95, y la Ley 32/2006, de 18 de octubre, de subcontratación en el sector de la construcción³⁰⁵, que introduce nuevos sujetos responsables e infracciones sectoriales específicas.

Asimismo, se deben destacar las nuevas infracciones de las normas sobre formación profesional continua y ocupacional programadas por las empresas (LDTMPST/99) y las relativas a la regulación del régimen de las empresas de inserción contenida en la Ley 44/2007, de 13 de diciembre³⁰⁶.

En materia de Seguridad Social no se aprecia la existencia de nuevas infracciones de tanta relevancia como las anteriores. No obstante, podemos referir las siguientes:

³⁰³ "Infracciones y sanciones en materia de igualdad en el ámbito de las relaciones laborales". *REVISTA DEL MINISTERIO DE TRABAJO E INMIGRACION. Derecho del Trabajo* nº 78, pág. 262; 2008.

³⁰⁴ BOE núm. 298, de 13 de diciembre de 2003.

³⁰⁵ BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006.

³⁰⁶ BOE núm. 299, de 14 de diciembre de 2007.

- Infracciones de las entidades de formación o aquellas que asuman la organización de las acciones formativas programadas por las empresas, los requisitos de cada acción formativa establecidos por la normativa específica sobre formación profesional para el empleo, cuando haya dado lugar al disfrute indebido de bonificaciones en el pago de cuotas, salvo cuando la infracción sea calificada como muy grave de acuerdo con el artículo siguiente, introducidas por el Real Decreto-ley 4/2015, de 22 de marzo³⁰⁷.
- Infracciones de las mutualidades de previsión social autorizadas para actuar como alternativas al Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, introducida por la Ley 11/2020, de 30 de diciembre de PGE para 2021³⁰⁸.
- Infracciones a lo dispuesto en los Reglamentos de la Unión Europea sobre Coordinación de Sistemas de Seguridad Social, respecto a la determinación de la legislación de seguridad social aplicable, cuando dicho incumplimiento dé lugar a la inscripción o alta en el sistema de seguridad social español de empresas, trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, o de lugar a la falta de alta y cotización en el sistema de seguridad social español de personas desplazadas a España desde otro Estado Miembro de la Unión Europea, ya se trate de una empresa que desplace trabajadores para prestar servicios por cuenta ajena o de personas que se desplacen para prestar servicios por cuenta propia, introducidas por el Real Decreto-ley 3/2022, de 1 de marzo³⁰⁹, por el que se transponen Directivas comunitarias sobre desplazamiento de conductores de transporte por carretera.

Por último, tenemos que hacer referencia a las infracciones por obstrucción a la labor inspectora, que se regulan en el art. 50 del TRLISOS/2000.

En primer lugar se debe señalar que tras la LRMNPRL/03 el concepto de obstrucción sufre una modificación al incluir que las acciones u omisiones que perturben, retrasen o impidan el ejercicio de las funciones que, en orden a la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias

³⁰⁷ BOE núm 70, de 23 de marzo de 2015.

³⁰⁸ BOE núm. 341, de 31 de diciembre de 2020.

³⁰⁹ BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2022.

y convenios colectivos tienen encomendadas los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, que se consideran como constitutivas de obstrucción, también tendrán la misma consideración cuando afecten al ejercicio de los cometidos asignados a los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 9.2 de la LPRL/95, en sus actuaciones de comprobación en apoyo de la ITSS, los técnicos habilitados de las CCAA (ver capítulo II.2.1.2.).

Las infracciones en materia de obstrucción se califican como leves, graves y muy graves. Con carácter general se consideran a todas graves, salvo las calificadas como leves y muy graves por el propio art. 50.

Sigue considerando, como en la LISOS/88 infracción leve aquellos supuestos que impliquen un mero retraso en el cumplimiento de obligaciones de información, comunicación o comparecencia, pero el TRLISOS/2000 exceptúa en ese supuesto los casos en que dichas obligaciones sean requeridas en el curso de una visita de inspección y estén referidas a documentos o información que deban obrar o facilitarse en el centro de trabajo.

En cuanto a las muy graves, se considera a las siguientes:

- a. Las acciones u omisiones del empresario, sus representantes o personas de su ámbito organizativo, que tengan por objeto impedir la entrada o permanencia en el centro de trabajo de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, así como la negativa a identificarse o a identificar o dar razón de su presencia sobre las personas que se encuentren en dicho centro realizando cualquier actividad. Es decir, se tipifican específicamente las conductas empresariales durante la visita a los centros de trabajo
- b. Los supuestos de coacción, amenaza o violencia ejercida sobre los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, así como la reiteración en las conductas de obstrucción calificadas como graves. Son conductas que pueden producirse tanto durante la visita a los centros de trabajo como con motivo de comparecencia del empresario o sus representantes en los locales de la ITSS.

- c. El incumplimiento de los deberes de colaboración con los funcionarios del sistema de ITSS en los términos establecidos en el artículo 18.2 de la LOITSS/2015 (antes art.11.2 LOITSS/97).

Más recientemente, por el art. 2.5 de la Ley 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingreso de cuotas de la Seguridad Social³¹⁰ se añadió como infracción muy grave el incumplimiento del deber de colaboración con los funcionarios del sistema de la ITSS al no entregar el empresario en soporte informático la información requerida para el control de sus obligaciones en materia de régimen económico de la Seguridad Social, cuando esté obligado o acogido a la transmisión electrónica de liquidaciones de cuotas o de datos de cotización.

En cuanto a las sanciones, el TRLISOS/2000³¹¹ establece que las obstrucciones a la actuación inspectora serán sancionadas conforme a lo establecido en él³¹², por la autoridad competente en cada caso en función del orden material de actuación del que traiga causa o se derive la obstrucción.

Sanciones TRLISOS/2000:

El Capítulo VI del TRLISOS/2000, establece unas normas generales sobre sanciones a los empresarios, y en general, a otros sujetos que no tengan la condición de trabajadores o asimilados, para los que se establece una regulación específica³¹³, que incluyen los criterios de graduación de las sanciones³¹⁴, cuantía de estas³¹⁵ y la regulación de la reincidencia³¹⁶.

El TRLISOS/2000 contiene también unas normas específicas con una regulación general sobre responsabilidades empresariales, una específica relativa a las infracciones en materia de Seguridad Social y sobre sanciones a los empresarios accesorias a las económicas³¹⁷.

³¹⁰ BOE núm. 313, de 27 de diciembre de 2014).

³¹¹ Art. 50.

³¹² Ib. Art. 40.

³¹³ Ib. Art. 47

³¹⁴ Ib. Art. 39

³¹⁵ Ib. Art. 40

³¹⁶ Ib. Art. 41

³¹⁷ Ib. Arts. 46 y 46 bis.

Comenzando por **los criterios de graduación de las sanciones**, manifestación del principio de proporcionalidad que debe presidir la potestad sancionadora de la Administración, establece que estos deben ser reflejados con detalle en el acta de infracción por los funcionarios actuantes, explicitando el peso que cada uno implica en la graduación de la sanción, y a través de estos se adecúa la sanción propuesta a los hechos que se imputan al sujeto infractor.

Existen unos criterios generales aplicables a todo tipo de infracciones, cualquiera que sea la materia, que son los mismos que ya se establecieron por la LISOS/88, y también se mantiene que pueden servir tanto para atenuar como para agravar la sanción.

No obstante, la regulación de la TRLISOS/2000 estableció que los criterios de graduación que veremos a continuación no podrán utilizarse para agravar o atenuar la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora o formen parte del propio ilícito administrativo.

También regula unos criterios específicos para las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, coincidiendo en ese aspecto con la LISOS/88, pero incluye varios que suponen una novedad, cuyo origen hay que situarlo en la LPRL/95 que, como vimos más arriba fue una de las Leyes que se refundió en este TRLISOS/2000 y que citamos a continuación:

- a. La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.
- b. La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.
- c. El número de trabajadores afectados.
- d. El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos de la ITSS.
- e. La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.

Respecto de la aplicación de los criterios de graduación, el TRLISOS/2000 establece las siguientes reglas que suponen una novedad respecto de la LISOS/88:

- La ya señalada de que no podrán utilizarse para agravar o atenuar la infracción cuando estén contenidos en la descripción de la conducta infractora o formen parte del propio ilícito administrativo.
- Cuando no se considere relevante ninguna de las circunstancias agravantes, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior.
- Se sancionará en el máximo de la calificación que corresponda toda infracción que consista en la persistencia continuada de su comisión. Se aprecia su existencia cuando se dan una serie de conductas antijurídicas que permanecen en el tiempo y no se agotan en un solo acto determinado³¹⁸.

En relación con la **cuantía de las sanciones**, el texto inicial del TRLISOS/2000, estableció una diferenciación de estas en función de las materias a las que se refería la infracción de las que derivaban.

Por un lado, se establecían las cuantías relativas a las materias de relaciones laborales y empleo, en materia de Seguridad Social, salvo lo que se indica en el párrafo siguiente, aunque se establecía una especialidad cuando se derivaran de actas de infracción y liquidación que se refirieran a los mismos hechos y se practicaran simultáneamente, a la que luego nos referiremos, en materia de emigración³¹⁹, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, así como

³¹⁸ Según el Criterio Técnico 84/2010 de la DGITSS no estamos ante un criterio de graduación de la sanción, aunque figure como tal en el precepto que la regula, sino que se trata de una infracción específica en sí misma considerada como elemento esencial del ilícito, de unos hechos previamente sancionados, y que son determinantes en la fijación de la cuantía sancionadora. Al contrario que en el caso de la reincidencia, en la que hay dos ilícitos, el inicial y el reincidente, en el caso de la persistencia continuada existe el mismo ilícito administrativo que no consiste en un acto singular y puntual, sino que prorroga sus efectos en el tiempo.

³¹⁹ Este término se suprimió en la redacción establecida por la DF primera, apartado cuarto de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, BOE núm. 299, de 15 de diciembre de 2006, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior. Y la DF sexta 4 de la Ley 3/2012, de 6 de julio, BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012, incluyó a las infracciones de las ETT y usuarias, salvo las de PRL.

las infracciones por obstrucción. En estos casos las cuantías eran en las leves hasta 50.000 ptas.; las graves hasta 500.000 ptas. y las muy graves hasta 15.000.000 de ptas., que eran las establecidas por la LISOS/88.

La especialidad que hemos referido respecto de las infracciones en materia de Seguridad Social consistía en que, en los casos referidos, se reducirían automáticamente al 50 por 100 de su cuantía si el sujeto infractor manifiesta su conformidad con la liquidación practicada, ingresando su importe en el plazo procedente.

Para las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se establecieron las cuantías que se recogían en la LPRL/95, que se refundió en este TRLISOS/2000, y las leves se sancionaban hasta 250.000 ptas., las graves hasta 5.000.000 de ptas. y las muy graves hasta 100.000.000 ptas.

También se establecían las cuantías para las infracciones en materia de cooperativas: las leves hasta 100.000 ptas.; las graves hasta 500.000 ptas. y las muy graves hasta 5.000.000 ptas.

Por último, el TRLISOS/2000³²⁰, recogiendo lo previsto ya en la LPRL/95, estableció que las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales, una vez firmes, se harían públicas en la forma que se determinase reglamentariamente. El desarrollo reglamentario se llevó a cabo por el RD 597/2007, de 4 de mayo³²¹, y el procedimiento se inicia siempre de oficio, mediante propuesta contenida en el acta de infracción de la ITSS y es el órgano competente que resolvió la primera resolución, o el que determine la CA correspondiente, el que ordenará la publicación en el BOE o en Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de que se trate.

Una de las primeras modificaciones que sufrió el TRLISOS/2000, que había entrado en vigor el 1 de enero de 2001, fue que, como consecuencia de la introducción del euro (€) en España (1/1/2002), debieron convertirse dichas cuantías a esa moneda lo que se llevó a cabo mediante Resolución de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 2001 (BOE núm. 260, de 30 de octubre de 2011), que justificaba la medida al señalar que se hacía *"...en aras de evitar dudas y posibles errores de cálculo,*

³²⁰ Ib. Art. 40.2 segundo párrafo.

³²¹ BOE núm. 108, de 5 de mayo de 2007.

así como para facilitar tanto la labor de las AA.PP. en la aplicación de la norma, como su conocimiento por los ciudadanos, garantizando aún más, si cabe, la seguridad jurídica de estos...".

A partir de ese momento, fueron múltiples las modificaciones que fue sufriendo el TRLISOS/2000, no sólo en relación con la introducción de nuevos tipos infractores vinculados a los incumplimientos de las distintas normas sustantivas del orden social, como vimos antes, sino también en relación con el régimen de sanciones que se había establecido por el texto inicial, a las que vamos a hacer referencia, siguiendo un orden cronológico.

El RD 306/2007, de 2 de marzo³²² llevó a cabo una actualización de las cuantías de las sanciones en materia de relaciones laborales y empleo, de Seguridad Social, de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, las de prevención de riesgos laborales y las de obstrucción, aplicándose el incremento del índice general de precios al consumo desde el 16 de abril de 1988, fecha de entrada en vigor de la LISOS/88. En el caso de las infracciones de cooperativas se aplicó el incremento del índice general de precios al consumo desde el 6 de agosto de 1999, fecha de entrada en vigor de la Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas³²³ (LCOOP/99), hasta el 31 de diciembre de 2006.

La Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de PGE para 2009³²⁴, introdujo una nueva letra d) al apartado 1 del art. 40, en la que se establecieron sanciones específicas en relación con determinadas infracciones de Seguridad Social³²⁵, que no son cuantías fijas sino un porcentaje sobre el importe de las cuotas y demás conceptos de recaudación conjunta que no se ingresaron.

³²² BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2007.

³²³ BOE núm. 70, de 17 de julio de 1999.

³²⁴ DF Primera. BOE núm. 309, de 24 de diciembre de 2008.

³²⁵ Art. 22.3 y 23.1 b).

Sin embargo, dicha regulación fue declarada inconstitucional por la STC 206/2013, de 5 de diciembre³²⁶. Aunque su FJ 3 h) estableció en cuanto al alcance del fallo que no afectaría a las situaciones jurídicas consolidadas, es decir, las decididas con fuerza de cosa juzgada ni las situaciones administrativas firmes.

El RD-Ley 5/2011, de 29 de abril³²⁷ incrementó las cuantías de las sanciones para las infracciones previstas en los arts. 22.2 y 23.1 a), relativa la primera a la falta de solicitud de la afiliación inicial o alta de los trabajadores que ingresen al servicio de las empresas, o solicitar la misma, como consecuencia de la actuación inspectora fuera del plazo establecido, y la segunda, dar ocupación como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta en la Seguridad Social con carácter previo al inicio de su actividad. Las sanciones en el primer caso van de 3.126 euros a 10.000 euros, y en el segundo de 10.001 a 187.515 euros.

Se justificaba por el preámbulo de dicha disposición señalando que se trata de tipos infractores directamente asociados al trabajo no declarado, incluyendo la equiparación de las sanciones por obstrucción a la labor inspectora en esta materia.

También se estableció que las sanciones impuestas por las infracciones de esos dos artículos y las sanciones por obstrucción calificadas como muy graves, una vez firmes, se harían públicas en la forma que se previera reglamentariamente. Posteriormente el art. 21.13 del RD-Ley 4/2015, de 22 de marzo³²⁸ amplió las infracciones muy graves a las que afectaba dicha regulación, con otras de Seguridad Social y de empleo, en particular relativas a subvenciones y ayuda de las políticas activas de empleo y de formación profesional para el empleo. Y posteriormente se modificó por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre³²⁹, por

³²⁶ La sentencia estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad en cuanto a los preceptos que modifican el régimen de infracciones y sanciones en el orden social y la regulación general de subvenciones por vulneración de los límites constitucionales al contenido material de las leyes de presupuestos. La Sentencia afirma que la creación "*ex novo*" de sanciones no forma parte de contenido propio o eventual del presupuesto pues no consiste en un resultado automático de ingresos en la hacienda pública, sino hipotético.

³²⁷ Art. 6.4. BOE núm. 108, de 6 de mayo de 2011.

³²⁸ BOE núm. 70, de 23 de marzo de 2015.

³²⁹ DF 3.12. BOE núm. 217, de 10 de septiembre de 2015.

la que se regulaba el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral.

La Ley 13/2012, de 26 de diciembre³³⁰, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, anterior a la sentencia referida anteriormente, ya había subsanado la situación ya que había dado nueva redacción al art. 40 apartado 1 d), al que añadió además a la infracción muy grave del artículo 23.1.k), consistente en la retención indebida, no ingresándola dentro de plazo, de la parte de cuota de la Seguridad Social descontada a sus trabajadores efectuar descuentos superiores a los legalmente establecidos, no ingresándolos en el plazo reglamentario.

La misma disposición modifica el apartado 1.e), relativa a las infracciones de los arts. 22.2 y 23.1 a) incorporando la siguiente redacción:

“No obstante, cuando con ocasión de una misma actuación de inspección se detecten varias infracciones de las contempladas en este apartado, la sanción que en su caso se proponga para cada una de ellas, graduada conforme a los criterios contenidos en el artículo 39.2 que procedan, se incrementará en:

- Un 20% en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores, beneficiarios o solicitantes.*
- Un 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores, beneficiarios o solicitantes.*
- Un 40% en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores, beneficiarios o solicitantes.*
- Un 50% en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores, beneficiarios o solicitantes.*

En ningún caso, la cuantía correspondiente a la infracción prevista en el artículo 22.2 podrá exceder de 10.000 euros, ni la prevista en el artículo 23.1.a) podrá exceder de 187.515 euros para cada una de las infracciones.”

³³⁰ Art. 4.8. BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2012.

La Ley 6/2017, de 24 de octubre³³¹, de Reformas Urgentes del Trabajo Autónomo, también incorporó al apartado 1 e) del art. 40 de sanciones en materia de Seguridad Social con cuantías de 3.126 a 10.000 euros la infracción grave del art. 22.7 a) relativa a incumplimientos de los trabajadores por cuenta propia de obligaciones en materia de afiliación y altas en su régimen especial de Seguridad Social.

El RD-ley 28/1018, de 28 de diciembre³³², para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, incorpora al apartado 1 e) del art. 40 de sanciones en materia de Seguridad Social, con cuantías de 3.126 a 10.000 euros, la infracción grave del art. 22.16 consistente en comunicar la baja en un régimen de la Seguridad Social de trabajadores por cuenta ajena pese a que continúen la misma actividad laboral o mantengan idéntica prestación de servicios, sirviéndose de un alta indebida en un régimen de trabajadores por cuenta propia.

La Ley 10/2021, de 9 de julio³³³, de trabajo a distancia modifica el art. 40 e incrementa las cuantías de las sanciones de cantidad fija en todas las materias y grados, también las de PRL, de las infracciones por obstrucción, y tanto en las cuantías generales como las específicas de determinadas infracciones en materia de Seguridad Social y empleo, también en materia de cooperativas.

Finalmente, el art. 5.13 del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre³³⁴, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo añadió una letra c bis) al apartado 1 del art. 40, estableciendo sanciones específicas para una serie de infracciones graves en materia de relaciones laborales y ETT³³⁵.

³³¹ DF 9.2. BOE núm. 257, de 25 de octubre de 2017.

³³² DF 4.2. BOE núm. 314, de 29 de diciembre de 2018.

³³³ DF 1.2. BOE núm. 164, de 10 de julio de 2021.

³³⁴ BOE núm. 313, de 30 de diciembre de 2021.

³³⁵ Art.. 40.1 c) bis: *"Las infracciones graves señaladas en los artículos 7.2, 7.14, 18.2.c), 19.2.b), 19.2.e), 19 bis.1.b), 19 ter.2.b) y 19 ter.2.e) se sancionarán con la multa siguiente: en su grado mínimo, de 1.000 a 2.000 euros; en su grado medio, de 2.001 a 5.000 euros y, en su grado máximo, de 5.001 a 10.000 euros"*

Sanciones accesorias TRLISOS/2000.

La regulación de sanciones accesorias a las económicas o pecuniarias, establecidas para las infracciones del orden social, ya se contempló en la LISOS/88, que establecía para las infracciones graves o muy graves que perderían automáticamente las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción, también se contemplaba que podían ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período máximo de un año, a responder subsidiariamente de las cantidades percibidas indebidamente por los trabajadores que resultasen insolventes y a devolver las cantidades no aplicadas o aplicadas incorrectamente, en las ayudas de fomento del empleo, así como a la formación profesional ocupacional.

La redacción inicial del TRLISOS/2000 contenida en el art. 46, fue básicamente la de la LISOS/88, pero solo referida a las infracciones muy graves y a infracciones en materia de empleo, formación profesional y protección por desempleo.

No obstante, con posterioridad dicha disposición sufrió diversas modificaciones, que referimos a continuación:

La pérdida automática es de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción.

Se mantiene la referencia a infracciones, ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo o formación profesional para el empleo.

Se vuelven a incorporar a determinadas infracciones graves, en particular destaca la del art. 15.3 sobre el incumplimiento, en materia de integración laboral de personas con discapacidad, de la obligación legal de reserva de puestos de trabajo para personas con discapacidad, o de la aplicación de sus medidas alternativas de carácter excepcional.

La exclusión de las ayudas, subvenciones, bonificaciones y beneficios se aumenta a un período de dos años, y a cinco en el caso de algunas infracciones muy graves con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.

Por último, también se estableció que cuando la sanción grave del artículo 15.5³³⁶ se imponga en su grado máximo, podrá añadirse como sanción accesoria, a juicio del organismo competente, la suspensión de la actividad como agencia de colocación por un período de entre seis meses y un año. Asimismo, cuando las sanciones muy graves de las letras a) y c), así como d) y e) del artículo 16.1, en el caso de ser cometidas por agencias de colocación, se impongan en su grado máximo, podrán añadirse como sanciones accesorias la suspensión de la actividad como agencia de colocación por un período de entre uno y tres años, así como la imposibilidad de desempeñar la misma durante un período de cinco años³³⁷.

El art. 45 también contiene sanciones accesorias a los empresarios que colaboren voluntariamente en la gestión de la Seguridad Social con independencia de las sanciones que correspondan de acuerdo con el artículo 40.1 que pueden ser la suspensión temporal de la autorización para colaborar por plazo de hasta cinco años o la retirada definitiva de la autorización para colaborar con la pérdida de la condición de Entidad colaboradora.

Para cerrar este apartado de sanciones accesorias a empresarios, se debe resaltar que se añadió al TRLISOS/2000 un art. 46 bis por la DA 14.4 de la LOIEHM/07.

Se trata de las infracciones muy graves contenidas en los apartados 12, 13 y 13 bis del art. 8 sobre decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables, acoso sexual y el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación e identidad sexual, expresión de género o características sexuales y el acoso por razón de sexo, cuando se produzcan dentro del ámbito a que alcanzan las facultades de dirección empresarial.

Las sanciones accesorias consisten en la pérdida, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, de las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió

³³⁶ "La publicidad por cualquier medio de difusión de ofertas de empleo que no respondan a las reales condiciones del puesto ofertado, o que contengan condiciones contrarias a la normativa de aplicación, sin perjuicio de lo establecido en el artículo siguiente".

³³⁷ Se añade por disposición final 1.6 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero.

la infracción. Dicha pérdida afectará a los de mayor cuantía, con preferencia sobre los que la tuvieren menor en el momento de la comisión de la infracción, y podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período de seis meses a dos años.

Un aspecto novedoso de esta regulación respecto de las sanciones accesorias referidas a infracciones de otras materias, es que en las infracciones muy graves referidas a los supuestos de discriminación directa o indirecta por razón de sexo, las sanciones accesorias a las que se refiere el apartado anterior podrán ser sustituidas por la elaboración y aplicación de un plan de igualdad en la empresa, y siempre que la empresa no estuviere obligada a la elaboración de dicho plan en virtud de norma legal, reglamentaria o convencional, o decisión administrativa, si así se determina por la autoridad laboral competente previa solicitud de la empresa e informe preceptivo de la ITSS, en los términos que se establezcan reglamentariamente, suspendiéndose el plazo de prescripción de dichas sanciones accesorias.

El art. 47 TRLISOS/2000 también regula las sanciones a los solicitantes y beneficiarios de pensiones o prestaciones de Seguridad Social, incluidas las de desempleo y la prestación por cese de actividad de los trabajadores autónomos, y las referidas a trabajadores por cuenta propia o ajena, y demandantes de empleo no solicitantes ni beneficiarios de prestaciones por desempleo, o de la prestación por cese de actividad del trabajador autónomo.

Las sanciones pueden consistir en suspensión de la prestación o incluso la extinción en función de la gravedad. Igualmente, se les podrá excluir del derecho a percibir cualquier prestación económica y, en su caso, ayuda de fomento de empleo durante un año, así como del derecho a participar durante ese período en formación profesional para el empleo. Igualmente, se les podrá excluir del derecho a percibir cualquier prestación económica y, en su caso, ayuda de fomento de empleo durante un año, así como del derecho a participar durante ese período en formación profesional para el empleo.

Atribución de competencias sancionadoras en el TRLISOS/2000.

La regulación contenida en el art. 48 del TRLISOS/2000 sufrió una primera modificación por la Ley 62/2003, de 30 de diciembre³³⁸, que fue objeto de

³³⁸ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 2003.

un recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 104/2013, de 25 de abril y otras posteriores como la que lleva a cabo el Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto³³⁹, que también es declarada inconstitucional por la STC 27/2015, de 19 de febrero o la de la Ley 1/2014, de 28 de febrero³⁴⁰, por la STC 104/2013, de 25 de abril.

En todos los casos se trataba de regulaciones que eran contrarias a la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las CC.AA., tema que no es objeto de revisión en este estudio y por tanto no nos detenemos en el análisis de los cambios ni de la doctrina constitucional que se recogieron en las sentencias, máxime, teniendo en cuenta que algo que permanece inalterable es que fuera cual fuera la autoridad competente para sancionar, de la AGE o de las CC.AA., la regulación mantenía la competencia de la ITSS para hacer la propuesta de sanción.

A toda esta confusión creada puso fin la modificación de este artículo 48 por la DF número 1 de la LOITSS/2015, que estableció la siguiente redacción:

“1. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá al órgano competente, según lo que reglamentariamente se disponga.

2. El ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social, cuando corresponda a la Administración de las CCAA con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que determine cada Comunidad Autónoma.

3. La potestad para acordar las sanciones accesorias establecidas en esta ley corresponderá a quien la ostente para imponer las de carácter principal de las que deriven aquéllas”.

Reglamentariamente, el RD 928/98 había establecido también una regulación de la competencia sancionadora, y sufrió modificaciones posteriores a su texto inicial, alguna de las cuales también dieron lugar a recursos de

³³⁹ BOE núm. 185, de 3 de agosto de 2013.

³⁴⁰ BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2014.

inconstitucionalidad como la llevada a cabo del apartado 1.a), por el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo³⁴¹, precepto que fue declarado inconstitucional y nulo por la STC 61/2018, de 7 de junio.

Por el contrario, corrió mejor suerte la modificación de los apartados 1, 3 y 6 del art. 4 por el art. único.1 del Real Decreto 772/2011, de 3 de junio³⁴², que dieron lugar a la atribución de competencias sancionadoras a distintos órganos y responsables de la ITSS.

En el art. 4.1 c) se estableció que en aquellos casos en que normativamente no se haya atribuido la competencia para resolver a otros órganos, la imposición de sanciones en el orden social en el ámbito de la AGE corresponderá a los jefes de las Inspecciones Provinciales dependientes orgánicamente de la misma.

Y en el art. 4.3 se estableció que será Administración competente para resolver el expediente sancionador iniciado por un acta de infracción por obstrucción, la que lo fuera por razón de la materia objeto de la actuación concreta de la ITSS, en el marco de distribución de competencias entre la AGE y las CC.AA.

Cuando la materia sea competencia de la AGE, si por razón de su cuantía correspondiera resolver a la autoridad competente a nivel provincial, la asumirá el jefe de la ITSS adscrito a dicha Administración. Si la competencia para resolver un acta de infracción por obstrucción corresponde, por razón de la cuantía, a una Dirección General, la asumirá la Dirección General de la ITSS, a la que corresponderá también resolver los recursos de alzada presentados respecto de las resoluciones dictadas por los jefes de Inspección Provincial en el ámbito de la AGE.

c. Los procedimientos administrativos sancionadores.

Antecedentes.

El Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1940³⁴³ recogía un procedimiento para la imposición de sanciones, que muy pronto fue modificado en parte por

³⁴¹ BOE núm. 65, de 16 de marzo de 2023.

³⁴² BOE núm. 147, de 21 de junio de 2011.

³⁴³ D. de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo. BOE núm. 223, de 10 de agosto

el Reglamento de Delegaciones Provinciales de Trabajo, de 21 de diciembre de 1943³⁴⁴, que establecía que los delegados de Trabajo sancionarán, a propuesta de la Inspección, las infracciones a Leyes de trabajo, seguros sociales y migración, conforme a lo dispuesto en las Leyes y Reglamentos vigentes. Las infracciones de normas legales que no tengan sanción determinada expresamente, así como el incumplimiento de las órdenes emanadas del delegado serán sancionadas con multa de 25 a 1.000 pesetas³⁴⁵.

Y señalaba que las sanciones impuestas por incumplimiento de las leyes protectoras del trabajo, seguros sociales y migración eran independientes de la responsabilidad civil o criminal que en cada caso proceda³⁴⁶.

Establecía el contenido obligatorio de las actas de los inspectores de trabajo: y además de la identificación de la empresa y trabajadores afectados, debían figurar los artículos de las leyes infringidos, las circunstancias que concurren en el caso; la propuesta de sanción, y los fundamentos legales de la misma³⁴⁷.

Esa disposición ya reconocía que las actas de la IT cumpliendo esos requisitos, eran *"documentos con valor y fuerza probatoria, salvo demostración en contrario"*.

Como curiosidades que ahora sorprenden, conforme a los principios democráticos y derechos como el de la libertad de empresa, recogía la posibilidad de que en los supuestos de reincidencia o de obstrucción el delegado de Trabajo pudiera proponer al ministro del ramo el cierre temporal o definitivo de un determinado centro de trabajo o la separación de sus puestos de los empresarios gerentes o directores de este³⁴⁸.

O que, cuando el delegado de Trabajo, vistas las actuaciones, se proponga modificar la propuesta de sanción formulada por la Inspección del Trabajo, cancelando, aumentando o reduciendo el importe de la multa propuesta, pedirá

³⁴⁴ D. de 21 de diciembre de 1943. BOE nº 62, de 2 de enero de 1944.

³⁴⁵ Art. 67.

³⁴⁶ Ib. Art. 72

³⁴⁷ Ib. Art 70

³⁴⁸ Ib. Art. 69

informe al Jefe de la Inspección, que lo evacuará, en el plazo de cinco días previa audiencia del funcionario que levantó el acta de infracción³⁴⁹.

O también, que cuando el infractor hubiese formulado un recurso contra la resolución del delegado de trabajo, en caso de temeridad notoria en el recurrente, podrá la Dirección General que dicte la resolución definitiva agravar hasta en un 50 por 100 el importe de la multa³⁵⁰.

- **Decreto 1137/1960, de 2 de junio**³⁵¹. Reguló el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

El preámbulo de esta disposición establecía que aun cuando el Decreto de 10 de octubre de 1958³⁵², dictado en aplicación de la LPA/58, confirma el carácter especial del procedimiento de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social, considera obvia la conveniencia de adaptar dichos procedimientos a las orientaciones y normas que la legislación general establece para conseguir las finalidades de economía, simplificación y eficacia sin menoscabo de los intereses de las personas afectadas por tales expedientes particularmente en lo que se refiere a plazos, recursos y terminación de la vía administrativa. De otro lado, a partir del decreto aprobando el Reglamento de Delegaciones de Trabajo del año 1943 ya citado, se han dictado varias disposiciones sobre la materia, que conviene refundir y completar con las miras antes mencionadas.

Esta disposición también regulaba el contenido mínimo de las actas de infracción:

- Nombre y domicilio del infractor, razón social de la empresa inspeccionada y actividad laboral a que se dedica.
- Nombre y apellidos de los trabajadores afectados por la infracción.
- Disposición infringida y circunstancias del caso

³⁴⁹ Ib. Art. 70, 5º

³⁵⁰ Ib. Art. 70.8º

³⁵¹ BOE núm. 148, de 21 de junio de 1960.

³⁵² BOE núm. 258, de 28 de octubre de 1958.

- Propuesta de sanción y precepto legal que la autorice.
- Si se extiende o no por separado acta de liquidación de cuotas.

Establecía el procedimiento y plazos a seguir por el inspector de Trabajo y el delegado de Trabajo que era la autoridad competente para resolver sanciones hasta 25.000 ptas. y también las autoridades competentes por encima de esa cantidad. Recogía las normas para la formulación de recursos de alzada contra las actas de infracción y de liquidación de cuotas.

Contenía normas sobre la obstrucción a la labor inspectora y su sanción, el procedimiento para la liquidación de descubiertos de cotización a la Seguridad Social, del que queremos destacar que establecía que cuando la Inspección de Trabajo se viera en la imposibilidad de disponer de la relación nominal de trabajadores o algún otro dato sustancial, bien porque la empresa careciera de documentación laboral u oficial o por manifiesta obstrucción, podría calcular por estimación el importe del descubierto, haciendo constar en el acta las circunstancias que hubieran concurrido y la justificación de las operaciones realizadas. Es decir, el antecedente de las actuales actas por estimación, pero que están referidas ahora a los supuestos en los que la ITSS se vea en la imposibilidad de conocer el importe de las remuneraciones percibidas por el trabajador.

Finalmente, un apartado de disposiciones comunes contenía la regulación de la condición de interesados en el procedimiento administrativo³⁵³.

Se reconoce a las actas de la IT que se extiendan con arreglo a los requisitos que para cada clase se establecen en el propio Decreto, que gozarán de la presunción legal de certeza, salvo prueba en contrario.

³⁵³ La regulación era la siguiente, art. 9: *“Se considerarán interesados en los procedimientos administrativos objeto del presente Decreto: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos e intereses legítimos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos que puedan resultar directamente afectados por la decisión que en aquel se adopte. c) Aquellos cuyos intereses legítimos personales y directos puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento, en tanto no tenga carácter definitivo”.*

Por último, se establece³⁵⁴ que el cómputo de términos y plazos y las comunicaciones y notificaciones se ajustarían a lo dispuesto en la vigente LPA/1958.

- **Decreto 1860/1975, de 10 de julio**, por el que se aprueba el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para la liquidación de cuotas de la Seguridad Social³⁵⁵ (D.1860/75).

Según señalaba su preámbulo,

“...el procedimiento administrativo especial de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales y para liquidación de cuotas de la Seguridad Social requiere una puesta al día, al haberse promulgado desde 1960 diversas disposiciones que le afectan y seguir existiendo otros que podemos calificar de especialísimos, en cuanto que presentan una configuración peculiar frente al procedimiento sancionador especial citado.

Por otra parte, la disposición derogatoria del Reglamento de la Inspección de Trabajo, aprobado por Decreto 2122/1971, de 23 de julio, prevé la promulgación futura de una disposición con rango de Decreto que refunda, dándole unidad el procedimiento de actuación de la Inspección de Trabajo, hoy en día diversificado como consecuencia de la vigencia de disposiciones distintas que regulan el amplio campo de actuación de la Inspección de Trabajo, a que se refiere el artículo segundo del Reglamento citado. Criterio de unidad el expuesto que, recogiendo preceptos dispersos y llenando alguna laguna manifiesta, trata de refundir diversas normas de procedimiento de un texto único, sobre la base de la especialidad de las materias tratadas y respetando el carácter supletorio de la Ley de Procedimiento Administrativo por su rango y generalidad, siguiendo en el sentido expuesto el criterio mantenido por dicha Ley y recogido en su exposición de motivos”.

³⁵⁴ Ib. Art. 11

³⁵⁵ BOE núm. 192, de 12 de agosto de 1975.

En consecuencia, derogó diversos decretos reguladores de distintos procedimientos sancionares de normas sociales, en particular el 1137/1960 que vimos con anterioridad.

Hay que tener en cuenta, por otra parte, que se aprueba en el marco regulador en materia de infracciones y sanciones de las leyes sociales del que forman parte también las siguientes disposiciones:

En cuanto a la ITSS, la LOIT/62 y los D.2121/71 y D. 2122/71, sobre ordenación y reglamento ordenador de la ITSS.

En cuanto a las normas generales sobre infracciones y sanciones y las autoridades con competencia sancionadora, la Ley de 10 de noviembre de 1942 sobre Delegaciones de Trabajo³⁵⁶ y su Reglamento de 3 de abril de 1971³⁵⁷.

En materia de Seguridad Social, el Reglamento de faltas y sanciones de Régimen General 2892/1970³⁵⁸.

Y la LPA/58, como norma de referencia, en cuanto a las disposiciones sobre la condición de interesados, el cómputo de los términos y plazos y las referidas a comunicaciones y notificaciones, y de aplicación supletoria al procedimiento especial que reguló el Decreto de 1975.

Como disposiciones fundamentales cabe señalar que, establece que el procedimiento se iniciará como consecuencia de la actuación de la IT (llamamos la atención de que no se refiere al acta de infracción, como ocurrirá en disposiciones posteriores al D1860/75 que veremos más adelante).

Aunque incluye entre los sujetos responsables del incumplimiento o infracción a los trabajadores, hace la salvedad de que corresponde al empresario la imposición de las correcciones previstas en las disposiciones legales, en los Reglamentos de régimen interior o en los contratos de trabajo escritos, por faltas disciplinarias cometidas en el trabajo.

³⁵⁶ BOE núm. 327, de 23 de noviembre de 1942.

³⁵⁷ BOE núm. 98, de 24 de abril de 1971.

³⁵⁸ BOE núm 244, de 12 de octubre de 1970.

Regula los requisitos que deben contener las actas de infracción, de los que debemos destacar como novedosos respecto de regulaciones anteriores:

- La indicación del número de trabajadores afectados, cuando tal requisito sirva para calificar la gravedad de la infracción.
- Disposición infringida.
- Propuesta de sanción, su calificación y grado, y precepto legal que la autorice.

El D1860/75 contiene una serie de particularidades del procedimiento sancionador, atendiendo a las normas infringidas, como por ejemplo las de emigración, trabajo de extranjeros en España, cooperativas y Mutuas Patronales de accidentes de trabajo, o atendiendo al tipo de centro de trabajo como eran los no militares, regidos o administrados por el Estado.

También establece las disposiciones sobre actuaciones en relación con los descubiertos de cotización a la Seguridad Social, indicando que podrán practicar actas de liquidación de cuotas, y los requisitos que deben tener estas. Recoge también la posibilidad ya contemplada por el Decreto de 1960 antes examinado, de calcular por estimación el importe del descubierto. Y, por último, la posibilidad de formular "requerimientos de pago de cuotas" en los casos de falta absoluta de cotización por trabajadores que figuren dados de alta, así como los defectos de cotización por errores materiales o de cálculo advertidos en las liquidaciones y que no precisen otra comprobación.

Por último, se reconoce por el D1860/75 el valor y fuerza probatoria, salvo prueba en contrario, de las actas de la IT, si se extienden con los requisitos que para cada clase se establecen en él.

"...el legislador dota al inspector de trabajo de la capacidad de dar fé pública de los hechos por el investigados (art. 1.216 Código civil). Lo que hace que el acta se constituya en el instrumento jurídico que documentará los hechos constitutivos de infracción afirmados por el inspector"³⁵⁹.

³⁵⁹ PEREZ-ESPINOSA SANCHEZ, F. Op. Cit. en Nota nº 256, Pág. 180.

Tal regulación dio lugar a amplio debate doctrinal y en la jurisprudencia, acerca de si el inspector de trabajo estaba exento de la necesidad de aportar los medios de prueba que apoyaran la veracidad de los hechos documentados en el acta.

Así, PEREZ ESPINOSA, F. señala que, aunque no puede afirmarse que la exoneración de aportar los medios de prueba exime al inspector de la obligación de comprobar la comisión de los hechos constitutivos de la infracción, *"...en nuestra opinión, la exoneración probatoria de que es beneficiario el inspector de trabajo debe ser interpretada en el sentido de que se presume que los hechos afirmados por él se han dado en la realidad y por tanto no es preciso que tenga que probar su existencia (cita en este sentido la STS de 31 de marzo de 1971 Ref. 2.182), con lo que se traslada al sujeto interesado la necesidad de destruir los hechos favorecidos por la presunción a fin de eliminar o reducir las correcciones o sanciones propuestas"*³⁶⁰.

- **Los procedimientos sancionadores de las LISOS de la etapa constitucional.**

Los más recientes cambios, y de mayor importancia, que han tenido lugar en la regulación del procedimiento administrativo sancionador por infracción de las leyes sociales o del orden social, han sido los siguientes:

1. Los derivados de la necesidad de dar respuesta a determinados aspectos del procedimiento sancionador que exigen un tratamiento más acorde con las prescripciones constitucionales sobre defensa de los derechos individuales y colectivos de los particulares sujetos a la actividad inspectora. De adaptación a los principios contenidos en el Capítulo V que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la Ley y al Derecho.
2. Los derivados de los fenómenos del desplazamiento de trabajadores y la prestación transnacional de servicios, como consecuencia de la incorporación al orden jurídico interno de los Reglamentos y Directivas comunitarias en la materia, que han obligado a establecer la regulación de los procedimientos de ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas y la asistencia y reconocimientos mutuos en

³⁶⁰ Op. Cit. en Nota nº 200, Pág. 226.

los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea, así como el intercambio de información.

3. Los avances tecnológicos y la implantación de la administración electrónica.
4. La necesaria adaptación a los cambios producidos en la regulación del procedimiento administrativo común.

-RD 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social³⁶¹ (RD 396/96).

El Decreto 1860/1975, preconstitucional, permaneció vigente hasta su derogación por este Real Decreto, mediante el que se aprobó el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

La LISOS/88 contenía una previsión en su DF segunda de que se habría de elaborar por parte del Gobierno un Reglamento regulador del procedimiento administrativo sancionador para la imposición de las sanciones previstas en ella.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las AAPP y del Procedimiento Administrativo Común³⁶² (LRJAPPAC/92), señalaba en su DA séptima que los procedimientos administrativos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se regirían por su normativa específica, y, subsidiariamente, por las disposiciones de dicha Ley. En todo caso, eran de aplicación los principios de la potestad sancionadora previstos en sus arts. 127 y siguientes, y los principios del procedimiento administrativo sancionador contenidos en el art. 134, sobre los que entraremos en más detalle al referirnos al RD 928/98.

El preámbulo del RD 396/96 justifica también su aparición en la modificación de diversas normas de Seguridad Social en materia de recaudación y liquidación

³⁶¹ BOE núm.80, de 2 de abril de 1996.

³⁶² BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992.

de cuotas, así como en la creación en las mismas de la Unidad de la ITSS, integrada por funcionarios de esta en la TGSS (ver en capítulo III 1.2.4.2 "Medidas derivadas de la actividad de los inspectores de trabajo y Seguridad Social"), lo que exigía la inmediata regulación del procedimiento para la expedición del documento único de infracción y liquidación y sanción por los mismos hechos, y la competencia para resolver los expedientes unificados. También derogó la DA sexta del Reglamento General de Recaudación de recursos del sistema de Seguridad Social, que se había aprobado por RD 1637/1995, de 6 de octubre³⁶³, en relación con la regulación de este documento único.

Por último, hacía referencia a razones de oportunidad y conveniencia de unificar e integrar la regulación en un único texto, tras los cambios de la LISOS/88 que habían llevado a cabo el TRLET /95 y la LPRL/95.

Según el mismo preámbulo, el procedimiento sancionador se estructura en dos fases: Una en la que se desarrolla la actividad previa al procedimiento sancionador, dirigida a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales en el orden social de la que puede derivar la iniciación de un procedimiento administrativo sancionador o liquidatorio, una advertencia o consejo para la corrección de las deficiencias observadas o la ordenación de medidas cautelares, y otra fase que es la de la actividad sancionadora propiamente dicha.

Los aspectos más relevantes y novedosos del RD 396/96 respecto a regulaciones del anterior D.1860/75 y otras disposiciones procedimentales son:

Ambos procedimientos, sancionador y liquidatorio, se iniciarán siempre de oficio por acta de la ITSS de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51.1 de la LISOS/88. Sin embargo, el procedimiento de imposición de sanciones, leves y graves, a los trabajadores y beneficiarios de prestaciones, a que se refieren los artículos 46 y 51.2 se iniciará directamente por la entidad gestora, de conformidad con lo dispuesto en el propio RD 396/96.

Para la imposición de sanciones por infracciones administrativas en el orden social será obligatoria la previa instrucción del oportuno expediente, en cuya tramitación habrán de respetarse las garantías y observarse los requisitos establecidos en el Reglamento.

³⁶³ BOE núm. 254, de 24 de octubre de 1995.

Se regula de manera detallada en función del tipo de infracciones la atribución de competencias sancionadoras en el ámbito de las competencias materiales de la AGE, sin afectar al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las autoridades laborales de las CC.AA. que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, que se ejercitará, a propuesta de la ITSS, de acuerdo con su regulación propia, en los términos y con los límites previstos en los respectivos Estatutos de autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación, ajustándose, en todo caso, al procedimiento regulado en el RD 396/96.

En cuanto al principio "*non bis in idem*", el RD 396/96 señalaba que cuando el órgano instructor o el órgano al que correspondiera resolver el expediente sancionador entendiera que las infracciones podían ser constitutivas de delito, pasaría el tanto de culpa al órgano judicial competente, o remitiría las actuaciones al Ministerio Fiscal, y se abstendría de seguir el procedimiento sancionador de carácter administrativo por los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resolviera no interponer acción, o fuera firme la sentencia o el auto de sobreseimiento dictados por la autoridad judicial.

La condena por delito en sentencia firme excluiría la imposición de sanción administrativa por los mismos hechos que hubieran sido considerados probados, siempre que concurriera, además, identidad de sujeto y fundamento, sin perjuicio de la liquidación de cuotas a la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, así como de la exigencia de reintegro de las ayudas, bonificaciones o reducciones de las prestaciones por desempleo indebidamente percibidas, derivadas de los hechos conocidos por el órgano judicial.

El RD 396/96 establecía que la iniciación del procedimiento de oficio en el orden jurisdiccional social en virtud de las comunicaciones que le remitiera la autoridad laboral, o el Jefe de la Unidad de la ITSS en la TGSS, a través de su director provincial, a que se refieren en los artículos 146.c) y 149 del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, aprobada por Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril³⁶⁴ (TRLPL/95), produciría la suspensión del expediente administrativo sancionador y, en su caso, del procedimiento recaudatorio, hasta tanto se dictase sentencia firme del orden jurisdiccional social. A estos efectos, el órgano administrativo competente para resolver

³⁶⁴ BOE núm. 86, de 11 de abril de 1995.

acordaría la suspensión, que se notificaría al interesado y se comunicaría al Inspector de Trabajo y Seguridad Social actuante.

El RD 396/96 regula en capítulos separados las actividades previas al procedimiento sancionador y las disposiciones sobre el procedimiento sancionador propiamente dicho.

En cuanto a las primeras destacamos como relevantes la referencia dentro de las formas de iniciación de las actuaciones de comprobación a las denuncias de hechos presuntamente constitutivos de infracción en el orden social. Se requería que el escrito de denuncia debería contener, además de los datos de identificación personal del denunciante y su firma, los hechos presuntamente constitutivos de infracción, fecha y lugar de acaecimiento de estos, identificación de las personas presuntamente responsables y demás circunstancias relevantes.

También establecía que la ITSS podría abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar la actuación inspectora. Y las denuncias que se estimasen infundadas o que no contuvieran los requisitos antes referidos podrían archivarse sin más trámite por la Jefatura de la ITSS.

Asimismo, se establecía que no se consideraba al denunciante interesado en la actuación administrativa que se iniciaba a raíz de la denuncia, ni legitimado para la interposición de recursos o reclamaciones en relación con los resultados de esta.

Se regulaban las distintas consecuencias de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador y las medidas a adoptar por los inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto a la fase propiamente del procedimiento sancionador, comienza la regulación señalando que se iniciará de oficio, por acta de infracción de la ITSS, como consecuencia del resultado de la actividad inspectora previa, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en el propio RD 396/96.

Regula el contenido exigible a las actas de infracción, del que resaltamos que debe recoger los hechos comprobados por el Inspector o por el Controlador Laboral actuante, destacando los relevantes a efectos de la tipificación de

la infracción, describiendo con la necesaria precisión los medios utilizados para el esclarecimiento de los hechos u omisiones en que se fundamenta el levantamiento del acta y las disposiciones infringidas con expresión del precepto vulnerado, expresando si lo han sido por visitas, comparecencia o expediente administrativo y los criterios en que se fundamenta la graduación de la propuesta de sanción.

El acta debe contener también la infracción o infracciones presuntamente cometidas, con expresión del precepto vulnerado y su calificación. También incluirá: el número de trabajadores de la empresa y número de trabajadores afectados por la infracción, cuando tal requisito sirva para graduar la sanción o, en su caso, calificar la infracción; la propuesta de sanción, su graduación y cuantificación, que será el total de las sanciones propuestas. Además, se incluirán expresamente las sanciones accesorias que procedan.

Por último, deben incluir el órgano instructor del expediente al que debe dirigirse el escrito de alegaciones o, en su caso, secretario de dicho organismo, plazo para su interposición, y órgano administrativo competente para resolver el expediente y norma que atribuye tal competencia.

Señalaba también que las actas de infracción por determinadas infracciones graves tipificadas en el artículo 14.1 LISOS/88 y en las demás disposiciones complementarias y de desarrollo, que conllevaran la expedición de actas de liquidación que se refirieran a los mismos hechos, se formalizarían en un documento único a propuesta de la ITSS ajustándose el procedimiento sancionador y liquidatorio a la regulación que veremos más adelante.

Se reconoce también valor probatorio de las actas de la ITSS, extendidas por inspectores de trabajo o las promovidas por los controladores laborales, cuando estén formalizadas con arreglo a los requisitos establecidos en el propio RD 396/96, y estarán dotadas de presunción de certeza respecto de los hechos reflejados en la misma que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario. A las actas de infracción se les reconoce naturaleza de documentos públicos.

Respecto de los órganos competentes para la instrucción del procedimiento sancionador era la unidad administrativa provincial de la ITSS correspondiente, que debía designar un instructor para el mismo. Dicha designación debía recaer en un inspector de trabajo y Seguridad Social adscrito a la Inspección

provincial, distinto del que levanta el acta, todo ello de acuerdo con la regulación propia de las CC.AA.

También contiene normas sobre los procedimientos de oficio ante el orden jurisdiccional social, derivado de las comunicaciones de la Autoridad Laboral, conforme a las previsiones del art. 149 del TRLPL/1995, que deberían contener los requisitos generales exigidos en el procedimiento laboral para las demandas de los procesos ordinarios; la autoridad laboral debía acompañar copia del expediente administrativo instruido.

El RD 396/96 regula también el procedimiento administrativo para la extensión de actas de liquidación de cuotas a la Seguridad Social o por cuantos conceptos se liquiden o ingresen conjuntamente con éstas, con referencias a los sujetos responsables, cuando procede la extensión de actas de liquidación de cuotas y el contenido de éstas, del que resaltamos los hechos comprobados por el funcionario actuante así como los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora, describiendo con la necesaria precisión los medios utilizados para el esclarecimiento de los hechos u omisiones en que se fundamenta el levantamiento del acta y las disposiciones infringidas con expresión del precepto vulnerado, los datos que hayan servido de base para calcular el débito: período de descubierto, relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores, bases y tipos de cotización y, en general, cuantos otros datos pueda el funcionario actuante obtener o deducir a los fines indicados; el importe principal del débito, el recargo de mora que proceda y el total de ambos.

En los supuestos en los que debieran expedirse actas de infracción con liquidación por los mismos hechos, el RD 396/96 señalaba que los funcionarios de la ITSS debían formalizar ambas actas en un único documento, que deberán cumplir los requisitos formales y tramitación establecidos para el resto de las actas de infracción y de liquidación en el propio reglamento, pero estableciendo determinadas especialidades³⁶⁵.

El RD 396/96 regulaba de manera separada el procedimiento sancionador de las infracciones leves y graves en materia de protección por desempleo y de Seguridad Social.

³⁶⁵ Art. 45.3.

Y, por último, regulaba también un procedimiento de suspensión cautelar y de imposición de sanciones por infracciones muy graves en materia de protección por desempleo.

-RD 928/98, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social³⁶⁶.

El preámbulo de esta disposición justifica su aparición en la aprobación de la LOITSS/97, que en su DA cuarta determina los principios rectores del procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, y la autorización al Gobierno (DF Única) para que dictase las disposiciones necesarias para el desarrollo y aplicación de dicha Ley.

Establece un procedimiento administrativo sancionador con carácter general para todas las AA.PP. competentes en la materia, por tratarse, señala el preámbulo, de procedimientos administrativos para la aplicación de una legislación substantiva estatal de aplicación general.

Asume lo dispuesto por la LRJAPPAC/92, incorporando sus principios normativos fundamentales en orden a las garantías del administrado y la eficacia de la acción administrativa, sin perjuicio de reconocer la especialidad de estos procedimientos, en su propia DA 7ª.

Se incorporan, pues, a la regulación del procedimiento sancionador por infracción de normas del orden social los principios de la potestad sancionadora contenidos en el art. 127 y siguientes de dicha Ley como el principio de legalidad, de irretroactividad, de tipicidad, de responsabilidad, de proporcionalidad, las reglas sobre prescripción de las infracciones y la concurrencia de sanciones. A partir de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³⁶⁷ (LRJSP/2015) dichos principios se contienen en los arts. 25 y siguientes.

También se incorporan los principios del procedimiento sancionador contenidos en el art. 134 y siguientes, como la garantía del procedimiento, la

³⁶⁶ BOE núm. 132, de 3 de junio de 1998.

³⁶⁷ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

regulación de los derechos del presunto responsable, el establecimiento de medidas de carácter personal, la presunción de inocencia y los requisitos de la resolución que ponga fin al procedimiento. Posteriormente, habrá que tener en cuenta lo establecido por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³⁶⁸ (LPACAP/2015).

El RD 928/98 también busca dar respuesta procedimental a los cambios que derivan de la nueva ordenación que establece la LOITSS/97, y la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de acompañamiento PGE 1998³⁶⁹, que modificaron los Arts. 30 y 31 TRLGSS/94, sobre creación de las Unidades de Inspección en la TGSS, que desaparecen.

El Reglamento también tiene en cuenta la más reciente doctrina del Tribunal Constitucional, en particular de las SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 195/1996, de 28 de noviembre, dictada en recurso contra la LISOS/88, y sobre distribución de competencias sancionadoras entre el Estado y las CC.AA.

Disposiciones generales RD 928/98.

Aprueba una serie de disposiciones generales, comenzando por establecer que se regirán por este Reglamento los procedimientos administrativos, comunes a las AA.PP., para la imposición de sanciones por incumplimiento de normas en el orden social, así como para la extensión de actas de liquidación y demás documentos liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social y de otros conceptos de recaudación conjunta con las mismas, cualquiera que sea la Administración pública competente.

En segundo lugar, establece que ambos procedimientos, sancionador y liquidatorio, se iniciarán siempre de oficio por acta de la ITSS de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.1 de la LOITSS/97 y LISOS/88, sin perjuicio de que el procedimiento de imposición de sanciones, leves y graves, a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones a que se refiere la LISOS/88, se iniciará por la entidad gestora, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo VII del propio Reglamento.

³⁶⁸ BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

³⁶⁹ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1997.

El RD 1011/2023, de 5 de diciembre³⁷⁰ introdujo una importante modificación en estas disposiciones generales al establecer que los procedimientos administrativos regulados en el propio RD 928/98 se tramitarían de manera electrónica, en los términos y con las excepciones establecidos en él, en sus normas de desarrollo y en las normas generales de aplicación supletoria.

También estableció que la ITSS y los órganos, organismos públicos o entidades de la AGE o de las CC.AA. que intervienen en los procedimientos regulados en este reglamento, podrán utilizar o desarrollar plataformas o aplicaciones informáticas dirigidas a facilitar al interesado la comprensión del procedimiento y la realización de los trámites que lo integran.

Finalmente señalaba que, conforme a lo previsto en el artículo 65.2 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo³⁷¹, la adhesión por parte de una Administración a una plataforma o aplicación informática creada por otra, no supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación. Sobre este tema volveremos en el capítulo III 2.2.5.

En las disposiciones generales también se estableció que para la imposición de sanciones por infracciones administrativas en el orden social es obligatoria la previa tramitación del oportuno expediente, en la que habrán de respetarse las garantías y observarse los requisitos establecidos en el presente Reglamento, y las liquidaciones de cuotas a la Seguridad Social y demás conceptos de ingreso conjunto con éstas que practique la ITSS, se regirán por lo establecido en el capítulo VI del Reglamento, de acuerdo con el carácter de los diferentes documentos liquidatorios.

Establece quienes tienen la consideración de sujetos responsables del incumplimiento o infracción de las normas del orden social, y declara expresamente excluido del ámbito de aplicación del Reglamento la corrección de infracciones en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las AA.PP., que se sujetará al procedimiento y régimen previsto en el artículo

³⁷⁰ BOE núm. 291, de 6 de diciembre de 2023.

³⁷¹ BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021.

45 de la LPRL/95, y en su normativa de desarrollo, que fue el RD 707/2002, de 19 de julio³⁷² (ver el capítulo III.1.2.2).

En cuanto a los órganos a los que se atribuye la potestad sancionadora, el art. 4 ha sufrido distintas modificaciones, alguna de ellas derivada de la anulación de algún precepto por STC, como la 61/2018, de 7 de junio, pero vamos a centrarnos en la atribución de competencias que se hace por el texto inicial a órganos de la ITSS, que estableció que en las actas de infracción por obstrucción, cuando la materia investigada sea competencia de la AGE, si por razón de su cuantía correspondiera resolver a una Dirección General, la asumirá la autoridad central de la ITSS, lo mismo que en los supuestos de recurso ordinario.

Además, se debe tener en cuenta la DA Única del RD928/98 que establecía: *"Cuando se supriman las Direcciones Provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales de conformidad con lo previsto en la disposición final primera del Real Decreto 1330/1997, de 1 de agosto, de integración de servicios periféricos y de estructura de las Delegaciones del Gobierno, la competencia para sancionar las infracciones en el orden social, atribuidas actualmente a los Directores provinciales de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales, serán asumidas, en el ámbito de la Administración General del Estado, por los Jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social y por la autoridad central para el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 18.3.9 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la ITSS"*. Esto se produjo mediante el RD 2725/1998, de 18 de diciembre³⁷³, por lo que desde el 1 de marzo de 1999 correspondió a los jefes de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social

Dicha redacción fue modificada por RD 772/2011, de 3 de junio³⁷⁴ que estableció que, si por razón de su cuantía correspondiera resolver a la autoridad competente a nivel provincial, la asumirá el jefe de la ITSS adscrito a dicha Administración. Si la competencia para resolver un acta de infracción por obstrucción corresponde, por razón de la cuantía, a una Dirección General, la asumirá la Dirección General de la ITSS, a la que corresponderá también resolver los recursos de alzada presentados respecto de las resoluciones dictadas por los jefes de Inspección Provincial en el ámbito de la AGE.

³⁷² BOE núm. 182, de 31 de julio de 2002.

³⁷³ BOE núm. 10, de 12 de enero de 1999.

³⁷⁴ BOE núm. 147, de 21 de junio de 2011.

Además, el RD 772/2011 introdujo un nuevo apartado c) al art. 1 del texto original con el siguiente texto: *"En aquellos casos en que normativamente no se haya atribuido la competencia para resolver a otros órganos, la imposición de sanciones en el orden social en el ámbito de la Administración General del Estado corresponderá a los jefes de las Inspecciones Provinciales dependientes orgánicamente de la misma"*.

El RD 772/2011 también estableció que cuando se practicasen actas de infracción y actas de liquidación de cuotas por los mismos hechos, el órgano competente para sancionar sería la Dirección Provincial de la TGSS, de conformidad con lo previsto en el artículo 31 del TRLGSS/94³⁷⁵.

³⁷⁵ El preámbulo del RD 772/2011 justificaba la nueva regulación de la siguiente manera: *"La disposición final tercera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010 modificó el artículo 31 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, a fin de trasladar a la Tesorería General de la Seguridad Social la competencia para elevar a definitivas las actas de liquidación extendidas por la ITSS, así como la competencia para resolver las actas de infracción coordinadas con actas de liquidación por los mismos hechos. Igualmente, la disposición final duodécima de la citada Ley modificó el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, trasladando a la Entidad Gestora competente en función de la naturaleza de las prestaciones la competencia para la imposición de sanciones por infracciones muy graves de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones en materia de Seguridad Social."*

En ambos casos, la competencia para resolver las actas de infracción y de liquidación de la ITSS correspondía hasta el 1 de enero de 2010 a la propia Inspección. De esta manera, con esta modificación se inicia una nueva atribución y distribución de competencias sancionadoras en el ámbito estatal, distribución plenamente respetuosa con los principios del procedimiento sancionador, de tal forma que la ITSS concentra más su actividad en la vigilancia del cumplimiento de la normativa de orden social y deriva la resolución de sus expedientes a los órganos competentes por razón de la materia.

Al mismo tiempo, se pretende con estas modificaciones garantizar que la competencia sancionadora en el ámbito estatal se ejerza por autoridades de la propia Administración General del Estado y de los Organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla; en efecto, una vez producido el 1 de marzo de 2010 el traspaso a la Generalitat de Cataluña de funciones y servicios en materia de función pública inspectora, el Sistema de Inspección integra funcionarios estatales y autonómicos. Ahora bien, mientras que la actividad inspectora puede ser ejercida indistintamente por funcionarios de una u otra Administración, la competencia sancionadora es función reservada en exclusiva a la Administración competente por razón de la materia. Por ello, es necesario garantizar que la instrucción y la resolución de los expedientes sancionadores y liquidatorios de cuotas de Seguridad Social se lleven a cabo por autoridades estatales.

Por último, debemos resaltar que el texto original del RD 928/98 ya estableció que la autoridad central de la ITSS podría dirigirse al órgano de la Administración del Estado que en sus resoluciones se desviase reiteradamente de los criterios interpretativos técnicos a que se refieren los artículos 18.3.7 y 18.3.12 de la LOITSS/97, poniéndole de manifiesto lo que proceda. Asimismo, y mediante escrito razonado, podrá dirigirse a órganos de las Administraciones autonómicas con las sugerencias que estimase convenientes.

En cuanto a las competencias para resolver sobre las actas de infracción practicadas simultáneamente con las actas de liquidación de cuotas, y sobre éstas si no van acompañadas de propuesta de sanción, las trataremos al referirnos al procedimiento específico que establece para los expedientes de liquidación de cuotas el RD928/98 (ver capítulo II 2.2.2.2 d).

En las disposiciones generales también se incluyeron en el texto original las reglas sobre concurrencia de sanciones con el orden jurisdiccional penal, de las que destacaremos las siguientes:

- Cuando la Inspección actuante o el órgano al que corresponda resolver el expediente sancionador entienda que las infracciones pueden ser constitutivas de delito, lo comunicará al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador, que corresponda a los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción, o sea firme la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la autoridad judicial y solicitará, de dicho órgano judicial, la notificación del resultado.

El inspector o subinspector actuante, en el supuesto antes señalado, lo comunicará por su cauce orgánico al jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, con expresión de los hechos y circunstancias y de los sujetos que pudieran resultar afectados. Dicho jefe, si estimase la eventual concurrencia de ilícito penal, lo comunicará al Ministerio Fiscal, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo primero respecto a la suspensión, y al órgano al que corresponda resolver.

- También se suspenderá el procedimiento administrativo cuando, no mediando dicha comunicación, se venga en conocimiento de la existencia de actuaciones penales por los mismos hechos y fundamento con relación al mismo presunto responsable.

- La condena por delito en sentencia firme excluirá la imposición de sanción administrativa por los mismos hechos que hayan sido considerados probados siempre que concurra, además, identidad de sujeto y fundamento, sin perjuicio de la liquidación de cuotas a la Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta, y de la exigencia de reintegro de las ayudas, bonificaciones o de las prestaciones sociales indebidamente percibidas, si procediese

Mediante el RD 772/2011, de 3 de junio se modificó el primer apartado, excluyendo la posibilidad de que el funcionario actuante de manera directa remitiera informe a la Fiscalía, al establecer que si el funcionario actuante considerase que los hechos que han dado lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador pudieran ser constitutivos de ilícito penal, remitirá al Jefe de la ITSS informe con expresión de los hechos y circunstancias y de los sujetos que pudieran resultar afectados.

Y si el jefe de la ITSS estimase la concurrencia de ilícito penal, lo comunicará al órgano competente para resolver, quien acordará, en su caso, la remisión del expediente al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador por los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción o le sea notificada la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la autoridad judicial.

Las disposiciones generales también contienen las reglas sobre Iniciación del procedimiento de oficio ante el orden jurisdiccional social, a las que nos referiremos en el capítulo II 2.2.2.3, y sobre la prescripción de las infracciones y cómo pueden interrumpirse los plazos para la imposición de sanciones.

Finalmente, se regula lo que se denomina la "*cosa resuelta*", estableciéndose el principio de que no podrán sancionarse los mismos hechos que hayan sido objeto de anterior resolución administrativa sancionadora, cuando concurra identidad de sujeto, de hechos y de fundamentos, salvo que así lo disponga expresamente dicha resolución y persista el infractor de forma continuada en los hechos sancionados. Y también se establece que la caducidad declarada de un expediente administrativo sancionador o liquidatorio, no impide la iniciación de otro nuevo con identidad de sujeto, hechos y fundamentos, cuando la infracción denunciada o la deuda imputada no hayan prescrito, se realicen nuevas actuaciones inspectoras y se practique nueva acta de infracción o de liquidación.

Actividades previas al procedimiento sancionador en el RD 928/98.

En cuanto a las reglas específicas del procedimiento sancionador, el RD 928/98, como ya hacía el RD 396/96, diferencia dos fases: la primera estaría comprendida por lo que denomina las “actividades previas al procedimiento sancionador”, entendiéndose por tal al conjunto de actuaciones realizadas por la ITSS destinadas a comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convenidas en el orden social; siendo la segunda fase la del procedimiento administrativo sancionador ya iniciado, mediante la extensión de las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

Se regulan los plazos de duración de esta fase, y las formas de iniciación de las que procede realizar una referencia a la iniciación como consecuencia de denuncia.

El texto inicial ya establecía que la denuncia debía contener los hechos presuntamente constitutivos de infracción en el orden social y, además, los datos de identificación personal del denunciante y su firma, los hechos presuntamente constitutivos de infracción, fecha y lugar de su acaecimiento, identificación de los presuntamente responsables y demás circunstancias relevantes.

También se establecía que no se tramitarán las denuncias anónimas, las que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponde a esta Inspección, las que manifiestamente carezcan de fundamento o resulten ininteligibles, ni las que coincidan con asuntos de que conozca un órgano jurisdiccional.

Y que el denunciante no tendrá la consideración de interesado en esta fase de actividad inspectora previa sin perjuicio de que, en su caso, tengan tal condición en los términos del artículo 31 de la LRJAPPAC/92, una vez que se inicie el expediente sancionador o liquidatorio, aunque se le debía informar del resultado de las actuaciones inspectoras.

Por último, se recoge también la facultad de la ITSS de abrir un período de información previa con el fin de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia o no de iniciar la actuación inspectora.

Tal regulación sufrió una importante modificación en virtud del RD 1078/2017, de 29 de diciembre³⁷⁶, que viene a recoger el contenido del art. 20 de la LOITSS/2015.

³⁷⁶ BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2017.

Por un lado, se mantuvo la falta de consideración como interesado del denunciante, si bien se le reconoció el derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto, únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora. Asimismo, los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto, de conformidad con lo establecido en artículo 20.4, párrafo tercero, de la LOITSS/2015, de 21 de julio.

En el supuesto de que la denuncia diera lugar al inicio de un procedimiento sancionador, el denunciante podrá tener, en su caso, la condición de interesado, en los términos y con los requisitos establecidos en el artículo 4 de la LPACAP/2015. En el mismo supuesto, se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación.

Y respecto de las denuncias sobre asuntos coincidentes con cuestiones que con carácter previo o incidental esté conociendo un órgano jurisdiccional y que pudieran dar lugar a la exigencia de pago de cuotas de la Seguridad Social, la nueva regulación estableció que se iniciara actuación inspectora, cualquiera que fuera la forma de iniciación.

El inicio de actuaciones con conocimiento formal del sujeto responsable interrumpirá el plazo de prescripción previsto en el artículo 24 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre³⁷⁷ (TRLGSS/2015).

Una vez que sea firme la sentencia y sea esta comunicada a la ITSS, se iniciará la tramitación del expediente liquidatorio y, en su caso, sancionador, o bien se archivarán las actuaciones.

³⁷⁷ BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

Deberes de colaboración de otras Administraciones Públicas con la ITSS.

Dentro de esta fase y referido a la iniciación de actividades inspectoras, el RD 928/98 establece una regulación sobre la “colaboración y coordinación de órganos y autoridades administrativas” con la ITSS.

Es interesante examinar la evolución que ha habido en esta materia, que iniciamos con lo previsto en el art. 2.3 LOITSS/97 sobre colaboración pericial y asesoramiento técnico de las CC.AA. que hubieran recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, y las previsiones del art. 9 de la LOITSS/97³⁷⁸ y art. 13 ROFIT, en las que se establecía un deber general a todas las AA.PP. y cuantas personas ejerzan funciones públicas de prestar colaboración a la ITSS cuando le sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función inspectora y a facilitarle la información de que dispongan. También establecía una obligación específica para la Administración tributaria de ceder sus datos y antecedentes a la ITSS en los términos establecidos en la Ley General Tributaria³⁷⁹ (art. 113).

También se establecía el de prestar su colaboración a la ITSS, a las entidades gestoras y colaboradoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que debían facilitarle, cuando le sean solicitados, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado sin necesidad de consentimiento del afectado de prestar. Esto se debía realizar conforme a lo dispuesto en la disposición más reciente, art. 79 TRLGSS/ 2015, y anteriormente art. 77 del TRLGSS/94.

³⁷⁸ La LOIT/62 contenía un deber general de colaboración de los Servicios de otros Ministerios, y uno más específico referido a los Organismos públicos gestores de la Seguridad Social y sus entidades privadas colaboradoras, o a la Organización Sindical franquista, pero no había referencia alguna a los organismos tributarios (arts. 4 y 6). Ni el procedimiento regulado por RD 1860/75 ni el del RD 396/96 contienen referencia a esta materia.

³⁷⁹ La cesión de datos a la ITSS estaba expresamente contemplada en el art. 113 de la Ley 230/1963 General Tributaria, en la medida que fuera utilizados en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo del mismo sistema. Posteriormente, con la misma regulación, en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, que deroga la anterior.

Estos deberes de colaboración, según la LOITSS/97 solo tendrían las limitaciones legalmente establecidas referentes a la intimidad de las personas, al secreto de la correspondencia, del protocolo notarial, o de las informaciones suministradas a las AA.PP. con finalidad exclusivamente estadísticas.

El art. 10 del texto original del RD 928/98 incorpora dicha regulación, pero con las siguientes modificaciones:

Incluye a otros sujetos obligados como el INSHT y los servicios técnicos de prevención de riesgos laborales dependientes de las AA.PP. que deberán comunicar, por conducto de la autoridad competente, a la ITSS, las irregularidades que observen cuando ofrezcan especial peligrosidad o sean reiteradas, y le prestarán la colaboración técnica y pericial referida en la LPRL/95 y LOITSS/97, según los programas de inspección que se establezcan o cuando lo exija la comprobación inspectora. Mediante RD 772/2011, de 3 de junio, ya citado, se incorpora también como sujeto obligado al Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE).

Y la más relevante es la nueva regulación relativa a la Administración tributaria que cederá sus datos y antecedentes a la ITSS en los términos establecidos en la Ley General Tributaria (art. 113.1 c), pero añade que incluso estableciendo las conexiones que convengan a tal fin. También establece que, mediante programas de coordinación e información, se establecerá la colaboración general y territorial entre las Inspecciones Tributaria y de Trabajo y Seguridad Social. La Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la autoridad central de la ITSS acordarán las normas para la aplicación de dicha colaboración. Por último, también señala que podrá establecerse la colaboración entre la citada Inspección y las Administraciones tributarias forales y autonómicas, pero matizando que deberá existir previo acuerdo con ellas.

No obstante, la LOITSS/2015³⁸⁰ va más lejos aún, incorporando de manera expresa a los siguientes sujetos obligados a la colaboración:

- Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos de la AGE, de las Administraciones de las CC.AA. y de las Entidades Locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones

³⁸⁰ Art. 16.

profesionales; las demás entidades públicas, y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la ITSS cuantos datos, informes y antecedentes que tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias, así como a prestarle la colaboración que le sea solicitada para el ejercicio de la función inspectora.

- El Consejo General del Notariado.
- Las autoridades competentes en materia de transporte terrestre facilitarán a la ITSS la información de que dispongan con trascendencia en el ejercicio de la función inspectora y, en particular, la necesaria para la vigilancia, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de lo previsto en el capítulo V de la LDTMPST/99³⁸¹.
- La colaboración de las Autoridades de los Estados Miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes a las de la ITSS se regirá por la normativa de la UE o por los instrumentos o acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sea parte el Estado Español. 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.

En cuanto a la Administración Tributaria establece la obligación de ceder sus datos y antecedentes a la ITSS en los términos establecidos en el artículo 95.1.c) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. La Administración Tributaria y la ITSS establecerán programas de mutua correspondencia y de coordinación para el cumplimiento de sus fines.

Y en cuanto a las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, se establece la obligación de prestar su colaboración a la ITSS, facilitándole, cuando le sean solicitadas, las informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado, sin necesidad de consentimiento del afectado.

³⁸¹ Se incorpora por RD-Ley 3/2022, de 1 de marzo. BOE núm. 52, de 2 de marzo de 2022.

ILLUECA BALLESTER, H. ponía de manifiesto que, *"el acceso a los datos que obran en poder de la Administración se ha convertido en condición de posibilidad para la investigación de posibles incumplimientos de las obligaciones que incumben a los administrados en el ámbito social en general, y en el de la Seguridad Social en particular. Las entidades y organismos que integran el sistema de Seguridad Social fueron pioneras en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, automatizando tempranamente la gestión de las prestaciones, la inscripción de las empresas y el registro de la vida laboral de los trabajadores. Esta revolución tecnológica, y especialmente la posibilidad de almacenar y tratar los datos obtenidos por la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, han supuesto un salto cualitativo en la capacidad de detectar infracciones administrativas y perfilar actuaciones comprobatorias mediante el análisis de datos, mejorando la eficacia de la labor inspectora al dirigirla hacia aquellos supuestos que presentan mayores índices de incumplimiento"*³⁸².

Hay que resaltar que la regulación del deber de colaboración que contenía el art. 77.1 del TRLGSS/94 era muy escueta e imprecisa, y el texto original del TRLGSS/2015 ya estableció que:

"Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones tienen carácter reservado y solo podrán utilizarse para los fines encomendados a las distintas entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión o comunicación tenga por objeto:

c) La colaboración con el sistema de la ITSS y la Intervención General de la Seguridad Social, en el ejercicio de sus funciones de inspección y control interno o con las demás entidades gestoras de la Seguridad Social distintas del cedente y demás órganos de la Administración de la Seguridad Social y para los fines de estadística pública en los términos de la ley reguladora de dicha función pública".

³⁸² Op. Cit. en nota nº 2, Pág.226.

Sin embargo, mediante el RD-ley 2/2021, de 26 de enero³⁸³ se modifica dicho art. 77 y la colaboración con la ITSS se regula en un nuevo apartado i con el siguiente texto:

"La colaboración con el Organismo Estatal ITSS en el ejercicio de sus funciones de inspección. El Organismo Estatal ITSS tendrá acceso directo a los datos, informes y antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, que resulten necesarios para la preparación y ejercicio de sus funciones de inspección".

En opinión de ILLUECA BALLESTER, Director del OEITSS en la fecha de su aprobación, esta reforma no debería pasar desapercibida, por consagrar en una norma con rango de ley el acceso directo de la ITSS a dicha información, cuando: *"Hasta ahora, la cesión de los datos a la ITSS estaba prevista de forma genérica en el artículo 16.3 LOITSS, y se desarrollaba y formalizaba a través de diversos convenios de colaboración entre la ITSS y las entidades y organismos de la Seguridad Social, sin apenas garantías de estabilidad y seguridad jurídica. Sin duda, la reforma del artículo 77 LGSS ha supuesto un importante paso adelante, al regular legalmente y de forma tan detallada el acceso a la información de la Seguridad Social, integrando el análisis y tratamiento de esta en la dirección estratégica de la ITSS"*³⁸⁴.

Deberes de colaboración de los particulares con los funcionarios del sistema de la ITSS.

No se establecieron por el RD 928/98, pero sí se hacía referencia a ellos en la LOITSS/97 que establecía que toda persona natural o jurídica estaba obligada a proporcionar a la ITSS toda clase de datos, antecedentes o información con transcendencia en los cometidos inspectores, siempre que se dedujeran de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora, cuando fueran requeridas en forma.

Más precisión y contundencia se establecía en relación con las entidades colaboradoras de los órganos de recaudación de la Seguridad Social y a las depositarias de dinero en efectivo o de fondos en cuanto a la identificación de pagos realizados con cargo a las cuentas que se señalen en el correspondiente

³⁸³ DF Quinta. BOE núm. 23, de 27 de enero de 2021.

³⁸⁴ Op.Cit. nota nº 3. Pág.226, último párrafo.

requerimiento, sin que pudieran ampararse en el secreto bancario. La obligación de los profesionales de facilitar información señalaba el art. 11 de la LOITSS/97 no alcanzaba a aquellos datos confidenciales, a que hubieran accedido por su prestación de servicios de asesoramiento y defensa o con ocasión de prestaciones o atenciones sanitarias, salvo conformidad previa y expresa de los interesados.

Tal regulación legal tuvo desarrollo en cuanto a la forma y requisitos de los requerimientos para solicitar la información por el ROFIT (art.7.15º). Y se recogió de nuevo en la LOITSS/2015 con similar contenido, salvo que se añadieron las siguientes cuestiones:

- La colaboración con la ITSS debía llevarse a efecto, preferentemente, por medios electrónicos (LAECSP/2007).
- La transmisión a la Inspección de aquellos datos personales que fueran necesarios para el ejercicio de la función inspectora, en virtud de su deber de colaboración, no estaba sujeta a la necesidad de consentimiento del interesado conforme a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos³⁸⁵ (LOPD/99).
- Los datos que hubieran sido transmitidos únicamente se emplearían para ejercicio de las competencias atribuidas por la LOITSS/2015 a la ITSS.

Consecuencias de la actividad inspectora previa al procedimiento sancionador.

Este capítulo II del RD 928/98, relativo a las actividades previas al procedimiento sancionador, establece algunas reglas sobre las consecuencias de estas.

En primer lugar, se remite a las medidas derivadas de las actuaciones inspectoras que pueden desarrollar inspectores y subinspectores, en el texto inicial con referencia a la LOITSS/97 y en el actual a la LOITSS/2015.

El resto se refieren fundamentalmente a actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales y las distintas medidas que se pueden adoptar como advertencias, requerimientos, o paralizaciones por riesgos graves e inminentes.

³⁸⁵ BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

El texto inicial sufrió dos modificaciones de importancia, en primer lugar mediante RD 103/2010, de 5 de febrero³⁸⁶, que se refiere a cómo deben proceder los funcionarios actuantes, en los supuestos en que la actuación inspectora afecte a una empresa establecida en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que desplace temporalmente sus trabajadores a España en el marco de una prestación de servicios transnacional y que los hechos comprobados pudieran ser sancionados por el Estado de establecimiento de la empresa. Tal regulación se completó por el RD 1078/2017, de 29 de diciembre³⁸⁷, estableciendo cómo proceder en los supuestos solicitudes de colaboración e intercambio de información a las que se refiere el artículo 9 de la LDTMPST/99, para que sean cursadas al país correspondiente.

La segunda modificación, que también se introduce por el RD 1078/2017, se refiere a los procedimientos que deben seguir los subinspectores laborales de la escala de seguridad y salud laboral, escala creada por la LOITSS/2015, en el supuesto de que comprueben infracciones en materias distintas de la prevención de riesgos laborales, o refiriéndose a esta materia sus actuaciones, deban adoptarse medidas para las que no están facultados, como la investigación de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales³⁸⁸.

En segundo lugar, se hace referencia a la extensión de actas de infracción y de liquidación, remitiéndose en cuanto a su contenido y requisitos a lo previsto en el capítulo III siguiente.

No obstante, destaca en el art. 12 que los titulares de la Dirección Especial, Direcciones Territoriales, Jefaturas de las Inspecciones Provinciales y de sus Unidades especializadas podrán devolver las actas incompletas o defectuosas o que contraríen los criterios técnicos e interpretativos comunes establecidos para el desarrollo de la función inspectora, para que se corrija el defecto, y en cualquier momento podrán rectificar los errores materiales y de hecho y los aritméticos, de acuerdo con el artículo 109. 2 de la LPACAP/2015.

En cuanto a las actas de los subinspectores laborales de ambas escalas, establece que serán supervisadas en cuanto a su corrección técnica por el

³⁸⁶ BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2010.

³⁸⁷ BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2017.

³⁸⁸ Ib. Art. primero. Tres.

Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos, que podrá devolverlas si se formularan incompletas, defectuosas o en contradicción con los criterios técnicos e interpretativos referidos en el apartado 1, para que se corrijan las deficiencias observadas, sin perjuicio del visado, si procediera.

Procedimiento sancionador RD 928/98.

El RD 928/98 comienza el capítulo III que lo regula, señalando que el procedimiento sancionador se iniciará de oficio, como resultado de la actividad inspectora previa, por acta de infracción de la ITSS, que se extenderá y tramitará de acuerdo con lo establecido en ese capítulo, sin perjuicio de lo dispuesto en el capítulo IX en relación con los procedimientos automatizados, que se introdujeron por el RD 688/2021, de 3 de agosto³⁸⁹, al que nos referiremos más adelante.

El procedimiento de imposición de sanciones leves y graves a los solicitantes y beneficiarios de prestaciones de Seguridad Social, a que se refiere el TRLISOS/2000, tiene una regulación específica en el capítulo VII, que se iniciará por la correspondiente entidad gestora.

Contenido de las actas de infracción.

En primer lugar se establece el contenido obligatorio de las actas de infracción, que no recoge apenas variaciones respecto del que se había establecido por el procedimiento regulado por el RD 396/96, examinado con anterioridad, salvo que no se hace referencia en el texto inicial al órgano instructor al que debe dirigirse el escrito de alegaciones, y al órgano administrativo competente para resolver el expediente y norma que atribuye tal competencia, como se indicaba en aquel, sino que en el 928/98 se hace solamente referencia al *“Órgano competente para resolver y plazo para la interposición de alegaciones ante el mismo”*. Este aspecto fue modificado posteriormente por el RD 772/2011, de 3 de junio, ya citado, y guarda relación con las modificaciones que más adelante analizaremos al referirnos a las reglas sobre tramitación del procedimiento.

En cuanto a la indicación del nombre y apellidos de los trabajadores afectados por la infracción, mediante una Nota Informativa de la Dirección del OEITSS de 23 de noviembre de 2020 (de carácter interno), se señalaba a los funcionarios

³⁸⁹ BOE núm. 186, de 5 de agosto de 2021.

actuantes los datos personales, tanto de empresarios si se trataba de personas físicas, como de trabajadores afectados por la infracción, que se podían facilitar en los documentos elaborados por estos, en particular en las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, a fin de que se ajustasen a las exigencias de la normativa sobre protección de datos, en particular la normativa europea y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de Diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales³⁹⁰ (LOPD/2018). Esta materia se consideraba en la Nota que habitualmente generaba dudas, ante la concurrencia de los distintos intereses en juego, tales como el derecho del interesado a la mejor defensa de sus intereses y la posible indefensión que podría suponer la omisión de datos con relevancia en los procedimientos sancionadores, o el derecho de las personas a la protección de sus datos de carácter personal.

El RD 928/98 también establece que las actas por infracciones graves que conlleven la expedición de actas o propuestas de liquidación por los mismos hechos se formalizarán simultáneamente con las liquidaciones³⁹¹.

El art. 14 del 928/98 que regulaba el contenido del acta sufre posteriormente a su aprobación inicial otra modificación digna de resaltar. La que lleva a cabo el RD 688/2021, de 3 de agosto³⁹², que introduce un nuevo párrafo al referirse al requisito de la cuantía de la sanción, con efectos de 1 de enero de 2022, para señalar que *“Si la sanción propuesta tuviera exclusivamente carácter pecuniario, se hará mención a la posibilidad de aplicar a dicha sanción el porcentaje de reducción previsto en el apartado 6, siempre y cuando el sujeto infractor declare su voluntad de proceder al pago, en los términos y plazos que se indican en el artículo 17, y renuncie al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa contra la sanción”*.

El citado apartado 6, y la modificación del art. 17 también se introducen por dicho RD 688/2021, que justifica la reforma en que tales reducciones han sido establecidas con carácter general por el artículo 85 de la LPACAP/95, y aplicadas de manera directa, por su carácter supletorio, al procedimiento sancionador en el orden social. No obstante, el carácter especial de este procedimiento y sus

³⁹⁰ BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018.

³⁹¹ Art. 14.4.

³⁹² BOE núm. 186, de 5 de agosto de 2021.

características específicas hacen conveniente una regulación expresa de la materia, para adaptarlo a sus peculiaridades.

Sobre la aplicación de reducciones en las sanciones decía el preámbulo del RD 688/2021, *"aporta efectos positivos al procedimiento. Así, agiliza el citado procedimiento, al vincularse dicha reducción a la renuncia a cualquier tipo de alegación o recurso en vía administrativa, lo cual supone la supresión de numerosos trámites administrativos y cargas, tanto para el administrado como para la propia Administración, facilitándose el sistema de recaudación de las sanciones y favoreciendo este"*.

Uno de los requisitos hacía referencia a la indicación del funcionario que levanta el acta de infracción y la firma de este.

Se mantiene la naturaleza de las actas de infracción como documentos públicos, que ya se recogía en el procedimiento del RD 396/96, y se reconoce el valor probatorio de las actas de los funcionarios de la ITSS cuando se formalicen con arreglo a los requisitos establecidos en el propio reglamento del RD 928/98. Se dota de presunción de certeza de los hechos y circunstancias reflejados en el acta de infracción que hayan sido constatados por el funcionario actuante, salvo prueba en contrario, remitiéndose a la DA cuarta 2 de la LOITSS/97.

Idéntica regulación se recogió en el TRLISOS/2000 y la LOITSS/2015, si bien en esta se añadió que dicha presunción no se verá afectada por la sustitución del funcionario o funcionarios durante el período de actuación inspectora, si bien se deberá comunicar dicha sustitución en tiempo y forma a los interesados antes de que finalice.

La regulación inicial de la acumulación de infracciones en una sola acta (art. 16) fue modificada por el RD 772/2011, de 3 de junio, de tal forma que la acumulación de infracciones respetase no sólo el orden de distribución de competencias entre la AGE y CC.AA. sino también el orden de distribución de competencias entre los propios órganos de la AGE, para salvar las dificultades que supondría que, en atención a lo previsto en el artículo 4.5 del propio RD 928/98, correspondiera la competencia para sancionar determinadas infracciones a órganos no competentes por razón de la materia.

Por último es necesario referirse a la modificación del RD 928/98 en relación con el contenido de las actas, que se lleva a cabo por el art. 1.3 del Real Decreto

1011/2023, de 5 de diciembre, ya citado que, con efectos de 6 de marzo de 2024, añadió una DA única a aquel reglamento, en la que se establece que las actas de infracción o liquidación de gran volumen podrán ir precedidas de un extracto que contendrá un código alfanumérico unidireccional que será único y que, junto con la firma electrónica del extracto, garantizarán la identidad del firmante o firmantes y la integridad y autenticidad del acta.

Notificación de las actas de infracción.

La regulación de la tramitación del procedimiento comienza con los aspectos relativos a la notificación del acta de infracción, en particular referidos a los plazos a partir del término de la actuación inspectora, y los de la formulación de alegaciones.

También se especifica que en la notificación se advertirá al sujeto responsable de que en el plazo de 15 días podrá presentar ante el órgano instructor un escrito manifestando su voluntad de pago de la sanción propuesta en el acta, con carácter previo a la resolución que ponga fin al procedimiento y su renuncia al ejercicio de cualquier acción, cuando la sanción propuesta tenga carácter exclusivamente pecuniario y no se proponga sanción accesoria.

En relación con la notificación de las actas de infracción y otros actos administrativos de la ITSS, es de destacar la modificación que introdujo la Ley 13/2012, de 26 de diciembre³⁹³, incorporando una DA 8ª nueva a la LOITSS/97, que crea el Tablón de edictos de la ITSS para los supuestos previstos en el art. 59.5 de la LRJAPPAC/92, cuando no se hubiese podido practicar la notificación de los actos administrativos, en los casos en que sea competente para ello. También establecía que la práctica de la notificación se efectuaría en los términos que se determinasen por Orden del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Dicha Orden fue la ESS/1892/2013, de 8 de octubre³⁹⁴, que establece que la publicación en el tablón de edictos tendrá la consideración de oficial y auténtica, con arreglo a las normas y condiciones que se contienen en la orden, y que la notificación de los actos administrativos a través del tablón se puede llevar a cabo en los siguientes supuestos:

³⁹³ BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2012.

³⁹⁴ BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2013.

- a. Cuando los interesados en el procedimiento sean desconocidos.
- b. Cuando se ignore el lugar de la notificación o el medio por el que ha de practicarse.
- c. Cuando intentada la notificación, ésta no se haya podido practicar

A partir del 1/6/2015 fue obligatorio para las AA.PP. la utilización del Tablón de Edictos Único, a través del BOE (art. 59.5 y DA 21ª, de la LRJAPPAC/92, según redacción del art. 25 de la Ley 15/2014, de 16 de septiembre³⁹⁵, de racionalización del sector público y otras medidas de reforma administrativa), aunque en aquellos procedimientos administrativos que contasen con normativa específica, previamente y con carácter facultativo pudiera realizarse en la forma prevista en dicha normativa específica.

Más adelante, en el capítulo III 2.2.5.1 haremos referencia a la notificación electrónica de actas y resoluciones de los procedimientos administrativos sancionadores.

En el capítulo II 2.2.4 hacemos referencia también a las notificaciones de expedientes sancionadores de otros estados miembros de la UE a empresas españolas que han llevado a cabo prestación transnacional de servicios en ellos.

Tramitación e instrucción del expediente sancionador.

El texto inicial del RD 928/98 establecía al respecto que *“La ordenación de la tramitación del expediente sancionador corresponderá al órgano que disponga de competencia para su resolución, con sujeción a lo establecido en este artículo y en las normas que rigen el procedimiento administrativo (art. 18)”*. Al mismo tiempo regulaba lo referente a la instrucción, presentación de alegaciones, práctica de pruebas y derecho de audiencia a los sujetos responsables.

Debemos detenernos en lo referente al órgano instructor, pues el apartado 3 del art. 18 del texto inicial le atribuía la condición de instructor del procedimiento al inspector o subinspector que practicó el acta de infracción. Dicho apartado fue declarado inconstitucional por la STC 51/2006, de 16 de febrero, por contrariar

³⁹⁵ BOE núm.226, de 17 de septiembre de 2014.

la competencia de las CC.AA. para determinar el órgano instructor de sus procedimientos sancionadores.

Por ello, mediante el RD 772/2011, de 3 de junio, ya citado, se modificó dicho art. 18, y se estableció una diferenciación entre aquellos expedientes sancionadores cuya competencia para resolver se atribuye a las CC.AA., que se incluyen en ese artículo reformado, y reconociendo que corresponde a ellas determinar quién es el órgano instructor, de aquéllos cuya competencia resolutoria corresponde a la AGE y a los Organismos Públicos vinculados o dependientes de aquélla, cuya regulación se incluye en un nuevo art. 18 bis, en el que se establece que en dicho ámbito, la instrucción y ordenación del procedimiento sancionador corresponderá a la Jefatura de Unidad Especializada de Seguridad Social, finalizando la ordenación del expediente con propuesta de resolución, incluyendo, en su caso, la propuesta de sanciones accesorias, que se remitirá al órgano competente para resolver junto con el expediente administrativo sancionador, con una antelación mínima de quince días al del vencimiento del plazo para dictar resolución fijado en el propio reglamento de procedimiento.

Resoluciones de los procedimientos sancionadores y su notificación, los recursos, la ejecución de las resoluciones y la recaudación del importe de las sanciones,

El art. 20 y los siguientes contienen las normas sobre las que no podemos detenernos, más que para señalar que la redacción existente hasta el año 2021 respecto del cómputo de los términos y plazos establecidos en el Reglamento, y el régimen de notificaciones y comunicaciones, que señalaba que se ajustará a lo dispuesto en la LRJAPPAC/92, se modifica por el RD 688/2021, ya citado, que pasa a establecer que se ajustará a lo dispuesto en la LPACAP/2015, en el propio reglamento y en sus normas de desarrollo.

Normas específicas relativas a otros procedimientos de la ITSS.

El RD 928/98 también establece unas normas específicas, que no se pueden considerar procedimientos propiamente dichos, en relación con determinadas medidas adoptadas por los funcionarios de la ITSS distintas del inicio del procedimiento sancionador, como las de propuestas de suspensión de actividades o cierre de centros de trabajo, recargo de prestaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional por falta de medidas de

seguridad, o la adopción de medidas cautelares sobre entidades colaboradoras en la gestión del sistema de la Seguridad Social.

d) Los expedientes de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

El capítulo VI del RD 928/98 contiene la regulación del procedimiento a seguir en los expedientes de liquidación de cuotas a la Seguridad Social y conceptos de ingreso conjunto, que puede llevar a cabo la ITSS, que incluye no solo a las "actas de liquidación", sino también a las "propuestas de liquidación" y a los "requerimientos de pago de cuotas".

Con carácter general, establece que el procedimiento administrativo para la práctica de actas de liquidación y demás documentos liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social y conceptos de ingreso conjunto, se ajustará a las disposiciones contenidas en el reglamento y, subsidiariamente, a lo dispuesto en la LRJAPPAC/92, posteriormente sustituido por la LPACAP/2015.

En segundo lugar, señala que serán sujetos responsables quienes así resulten por aplicación de las normas reguladoras del Sistema de Seguridad Social.

En tercer lugar, se establece que la ITSS extenderá las propuestas de liquidación y las actas de liquidación en modelos oficiales aprobados al efecto por el Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a propuesta de la autoridad central, que podrá establecer las instrucciones internas para su cumplimentación. Esos modelos se aprobaron inicialmente por Resolución de 23 de junio de 1998 (BOE de 4 de julio). Posteriormente se sustituyó por Resolución de 10 de noviembre de 2004 (BOE de 21 de diciembre)³⁹⁶.

³⁹⁶ Dicha resolución disponía que la ITSS podrá utilizar programas informáticos para la confección de las referidas actas y propuestas de liquidación que, en todo caso, se ajustarán en su configuración y contenido esencial a los insertados en los aludidos anexos. Y señalaba también que las actas de liquidación estarán integradas por un cuerpo principal en el que figurará el importe total de la deuda de todo el periodo del descubierto, hojas anexas adicionales en donde se detallarán los hechos, cálculos y preceptos que motivan la liquidación, y hojas anexas con las distintas liquidaciones parciales en que se desglosará el periodo liquidado. Las hojas anexas adicionales irán numeradas correlativamente. En su caso, asimismo se unirá la relación nominal de los trabajadores afectados, que podrá incorporarse en soporte informático CD-Rom y en formato de hoja de cálculo Excel, en aplicación del artículo 45 de la LRJAPPAC/92.

A continuación, y con base en dicha resolución, se aprobó otra resolución de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, de 16 de octubre de 2005³⁹⁷, sobre notificación en soporte electrónico de la relación nominal de trabajadores afectados por las actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social practicadas por la ITSS. Entre otras cuestiones se establecían los requisitos y especificaciones técnicas de los medios electrónicos utilizables en la notificación.

A continuación, se recogía la regulación del procedimiento para las "**propuestas de liquidación de cuotas**", que se considera que procede cuando la Inspección compruebe la falta total de cotización respecto de trabajadores dados de alta, y no se hubieran presentado los documentos de cotización en plazo reglamentario, así como por trabajadores en alta no figurados en tales documentos, aunque éstos se presenten dentro de dicho plazo.

En cuanto a las "**actas de liquidación**", el RD 928/98³⁹⁸ dispone cuando procederá la extensión de estas, en las deudas por cuotas originadas por:

- a. Falta de afiliación o de alta de trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.
- b. Diferencias de cotización por trabajadores dados de alta cuando dichas diferencias no resulten directamente de los documentos de cotización presentados dentro o fuera del plazo reglamentario.
- c. Por derivación de la responsabilidad del sujeto obligado al pago, cualquiera que sea su causa y Régimen de la Seguridad Social aplicable.

En el art. 32 se dispone el contenido y requisitos de dichas actas de liquidación, de los que se pueden destacar los siguientes:

Los hechos comprobados por el funcionario actuante como motivadores de la liquidación y los elementos de convicción de que ha dispuesto en la labor inspectora, describiendo con la suficiente precisión tales hechos y los medios utilizados para su esclarecimiento; y las disposiciones infringidas con expresión

³⁹⁷ BOE núm. 270, de 11 de noviembre de 2005.

³⁹⁸ Art. 31.

del precepto o preceptos vulnerados. Los hechos así consignados gozan de presunción de certeza, salvo prueba en contrario.

Los datos que hayan servido de base para calcular el débito: período de descubierto, relación nominal y grupo de cotización de los trabajadores afectados o, en su caso, relaciones contenidas en las declaraciones oficiales formuladas por el presunto responsable, referencia suficientemente identificadora del contenido de tales declaraciones, o relaciones nominales y de datos facilitadas y suscritas por el sujeto responsable; bases y tipos de cotización aplicados; y cuantos otros datos pueda el funcionario actuante obtener o deducir a los fines indicados.

La base de cotización se determinará de acuerdo con las normas que la regulan. No obstante, cuando la ITSS se vea en la imposibilidad de conocer el importe de las remuneraciones percibidas por el trabajador, se estimará como base de cotización la media entre la base mínima y máxima correspondiente al último grupo de cotización conocido en que estuviese encuadrada la categoría de cada trabajador comprendido en el acta de liquidación, haciendo constar expresamente dicha circunstancia en el acta.

El art. 33 establece las normas sobre la notificación y resolución de las actas de liquidación, de las que destacaremos que las mismas deben ser notificadas no sólo al sujeto responsable y, en su caso, a los responsables subsidiarios y solidarios, sino también a los trabajadores interesados y si afectase a un colectivo, la notificación se efectuará a su representación unitaria o, en su defecto, al primero de los afectados por el orden alfabético de apellidos y nombre. Asimismo, el acta se comunica de inmediato a la TGSS.

Los sujetos responsables y los trabajadores afectados pueden formular alegaciones en el plazo de 15 días, y antes del vencimiento de dicho plazo los interesados podrán ingresar el importe de la deuda figurada en el acta de liquidación, justificando el pago ante la ITSS en idéntico plazo. La liquidación provisional cuyo importe se haya hecho efectivo por el sujeto responsable, adquirirá el carácter de liquidación definitiva.

Si los obligados al pago y demás interesados a que se refiere el apartado anterior formularan alegaciones, podrá solicitarse informe ampliatorio al Inspector o Subinspector que formuló el acta, y se dará vista y audiencia al

alegante por plazo de diez días en que podrá alegar y probar nuevamente lo que estime conveniente³⁹⁹.

Transcurrido el plazo de alegaciones sin que se hayan formulado las mismas, o el de la audiencia y segundas alegaciones, la redacción del texto inicial del RD 928/98 establecía que por el Jefe de la Unidad especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo se dictará resolución o acto administrativo que eleva a definitiva la liquidación que proceda, o bien se modificará, o dejará sin efecto el acta practicada, que será notificada a los interesados y a la TGSS.

Contra tales resoluciones cabía recurso ordinario ante el director territorial de la ITSS correspondiente⁴⁰⁰.

Dicha regulación del art. 33 fue modificada por el RD 772/2011, como ya hemos examinado en el apartado de Disposiciones Generales del RD 928/98.

A partir de la entrada en vigor de lo establecido por el RD 772/2011 la regulación fue la siguiente:

“Transcurrido el plazo de alegaciones sin que se hayan formulado las mismas, o el de la audiencia y segundas alegaciones, el jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la ITSS efectuará propuesta de resolución que podrá proponer la elevación a definitiva de la liquidación practicada o bien la modificación o anulación del acta practicada. En la propuesta de resolución se fijarán de forma motivada los hechos probados y su calificación jurídica.

Esta propuesta de resolución deberá remitirse, junto con los antecedentes y con la antelación mínima señalada en el apartado 1 del artículo 18 bis, al órgano competente de la Dirección General o Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social, que dictará resolución elevando a definitiva la liquidación que proceda, o bien modificando o anulando el acta practicada, la cual será notificada a los interesados. El plazo máximo para resolver los expedientes liquidatorios de cuotas será de seis meses, computados desde la fecha del acta hasta la fecha en que se dicte la resolución, en los mismos términos establecidos en el artículo 20.3 para el procedimiento sancionador”.

³⁹⁹ Art. 33.2

⁴⁰⁰ Art.33.3.

Y contra tales resoluciones cabe recurso de alzada ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto.

Por último, el RD 928/98⁴⁰¹ estableció que, los funcionarios de la ITSS que hubieran iniciado expedientes liquidatorios sobre los que hubieran recaído resolución administrativa firme, podrán promover ante su superior jerárquico correspondiente la revisión de dichas resoluciones, cuando estimen razonada y fundadamente que son manifiestamente ilegales y lesivas a los intereses generales, entendiendo que se dan dichos supuestos cuando las mismas infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario y atenten también gravemente a los intereses económicos de la Seguridad Social. Si los documentos liquidatorios hubieran necesitado el trámite de visado por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social la propuesta de revisión requerirá el mismo requisito.

La Autoridad central, en su caso, o a su instancia el órgano superior jerárquico del que dictó la resolución, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, podrán declarar de oficio la nulidad de tales resoluciones, o revisar las mismas, de acuerdo con el procedimiento regulado en el Título VII y en el artículo 103.1 de la LRJAPPAC/92.

Esta facultad se mantiene hasta la fecha, pero el RD 772/2011, estableció que podrán promover ante el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social que tramitó dichos expedientes, la formulación de propuesta de revisión de dicha resolución, ante el órgano de la TGSS que, previo dictamen favorable del Consejo de Estado, podrá declarar de oficio la nulidad de tal resolución, o promover la revisión ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa en supuestos de anulabilidad, de acuerdo con el procedimiento regulado en la LRJAPPAC/92 y posteriormente LPACAP/2015.

El art. 34 contiene el procedimiento relativo a las actas de liquidación concurrentes con actas de infracción por los mismos hechos, de los que cabe destacar las siguientes reglas:

Las actas de infracción y liquidación por los mismos hechos tendrán los requisitos formales exigidos para las mismas en el presente Reglamento. El acta de infracción podrá remitirse en cuanto a relato de hechos y demás

⁴⁰¹ Art. 33.4.

circunstancias fácticas al contenido del acta de liquidación y sus anexos, haciéndolo constar expresamente.

Ambas actas se practicarán con la misma fecha y se notificarán simultáneamente.

En las actas de infracción sólo cabrá la acumulación de infracciones que se refieran a hechos con efecto liquidatorio en la correspondiente acta de liquidación.

Por último, el procedimiento aplicable a ambas será conjunto, y responderá al establecido para las actas de liquidación. La propuesta de resolución será única para ambas actas, y corresponderá al jefe de Unidad especializada de Seguridad Social de la ITSS.

El tercer y último expediente liquidatorio de cuotas a la Seguridad Social que pueden llevar a cabo los funcionarios de la ITSS es el del **requerimiento de pago de cuotas**. No obstante, se debe tener presente la regulación al respecto contenida en el art. 34.1 del TRLGSS/2015, en la que, en los casos de deudas por falta de alta de los trabajadores, diferencias de cotización o derivaciones de responsabilidad, la ITSS podrá formular requerimientos a los sujetos obligados al pago de cuotas adeudadas previo reconocimiento de la deuda por aquellos ante el funcionario actuante. En este caso, el ingreso de la deuda por cuotas contenida en el requerimiento será hecho efectivo en el plazo que determine la ITSS, que no será inferior a un mes ni superior a cuatro meses. En caso de incumplimiento del requerimiento, se procederá a extender acta de liquidación y de infracción por impago de cuotas (ver capítulo II.2.2.2.1).

Por último, el procedimiento relativo a los expedientes de liquidación de cuotas hace referencia a los supuestos en que en el ejercicio de su función los inspectores o subinspectores comprobasen deudas por cuotas a la Seguridad Social y conceptos asimilados, o por disfrute indebido de prestaciones sociales o subvenciones públicas, si se apreciase la concurrencia de indicios racionales de posible comisión de delito, se procederá en la forma dispuesta para los casos de infracciones, según el artículo 5 del propio Reglamento en cuanto a dación de cuenta al Ministerio Fiscal. Sin embargo, se matiza que tal comunicación no suspenderá la tramitación y finalización de los expedientes liquidatorios o de exigencia de devolución de cantidades indebidamente percibidas en el ámbito de los sistemas públicos de protección social, ni a las eventuales actuaciones administrativas posteriores para su exacción.

Además de la regulación del procedimiento administrativo sancionador y de liquidación de cuotas que acabamos de analizar, el RD 928/98⁴⁰² contiene también un procedimiento específico para la imposición de sanciones por infracciones de los solicitantes o beneficiarios de prestaciones del Sistema de Seguridad Social y de trabajadores autónomos solicitantes o beneficiarios de la prestación por cese de actividad.

También recoge el procedimiento sancionador derivado de la actuación previa de funcionarios técnicos habilitados por las CCAA con competencias en ejecución de la legislación laboral, y del INSHT en las Ciudades de Ceuta y Melilla. Es añadido por el RD 689/2005, de 10 de junio y guarda relación con lo previsto en el artículo 9.2 y 3 de la LPRL/95, según redacción dada por la LRNMPRL/2003, en el ejercicio de acciones de colaboración con la ITSS, que pueden realizar actuaciones comprobatorias de las condiciones técnicas y materiales de seguridad de las empresas y centros de trabajo⁴⁰³.

Cuando los técnicos habilitados referidos, como consecuencia de las actuaciones de comprobación, hubieran extendido un requerimiento de subsanación de las deficiencias observadas, y en posterior visita de comprobación se deduzca la existencia de infracción por incumplimiento del requerimiento previo, lo pondrán en conocimiento de la ITSS, mediante informe, en el que se recogerán los hechos comprobados, a los efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción.

La regulación hace referencia a la naturaleza y contenido del acta de infracción y el valor probatorio de las actas de infracción extendidas como consecuencia de informes emitidos por funcionarios técnicos habilitados y tramitación e instrucción de este tipo de expedientes sancionadores.

Una de las últimas y más relevante modificaciones del RD 928/98, se añade con efectos de 1 de enero de 2022 por el RD 688/2021, de 3 de agosto, ya citado, para añadir la regulación del **procedimiento sancionador promovido por actuación administrativa automatizada** en el ámbito de la AGE⁴⁰⁴.

⁴⁰² Arts. 37, 37 bis y 38.

⁴⁰³ Ib. arts. 39 y 40.

⁴⁰⁴ Ib. arts. 43 a 48.

El artículo 41.1 de la LRJSP/2015, definió a la actuación administrativa automatizada como *«cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público.»*

El artículo 53.1.a) del TRLISOS/2000, fue modificado mediante la DF cuarta del Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero⁴⁰⁵, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo, para contemplar los supuestos de actas de infracción de la ITSS extendidas en el marco de actuaciones administrativas automatizadas.

El preámbulo del RD 688/2021, de 23 de agosto que introduce la regulación del procedimiento administrativo automatizado en el RD 928/98, justifica la misma señalando que:

“La incorporación de las nuevas tecnologías de la información a la actividad administrativa posibilita la denominada actuación administrativa automatizada (...)

En relación con ello, el análisis masivo de datos para la detección de fraude permite conocer la existencia de incumplimientos de los sujetos obligados, especialmente en materia de Seguridad Social, que provocan perjuicios a los trabajadores afectados y a la propia administración de la Seguridad Social. En ocasiones, la constatación de estos incumplimientos no requiere la intervención directa de ningún funcionario del Sistema de ITSS. Partiendo de esta base, se pone de manifiesto la necesidad de automatizar, en casos concretos, la actividad de la ITSS para poder actuar ante tales incumplimientos.

En definitiva, se trata de adaptar a los procedimientos sancionadores iniciados mediante actas extendidas por la ITSS, y sin reducción de las garantías jurídicas de los ciudadanos, el marco jurídico que ofrece el artículo 41 de la LRJSP/2015, así como el artículo 21.2 de la LOITSS/2015, relativo a las modalidades y documentación de la actuación inspectora, permitiendo la citada actuación, mediante la comprobación de datos o antecedentes relativos a incumplimientos de la normativa del orden

⁴⁰⁵ BOE núm. 23, de 27 de enero de 2021.

social que obren en las AAPP, a los que tiene acceso la ITSS en virtud de lo dispuesto en los artículos 16 y 24 de la propia Ley.

Se establece por ello que dichos procedimientos se inicien mediante actas que se extiendan de forma automatizada, es decir, sin intervención directa de un funcionario actuante en su emisión, y sin perjuicio de, en su caso, la posterior intervención, en fase de instrucción, de personal con funciones inspectoras”.

Los arts. 43 a 48 del RD 928/98 regulan este procedimiento, comenzando por establecer como disposiciones generales una definición de la actividad automatizada, a efectos del mismo, como *“cualquier actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por la ITSS en la que la intervención del personal con funciones inspectoras se produzca de forma indirecta”.*

También se exige que, en caso de actuación automatizada, deberá establecerse previamente y mediante resolución del director del OEITSS, que será publicada en sede electrónica, la determinación de los supuestos en los que se hará uso de dicha actuación, el órgano u órganos competentes según los casos, para la definición de especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad del sistema de información. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

En estos supuestos de actuación automatizada, el OEITSS deberá identificarse y garantizar la autenticidad del ejercicio de su competencia mediante el uso del Sello Electrónico Cualificado de la ITSS, que, como vimos en otro apartado de este estudio fue creado mediante Resolución de 10 de julio de 2018, de la Dirección del OEITSS.

Se establece también que el OEITSS podrá generar a través de su sistema de información, mediante actuaciones administrativas automatizadas, las actas de infracción que resulten pertinentes en virtud de los datos, antecedentes e informes que obren en dicho sistema, así como en las bases de datos de las entidades que le prestan su auxilio y colaboración, de conformidad con lo establecido en la LOITSS, así como las propuestas de resolución que procedan cuando no se hayan presentado alegaciones contra las actas.

La actividad previa de comprobación se iniciará por orden del director del OEITSS para la realización de actividades administrativas automatizadas. Esta

orden se emitirá para la realización de cada conjunto de actuaciones de la misma naturaleza y en ella se indicarán los criterios a seguir en su preparación y ejecución, así como el órgano encargado de su realización.

También se establece que las actas de infracción deberán contener los requisitos generales de todas las actas de infracción, a excepción del apartado relativo a que deben reflejar los hechos comprobados por el funcionario actuante y la forma de actuación, así como el apartado relativo a la indicación del funcionario actuante que levanta el acta de infracción y firma de este.

Las actas habrán de reflejar los hechos comprobados como resultado de la actuación administrativa, con expresión de aquellos que sean relevantes a efectos de la tipificación de la infracción, los medios utilizados para la comprobación de los hechos que fundamentan el acta y la indicación expresa de que se trata de una actuación administrativa automatizada iniciada mediante expediente administrativo. Asimismo, las actas deberán ir firmadas con el Sello Electrónico Cualificado de la ITSS.

Se establecen las reglas sobre notificación de las actas de infracción al presunto sujeto responsable, se contempla la formulación de escrito de alegaciones acompañado de la prueba que estimen pertinente, ante el órgano instructor del expediente. Si el sujeto responsable procediese al pago de la sanción propuesta en el acta en el plazo señalado para formular alegaciones, el importe de la sanción se reducirá en un 40 por ciento. En ese caso, se dará por concluido el procedimiento. Dicho pago llevará implícito el reconocimiento de responsabilidad y la renuncia al ejercicio de cualquier acción, alegación o recurso en vía administrativa.

En caso de no efectuar alegaciones ni proceder al pago previsto en el apartado anterior, el acta de infracción será considerada propuesta de resolución, y se remitirá al órgano competente para resolver.

Si se formularan alegaciones en las que se invoquen hechos o circunstancias distintos a los consignados en el acta, insuficiencia del relato fáctico de dicha acta, o indefensión por cualquier causa, deberá asignarse el expediente a un actuante con funciones inspectoras, para que informe sobre las mismas. En caso de que dicha asignación recaiga en un subinspector o subinspectora Laboral, el informe deberá contar con el visado del inspector o de la inspectora de trabajo y Seguridad Social del o de la que técnicamente dependan, cuando

correspondan a actas por infracciones graves y muy graves. En el supuesto previsto en este apartado, tras la emisión del correspondiente informe ampliatorio, se continuará la instrucción del procedimiento hasta su resolución.

2.2.2.3. La formulación de procedimientos de oficio ante los órganos de la jurisdicción social.

Antecedentes.

Podemos encontrar antecedentes lejanos de esta medida, según PEREZ ESPINOSA, en una **Orden de 7 de julio de 1942**, que abre la vía para disposiciones posteriores, en la que se establecía que, en aquellos casos que la Inspección de Trabajo estimase que un empresario había incumplido sus obligaciones en materia de vacación anual de los trabajadores, levantará acta de infracción que dará traslado directamente a la Magistratura de Trabajo para la apreciación de los perjuicios económicos que pudiesen haberse ocasionado a los afectados⁴⁰⁶.

A esa Orden le siguió el Decreto de 11 de noviembre de 1943⁴⁰⁷ sobre "*Estimación de perjuicios económicos en favor de los trabajadores*". En el mismo se estableció que, sin perjuicio de la sanción procedente en Derecho por la infracción cometida, de todas las resoluciones firmes que dictaran las Delegaciones de Trabajo, en que por el delegado se aprecie que de la infracción reconocida se derivó un perjuicio económico para los productores asalariados, se remitiría copia certificada, dentro de los diez días siguientes a su firmeza, al Magistrado de Trabajo competente o al Decano de estos.

Esas resoluciones de las Delegaciones de Trabajo producirán en juicio los efectos de un documento público, decía el decreto, y, salvo prueba en contrario, hacían fe en cuanto a los hechos determinantes del perjuicio económico de los trabajadores y fecha en que tales hechos se produjeron.

Más recientemente, la LOIT/62⁴⁰⁸ facultaba a los inspectores de trabajo para "*instar, de oficio, procedimientos contenciosos, en interés de los trabajadores, ante la Magistratura de Trabajo*".

⁴⁰⁶ Op. Cit. en nota nº 256, Pág. 9.

⁴⁰⁷ BOE núm. 327, de 23 de noviembre de 1943.

⁴⁰⁸ Art. 13, 2º c).

Se reitera dicha regulación en el D.2122/1971⁴⁰⁹, añadiendo “...cuando por disposición legal proceda”. Y también le facultaba para “comparecer ante aquella a fin de confirmar, aclarar o completar el documento que inició el procedimiento y cualquier circunstancia relacionada con el mismo”.

Posteriormente, el Decreto 1860/75⁴¹⁰ estableció que, si con motivo de la comprobación del incumplimiento de una norma social, la Inspección de Trabajo apreciaba que, de dicha conducta se derivó un perjuicio económico para los trabajadores afectados por la infracción, el Inspector actuante, a efectos de su reconocimiento, podría recoger en la correspondiente acta de infracción dichos perjuicios, consignando con el debido detalle los siguientes datos:

- a. Nombre y apellidos de los trabajadores a los que se cause el perjuicio económico.
- b. Su clasificación o calificación profesional, circunstancias personales o del puesto de trabajo que determinan el perjuicio.
- c. Domicilio.
- d. Estimación provisional de la cuantía del perjuicio económico, consignándose los salarios, prestaciones y el período a que se contraen.

También señalaba que, sin perjuicio de la sanción procedente por la infracción cometida, de todas las resoluciones firmes que dictase la autoridad laboral, en las que se apreciase que de la infracción reconocida se derivó además un perjuicio económico para los trabajadores afectados, se remitiría copia de la misma a la Magistratura de Trabajo competente, haciendo fe, salvo prueba en contrario, los hechos contenidos en la misma determinantes del perjuicio económico estimado, y surtiendo los efectos de una demanda e iniciándose el procedimiento de oficio ante la jurisdicción laboral.

Más adelante, el Texto Refundido Real Decreto Legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprobó la Ley de Procedimiento Laboral (LPL/80)⁴¹¹, estableció que el procedimiento ante la Magistratura de Trabajo podría iniciarse

⁴⁰⁹ Art. 22.2 f).

⁴¹⁰ Art. 10.

⁴¹¹ Art. 133. BOE núm. 182, de 30 de julio de 1980.

de oficio como consecuencia de las certificaciones de las actas de infracción de la Inspección de Trabajo (no se exige que haya resolución firme, aunque en el Decreto de 1975 sí se exigía como hemos visto) y los acuerdos de las Delegaciones de Trabajo,

Se seguían las normas generales de la Ley en el procedimiento de oficio, con las especialidades siguientes:

1. El procedimiento se seguiría de oficio, aun sin asistencia de los trabajadores perjudicados, que tendrían la consideración de parte, si bien no podrían desistir ni solicitar la suspensión del procedimiento,
2. La conciliación tan sólo podría autorizarse por el Magistrado cuando fueren cumplidamente satisfechos la totalidad de los perjuicios causados por la infracción.
3. Los pactos entre trabajadores y empresarios posteriores al acta de infracción tan sólo tendrían validez en el supuesto de que hubieran sido convenidos y ejercitados en presencia del Inspector de Trabajo que levantó el acta o del Organismo que denunció la infracción.
4. Las afirmaciones de hecho que se contuvieran en la resolución o comunicación base del procedimiento harían fe, salvo prueba en contrario, incumbiendo toda la carga de la prueba a la parte demandada.
5. Las sentencias que se dictaran en estos procedimientos habrían de ejecutarse siempre de oficio.

Ese texto refundido de la Ley de procedimiento laboral fue sustituido por el Texto articulado aprobado Real Decreto Legislativo 521/1990, de 27 de abril ⁴¹²(LPL/90).

Respecto de los procedimientos de oficio ante los órganos jurisdiccionales de lo social, esta disposición hacía referencia⁴¹³, por un lado, al procedimiento iniciado a partir de las certificaciones de las resoluciones firmes que dictase la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la ITSS, en las que se

⁴¹² BOE núm.105, de 2 de mayo de 1990

⁴¹³ Art. 145.

apreciaran perjuicios económicos para los trabajadores afectados. A diferencia de la regulación de la LPL/80, se exigía que la resolución fuera firme.

También se regulaban los procedimientos iniciados por las comunicaciones de la autoridad laboral a la que se refiere el artículo 148 de la propia Ley, que establecía que se podría iniciar el proceso de oficio en virtud de comunicación que deberá dirigir la autoridad laboral al Juzgado, cuando cualquier acta de infracción levantada por la ITSS haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.

Por último, esta disposición se refería a los procedimientos de oficio que se iniciaban como consecuencia de actas de infracción que versasen sobre alguna de las materias contempladas en la LISOS/88, números 4, 5 y 9 del artículo 7.º (modificación de condiciones sustanciales de trabajo, transgresión de la normativa sobre modalidades contractuales y establecer condiciones de trabajo inferiores a las reconocidas legalmente o por convenio colectivo) y 2, 11 y 12 del artículo 8.º (cesión ilegal de trabajadores, actos contrarios al respeto de la intimidad y consideración debida a la dignidad de los trabajadores, y decisiones unilaterales que impliquen discriminaciones) de la LISOS/88, y si el sujeto responsable las hubiera impugnado con base en alegaciones y pruebas de las que se dedujera que el conocimiento del fondo de la cuestión estaba atribuido al orden social de la jurisdicción según el artículo 9.5 de la LOPJ.

Al texto refundido anterior le sustituyó el aprobado por Real Decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril⁴¹⁴ (LPL/95), que en su artículo 146, establecía que el proceso podía iniciarse de oficio como consecuencia:

- a) De las certificaciones de las resoluciones firmes que dictase la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la ITSS en las que se apreciaran perjuicios económicos para los trabajadores afectados.
- b) De los acuerdos de la autoridad laboral competente, cuando ésta apreciara dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de los acuerdos de suspensión o extinción a que se refieren los artículos 47 y 51.5 del ET.

⁴¹⁴ BOE núm. 86, de 11 de abril de 1995.

c) De las comunicaciones de la autoridad laboral a la que se refiere el artículo 149 de esta Ley.

Y en el art. 149 se estableció que:

“1. También se podrá iniciar el proceso de oficio a virtud de comunicación que deberá dirigir la autoridad laboral al Juzgado, cuando cualquier acta de infracción levantada por la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.

2. Asimismo, en el caso de que las actas de infracción versen sobre alguna de las materias contempladas en los apartados 5, 6 y 10 del artículo 95 y 2, 11 y 12 del artículo 96 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y el sujeto responsable las haya impugnado con base en alegaciones y pruebas de las que se deduzca que el conocimiento del fondo de la cuestión está atribuido al orden social de la jurisdicción según el artículo 9.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.” Las infracciones coinciden con las que ya se recogían en el texto de la LPL/90, a las que hemos hecho referencia antes.

Al art. 146 se añadió posteriormente un nuevo supuesto por la disposición adicional 13.4 de la LOIEHM/2007:

“De las comunicaciones de la ITSS acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo y en las que se recojan las bases de los perjuicios estimados para el trabajador, a los efectos de la determinación de la indemnización correspondiente.

En este caso, la Jefatura de Inspección correspondiente habrá de informar sobre tal circunstancia a la autoridad laboral competente para conocimiento de ésta, con el fin de que por la misma se dé traslado al órgano jurisdiccional competente a efectos de la acumulación de acciones si se iniciara con posterioridad el procedimiento de oficio a que se refiere el apartado 2 del artículo 149 de esta Ley”.

En cuanto al procedimiento administrativo sancionador, en el art. 6 del RD 396/1996 se regulaba la iniciación del procedimiento de oficio en el orden jurisdiccional social, remitiéndose a los arts. 146 c) y 149 de la LPL/95 antes

citada. En el art. 21.3, se regulaban los requisitos que debían contener las mismas para la validez de las demandas ante el órgano jurisdiccional social en los procedimientos derivados de actas con estimación de perjuicios económicos.

En los supuestos distintos del procedimiento derivado del acta de infracción con estimación de perjuicios económicos, que se exige la existencia de una resolución administrativa firme, basta la extensión del acta de infracción y la impugnación de la empresa, aunque no bastan las meras alegaciones, sino que se exige la aportación de pruebas por la misma. El instructor del expediente, una vez instruido el mismo formalizará la comunicación prevista en la LPL con la propuesta de resolución a la autoridad laboral competente. Si se admitiera la demanda de oficio, el instructor decretaría la suspensión del expediente administrativo.

La LOITSS/97 contemplaba como una de las medidas que podían adoptar los inspectores de trabajo derivadas de sus actuaciones de comprobación: *“Proponer a su respectivo jefe la formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en el Ley reguladora de dicho Orden Jurisdiccional.”* (art. 7.12)

En el texto inicial del RD 928/98 se contenían referencias a los procedimientos de oficio en diversos apartados.

En primer lugar, en el Art. 6:

“De conformidad con lo establecido en la Ley ordenadora de la ITSS, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán proponer al Jefe de la Inspección Provincial o al Jefe de la respectiva Unidad especializada la formulación de demandas de oficio ante los Juzgados de lo Social en la forma prevista por el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral aprobado por Real Decreto legislativo 2/1995, de 7 de abril. Si se formulase demanda, se dará cuenta al órgano competente para resolver, y se producirá la suspensión del expediente administrativo sancionador y, cuando exista, del procedimiento liquidatorio, con notificación a los interesados y al proponente, hasta tanto se dicte sentencia firme.

Los procedimientos de oficio iniciados mediante certificaciones de las resoluciones firmes derivadas de las actas de infracción de la ITSS en las que se aprecie perjuicios económicos para los trabajadores afectados, de

conformidad con lo establecido en el artículo 146 a) del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, no impedirán la ejecución de las resoluciones administrativas sancionadoras que hayan adquirido firmeza.

2. Una vez comunicada la sentencia firme, se continuará la tramitación del expediente administrativo sancionador o liquidatorio, dictándose la correspondiente resolución, que respetará el pronunciamiento del orden jurisdiccional social sobre el fondo del asunto.

En el art. 14 relativo al contenido de las actas de infracción se estableció en el apartado 3, que *“ Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social que levante el acta considere que de la presunta infracción se derivan perjuicios económicos para los trabajadores afectados, y a los efectos de lo previsto en el artículo 146.a) del texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, podrá incluirlos en el acta consignándolos, en tal caso, con los requisitos exigidos para la validez de las demandas*

Y, por último, el art. 19 señalaba que “Cuando el acta de infracción haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en argumentos y pruebas que razonablemente puedan desvirtuar la naturaleza jurídica de la relación objeto de la propuesta inspectora, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social podrá proponer al respectivo Jefe de la Inspección Provincial o el órgano competente de la Comunidad Autónoma que se formalice demanda de oficio ante la Jurisdicción de lo Social que, de formalizarse, motivará la suspensión de la práctica del acta con notificación al interesado.”

También se incluyeron a los otros supuestos de infracciones que se recogían en las disposiciones antes indicadas, pero a partir de la LISOS 2000, las infracciones se refieren al articulado de ésta.

No obstante, dicho art. 19 fue derogado por disposición derogatoria única.2 de la Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo⁴¹⁵ (LE/23), por lo que solo se mantuvo la vigencia de los otros dos artículos referenciados.

⁴¹⁵ BOE núm. 51, de 1 de marzo de 2023.

Por último, hay que referir la vigente Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social⁴¹⁶ (LRJS/11), en cuyo texto inicial se incluyeron a los siguientes supuestos inicio de procedimiento de oficio:

- a. De las certificaciones de las resoluciones firmes que dicte la autoridad laboral derivadas de las actas de infracción de la ITSS en las que se aprecien perjuicios económicos para los trabajadores afectados.
- b. De los acuerdos de la autoridad laboral competente, cuando ésta apreciara fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en la conclusión de los acuerdos de suspensión, reducción de la jornada o extinción a que se refieren el artículo 47 y el apartado 5 del artículo 51 del TRLET/1995 y los remitiera a la autoridad judicial a efectos de su posible declaración de nulidad, dejando en suspenso el plazo para dictar resolución administrativa. Del mismo modo actuará la autoridad laboral cuando, de oficio o a petición de la entidad gestora de la prestación por desempleo, estimase que el acuerdo pudiera tener por objeto la obtención indebida de las prestaciones por parte de los trabajadores afectados por inexistencia de la causa motivadora de la situación legal de desempleo.
- c. De las actas de infracción o comunicaciones de la ITSS acerca de la constatación de una discriminación por razón de sexo y en las que se recojan las bases de los perjuicios estimados para el trabajador, a los efectos de la determinación de la indemnización correspondiente.

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

- d. De las comunicaciones de la autoridad laboral cuando cualquier acta de infracción o de liquidación levantada por la ITSS, relativa a las materias de Seguridad Social excluidas del conocimiento del orden social en la letra f) del artículo 3, haya sido impugnada por el sujeto responsable con base en alegaciones y pruebas que, a juicio de la autoridad laboral,

⁴¹⁶ BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011.

puedan desvirtuar la naturaleza laboral de la relación jurídica objeto de la actuación inspectora.

Este último apartado d) fue suprimido por la disposición final 9 de la LE/23, que también derogó el art. 19 del RD 928/98 por la disposición derogatoria única.2.

Hay que destacar que desaparecen los supuestos de la anterior TRLPL/95 relativos a actas de infracción por incumplimientos tipificados en los *apartados 5, 6 y 10 del artículo 95 y 2, 11 y 12 del artículo 96 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores* de determinadas normas laborales.

Merecen especial referencia también los supuestos contenidos en la letra c), ya que se incluye no sólo aquellos en los que se hayan extendido actas de infracción, sino que basta que la ITSS haya constatado la existencia de conductas discriminatorias de manera directa o indirecta, tipificadas legalmente como infracciones administrativas, por alguno de los supuestos señalado en la LPL u otros legalmente previstos, que sean la causa de un daño concreto individualizado y cuantificable.

Por último, para finalizar el recorrido por la normativa procesal de procedimiento administrativo u ordenadora de la ITSS sobre los procedimientos de oficio, hay que referirse a la LOITSS/2015 que en su art. 22.14, incluye como medida derivada de las actuaciones inspectoras la consistente en : *“Proponer a su superior jerárquico la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la Jurisdicción de lo Social en la forma prevista en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la Jurisdicción Social”*.

Hay dos aspectos de estos procedimientos que merecen ser resaltados también y es que los tres últimos textos de las leyes de procedimiento laboral (años 1980, 1995 y 2011), contienen el mismo reconocimiento de los hechos recogidos en las actas de infracción o comunicaciones de la ITSS, que se contiene en el art. 150 de la última de ellas, en la que se señala que *“Las afirmaciones de hechos que se contengan en la resolución o comunicación base del proceso harán fe salvo prueba en contrario, incumbiendo toda la carga de la prueba a la parte demandada”*.

El segundo de los aspectos se refiere a si la ITSS o la Autoridad Laboral tienen la consideración de parte procesal. La respuesta es que en todos los textos procesales que hemos citado, no se le reconoce tal condición, si bien se

contempla que el Magistrado está facultado, antes de dictar sentencia, para solicitar del Organismo del que la comunicación proceda, las ampliaciones o declaraciones oportunas, así como un informe sobre los hechos a que la misma se refiere, incluso podría citarse a los funcionarios de la ITSS como testigos.

Baste lo señalado en la LRJS/11⁴¹⁷, en relación con qué sujetos pueden ser parte en estos procesales especiales: *“El procedimiento se seguirá de oficio, aun sin asistencia de los trabajadores perjudicados, a los que se emplazará al efecto y una vez comparecidos tendrán la consideración de parte, si bien no podrán desistir ni solicitar la suspensión del proceso”*.

2.2.3 Jurisdicción e Inspección: delimitación de competencias.

Aun utilizando términos distintos para referirse a ella, como los de “conurrencia”, “confluencia”, “interferencia”, hay coincidencia doctrinal en señalar la problemática que se deriva de la atribución normativa de competencias y funciones en la aplicación de legislación que se ha venido en llamar del orden social, tanto a los órganos jurisdiccionales como a órganos de las administraciones.

Ha habido intentos de delimitar el ámbito de competencias de cada uno de ellos, señalando que a la Jurisdicción corresponden las cuestiones litigiosas entre partes, que ellas no han podido resolver de manera autónoma. Esta actividad que implica según LOPEZ PARADA⁴¹⁸, *“reconocimiento de derechos, dictando pronunciamiento de condenas y, en su caso, llegando a su ejecución forzosa”*, es lo que constituye el núcleo de la potestad jurisdiccional y está reservado a los órganos judiciales, sin que la Administración, salvo excepciones⁴¹⁹, pueda ejercer competencias de este tipo.

Por otro lado, se atribuye a la Administración, a través de la ITSS, comprobar la correcta aplicación de dicha normativa por sus destinatarios, empresarios y trabajadores y sancionar los defectos en tal aplicación.

⁴¹⁷ Art. 150.2 a).

⁴¹⁸ LOPEZ PARADA, R. ; Memento práctico de Inspección de Trabajo. Pág. 657. *Editorial FRANCIS LEBEVRE. 2017.*

⁴¹⁹ Op. Cit. Nota nº 420, pág. 658.

Se trata de una distribución excesivamente genérica y existe distinta casuística que hace dificultosa la determinación de la competencia de uno u otro ámbito.

En primer lugar, si hablamos de normativa en materia de prevención de riesgos laborales, no se puede olvidar que incumplimientos de esta pueden ser simultáneamente infracciones administrativas y delitos penales.

También se puede dar que la inaplicación de una norma constituya una infracción administrativa y, al tiempo, un incumplimiento contractual. Pero es posición comúnmente admitida que si la jurisdicción social se encarga de determinar si el derecho subjetivo que esgrime una parte ha sido o no violado por la otra, la ITSS se ciñe a determinar si existe o no una infracción del ordenamiento objetivo. También hay que resaltar que las consecuencias del pronunciamiento de la jurisdicción y de la IT son completamente diferentes, pues mientras de la sentencia seguirá, por lo general el reconocimiento o denegación de un derecho subjetivo, de la resolución administrativa seguirá la imposición de una sanción⁴²⁰.

Desde otro punto de vista, el ejercicio de la potestad jurisdiccional conlleva la necesaria adaptación de la realidad a lo declarado en la resolución judicial firme que se dicte (en última instancia en vía de ejecución forzosa), mientras que un empresario podría encontrarse incumpliendo indefinidamente una norma con la única consecuencia de una actividad de carácter sancionador reiterada en el tiempo sin otra consecuencia jurídica⁴²¹.

Tales consideraciones sobre la reserva jurisdiccional del reconocimiento de derechos requieren alguna matización, pues en ocasiones la controversia entre partes en la aplicación de una norma puede ser objeto de conocimiento por la IT derivado de una denuncia (por ejemplo, la controversia entre empresa y trabajador sobre la naturaleza de la relación en virtud de la cual el segundo presta servicios retribuidos al primero).

⁴²⁰ MONTOYA MELGAR, A.. "Jurisdicción y Administración de Trabajo Extensión y límites de sus competencias". *EDITORIAL TECNOS*. Pág. 2. 1970.

⁴²¹ CARRION MATAMOROS, E. "Los retos de la Inspección Española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario". *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la ITSS.*, Pág. 59. *MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES*. 2006.

Otras situaciones de interferencia con el orden jurisdiccional social pueden darse cuando un trabajador plantea una denuncia a la ITSS y simultáneamente una demanda a la jurisdicción social. Caben las actuaciones en los dos ámbitos, pero el problema está en que las interferencias o confluencias den lugar al establecimiento distinto de los hechos valorados o a la aplicación o interpretación de la norma aplicable al caso concreto.

Como señala LOPEZ PARADA⁴²², la Administración puede interpretar y aplicar las normas jurídicas, incluso los convenios colectivos, siempre que lo haga en el ejercicio de sus propias competencias. Pero en el caso de que entre en contradicción con la jurisdicción, diversa normativa establece determinadas soluciones jurídicas.

La problemática que puede derivarse de esas concurrencias, confluencias o interferencias, se intenta evitar, según LOPEZ PARADA, a través de instituciones jurídicas como la cosa Juzgada, la litispendencia y la prejudicialidad, o en el ámbito penal principios como el "non bis in idem", previsto en el art. 3 TRLISOS, y el art. 5 del RD 928/98.

También hay que hacer referencia a los procedimientos de oficio contemplados en el art. 148 de la LRJS/2011, que analizamos más detenidamente en el capítulo II. 2.2.2.3 anterior.

Por último, debemos referirnos también a la inclusión en el art. 13.2 de la LOITSS/97 de una prohibición de tramitar las denuncias que coincidan con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional. Posteriormente matizada en la LOITSS/2015, en el art. 20.5 que, si bien mantenía la prohibición, incluía el siguiente añadido: *"...cuyo pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora..."*. Y no obstante lo anterior, el apartado 6 del mismo artículo, dice que: *"en el supuesto de asuntos coincidentes con cuestiones que con carácter previo o incidental esté conociendo un órgano jurisdiccional y que pudieran dar lugar a la exigencia de pago de cuotas de la Seguridad Social, se iniciará actuación inspectora, en todos los supuestos a que se refiere el apartado 3. El inicio de actuaciones, con conocimiento formal del empresario, interrumpe el plazo de prescripción previsto en el artículo 21 del TRLGSS y una vez que sea firme la sentencia y sea esta comunicada a*

⁴²² LOPEZ PARADA, R.: Op. Cit. en nota nº 420, Pág. 660.

la ITSS, se iniciará la tramitación del expediente liquidatorio y, en su caso, sancionador, o bien se archivarán las actuaciones”.

Y a todo ello ha de añadirse, de un lado, la atribución de competencias al orden jurisdiccional social que se realiza por el art. 3 de la LRJS/2011. Y, por otro lado, que todos los actos administrativos adoptados por la ITSS o por las Autoridades Laborales, estatales o autonómicas, están sometidos “a posteriori” a control jurisdiccional, sea en el orden social o en el contencioso-administrativo.

2.2.4. La función inspectora en el marco de la normativa de la Unión Europea.

La libertad de circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, son tres principios fundamentales del mercado interior recogidos en los Tratados de la Unión Europea (en particular el Tratado Fundacional de la Unión Europea TFUE⁴²³), que favorecieron, sobre todo a partir del Acta Única Europea de 1986, un notable incremento de las prestaciones de servicios transnacionales dentro de la Unión Europea.

En efecto, la actuación en el gran mercado interior comunitario de numerosas empresas que se han beneficiado de la apertura de los mercados, públicos y privados, de contratación de obras y servicios, así como la creciente actividad de grupos de empresas, y empresas de trabajo temporal de carácter transnacional, son fenómenos que se han acentuado en los últimos años y que se multiplicaron también debido a la introducción de la moneda única y al cada vez mayor grado de integración e interdependencia económica existente entre los Estados miembros⁴²⁴.

Durante este tiempo, se han venido produciendo distintos tipos de movilidad:

1. La prestación de servicios en el país de residencia para una empresa con sede en otro Estado miembro con trabajo en un establecimiento o en el domicilio (teletrabajo o representación).

⁴²³ DOCE núm. 191, de 29 de julio de 1992.

⁴²⁴ 12 millones de personas (4% de la población trabajadora) realizó movilidad entre Estados de la Unión Europea de manera permanente y estable. 1,4 millones tuvieron movilidad transfronteriza. 2,8 millones tuvieron desplazamientos temporales (Datos de la Comisión Europea del año 2017).

2. Desplazamientos a otro Estado Miembro para acciones formativas internas de la empresa y reuniones de trabajo: se considera que no hay prestación de un servicio propiamente y se aplica la legislación del país de origen.
3. Movilidad para trabajar en otro Estado Miembro (Libre Circulación de Trabajadores definitivo o temporal (que no se repita): se aplica la legislación del país de empleo en virtud del principio "*lex loci laboris*")
4. Desplazamiento transnacional: Directiva 96/71, de 16 de diciembre de 1996⁴²⁵ y Art. 12 Reglamento 883/2004, de 29 de abril de 2004⁴²⁶
5. Trabajo transnacional continuado en dos o más Estados: Solo se regula en el Art. 13 Reglamento 883/2004: de forma simultánea o alterna.

El auge de las prestaciones de servicios de carácter transnacional en el interior de la UE ha incidido también en otra de las libertades fundamentales comunitarias, la libre circulación de trabajadores y, sobre todo, las prestaciones de servicios transnacionales han dado lugar a una circulación de trabajadores nueva: los desplazamientos temporales de trabajadores. Así, cuando una empresa comunitaria ha tenido que desplazarse en el marco de una prestación de servicios a un Estado miembro distinto de su país de establecimiento, lo ha hecho acompañada de sus propios trabajadores, desplazándolos al territorio del país donde debían prestarse los servicios por el tiempo de duración, por definición limitada y temporal, de dicha prestación.

Lo cierto es que ello ha supuesto que fuera posible la aplicación de tres legislaciones distintas a los desplazados:

- Para las relaciones contractuales: normalmente la legislación del país habitual de empleo (país de origen), formas de contrato y formas de extinción de la relación laboral.
- Para las condiciones de trabajo básicas: la legislación del país de acogida en las materias que se consideran más básicas (contenido básico de la Directiva 96/71).

⁴²⁵ DOCE núm. 18, de 21 de enero de 1997.

⁴²⁶ DOUE núm. 166, de 30 de abril de 2004.

- Para la aplicación de normas de seguridad social: normalmente la del país de origen.

Las instituciones comunitarias no desconocían esta compleja realidad ni el hecho de que la desigualdad de condiciones de trabajo entre los Estados miembros, pese a la aproximación alcanzada gracias a la política social comunitaria, podía dar lugar a la indeseada existencia de situaciones de discriminación entre los trabajadores de un determinado Estado miembro y los trabajadores desplazados temporalmente a tal Estado y, por extensión, a situaciones de competencia desleal entre las empresas que funcionaran en el mercado interior. El incremento constante de desplazamientos, en parte es consecuencia de los desequilibrios económicos entre empresas y la ventaja competitiva del encarecimiento de los costes salariales, de las condiciones generales de trabajo y de Seguridad Social de la mano de obra.

Ello llevó a aprobar una serie de Reglamentos y Directivas Comunitarias con los que se pretendía garantizar que se respetase un nivel apropiado de protección de los derechos de los trabajadores desplazados para la prestación de servicios transfronteriza, en particular, que se cumplieran las condiciones de empleo aplicables en el Estado miembro donde se fuera a prestar el servicio, facilitando al mismo tiempo el ejercicio de la libre prestación de servicios a los prestadores y promoviendo un clima de competencia leal dentro de la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo.

Se intentaba salir al paso de lo que se ha denominado "dumping social", que se considera que: *"Cubre una amplia variedad de prácticas intencionalmente abusivas y la elusión de la legislación nacional y europea vigentes (incluidas leyes y convenios colectivos de aplicación universal), lo que permite el desarrollo de una competencia desleal al reducir al mínimo de manera ilegal los costes laborales y operativos y conduce a violaciones de los derechos de los trabajadores y a su explotación."*(Resolución del Parlamento Europeo de 14 de septiembre de 2016).

Han proliferado a nivel europeo fenómenos de fraude y prácticas fraudulentas como las de las denominadas "empresas buzón", que son aquellas cuyo domicilio social se registra en un Estado mientras que su actividad se desarrolla en otro u otros Estados; las empresas que llevan a cabo prestamismo de mano de obra (se constituyen de manera ficticia y no tienen entidad ni solvencia); o los "falsos autónomos", que no están sometidos a la legislación laboral, normas de

PRL ni convenios colectivos y su cotización a la Seguridad Social es voluntaria, al menos en cuanto a la base de cotización.

Parahacerfrente adichasituación fueron apareciendo las siguientes disposiciones:

- Normas sobre la ley aplicable a los contratos
 - Reglamento 593/2008, de 17 de junio de 2008, sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I)⁴²⁷
- Normas laborales sobre desplazamientos de trabajadores (Art. 56 TFUE ya citado)
 - Directiva 96/71, del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, ya citada.

Con respecto a los trabajadores desplazados temporalmente para trabajar prestando servicios en un Estado miembro distinto de aquel en el que desarrollan habitualmente su actividad, estableció un conjunto de condiciones de empleo bien definidas que el prestador de servicios debe cumplir en el Estado miembro donde tiene lugar el desplazamiento, para garantizar una protección mínima a los trabajadores desplazados afectados.

- Directiva 2014/67, de 15 de mayo de 2014⁴²⁸ que complementa la anterior. Destaca la regulación sobre la ejecución transfronteriza de las sanciones y multas administrativas.

La aplicación de los principios de reconocimiento y asistencia mutuos a la ejecución transfronteriza de las sanciones administrativas impuestas a un prestador de servicios establecido en un Estado miembro de la Unión Europea o del Espacio Económico Europeo, por el incumplimiento de las normas aplicables en materia de desplazamiento de trabajadores en otro Estado miembro, supone la necesidad de que las autoridades españolas reconozcan las sanciones impuestas por

⁴²⁷ DOUE núm. 177, de 4 de julio de 2008.

⁴²⁸ DOUE núm. 159, de 28 de mayo de 2014.

las autoridades de otros Estados como si hubieran sido impuestas por las propias autoridades españolas conforme a la normativa española, así como la puesta en marcha de las medidas necesarias para su notificación o cobro en territorio español.

- Directiva 957/2018, de 28 de junio de 2018⁴²⁹ que reforma la Directiva 96/71.
- Normas de coordinación de sistemas de seguridad social (Art. 48 TFUE ya citado)
 - Reglamentos 883/2004, ya citado, y 987/2009, de 16 de septiembre de 2009⁴³⁰, complementados por las decisiones y guía práctica de la Comisión Administrativa de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social.
- Normas sobre libre circulación de trabajadores (Art. 45 TFUE)
 - Reglamento 492/2011, de 5 de abril de 2011⁴³¹; Directiva 2014/54, de 16 de abril de 2014⁴³² y Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero de 2007⁴³³.
- Normas sectoriales del transporte por carretera (Art. 91 TFUE)
 - Reglamentos 1071, de 21 de octubre de 2009⁴³⁴ y 1072, de 21 de octubre de 2009⁴³⁵.
 - Directiva (UE) 2020/1057, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020⁴³⁶, por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector de transporte por

⁴²⁹ DOUE núm. 173, de 9 de julio de 2018.

⁴³⁰ DOUE núm. 284, de 30 de octubre de 2009.

⁴³¹ DOUE núm. 141, de 27 de mayo de 2011.

⁴³² DOUE núm. 128, de 30 de abril de 2014.

⁴³³ BOE núm. 51, de 28 de febrero de 2007.

⁴³⁴ DOUE núm. 300, de 14 de noviembre de 2009.

⁴³⁵ DOUE núm. 300, de 14 de noviembre de 2009.

⁴³⁶ DOUE núm. 249, de 31 de julio de 2020.

carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) nº 1024/2012, citada a continuación.

- Normas sobre intercambio de información.
- Reglamento (UE) n.º 1024/2012, de 25 de octubre de 2012⁴³⁷ relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior («Reglamento IMI»), establece un marco común de disposiciones, medidas y mecanismos de control necesarios para una mejor y más uniforme transposición, aplicación y cumplimiento en la práctica de la Directiva 96/71, incluyendo medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso y elusión de las normas aplicables. Fue modificado por la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014⁴³⁸.

Esta última Directiva recogía como uno de los principios generales que “La cooperación de los Estados miembros consistirá, en particular, en responder a las peticiones motivadas de información que formulen las autoridades competentes y en la comprobación, inspección e investigación en relación con las situaciones de desplazamiento a las que se refiere el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 96/71/CE, incluyendo la investigación del incumplimiento o abuso de las normas aplicables sobre el desplazamiento de trabajadores. Las peticiones de información incluirán la relativa al posible cobro de sanciones y multas administrativas o a la notificación de decisiones que impongan las sanciones y multas”.

⁴³⁷ DOUE núm. 316, de 14 de noviembre de 2012.

⁴³⁸ El Sistema de Información del Mercado Interior (“IMI”) es una aplicación informática accesible a través de internet, realizada por la Comisión en colaboración con los Estados miembros cuyo propósito es servir de ayuda a estos últimos para que puedan cumplir en la práctica las exigencias de intercambio de información establecidas en los actos jurídicos de la Unión que regulan la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en el mercado interior, a través de un mecanismo de comunicación centralizado que permita el intercambio transfronterizo de información así como la asistencia recíproca (Considerando 1 y 2 del Reglamento (UE) nº 1024/2012).

En base a esas disposiciones comunitarias y sus reformas, se habían venido dando pasos para combatir el “dumping social” y se habían venido adoptando diversas formas de cooperación entre Estados para el control de la movilidad:

- La Comisión Administrativa de Coordinación de Sistemas de Seguridad Social (2004).
- El Comité Europeo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) en materia de seguridad y salud en el trabajo (1995)⁴³⁹.
- Plataforma Europea frente al Trabajo no Declarado (2016).
- Comunicaciones mediante el Sistema de Información del mercado Interior (IMI) (2014) y Seguridad Social (EESSI) (2014).
- Las relaciones y acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados⁴⁴⁰.
- La última de las formas de cooperación fue la Autoridad Laboral Europea, que se crea por el Reglamento (UE) 2019/1149, de 20 de junio de 2019⁴⁴¹.

La LDTMPST/99 llevó a cabo la transposición de la Directiva 96/71/CE. Dicha ley fue modificada por los artículos sexto y séptimo del Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo, por el que se transponen directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero, mercantil y sanitario, y sobre el desplazamiento de trabajadores. Asimismo, ha de tenerse en cuenta la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 9/2017, que establece las normas transitorias sobre desplazamiento de trabajadores a España. La Ley 45/99 también fue reformada por RD-Ley 7/2021, de 27 de abril.

El objeto de la LDTMPST/99 fue establecer las condiciones mínimas de trabajo que los empresarios deben garantizar a sus trabajadores desplazados temporalmente a España en el marco de una prestación de servicios transnacional, cualquiera que sea la legislación aplicable al contrato de trabajo y es de aplicación a las empresas establecidas en un Estado miembro

⁴³⁹ Ver al respecto los capítulos III .1.3.7 y III 2.2.3.2.

⁴⁴⁰ En la actualidad están vigentes Convenios bilaterales, acuerdos o declaraciones conjuntas con Francia, Portugal, Rumanía y Polonia.

⁴⁴¹ DOUE núm. 186, de 11 de julio de 2019.

de la Unión Europea o en un Estado signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que desplacen temporalmente a sus trabajadores a España en el marco de una prestación de servicios transnacional, con exclusión de las empresas de la marina mercante respecto de su personal navegante.

A la ITSS corresponde la vigilancia de las normas que contiene sobre condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados, cuantía mínima del salario de los trabajadores desplazados y las obligaciones de las empresas de comunicar a España el desplazamiento de los trabajadores, desarrollando las funciones establecidas en la LOITSS/2015. Los incumplimientos serán sancionados conforme a lo dispuesto en el TRLISOS/2000.

En relación con las actuaciones inspectoras en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación transnacional, se aprobó por la Dirección General de la ITSS el Criterio técnico núm. 97/2016.

Además de la vigilancia de la LDTMPST/99, hemos hecho referencia antes a otras disposiciones comunitarias cuya vigilancia del cumplimiento en España también corresponde a la ITSS, por ejemplo, las específicas referidas a determinados sectores como el transporte por carretera.

Por último, como consecuencia de la trasposición de determinadas disposiciones europeas, se han aprobado algunas normas cuya vigilancia también se atribuyó a la ITSS y que dieron lugar a la tipificación de nuevas infracciones, inicialmente en las propias leyes, que posteriormente se refundieron en el TRLISOS/2000:

Así, podemos citar en primer lugar a la Ley 10/1997, de 24 de abril⁴⁴², de derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 94/45/CE⁴⁴³.

⁴⁴² BOE núm. 99, de 25 de abril de 1997.

⁴⁴³ DOCE núm. 254, de 30 de septiembre de 1994. La Directiva sobre el comité de empresa europeo es una respuesta social al gran mercado interior, realidad jurídica alcanzada el 1 de enero de 1993 y propiciada por el Acta Única Europea de 1986. El mercado interior, el mercado único, ha dado y dará lugar a un complejo y creciente proceso de concentraciones de empresas, fusiones transfronterizas, absorciones, asociaciones, «joint-ventures», uniones temporales, etc., que ha provocado, entre otros efectos, una transnacionalización de las empresas y grupos de empresas. Ahora bien, el legislador comunitario ha sido consciente de que los procedimientos de información y consulta a los trabajadores previstos en las legislaciones y prácticas nacionales no se adaptan a esa estructura transnacional de las empresas. Por ello ha tratado de asegurar que las actividades económicas en el mercado interior se desarrollen de forma armoniosa, para lo que es, sin duda, preciso que las empresas y grupos con centros de trabajo en varios Estados miembros informen y consulten a los representantes de los trabajadores afectados por sus decisiones.

También la Ley 31/2006, de 18 de octubre⁴⁴⁴, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y sociedades cooperativas europeas. Esta ley tiene por objeto regular la implicación de los trabajadores en la sociedad anónima europea regulada por el Reglamento (CE) n.º 2157/2001 del Consejo, de 8 de octubre de 2001⁴⁴⁵, por el que se aprueba el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea.

La cooperación con las AAPP de otros Estados en materia de información e inspección se regula en el art. 9 de la LDTMPST/99, que tras sucesivas reformas contiene la siguiente regulación.

Dicha disposición faculta a la ITSS (también a las autoridades laborales) para dirigirse, recabando la cooperación y asistencia que pudieran necesitar para el eficaz ejercicio de sus competencias, a las AAPP de otros Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, a las que corresponda la información y la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de trabajo previstas en el artículo 3 de la propia Ley o en las normas nacionales de transposición de la Directiva 96/71/CE ya citada.

Asimismo, la ITSS tiene la obligación de prestar la cooperación y asistencia que pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias a las AAPP de tales Estados a las que corresponda la información y la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de trabajo.

La cooperación y asistencia consistirán, en particular, en formular y en responder a peticiones justificadas de información respecto al desplazamiento de personas trabajadoras en el marco de prestaciones de servicios transnacionales, incluidos los casos de abuso manifiesto y de actividades transnacionales presuntamente ilegales, como los casos transnacionales de trabajo no declarado y de trabajo autónomo ficticio relacionados con el desplazamiento de personas trabajadoras. La cooperación y asistencia administrativa podrá incluir también el envío y notificación de documentos.

El art. 22.15 LOITSS/2015 también estableció que, en los supuestos en que la actuación inspectora afectara a empresas establecidas en otros Estados

⁴⁴⁴ BOE núm. 250, de 19 de octubre de 2006.

⁴⁴⁵ DOCE núm. 294, de 10 de noviembre de 2001.

Miembros de la Unión Europea y los hechos comprobados fueran sancionables por el Estado miembro de origen de la empresa, estos hechos podrían ponerse en conocimiento de la autoridad competente del Estado Miembro de origen para que iniciara el procedimiento sancionador, sin perjuicio de que pueda adoptar otras medidas que considere pertinentes. El procedimiento se contiene en el art. 11.8 RD 928/98.

En cuanto a las conductas infractoras que la ITSS puede corregir, hay que destacar que las empresas establecidas en España que desplacen temporalmente a sus trabajadores al territorio de Estados miembros de la Unión Europea o de Estados signatarios del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en el marco de una prestación de servicios transnacional, deberán garantizar a éstos las condiciones de trabajo previstas en el lugar de desplazamiento por las normas nacionales de transposición de la Directiva 96/71/CE (LDTMPST/99. DA Primera 1).

Son infracciones administrativas las acciones u omisiones de los empresarios a que se refiere el apartado 1 por las que se incumplan las condiciones de trabajo previstas en el lugar de desplazamiento por las normas nacionales de transposición de la Directiva 96/71/CE⁴⁴⁶.

No obstante, lo anterior no podrá dar lugar a que se sancionen las acciones u omisiones de los sujetos responsables que hayan sido ya sancionadas penal o administrativamente en el país de desplazamiento en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento⁴⁴⁷

Sin embargo, la ITSS podrá también iniciar de oficio el procedimiento sancionador en los supuestos anteriores, en virtud de comunicación de las AAPP a las que corresponda en el lugar de desplazamiento la vigilancia del cumplimiento de las condiciones de trabajo (DA primera nº 5 Ley 45/99).

En cuanto al **reconocimiento y asistencia mutuos en la notificación y ejecución transfronteriza de sanciones administrativas**, derivadas del incumplimiento de la normativa en materia de desplazamiento de trabajadores, el art. 6.12 del Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo⁴⁴⁸, añadió a la LDTMPST/99 una DA

⁴⁴⁶ DA primera nº 3.

⁴⁴⁷ DA primera nº 4, LDTMPST/99 y Art. 3.1 párrafo segundo TRLISOS/2000.

⁴⁴⁸ BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2017.

Séptima por la que estableció que la notificación y ejecución transfronteriza de las sanciones pecuniarias y multas administrativas impuestas a una empresa establecida en un Estado miembro de la Unión Europea o en un Estado signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, que desplaza trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional a otro de tales Estados por el incumplimiento de las normas aplicables en materia de desplazamiento de trabajadores, estará sujeta a los principios de reconocimiento y asistencia mutuos y se realizará a través del Sistema de Información del Mercado Interior regulado en el Reglamento (UE) n.º 1024/2012, citado anteriormente.

Sin embargo, establecía que, al designar a las autoridades competentes en España a efectos de lo dispuesto en la presente disposición, la norma reglamentaria que se apruebe podrá prever la existencia de una autoridad central responsable de la transmisión y recepción administrativa de las peticiones y de ayudar a las autoridades laborales competentes para la notificación y ejecución de las sanciones. Es decir, el cumplimiento de esta obligación exigía un desarrollo reglamentario previo que aún no se ha producido, pese a lo cual, por la ITSS sí se llevan a cabo las notificaciones.

El OEITSS debe colaborar en el desarrollo de los procedimientos transfronterizos de ejecución relativos a sanciones y multas en el ámbito de aplicación del Reglamento 1149/2019, que creó la Autoridad Laboral Europea (ALE), que les sean solicitados por otros estados miembros (Directiva 2014/67 UE y DA séptima de la LDTMPST/99, sobre reconocimiento y asistencia mutuos en la notificación y ejecución transfronteriza de sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de la normativa en materia de desplazamiento de trabajadores).

3. **Ámbito material de las actuaciones inspectoras: sujetos, centros, lugares y equipos de trabajo sometidos a inspección.**

La LOITSS/97⁴⁴⁹ se ocupó de esta materia para señalar lo siguiente: *“La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes, en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas de orden social”*

Se establece en principio un ámbito subjetivo limitado a los empresarios, pues esa es la definición de ellos que se recogía en el art. 1 del TRLET/95. Y establece que se ejerce en:

“1.1 Las empresas, los centros de trabajo y, en general, los lugares en que 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.

1.2 Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se preste trabajo, incluidos los buques de las marinas mercante y pesquera, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquéllos.

1.3 Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior, sin perjuicio de lo establecido en el anterior punto 1.1 como centros de trabajo.”

Es decir, aparece un ámbito relacionado con el lugar o medios de transporte o equipos en los que se lleva a cabo la prestación laboral, pero en el siguiente apartado se vuelve a un ámbito subjetivo, pues señala que también se puede extender a:

“1.4 Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

⁴⁴⁹ Art. 4.1.

1.5 Las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones públicas en materia de protección y promoción social.

1.6 Las sociedades cooperativas en relación con su constitución y funcionamiento y al cumplimiento de las normas de orden social con relación a sus socios trabajadores o socios de trabajo, y a las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia."

Es una redacción un tanto confusa que quizás se explique porque sigue, en buena medida, la redacción del art. 3 del D. 2122/71, que vino a ser derogado por la LOITSS/97, que, aunque hace referencia al ámbito territorial de la actuación incluye a entidades, instituciones, corporaciones y servicios públicos o privados que participan o colaboran en la Ley de Seguridad Social, cooperativas, Mutualidades de Previsión Social, entre otros.

En cualquier caso, ni el ámbito subjetivo ni el relativo al lugar o el ámbito de la prestación laboral sufren importantes modificaciones respecto de la LOIT/62, salvo que se incluye no solamente a empresas y centros de trabajo, sino también a los lugares de trabajo, aunque en el citado D.2122/71 sí se hacía referencia a ellos, y también la inclusión de los aviones y aeronaves civiles.

Sin embargo, cabe destacar que desaparecen las exclusiones del ámbito de actuación que llevaba a cabo el D.2122/71, en relación con los centros y establecimientos militares, industrias relacionadas con la Defensa nacional, los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas, o los trabajos en minas y canteras, y se recoge la siguiente redacción⁴⁵⁰:

"...los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones públicas continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma".

Mediante el RD 2205/1980, de 13 de junio⁴⁵¹ se había excluido, salvo en materia de Seguridad Social, al personal civil no militar en establecimientos militares

⁴⁵⁰ Ib. art. 4.2.

⁴⁵¹ BOE núm. 251, de 18 de octubre de 1980.

incluyendo organismos autónomos dependientes del Ministerio de Defensa y excluidas Empresas Nacionales e Industrias Militarizadas o Movilizadas.

Más adelante, el Art. 2.2 ROFIT excluyó del ámbito material de actuación de la ITSS a los *centros de trabajo* y establecimientos militares dependientes de la Administración Militar.

No se excluyeron a las empresas que ejercieran actividades en centros, bases o establecimientos militares, mediante contrato de suministro, concesión o de cualquier otra clase que estén dedicadas, total o parcialmente, a la producción de material o a la realización de obras o ejecución de servicios para la Administración Militar, pero la OM PRE/ 2457/2003⁴⁵² estableció un procedimiento especial de actuación de la ITSS.

Dicho procedimiento especial consistía, básicamente, en la necesidad de preavisar 24 horas antes al jefe del establecimiento, indicando el objeto de la actuación, que podía, con carácter excepcional, no autorizar la visita o condicionarla a cumplimiento de algún requisito o limitarla a algún lugar. Las discrepancias se resolvían por Dirección General de la ITSS (DGITSS) y la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa. Por último, los inspectores debían ir acompañados por la persona que designe el jefe del establecimiento.

Por otro lado, hay que hacer referencia también a las instalaciones diplomáticas, y en relación con las mismas, el Art. 3.1 ROFIT estableció que la vigilancia de la legislación del orden social en locales e instalaciones diplomáticas acogidos a extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, respetará su exclusión sólo a efectos de presencia física inspectora, en la forma que establezcan los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo y Asuntos Sociales.

En relación con este tipo de locales e instalaciones se ha de tener en cuenta que es de aplicación el Convenio Internacional de Viena sobre Relaciones Consulares de 24 de abril de 1963⁴⁵³, en cuyo Art. 31, se contempla el Principio general de inviolabilidad de las oficinas consulares excepto en consulados honorarios.

⁴⁵² BOE núm. 216, de 9 de septiembre de 2003.

⁴⁵³ BOE núm. 56, de 6 de marzo de 1970.

En cuanto a la vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, el art. 7.2 de la LPRL/95 había establecido que las funciones de vigilancia y sanción de las Administraciones públicas competentes en materia laboral continuarían siendo desarrolladas, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, a los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora.

En primer lugar, en relación con las minas, canteras y túneles, se debe hacer referencia a las previsiones del Art. 117 de la Ley 22/1973 de Minas⁴⁵⁴ y al Art. 168 RD 863/1985, de 2 de abril⁴⁵⁵ por el que se aprobó el Reglamento de Seguridad Minera, que atribuyeron la competencia a los ingenieros de minas.

Y precisaba lo siguiente: *“Incumbe al Ministerio de Industria, en la forma que reglamentariamente se establezca, la inspección y vigilancia de todos los trabajos de exploración, investigación, explotación y aprovechamiento de recursos regulados por esta Ley, así como de los **establecimientos de beneficio**⁴⁵⁶ (Art. 158). Las referidas funciones de inspección y vigilancia en lo relativo a prevención de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, así como la exacta observancia de las normas de seguridad e higiene en el trabajo, se circunscriben a las explotaciones mineras de cualquier*

⁴⁵⁴ BOE núm. 176, de 24 de julio de 1973.

⁴⁵⁵ BOE núm. 140, de 12 de junio de 1985.

⁴⁵⁶ Lo que se consideraban establecimientos de beneficio se había definido por el Art. 158 del Real Decreto 863/1985, que se refería a las siguientes: Instalaciones de quebrantado, clasificación y concentración de minerales, rocas o residuos minerales; plantas de secado, calcinación, aglomeración y sinterización; instalaciones de vertido, cargue, almacenamiento y tratamiento de minerales, rocas o residuos industriales y urbanos; plantas de destilación, gasificación o licuefacción de carbones, o productos bituminosos; recuperación de minerales disueltos y aprovechamiento de escombreras y residuos minerales.

*orden y a cuantos trabajos regulados por esta Ley exijan la aplicación de técnica minera*⁴⁵⁷.”

No obstante, el propio art. 117 establecía que en los supuestos en los que, como consecuencia de las actuaciones administrativas derivadas de la puesta en práctica de ese Reglamento, la Autoridad competente tuviese conocimiento de hechos que pudieran producir efectos en el ámbito normativo laboral y de Seguridad Social, daría traslado de las actuaciones practicadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.⁴⁵⁸

En cuanto a las Instalaciones de energía nuclear y radiactiva, el art. 1 de la Ley 25/1964, de 29 de abril⁴⁵⁹, de energía nuclear y radiaciones ionizantes consideraba como Instalaciones nucleares a:

- Las centrales y los reactores nucleares.
- Las fábricas que utilicen combustibles nucleares para producir sustancias nucleares y las fábricas en que se proceda al tratamiento de sustancias nucleares, incluidas las instalaciones de regeneración de combustibles nucleares irradiados.

⁴⁵⁷ El Art. 1.4 RD 2857/1978, de 25 de agosto, BOE núm. 295, de 11 de diciembre de 1978, del Reglamento General para el Régimen de la Minería, estableció que se entendía necesaria la aplicación de técnica minera en los trabajos que a continuación se enumeran, cuando éstos tengan por finalidad la investigación y aprovechamiento de recursos minerales.

1º Todos los que se ejecuten mediante labores subterráneas, cualquiera que sea su importancia.

2º Los que requieran el uso de explosivos, aunque sean labores superficiales.

3º Los que realizándose a roza abierta y sin empleo de explosivos requieran formación de cortas, tajos o bancos de más de tres metros de altura.

4º Los que, hallándose o no comprendidos en los casos anteriores, requieran el empleo de cualquier clase de maquinaria para investigación, extracción, preparación para concentración, depuración o clasificación.

5º Todos los que se realicen en las salinas marítimas y lacustres, y en relación con aguas minerales termales y recursos geotérmicos.

⁴⁵⁸ Mediante consulta de 25 de mayo de 2006 de la DGITSS se establecieron “Criterios para determinar las competencias de la ITSS y de los ingenieros de minas en materia de túneles asociados a transporte terrestre”.

⁴⁵⁹ BOE núm.107, de 4 de mayo de 1964.

- Las instalaciones de almacenamiento de sustancias nucleares, excepto los lugares en que dichas sustancias se almacenen incidentalmente durante su transporte.

Y estableció que eran Instalaciones radiactivas:

- Las instalaciones de cualquier clase que contengan una fuente de radiación ionizante.
- Los aparatos productores de radiaciones ionizantes.
- Los locales, laboratorios, fábricas e instalaciones que produzcan, manipulen o almacenen materiales radiactivos

Por último, la ley 15/1980, de 22 de abril⁴⁶⁰, creó el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) como único organismo competente en materia de seguridad nuclear y protección radiológica, con las funciones que se recogen en el Art. 2 c), d) y g).

Por otro lado, aunque no se derive de reformas de normativa propia de la ITSS, hay que hacer referencia a cambios que se han producido respecto de sus actuaciones en relación con determinadas instalaciones con presencia de radiaciones ionizantes. Así, mediante el Real Decreto 1029/2022, de 20 de diciembre⁴⁶¹, se aprobó el Reglamento de protección de la salud contra los riesgos derivados de la exposición a las radiaciones ionizantes. Este reglamento transpuso al ordenamiento jurídico español los requisitos relativos a la protección contra el radón de la Directiva 2013/59/EURATOM⁴⁶², por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades y órganos de la Administración. Su entrada en vigor supuso un gran avance en los estándares de protección contra el radón de la población en general, y en especial de los trabajadores, lo cual requería el refuerzo y la mejora de la supervisión y el control de las actividades laborales reguladas.

⁴⁶⁰ BOE núm.100, de 25 de abril de 1980.

⁴⁶¹ BOE núm. 305, de 21 de diciembre de 2022.

⁴⁶² DOUE núm. 13 de 17 de enero de 2014.

En el mismo se atribuye al CSN las competencias de inspección relativas a todas las prácticas, actividades y entidades comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho reglamento, sin perjuicio de las competencias de otras autoridades y órganos de la Administración.

Sin embargo, en el artículo 82 del Reglamento se prevé la colaboración de la ITSS con el CSN en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones de los titulares de las actividades laborales con exposición al radón, que se detallan en el apartado 3 del citado artículo, cuando se trate de centros o lugares de trabajo que estén incluidos en su ámbito de actuación.

Tal colaboración se acordó y concretó mediante el convenio suscrito con fecha 29 de julio de 2024⁴⁶³ por el director del CSN y la directora del OEITSS⁴⁶⁴.

En virtud de este convenio la ITSS se comprometía a comunicar al CSN mediante la remisión del correspondiente informe las conclusiones que, con ocasión de las funciones inspectoras derivadas de su actividad propia en materia de seguridad y salud en el trabajo, fueran obtenidas por los funcionarios de dicho organismo en relación con los incumplimientos a los que se refiere el artículo 82.3 del Reglamento. Dicho informe debe ir acompañado por las denuncias o comunicaciones que hayan dado lugar al inicio del expediente, siempre que versen sobre los incumplimientos contemplados en el artículo 82.3 citado. Así mismo, la ITSS debe dar traslado al CSN de las denuncias o comunicaciones recibidas en el Buzón de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación con posibles incumplimientos del RPSI referentes a exposición de las personas trabajadoras al gas radón, cuando estos no guarden relación con los casos que recoge el apartado anterior.

⁴⁶³ BOE núm.191, de 8 de agosto de 2024.

⁴⁶⁴ Este convenio se justificaba de la siguiente manera: "Siendo conscientes de la problemática derivada de la presencia de radón en los lugares de trabajo, tanto por el número de personas trabajadoras afectadas como por la conveniencia de disponer de acciones de protección radiológica y, teniendo en cuenta la presencia de la ITSS en los lugares de trabajo en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control, se hace preciso arbitrar procedimientos de colaboración entre dicha ITSS y el CSN. Esta colaboración tiene por objeto –respetando las atribuciones competenciales de ambos organismos y en los términos establecidos en el artículo 82 del RPSI citado– salvaguardar la seguridad y salud de las personas trabajadoras."

En cuanto a las empresas del sector de los explosivos, su Reglamento vigente se aprobó por el RD 130/2017, de 24 de febrero⁴⁶⁵, en cuyo art. 2.2 a) se establece la siguiente competencia administrativa:

“a) El Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital, a través de la Dirección General de Política Energética y Minas, con competencias exclusivas generales y específicas en las autorizaciones de las actividades atribuidas en este reglamento, así como en la inspección en materia de seguridad industrial y en materia de seguridad y salud en el trabajo respecto a los ámbitos contemplados en el artículo 7.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, bien por sus propios medios o por las Áreas Funcionales de Industria y Energía de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, respectivamente”

Finalmente, en cuanto a los artículos pirotécnicos y cartuchería, aunque no hay referencia expresa a esta actividad como alguna de las anteriores, en la que está atribuida la competencia de inspección a otras administraciones, hay que señalar que se aprueba su más reciente Reglamento por el RD 989/2015, de 30 de octubre⁴⁶⁶, que en su art. 32.1 establece que:

“La Inspección en materia de seguridad industrial y laboral de los talleres corresponde al Área Funcional de Industria y Energía en cuyo territorio radiquen aquellos”.

No obstante, también estableció⁴⁶⁷, que la ITSS es competente, en los aspectos no afectados por el Reglamento, es decir, los laborales, los de empleo, los de Seguridad Social y en particular, los aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo no afectados por la fabricación, manipulación, envasado y transporte de las materias reglamentadas⁴⁶⁸.

La LOITSS/2015 apenas contiene algunas modificaciones en esta materia respecto de la LOITSS/97. Así, junto con la referencia a las *“personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes”*, añade a *“otras*

⁴⁶⁵ BOE núm.54, de 4 de marzo de 2017.

⁴⁶⁶ BOE núm.267, de 7 de noviembre de 2015.

⁴⁶⁷ Art. 2.2 i).

⁴⁶⁸ Sobre esta distribución de competencias existe una consulta que fue respondida por la DGITSS de 11 de mayo de 2016.

*entidades sin personalidad jurídica*⁴⁶⁹, entre las que cabe hacer referencia a las sociedades civiles.

También se introduce una precisión respecto a las *"Administraciones públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas"*, para señalar *"con sujeción, en este último caso, a lo previsto en la normativa que regula dicha actuación en las Administraciones Públicas"*⁴⁷⁰.

La LOITSS/2015⁴⁷¹ establece unas matizaciones respecto de la regulación del ámbito de actuaciones de la ITSS que contemplaba la LOITSS/97, en el que se incluía dentro de los medios de transporte en general en los que se presta trabajo, a los buques de la marina mercante y pesquera. La nueva regulación precisa que el ámbito de actuación alcanza a los buques de pabellón español de la marina mercante y los buques de pesca de pabellón español, que se hallen en puertos del territorio español o en aguas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias para el servicio de éstos que se hallen en tierra y en territorio español.

Señala GONZALEZ MARTIN, A., que *"Ello excluiría cualquier otro buque de pabellón no español, aunque se encontrase en territorio o aguas en las que España ejerza dicha soberanía, que correspondería a órganos de la Administración, si tuviera atribuida competencia para inspección de condiciones laborales, por ejemplo, en relación con la normativa de la Unión Europea o convenios de la OIT, como el Convenio Laboral Marítimo 2006 (CLM/2006), ratificado por España mediante Instrumento de Ratificación publicado en el BOE de 22-1-2013"*⁴⁷².

La distribución de competencias en relación con el contenido del citado Convenio Laboral Marítimo de la OIT del año 2006 entre la ITSS y otras administraciones públicas españolas se recoge en la Instrucción nº 2/2013 de

⁴⁶⁹ Art. 19.1.

⁴⁷⁰ Ib. art. 19.1 a).

⁴⁷¹ Ib. art. 19.1 b).

⁴⁷² GONZALEZ MARTIN, A.. "La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social". *Revista ACTUM SOCIAL* Nº 103, septiembre de 2015. LEFEBVRE EL DERECHO.

la DGITSS, no publicada, referida a la emisión por parte de la ITSS de informes vinculantes relativos al “Certificado de trabajo marítimo” y a la “Declaración de conformidad laboral marítima” que se regulan en el citado convenio de la OIT.

Aunque en la LOITSS/97 se entendían incluidas en los cometidos y el ámbito de actuación de la ITSS la inspección de las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, la LOITSS/1015 ⁴⁷³ también incluye explícitamente ahora a la Inspección de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, con la nueva denominación tras la Ley 35/2014, de 26 de diciembre⁴⁷⁴ que modificó el TRLGSS/2015, precisando que se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en el TRLISOS/2000, y que comunicará al órgano de dirección y tutela⁴⁷⁵ el resultado de las actuaciones desarrolladas y los informes y propuestas que resulten de las mismas⁴⁷⁶.

Una de las pocas novedades en el ámbito de actuación inspectora posteriores a la LOITSS/2015 se recoge en la Ley 8/2020, de 16 de diciembre⁴⁷⁷, por la que se adoptan determinadas medidas urgentes en materia de agricultura y alimentación⁴⁷⁸, que modificó el art. 19.1 a) de aquella, para incluir el siguiente inciso:

“La actuación de la Inspección de Trabajo se podrá ejercer también en locales, viviendas, u otros lugares habilitados, aun cuando no se encuentren en las empresas, centros y lugares de trabajo en que se ejecute la prestación laboral, en los que residan, se alojen o puedan permanecer los trabajadores por razón de su trabajo durante los períodos de descanso, y hayan sido puestos a disposición de los mismos por el empresario, en cumplimiento de una obligación prevista en una norma legal, convenio colectivo o contrato de trabajo”.

⁴⁷³ Ib. art. 19.3.

⁴⁷⁴ BOE núm. 314, de 29 de diciembre de 2014.

⁴⁷⁵ En la actualidad sería el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

⁴⁷⁶ Hasta la Ley 35/2014, de 26 de diciembre, que modificó el TRLGSS y lo derogó, el art. 44 del TRLISOS recogía las sanciones que se podían proponer por la Inspección de Trabajo en el caso de haberse constatado infracciones de las Mutuas.

⁴⁷⁷ BOE núm. 3283, de 17 de diciembre de 2020.

⁴⁷⁸ Sustituyó al RD Ley 5/2020, de 25 de febrero.

El preámbulo consideraba que el tenor literal de dicho apartado en la redacción existente hasta entonces determinaba la exclusión del ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto de los alojamientos y locales de descanso, ubicados fuera de los centros de trabajo o lugares donde se ejecuta la actividad laboral y justificaba dicha modificación legal de la siguiente manera:

"Independientemente del carácter obligatorio o no de la puesta a disposición de dichos lugares por parte de las empresas (sea vía convencional, contractual o legal), una vez que los alojamientos son puestos a disposición de las personas trabajadoras, estos pasan a constituir un elemento de la relación laboral, resultando imprescindible que reúnan las adecuadas condiciones de higiene, salubridad y habitabilidad, de acuerdo con el deber de protección que se atribuye al empresario por el artículo 14.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales."

Por último, pese a que la medida tuvo una duración temporal, debemos hacer referencia también a la habilitación de la ITSS para la vigilancia y control de las normas de prevención e higiene frente a la COVID-19.

Aunque en relación con las disposiciones dictadas durante la pandemia de la COVID-19 para establecer medidas en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo, dirigidas a proteger a los trabajadores y los clientes en establecimientos públicos, existía la duda de la naturaleza de las mismas, y si se trataba de normas de prevención de riesgos laborales, en particular las había sobre la interpretación del art. 31 del RD Ley 21/2020, de 9 de junio⁴⁷⁹, fueron finalmente resueltas por una modificación que sufrió el mismo mediante la Disposición Final duodécima del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio⁴⁸⁰.

El preámbulo de esta última disposición considera que las medidas establecidas para los centros de trabajo en el art. 7 del RD-Ley 21/20 son medidas de salud pública, pese a lo cual, la eficacia de las mismas y la garantía de su cumplimiento aconsejaba habilitar a los funcionarios de la ITSS, así como a Técnicos habilitados de las Comunidades Autónomas, a los que se refería el

⁴⁷⁹ BOE núm. 163, de 10 de junio de 2020.

⁴⁸⁰ BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020.

art. 9.2 de la LPRL/95, para la vigilancia de su cumplimiento, lo que permitía dar un tratamiento integral y optimizar los recursos públicos.

Dicha naturaleza se ratificaba en el propio texto legal del nuevo apartado 4, en el que se especificaba que la habilitación a los funcionarios que luego se dirá, les permitiría vigilar y requerir, y en su caso extender actas de infracción, en relación con el cumplimiento por parte del empleador de las medidas de salud públicas establecidas en los párrafos a), b), d) del art. 7.1 del RD-Ley 21/20, y del párrafo d) cuando afectaran exclusivamente a las personas trabajadoras.

Los funcionarios habilitados fueron los pertenecientes al cuerpo superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, los del cuerpo de subinspectores laborales de la escala de Seguridad y Salud y los funcionarios que ejercen labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales de las Comunidades Autónomas a los que se refería el art. 9.2 de la LPRL/95, como se ha dicho.

La habilitación estaba referida a la comprobación del cumplimiento de algunas de las medidas previstas en el art. 7, pues no se incluyeron a las del apartado e), sobre la reincorporación progresiva de forma presencial a los puestos de trabajo y la potenciación del uso del teletrabajo cuando por la naturaleza de la actividad laboral sea posible, y de las contenidas en el apartado d,) dirigidas a evitar la coincidencia masiva de personas, tanto trabajadores como clientes o usuarios, en los centros de trabajo durante las franjas horarias de previsible mayor afluencia, cuando sólo afectaran a personas trabajadoras.

Por la Dirección del OEITSS se aprobó el Criterio Técnico nº 103/2020⁴⁸¹ sobre actuaciones de la ITSS relativas a dicha habilitación que precisó su alcance, señalando que no afectaba a las medidas contenidas en el resto del Capítulo II del RD-ley 21/20, en el que se incluyen otras sobre prevención e higiene, aun cuando estén referidas o sean también de aplicación a los centros de trabajo, como las relativas a establecimiento de aforos, y otras establecidas por sectores en el art. 8 y siguientes, ni de cualquier otra medida de salud pública contenidas en otras normas o recomendaciones sanitarias, como las contenidas en los apartados 2 y 3 del art. 7, o, por ejemplo, las obligaciones

⁴⁸¹ Accesible en la página web de la ITSS.

contenidas en el capítulo V (arts. 22 a 27) sobre la detección precoz, control de fuentes de infección y vigilancia epidemiológica⁴⁸².

En cuanto a la vigencia de la habilitación, era coincidente con la del RD-ley 21/20 y de las medidas contenidas en el art. 7, que se fijó por el art. 2.3: *"...hasta que el Gobierno declare de manera motivada y de acuerdo con la evidencia científica disponible, previo informe del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, la finalización de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19"*⁴⁸³.

La habilitación implicaba las siguientes competencias:

- Vigilar el cumplimiento de las medidas en las empresas y centros de trabajo.
- Exigir el cumplimiento de estas mediante requerimiento.
- Extender actas de infracción en los casos de incumplimiento, o iniciar el procedimiento especial previsto en el RD 707/2002 cuando se tratase de incumplimientos de las Administraciones Públicas respecto de sus empleados.

Por tanto, señalaba el CT 103/2020, estaban excluidas cualesquiera otras medidas derivadas de la actuación inspectora para las que están facultados los funcionarios y funcionarios de la ITSS como la paralización de trabajos y tareas cuando aprecian la existencia de riesgo grave e inminente contra la seguridad y salud de las personas trabajadoras, sin perjuicio de que podían informar de dicha circunstancia a las autoridades sanitarias para que adoptasen las medidas pertinentes previstas en el art. 54 de la Ley 33/2011, General de

⁴⁸² No obstante, el Criterio Técnico también señalaba que ello no excluía la necesidad de que los funcionarios y funcionarias habilitados comunicasen a las autoridades sanitarias cualesquiera otros incumplimientos en materia de salud pública que pudieran detectar en el curso de la actuación inspectora.

⁴⁸³ El Gobierno acordó en Consejo de ministros de 4 de julio de 2023, el final de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. Orden SND/726/2023, de 4 de julio (BOE núm. 159, de 5 de julio de 2023).

Salud Pública⁴⁸⁴, como cierre de instalaciones, establecimientos, servicios e industrias o la suspensión del ejercicio de actividades.

Por último, respecto de la regulación legal de la habilitación, debemos señalar que la misma estableció un tipo infractor específico y autónomo que contenía la conducta empresarial consistente en incumplir las obligaciones previstas en el art. 7.1 a), b), c) y d) del RD Ley 21/20, que se calificó como Grave, remitiéndose en cuanto a la graduación y a las cuantías de las sanciones a imponer las previstas para las infracciones graves de prevención de riesgos laborales previstas en el art. 39.3 y 40.2 del TRLISOS/2000. Y en cuanto a la instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores, el apartado 5 estableció que correspondería a las autoridades laborales de las CCAA, conforme al TRLISOS/2000 y al RD 928/98.

El apartado 6 del RD-Ley 21/20, estableció finalmente que el régimen previsto en los apartados 4 y 5 se podían adaptar en lo que las CC.AA. determinaran dentro de su ámbito de competencias.

⁴⁸⁴ BOE núm. 240, de 5 de octubre de 2011.

4. Modalidades del origen de las actuaciones de la ITSS: autonomía funcional.

4.1 Introducción.

La Inspección de Trabajo, como servicio público, debe servir a la finalidad básica para la que se creó: vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa social, corrigiendo y sancionando las infracciones, con la finalidad de garantizar los derechos de los trabajadores, especialmente a los más vulnerables, lo que justifica su actuación de oficio⁴⁸⁵.

Para lograrlo la normativa reguladora contempla diversas modalidades para el inicio de su actuación.

Art. 17 del Reglamento de 1906: *"Para cumplimentar lo dispuesto en el art. 2º estarán obligados a ejercer su misión por iniciativa propia, indicación de las Autoridades, denuncias de particulares, de obreros o Sociedades de estos, autorizadas o por orden del Instituto, en todas las industrias objeto de la inspección del trabajo"*⁴⁸⁶.

La vigente Ley Ordenadora⁴⁸⁷ lista de forma sucinta las siguientes causas de actuación: *"como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social"*, manteniendo sin apenas variaciones el texto del art. 13 de la Ley Ordenadora de 1997.

Con mayor detenimiento el Reglamento General sobre Procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social⁴⁸⁸, relaciona en su art. 9 las distintas formas de actuación:

⁴⁸⁵ Art. 20 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, del 22.

⁴⁸⁶ RD de 1 de marzo de 1906, aprobando el Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo. Gaceta de Madrid del 4, rect. el 6.

⁴⁸⁷ Ley 23/2015, de 21 de julio. (Ya citada)

⁴⁸⁸ RD 928/1998, de 14 de mayo. BOE, nº 132, de 3 de junio.

- a. *Por orden superior de la autoridad competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica, a través del titular de la Dirección de la Dirección Especial, Dirección Territorial, Jefatura de Inspección Provincial o, en su caso, Unidad especializada.*
- b. *Por orden de servicio del titular de la Dirección Especial, de la Dirección Territorial, de las Jefaturas de la Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas, o del Inspector encargado del equipo, en aplicación de los planes, programas y directrices sobre actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.*
- c. *Por petición de cualquier órgano jurisdiccional cuando determine su objeto, amplitud y finalidad.*
- d. *Por petición concreta de los organismos de la Seguridad Social, que colaborarán con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social conforme dispone el artículo siguiente, o a solicitud de otra Administración pública.*
- e. *Por propia iniciativa del Inspector de Trabajo y Seguridad Social teniendo en cuenta criterios de eficacia y oportunidad según lo determinado en las disposiciones vigentes.*
- f. *Por denuncia de hechos presuntamente constitutivos de infracción en el orden social.*

En una primera clasificación, y en razón a su origen, podemos clasificarlas en dos grupos: en uno, las originadas fuera del Sistema -denuncia, petición de órganos jurisdiccionales y organismos de la Seguridad Social; en el otro, aquellas actuaciones que, con independencia de que el origen proceda del exterior de la Inspección, la demanda se canaliza a través de las Jefaturas, de acuerdo con el cauce establecido para las órdenes de servicio.

Existe una modalidad, -actuación por propia iniciativa-, que reviste características especiales, ya que, teniendo su origen dentro del sistema, no proviene de las Jefaturas, sino que se crea directa y espontáneamente por el inspector actuante. Esta práctica, derivada del reconocimiento de su "plena

*autonomía funcional*⁴⁸⁹, se caracteriza por ciertas peculiaridades: sólo se reconoce a los Inspectores, no a los subinspectores, y, sobre todo, no es en estos momentos una facultad que pueda adoptarse sin justificación ya que debe enmarcarse en los planes y programas u objetivos colectivos y ser conforme con criterios de eficacia y oportunidad, con lo que el calificativo de “plena”, referido a la autonomía individual, ha de ser acogido con reservas.

Al no haberse hecho uso de la habilitación para un nuevo desarrollo reglamentario de la Ley de 2015, establecida en la Disposición final tercera de la misma, resulta de aplicación el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT) del año 2000⁴⁹⁰, el cual, en el artículo 22.3 -texto consolidado-, establece que *“la actuación por propia iniciativa de los inspectores se sujetará a criterios de eficacia y de oportunidad, acomodándose a la programación vigente en la inspección de su destino.”*

No todas las modalidades para la iniciación de la actuación inspectora han existido siempre, por lo que puede resultar ilustrativo para su mejor comprensión llevar a cabo un recorrido sobre el origen y justificación de cada una de ellas, así como de la valoración que han tenido a lo largo del tiempo.

4.2. La propia iniciativa.

El primer Reglamento para el Servicio de Inspección de Trabajo de 1906⁴⁹¹ prioriza la decisión personal tanto de los Inspectores Regionales como Provinciales en la selección de los centros de trabajo a visitar, con una limitación geográfica: han de hacerse dentro de la demarcación de residencia⁴⁹².

La razón de la prioridad por la “propia iniciativa” se refleja con claridad en la primera Memoria de la Inspección, correspondiente al año 1907: *“En todo momento ha considerado la Inspección central que era más conveniente dejar en absoluta libertad a sus subordinados, para que pudiesen realizar la función*

⁴⁸⁹ Art. 15. 1 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo. (Ya citada).

⁴⁹⁰ RD 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 núm. 40, del 16 de febrero.

⁴⁹¹ D. de 1 de marzo de 1906. (Ya citado).

⁴⁹² Ib. Arts.8.1. y 9.1

*inspectora en la forma que considerasen más conveniente, y con arreglo a programas trazados por ellos mismos*⁴⁹³.

Los motivos que se aducen son dos. En primer lugar, la confianza en el buen criterio de las personas designadas por el IRS para las funciones de inspección, pero el segundo, y fundamental es que se carecía de información sobre *"la estadística industrial de las regiones"*, y de experiencia para saber qué tipo de inspección –*"extensiva o intensiva"* – era el más adecuado, así como sobre la conveniencia de efectuar visitas *"ligeras"* a muchas empresas de la demarcación o centrarse en una actuación más constante en algunas de ellas⁴⁹⁴.

Se trataba, según describe detalladamente la Memoria, de visitas cuyo desarrollo dependía de la iniciativa del actuante, ya que los inspectores *"no se han sujetado, por esto, a rigurosos formularios, ni los planes generales de visitas ni la realización de cada una de éstas: cada Inspector, con su buen criterio, ha escogido los centros de trabajo que le han parecido de más interés social en su Región, y los ha visitado, estudiando, aparte, naturalmente, de las infracciones legales, unas veces los procedimientos de fabricación, otras las jornadas, otras el trabajo nocturno, etc.; fijando su atención en los aspectos del trabajo que consideraba como de mayor enseñanza"*⁴⁹⁵.

Esta situación forzosamente debía tener carácter provisional y transitorio, ya que ninguna organización es compatible con una actuación absolutamente autónoma de cada uno de los miembros que la integran. Transcurridos tres años y analizados los resultados estadísticos se dictan las primeras Instrucciones para el Régimen y Unidad del Servicio⁴⁹⁶, en las que se dedica un apartado al *"programa de visitas"*⁴⁹⁷, que debe elaborarse tras un estudio general y estadístico de las principales industrias y fábricas de la demarcación, en el que los centros de menos de diez trabajadores resultan excluidos, de acuerdo con los siguientes criterios: en primer lugar, se elegirán los que no hayan sido

⁴⁹³ Memoria del Servicio de Inspección en 1907. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos 1908, pp.8-9.

⁴⁹⁴ Ib. p. 8.

⁴⁹⁵ Ib. p. 9.

⁴⁹⁶ Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos 1910. Firmadas por Marvá, como jefe de la Inspección Central, el 1 de julio de 1910.

⁴⁹⁷ Ib. Apartado IV Arts.30 al 34.

visitados nunca; después se visitarán, aquellos en los que en una visita anterior se hayan apreciado incumplimientos para verificar que se ha procedido a su subsanación. El criterio para la prioridad temporal en la realización de la actuación inspectora vendrá determinado por el grado de insalubridad y peligrosidad de la actividad industrial, y, dentro de estas, las de mayor plantilla, régimen de trabajo nocturno, empleo de mujeres y niños y antigüedad de las instalaciones.

Como puede apreciarse se trata de confeccionar un verdadero plan de visitas que además debe documentarse mediante la cumplimentación de los formularios adoptados para el Servicio de Inspección, que figuran como Anexos a la misma, entre ellos, la noticia mensual de los servicios efectuados: Modelo núm. 17⁴⁹⁸.

En dicho formulario se ha de reflejar entre otras informaciones, el origen de la actuación inspectora, señalando los cuatro existentes en aquel momento: por orden superior, por indicación de Autoridades, por denuncias, por iniciativa propia.

No existen, como se ve, diferencias sustanciales entre la regulación originaria de la "iniciativa propia" con la normativa actual, ya que, si bien se reconoce la autonomía del inspector actuante, ésta debe enmarcarse en los criterios o prioridades preestablecidas por la Dirección.

Sin embargo, su desarrollo a largo de la historia no ha sido lineal ni progresivo. El Decreto de 23 de junio de 1932 por el que se crean la Delegaciones Provinciales de Trabajo sólo se alude de forma genérica a la capacidad de los Inspectores Provinciales de "ejercer la inspección en su demarcación"⁴⁹⁹, lo que permite un margen para la iniciativa personal frente a la función de los Inspectores auxiliares que deben limitarse a "*realizar los servicios que les encarguen los Delegados del Trabajo o los Inspectores Provinciales*"⁵⁰⁰, salvo que sustituyan a aquellos, estableciendo un precedente que se mantiene en la vigente Ley Ordenadora.

⁴⁹⁸ Ib. p. 59.

⁴⁹⁹ D. de 23 de junio de 1932, aprobando el Reglamento para la ejecución de la ley de 13 de mayo, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo. Gaceta de Madrid de 23 de junio. Art. 32. 1º.

⁵⁰⁰ Ib. Art. 33. 1º.

La importancia que se atribuye, desde el Ministerio de Trabajo, a las Delegaciones de Trabajo, dentro de las cuales se inscribe la Inspección, como instrumentos para hacer efectivas las medidas laborales aprobadas por la República, hace que sean las órdenes del superior las que ocupen la primacía, y, se postergue la actuación por propia iniciativa de los inspectores, a la que se considera poco eficaz⁵⁰¹.

Esta situación se invierte en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo⁵⁰², tanto por la naturaleza de la norma como por la propia filosofía del Régimen, que pretendía ignorar la existencia de conflictividad social.

En consecuencia, el orden de prelación pasa a ser el siguiente: *"La Inspección del Trabajo desarrollará las funciones que están encomendadas a su personal directivo por: a) Iniciativa propia. b) Orden superior. c) Instancia de las Jerarquías sindicales. d) Requerimiento del Instituto Nacional de Previsión, sus Cajas Nacionales y sus Delegaciones, como órganos encargados de aplicar y administrar los Seguros Sociales Obligatorios. e) Denuncias"*⁵⁰³.

Otra de las causas que llevan a priorizar las actuaciones por propia iniciativa vuelven a ser análogas a las del Reglamento inicial: confiar en *"el celo"* de su misión y la obligación de *"visitar los Centros de trabajo sometidos a su vigilancia, por lo menos, una vez al año, o más frecuentemente, si se trata de trabajos peligrosos o que ocupen gran número de trabajadores"*⁵⁰⁴.

Una ligera prueba de los insignificantes cambios en la legislación del Régimen se aprecia en la ligera variación en la prelación de la función inspectora. Más de veinte años después, la Ley 39/1962, sobre ordenación de la Inspección de

⁵⁰¹ La cúpula del Ministerio de Trabajo en 1931, y en concreto A. Fabra Rivas, director general de Trabajo y luego subsecretario con Largo Caballero, desconfiaba de la eficacia de las actuaciones de los inspectores de trabajo hasta el punto de escribir: "Yo estoy en proceso de decapitar a todos los inspectores de trabajo... he empezado por el general Marvá, de modo que sólo quedaran tres o cuatro antiguos, pues han sido unos incapaces." Carta a Albert Thomas, director general de la OIT. Citada por Vitoria Fuentes, A. *La introducción de las Delegaciones de Trabajo como instrumentos de la política social de Largo Caballero (1931-1933)*, *Carta de España on line*" NIPO: 121-21-001 p. 7

⁵⁰² Aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE núm. 223, del 10 de agosto.

⁵⁰³ Ib. Art.34.

⁵⁰⁴ Ib. Art. 35.

Trabajo⁵⁰⁵, establece en su artículo undécimo el orden siguiente: “*La Inspección de Trabajo realizará las funciones que le están encomendadas de alguno de los modos siguientes:*

Primero. Por iniciativa propia.

Segundo. Por orden superior.

Tercero. A instancia de las Instituciones gestoras de la Seguridad Social.

Cuarto. A solicitud de la Organización Sindical, en cuyo caso los hechos denunciados deberán ser comprobados dentro del plazo que reglamentariamente se fije.

Quinto. Como consecuencia de denuncia, queja o petición expresa de Empresas y trabajadores.”

Su desarrollo reglamentario⁵⁰⁶ acentúa la especial consideración de la actuación por iniciativa propia hasta el punto de que en su artículo siete dispone: “*La Inspección de Trabajo realizará las funciones que le están encomendadas por propia iniciativa y además...*”, es decir, divide las modalidades en dos grupos, situando en el primero, de forma exclusiva, la decisión del inspector actuante.

En el listado que sigue a continuación se introducen algunas variaciones tanto en la prelación de los supuestos de la Ley – la denuncia pasa del último al segundo lugar- como en la redacción, al detallarse los distintos supuestos de “orden superior”, que desaparece como origen para transformarse en mero cauce, incluyéndose a las autoridades judiciales y las Comisiones Técnicas Calificadoras, que podían entenderse englobadas dentro de las instituciones de la Seguridad Social.

⁵⁰⁵ Ley 39/1962, de 21 de julio. BOE núm. 175, del 23.

⁵⁰⁶ D. 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo. BOE núm. 226, de 21 de septiembre.

4.3. Denuncia.

La denuncia es una de las causas más frecuentes del inicio de la actuación inspectora. Sin embargo, tanto su caracterización como su valoración ha variado a lo largo del tiempo, y puede ser interpretada como un signo de la actitud intervencionista o abstencionista de la Inspección de Trabajo.

El artículo 20.3 de la vigente Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social relaciona la denuncia entre los orígenes de las actuaciones de inspección. Lo hace situándola en penúltimo lugar, solamente por delante de las actuaciones iniciadas por propia iniciativa.

En el primer Reglamento de la Inspección de 1906 no figura la “denuncia” como origen de la actuación inspectora, siendo el desconocimiento por parte de los trabajadores y las suspicacias por parte de los sindicatos las causas de esta omisión. Tampoco figuran datos relativos al registro de denuncias en las primeras Memorias anuales de la Inspección, ni existen referencias a ella en las Instrucciones a los Inspectores del Trabajo de 1910 aunque sí aparece en el Manual del Inspector del Trabajo de 1918, suscrito por Marvá, que establece ya alguno de los requisitos que se mantendrán en el futuro.

Se señala en el artículo 34 del referido Manual que deberán incluirse en el programa de visitas aquellos centros *“sobre los cuales recaigan sospechas de infracción sugeridas por denuncias, noticias de la Prensa o insinuaciones del rumor público, bien entendido que el Inspector no debe acoger las denuncias anónimas ni las que se le dirijan sin concretar el concepto de la infracción”*⁵⁰⁷.

Antecedente análogo a la denuncia, como causa de la actuación inspectora, podemos considerar la competencia que se atribuye a los inspectores provinciales de *“informar a los Delegados de Trabajo sobre las reclamaciones que se les hagan”*⁵⁰⁸, aunque de forma explícita, como una de las causas que originan la actuación inspectora, no aparece hasta 1940 en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, en el que se establece: *“La Inspección del Trabajo desarrollará las funciones que están encomendadas a su personal directivo por: a) Iniciativa propia. b) Orden superior. c) Instancia de*

⁵⁰⁷ Manual del Inspector del Trabajo. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid 1918. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos.

⁵⁰⁸ Art. 32 4º del Reglamento para la ejecución de la Ley de 13 de mayo de 1932, aprobado por D. de 23 de junio de 1932 (Ya citado).

*las Jerarquías sindicales. d) Requerimiento del Instituto Nacional de Previsión, sus Cajas Nacionales y sus Delegaciones, como órganos encargados de aplicar y administrar los Seguros Sociales Obligatorios. e) Denuncia*⁵⁰⁹

Análogo reconocimiento se produce en el Reglamento orgánico de la Inspección Técnica de Previsión Social⁵¹⁰, cuyos miembros se integrarían posteriormente en el Cuerpo de la Inspección.

La Ley de ordenación de la Inspección de julio de 1962 sigue manteniendo en último lugar la denuncia como origen de la actuación inspectora, asimilando a la misma, *“la queja o petición expresa de empresas y trabajadores”*⁵¹¹. Sin embargo, uno de los Reglamentos de desarrollo de esta, introduce variaciones significativas en la prelación del origen de las actuaciones, al situar en primer lugar la propia iniciativa y a continuación, en segundo, la denuncia, a la que distingue de las peticiones de empresas y trabajadores⁵¹².

Esta posición no se mantiene en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997⁵¹³, en cuyo artículo 13 vuelve a ocupar el último lugar, situándola detrás de la propia iniciativa.

Las distintas posiciones que ocupa la “denuncia” entre las causas del origen de la actuación inspectora son expresivas de la orientación –proactiva o reactiva– que se le quiere imprimir al Servicio como de los medios de que dispone para alcanzar los objetivos propuestos.

La denuncia es una acción pública, que responde a una demanda exterior al sistema de inspección, generalmente individual, que presenta algunas dificultades en su gestión.

⁵⁰⁹ Art. 13 del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo de 13 de julio de 1940. (Ya citado)

⁵¹⁰ Reglamento orgánico de la Inspección Técnica de Previsión Social, aprobado por D. de 8 de noviembre de 1946. BOE núm. 333, del 29. Art. 23 e).

⁵¹¹ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. BOE núm. 175, del 23. Art. 11º Quinto.

⁵¹² Reglamento de la Inspección de Trabajo, aprobado por D. 2122/1971, de 23 de julio. Art. 7 b) y g). (Ya citado)

⁵¹³ Ley 42/1997, de 14 de noviembre. Ordenadora de la Inspección de Trabajo Y Seguridad Social. BOE núm. 274, del 15.

En primer lugar, en cuanto a su realidad, para lo que, como norma general, se exige la identificación del denunciante así determinados requisitos, como que los hechos denunciados constituyan presuntamente una infracción en el orden social, de forma que se garantice el buen fin de la actuación inspectora⁵¹⁴.

En segundo lugar, y, aunque en el pasado podían formularse verbalmente en el transcurso de una visita de inspección o por escrito en las dependencias de la Inspección, tanto centrales como provinciales⁵¹⁵, desde el comienzo se consideró útil hacer una valoración de las denuncias para evitar aquellas que, por su contenido o reiteración, su realización no resultase de utilidad.

Por ello y para evitar que la actuación inspectora derivada sea redundante o inútil, la actual Ley Ordenadora prohíbe la tramitación de aquellas denuncias *"cuyo objeto coincida con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional cuyo pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora, ni las que manifiestamente carezcan de fundamento"*⁵¹⁶.

En ocasiones, los términos o el contenido de la denuncia plantean problemas no menores en el desarrollo de la investigación, pues si bien el deber de reserva impuesto al inspector sobre el origen de sus actuaciones es absoluto, con frecuencia no resulta fácil, bien por el tamaño de la empresa, por la especificidad de las actuaciones de comprobación o por realizarse en un contexto de enfrentamiento o conflicto previo, evitar que pueda deducirse el origen de la actuación, con el riesgo de adopción de represalias. En este sentido, la intervención de representantes sindicales diluye los riesgos derivados de la personalización de las denuncias.

En conclusión, la denuncia como origen de la actuación inspectora, con independencia de la prelación que se le atribuya en cada circunstancia, es un factor relevante para cumplir la misión de servicio público, pero en modo alguno puede lastrar la consecución de los objetivos básicos del Sistema, sino

⁵¹⁴ L..23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Art 20. 5: *"No se tramitarán las denuncias anónimas ni las que tengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanadas en el plazo establecido para ello"*. (Ya citada)

⁵¹⁵ Art. 39 del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo de 13 de julio de 1940. (Ya citado).

⁵¹⁶ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Art. 20. 5 párr. 2º. (Ya citada)

que debe integrarse en la consecución de aquellos mediante fórmulas que encaucen demandas reiteradas sobre incumplimientos generalizados.

4.4. Actuaciones por orden superior.

De las tres grandes fuentes de las que emana la actuación inspectora -propia iniciativa, denuncia y orden superior-, las actuaciones derivadas de orden superior han ocupado de forma permanente un lugar relevante.

En el primer Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo⁵¹⁷, en el que la actuación por propia iniciativa de los actuantes era prioritaria, se reconoce, sin embargo, al Servicio de Inspección central la competencia para ordenar a los Inspectores regionales la realización de visitas a los centros de trabajo.

Consolidado el Ministerio de Trabajo y creadas sus Delegaciones provinciales, las órdenes superiores para la actuación inspectora pueden proceder tanto del Servicio Central, del que los delegados de Trabajo ejercen de intermediarios, como de los propios delegados⁵¹⁸.

La nomenclatura, que se ha consagrado hasta nuestros días, aparece por primera vez en el art. 34. b) del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo⁵¹⁹. En el mismo se distingue entre el papel que se atribuye a las instancias superiores que pueden instar la actuación de la Inspección: los órganos superiores del Ministerio en relación con sus competencias, las Delegaciones Provinciales del Departamento que recabarán por escrito las gestiones que encomienden, y, por otra parte, el Instituto Nacional de Previsión y sus Delegaciones Provinciales, las cuales podrán recabar, también por escrito, actuaciones de comprobación de las obligaciones en materia de afiliación, cotización y beneficios de los seguros sociales.

Distinto rango se atribuye a las solicitudes que planteen las Jerarquías sindicales, ya que, si bien pueden instar la actuación, se les concede la

⁵¹⁷ Aprobado por D. de 1 de marzo de 1906. (Ya citado).

⁵¹⁸ Reglamento para la ejecución de la Ley de 13 de mayo de 1932, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo, aprobado por D. de 23 de junio de 1932. Art. 31. 1º y 4º. (Ya citado)

⁵¹⁹ Aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE núm. 223, de 10 de agosto.

condición de reclamaciones o denuncias, por lo que difícilmente pueden ser consideradas como actuaciones derivadas de orden superior⁵²⁰.

En la misma línea, si bien de forma más sucinta, la Ley 39/1962, sobre la ordenación de la Inspección de Trabajo, enumera las distintas causas de la actuación, entre ellas "*por orden superior*" sin mayor precisión, aunque a continuación incluye la "*instancia de las Instituciones gestoras de la Seguridad Social*" y "*la solicitud de la Organización Sindical*"⁵²¹, atribuyendo a esta solicitud la consideración de denuncia, aunque con una cierta preferencia ya que ha de ser atendida dentro del plazo reglamentario.

Mayor variedad y precisión terminológica aporta el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971⁵²², que distingue con nitidez en su art. 7 entre la "orden superior", procedente exclusivamente de los órganos internos de la Inspección, de las que tienen su origen en órganos externos, a la que califica como "acuerdos", los procedentes de los Juzgados y Tribunales; "instancia", las procedentes de las entidades de la Seguridad Social; "requerimiento", de las Comisiones Técnicas Calificadoras; "solicitudes", de la Organización sindical y "peticiones", de empresas y trabajadores.

Un planteamiento tan amplio y detallado obedece a una situación en la que una Inspección de Trabajo, consolidada sobre una base corporativa, se ha abierto paso como uno de los operadores jurídicos del ámbito social, estableciendo relaciones externas con otros -órganos jurisdiccionales, administrativos -Seguridad Social- y sociales -Organización Sindical, empresas y trabajadores- con los cuales no existe vinculación de dependencia, aunque al gestionarse como "órdenes de servicio" exista tendencia a agruparlas y considerarlas como por orden superior.

La formulación más nítida y precisa del origen de la actuación inspectora, y que ha servido de base a la redacción vigente, se halla en el art. 13 de la Ley 42/1997⁵²³, que distingue cuatro supuestos:

⁵²⁰ Ib. art. 37.

⁵²¹ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. Art. 11º. (Ya citada)

⁵²² Aprobado por D. 2122/1971, de 23 de julio. (Ya citado)

⁵²³ Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Ya citada).

- orden superior,
- petición razonada de otros órganos,
- propia iniciativa, y
- denuncia.

Esta claridad comienza a difuminarse en el ROFIT⁵²⁴, que, por remisión al Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social⁵²⁵, distingue dentro de las actuaciones derivadas de “orden superior” dos clases en función de su origen: la que se produce en el interior del Sistema, adoptada por los titulares de las distintas Jefaturas, si bien de acuerdo con los planes, programas y directrices de actuación, en el que el margen de maniobra de la Jefatura se va reduciendo en la medida en que desciende el nivel de la titularidad. Una segunda, en la que el contenido de la orden viene determinado por la naturaleza -Administración estatal o autonómica- de la Jefatura, aunque el cauce sea el mismo.

Otras dos modalidades que el Reglamento considera como “actuaciones por orden superior”, aunque procedan de organismos de los que la Inspección no tiene dependencia orgánica, aunque pueda tenerla funcional, con mayor o menor intensidad, son por una parte los organismos de la Seguridad Social, que deberán efectuar una petición concreta, y, por otra, los órganos jurisdiccionales, que deberán determinar el objeto, amplitud y finalidad de la petición⁵²⁶

La vigente Ley Ordenadora distingue tres supuestos: las originadas por orden superior propiamente dicha; las derivadas de planes o programas de inspección y las generadas a petición razonada de otros órganos⁵²⁷.

⁵²⁴ Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT), aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero. Arts. 22.2 y 23. (Ya citado)

⁵²⁵ RD 928/1998, de 14 de mayo. Art. 9.1 del Reglamento. (YA citado)

⁵²⁶ IB. Art. 9.1.c) y d).

⁵²⁷ L. 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Art. 20.3. (Ya citada)

Aparentemente son iguales, pero analizadas con rigor, ofrecen diferencias basadas principalmente en la identidad y caracterización de la persona o institución que toma la iniciativa, así como su grado de integración en el Sistema.

Todas tienen en común que deben plasmarse en una orden de servicio, lo que, como se ha señalado, constituye una garantía para la independencia técnica del actuante, y han de tramitarse a través del cauce de las Jefaturas de Inspección.

Dado el nivel de interrelación administrativa y la solicitud de colaboración que necesita la ITSS de otros organismos administrativos, resulta razonable, en justa correspondencia, que la colaboración que precisan otras Administraciones públicas se canalice por esta vía.

Por lo demás, la evolución del origen de la actuación inspectora por orden superior, más allá de las diferentes formulaciones, refleja la evolución del sistema, desde sus orígenes, como un servicio aislado y escasamente estructurado, hasta la situación actual en la que existe un entramado de relaciones tanto institucionales como organizativas, que hace que el origen de este tipo de actuaciones tienda a ser más colectivo que individual.

5. Formas de la actuación inspectora.

El artículo 21 de la vigente Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁵²⁸ establece las formas de llevar a cabo la actuación inspectora:

- visita a los centros o lugares de trabajo,
- requerimiento de comparecencia en una oficina pública,
- expediente administrativo, y
- comprobación de datos o antecedentes obrantes en las Administraciones Públicas.

Conviene resaltar que no todas las modalidades de actuación tienen el mismo rango, así como que su orden responde a la importancia de cada una de ellas y a su significado histórico. Por otra parte, tampoco resultan contrapuestas ni incompatibles entre sí, de forma que *"cualquiera que sea la modalidad con que se inicien, podrán proseguirse o completarse sobre el mismo sujeto con la práctica de otra u otras formas de actuación de las definidas en el apartado anterior, si se estiman necesarias para la culminación de la comprobación"*⁵²⁹.

Se analizará cada una de ellas, siguiendo el orden que marca la Ley.

5.1. La visita.

La visita constituye la forma primigenia y característica de la actuación inspectora. Tanto, que en el primer Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo⁵³⁰ las visitas, con un contenido más amplio que el de mera comprobación del cumplimiento o incumplimiento de la normativa laboral, se establece que *"las visitas de inspección serán hechas por los Inspectores"*⁵³¹,

⁵²⁸ Ley 23/2015, de 21 de julio. BOE núm. 174, del 22.

⁵²⁹ RD. 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 (ROFIT). BOE, núm. 40, del 16, art. 15.2.

⁵³⁰ Aprobado por RD de 1 de marzo de 1906, Gaceta de Madrid núm. 120, del 4, rect. el 9.

⁵³¹ Ib. art. 45, párrafo segundo.

y, solamente en aquellas localidades en que no hubiere, pueden ser realizadas por las Juntas locales.

La importancia y trascendencia jurídica de la visita consiste en la comprobación de los hechos y circunstancias que el inspector lleva a cabo. A diferencia de los tribunales que, mediante un procedimiento contradictorio, con ayuda de testigos, peritos y soporte documental, tratan de "recrear" la situación en el juzgado, estableciendo "**hechos probados**", la Inspección de Trabajo refleja en sus informes y actas los "**hechos que ha comprobado**".

La actividad es compleja, ya que no se trata de reproducir de una forma mecánica, como en una fotografía o grabación, la realidad, sino que es imprescindible elaborar un relato en el que los hechos se relacionen con las circunstancias en que se producen para permitir su valoración jurídica.

De la trascendencia nuclear de la "visita de inspección" se desprenden sus rasgos esenciales. La inspección debe realizarse con la mayor inmediatez posible y sin interferencias, de forma que la noticia de esta o el transcurso del tiempo impidan, o al menos dificulten, la modificación del escenario de los hechos. Por ello, desde la primera norma de inspección laboral, el referido Reglamento establece que *"las visitas del Inspector a los centros de trabajo podrán tener lugar a todas las horas del día, y por la noche durante las de trabajo"*⁵³². Esta facultad, de acceder sin necesidad de obtener autorización del propietario o titular del centro de trabajo, que no es reconocida a los Cuerpos de Seguridad salvo en supuestos de flagrante delito, con la mera acreditación de la identidad del inspector mediante la exhibición del documento -carné-acreditativo de su condición⁵³³, se ha mantenido constante e incluso se ha reforzado ya que en el Convenio 81 de la OIT se reconoce la autorización no solo *"para entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche en todo establecimiento sujeto a inspección, sino también para entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección"*⁵³⁴.

⁵³² Ib. Art. 41.

⁵³³ Ib. art. 71.

⁵³⁴ Art. 12 .1 a) y b) del Convenio nº 81 de la OIT sobre la Inspección del Trabajo.

Esta facultad se ve limitada por el derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio⁵³⁵, por lo que cuando la actividad laboral se desarrolla en el interior del hogar familiar no puede accederse a él para verificar el cumplimiento de obligaciones laborales salvo expreso consentimiento del titular o autorización judicial⁵³⁶, que no suele solicitarse ni concederse.

La visita de inspección no es una actividad rutinaria y aunque puede estar guiada mediante la utilización de protocolos, ha de estar inspirada por la perspicacia intelectual; es decir, se trata de una visión experta, capaz de dirigirse hacia y registrar todos aquellos elementos y factores que pueden ser relevantes para la comprensión e interpretación de los hechos.

En principio, dado que se trata de observar la realidad en su estado originario, sin modificaciones o variaciones que lo alteren, en especial en las investigaciones relativas a los accidentes de trabajo, ha de ser practicada con la mayor urgencia posible, sin aviso o notificación previa, lo que no es incompatible con que el inspector antes de iniciarla se identifique acreditando su condición y notifique su presencia al empresario o su representante, salvo que considere que el hacerlo puede perjudicar el resultado de la visita⁵³⁷.

La normativa reguladora de la actuación inspectora ha venido recogiendo a lo largo del tiempo idénticos requisitos de atención y colaboración en las tareas de comprobación, facilitando a los actuantes la información, documentación o entrega de materiales que se les requiera durante la visita, sirviendo como prueba lo establecido en el art. 13 de la citada Ley 23/2015, de 21 de julio, que incluye la posibilidad de adoptar medidas cautelares para evitar la destrucción, desaparición o alteración de pruebas.

“A contrario sensu”, la negativa a permitir la entrada u obstaculizar el desarrollo de la visita tiene la consideración de obstrucción a la actuación inspectora, recogida y descrita ya en el Reglamento del Servicio de la Inspección del

⁵³⁵ Art. 18.2 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. BOE núm. 311, del 29.

⁵³⁶ Art. 5.1. de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, del 15.

⁵³⁷ Esta redacción se encuentra formulada en estos términos en el art. 13. Uno. Primero de la Ley 39/1962, de 21 de julio, de ordenación de la Inspección de Trabajo, BOE núm. 175, del 23, y ha sido reproducida sin variaciones en los arts. 5.1 e la Ley 42/97, de 14 de noviembre y art. 13. 2 de la Ley 23/2015, de 21 de julio.

Trabajo de 1906 en los siguientes términos: *“Se considerará como obstrucción al servicio de los Inspectores:*

1. *La negativa a su entrada en los Centros de trabajo sujetos a la Inspección.*
2. *La resistencia, aunque sea pasiva, a presentar los registros, libros, documentos y material que puedan examinar.*
3. *La ocultación del personal obrero que no tiene las condiciones legales para el trabajo.*
4. *Las declaraciones falsas que les impidan cumplir sus deberes.*
5. *Cualquier otro acto que en general impida, perturbe o dilate el servicio de inspección”⁵³⁸.*

El artículo 50 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)⁵³⁹ clasifica con una formulación regulatoria más precisa los distintos supuestos que son constitutivos de obstrucción a la labor inspectora, calificándolas preferentemente como infracciones graves, salvo que se trate de meras dilaciones temporales (leves), o muy graves las que impidan el acceso o permanencia en el centro de trabajo, así como los supuestos de coacción, amenaza o violencia y la falta de colaboración en los términos del art. 11. de la Ley Ordenadora de 1997.

Desde su primer Reglamento quedó establecido que los Inspectores del Trabajo en el ejercicio de su función eran merecedores de apoyo y protección: *“Todas las Autoridades civiles y militares y los Jefes de las oficinas generales, provinciales o municipales están obligados a suministrar a la Inspección cuantos datos y antecedentes reclame y puedan contribuir al mejor desempeño de su cometido, prestando a sus individuos el apoyo, concurso y auxilio y protección que necesiten en el ejercicio de su cargo”⁵⁴⁰.* La vigente Ley ordenadora establece la obligación por parte de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de

⁵³⁸ Art. 70 del Reglamento para el Servicio de la Inspección del Trabajo de 1906. (Ya citado).

⁵³⁹ Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por RD-L 5/2000, de 4 de agosto. BOE núm. 189, del 8.

⁵⁴⁰ Art. 33 del del Reglamento para el Servicio de la Inspección del Trabajo de 1906. (Ya citado). En sentido análogo, los arts. 34 y.71 del mismo Reglamento.

prestar apoyo, auxilio y colaboración a los inspectores en el desempeño de sus funciones, lo que debe interpretarse no solamente en sentido reactivo cuando las actuaciones resulten obstaculizadas o impedidas, o los actuantes sean objeto de amenazas o coacciones, sino de forma proactiva cuando las características de la actuación por su dimensión o circunstancias resulte difícil o de imposible realización para sólo una persona o equipo de inspección.

La colaboración de múltiples organismos administrativos, judiciales, no solamente nacionales sino de otros países de la Unión Europea, ha alcanzado el máximo desarrollo en los primeros once apartados del art. 16 de la vigente Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Ver esta materia en el capítulo II.2.2.2.2, al referirnos en el RD 928/98 a las actividades previas al inicio del procedimiento sancionador).

Un requisito imprescindible para el buen fin de la visita es su preparación, es decir, un análisis lo más preciso posible de su finalidad. Para ello es necesario no solamente analizar el contenido del escrito origen de la actuación, así como las características específicas de la empresa y del sector, cuando se trate de denuncias, así como de los objetivos cuando se trate de visitas programadas o planes de actuación.

Ya en las primeras Instrucciones del Instituto a los Inspectores se señala que: *“a la confección del programa de visitas...precederá un estudio general y estadístico de las principales industrias y fábricas del respectivo término geográfico”*⁵⁴¹.

Los primeros inspectores se enfrentaban a la hora de llevar a cabo su función inspectora a dificultades mayores que en la actualidad a la hora de planificar sus visitas, que, salvo las derivadas de orden superior, eran todas por “propia iniciativa”, ya que carecían de bases de datos estadísticos sobre los que orientar su actuación. Tenían, en cambio, la ventaja de que, al ser tan reducido el volumen de la legislación laboral, podían tener un conocimiento exhaustivo de la misma, hasta el punto de que se les recomendaba que llevaran consigo

⁵⁴¹ Art. 30 de las Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio. I de Julio de 1910. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid 1910 Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos.

varios ejemplares impresos de las leyes para que los difundiesen para su conocimiento entre empresarios y trabajadores⁵⁴².

Entre los criterios para determinar el momento más conveniente para la realización de la visita, dada la dificultad y lentitud de los desplazamientos, se recomendaba que se realizase una planificación de las visitas, base para confeccionar los itinerarios. Con el transcurso del tiempo, algunas de estas limitaciones se han visto superadas; no obstante, siguen vigentes recomendaciones relativas a la realización de actuaciones en los momentos o temporadas de mayor actividad, y, especialmente en materia de seguridad y salud, en aquellos momentos de la jornada o del desarrollo de una obra en los que el nivel de riesgo es más elevado o de mayor gravedad.

Existen algunas pautas sobre el desarrollo de la visita que, establecidas desde su origen, se hallan tan interiorizadas que han pasado a integrarse de forma explícita en la normativa actual. Así el Reglamento de 1906 se dispone que *"en el ejercicio de sus funciones observarán la mayor cortesía con los patronos, industriales, etc., recordándoles los deberes que les imponen las leyes y reglamentos tutelares del obrero"*⁵⁴³. De estos, por su parte, *"escucharan las quejas y reclamaciones que por todos se les hagan, haciéndoles comprender el espíritu de las leyes y reglamentos"*⁵⁴⁴, aunque su formulación resume un cierto aroma paternalista: *"atender con paternal solicitud sus -de los obreros- reclamaciones, defenderlas cuando sean razonables y frenarlas cuando envuelvan demasía"*⁵⁴⁵.

En la normativa actual, sin prohibir la posibilidad de que en el transcurso de la visita los trabajadores de forma individual puedan dirigirse al funcionario actuante para formular observaciones, plantear reclamaciones, o que el inspector se entreviste con ellos de forma individual, a solas o con testigos, la práctica dominante es que *"las observaciones sean formuladas por los representantes de los trabajadores"*⁵⁴⁶.

⁵⁴² Regla 5ª del Apartado II Criterios aplicados a la práctica del servicio. Introducción del Manual del Inspector del Trabajo. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid 1918. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos p. 12.

⁵⁴³ Art. 19 del Reglamento para el Servicio de la Inspección del Trabajo de 1906. (Ya citado)

⁵⁴⁴ Ib. Art. 21, párrafo segundo.

⁵⁴⁵ Manual del Inspector del Trabajo, p.14. (Ya citado)

⁵⁴⁶ Art. 9.4 del ROFIT. (Ya citado).

El inspector actuante está facultado para hacerse acompañar durante la visita por un representante de la Empresa y por el trabajador o trabajadores, juntos o separadamente, que designe personalmente.

Precisamente, para evitar que esta situación sea excepcional e imprevista, el artículo 9 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT) contempla la obligación de que el inspector antes de iniciar su actuación comunique su presencia a los representantes de los trabajadores. Esta notificación en materia de seguridad y salud laborales tiene un desarrollo mayor en la medida en que se orienta a que *“puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas”*⁵⁴⁷, salvo, lógicamente, que pueda perjudicar la finalidad inspectora. Esta opción ha sido ampliada de forma notable en la actual Ley Ordenadora, al extender la relación de acompañantes, a peritos o expertos tanto públicos como privados, nacionales e incluso de otros Estados Miembros de la Unión Europea, del Acuerdo del Espacio Económico Europeo, de la Autoridad Laboral Europea u otras personas habilitadas oficialmente⁵⁴⁸, lo que puede agravar los inconvenientes que se señalan en el párrafo siguiente.

Mezcla de la preocupación por los perjuicios que para la industria pudiera producir la actuación inspectora y el alto nivel de exigencia ética impuesto a los primeros inspectores del Trabajo, el Manual del Inspector de Trabajo disponía en las visitas *“evitar toda molestia a los industriales, dándoles facilidades para colocarse dentro de la Ley con el menor gasto posible”*⁵⁴⁹. También este criterio de actuación ha llegado hasta nosotros, formulado en los términos siguientes: *“En el ejercicio de sus funciones, y sin merma de su autoridad ni del cumplimiento de sus deberes, observarán la máxima corrección con los ciudadanos, y procurarán perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de los inspeccionados”*⁵⁵⁰, lo que debe ser interpretado en el sentido de que ha de primar la eficacia de la visita sobre su espectacularidad. Esta pauta de conducta ha sido recogida en la vigente Ley Ordenadora que dispone: *“Observarán la máxima corrección en el ejercicio de sus funciones y procurarán perturbar en la menor medida posible el desarrollo*

⁵⁴⁷ Art. 40.2. de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, del 10.

⁵⁴⁸ Art. 13 de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Ya citada)

⁵⁴⁹ Regla 9ª del Manual del Inspector de Trabajo. p.12. (Ya citado).

⁵⁵⁰ Art. 9. 2. del ROFIT. (Ya citado).

de las actividades de los inspeccionados, sin merma de su autoridad ni del cumplimiento de sus deberes"⁵⁵¹.

Finalizada ésta, el actuante puede considerar que dispone de toda la información y documentación necesaria para verificar los extremos necesarios para darla por concluida. En este supuesto, dejará constancia de su realización, así como de sus resultados, mediante diligencia extendida en el Libro de Visitas.

Asimismo, deberá trasladar esa información a los representantes de los trabajadores, en particular a los Delegados de Prevención, sobre los resultados de la visita y sobre las medidas adoptadas como consecuencia de esta⁵⁵² así como al empresario mediante la diligencia indicada en el párrafo anterior.

En el procedimiento establecido en el primer Reglamento del Servicio de la Inspección del Trabajo se señalaba que, comprobadas las transgresiones de la Ley, los actuantes debían emplear *"el sistema persuasivo solamente por una vez...instruyendo al patrono o jefe de la industria en sus deberes y obligaciones, asegurándose así que al continuar las infracciones hay resistencia o mala fe"*⁵⁵³, lo que se traducía en un "apercibimiento" que también se reflejaba en el Libro de Visitas.

En materia de accidentes de trabajo, tanto en el acta como en el Libro de Visitas deberá hacerse constar un requerimiento, en el que se señalen los plazos para la corrección o subsanación de las deficiencias advertidas en materia preventiva.

Si el sistema persuasivo fracasaba, el Inspector en la siguiente visita de comprobación hacía constar una diligencia de apercibimiento sobre las infracciones existentes y levantaba acta por triplicado, firmada por él mismo y por el titular del centro o, en caso de negativa de éste, por un testigo.

Las firmas dejaron de ser necesarias a partir del reconocimiento del valor y fuerza probatorios reconocidos a las actas de infracción, extendidas tanto por

⁵⁵¹ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, art. 9. 3. (Ya citada)

⁵⁵² Art. 40.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. (Ya citada).

⁵⁵³ Art. 46 del Reglamento de 1906. (Ya citado).

los inspectores como por los subinspectores, cuando llevasen el “conforme” de los primeros⁵⁵⁴.

El Reglamento de la Inspección de 1971 atribuía el mismo valor de prueba “*iuris tantum*”, es decir, que admitía prueba en contrario, tanto a las actas como a los requerimientos practicados por la Inspección, aunque su formalización no se lleve a cabo en el momento de la visita⁵⁵⁵.

La vigente Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social extiende la presunción de certeza a los hechos reseñados en los informes emitidos como resultado de las comprobaciones efectuadas⁵⁵⁶.

La práctica posterior ha ido evolucionando en razón a la mayor complejidad de la normativa laboral, la necesidad de efectuar mayores comprobaciones y contrastarla con la información disponible en las bases de datos accesibles a la Inspección, por lo que en estos momentos es práctica habitual que el desarrollo de la visita se concentre en la verificación del supuesto fáctico -la comprobación de hechos y circunstancias concurrentes- y el resto de los elementos que configuran el acta de infracción se cumplimenten en las dependencias de la Inspección. De forma que la diligencia extendida en el Libro de Visitas recoja el desarrollo de esta y la continuación de la actuación, sin perjuicio de requerir, en su caso, la implantación o ejecución de las medidas necesarias para adecuarse al cumplimiento de la normativa, salvo que se trate de un supuesto de riesgo grave e inminente para la seguridad o la salud de los trabajadores, en que deberá ordenarse el cese de la actividad o situación causantes del mismo.

En consecuencia, y a diferencia del desarrollo de las visitas de inspección que se giraban en el primer tercio del siglo XX y cuyo resultado se formalizaba en el centro de trabajo, una práctica habitual de las visitas efectuadas un siglo después consiste en requerir la presencia de personas afectadas por la

⁵⁵⁴ Art. 68.1 del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo, aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE de 10 de agosto.

⁵⁵⁵ Art. 24 del Reglamento de la Inspección de Trabajo, aprobado por D. 2122/1971, de 23 de julio. BOE núm. 226, del 21 de septiembre.

⁵⁵⁶ Art. 23. Párrafo segundo de la Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Ya citada).

actuación, así como la aportación de la documentación precisa para efectuar las comprobaciones necesarias⁵⁵⁷.

La proliferación de variadas fuentes informativas, así como amplias bases de datos junto a la posibilidad de su tratamiento para establecer planes y programas de actuación dan como resultado que las otras modalidades de desarrollo de la actuación inspectora -expediente administrativo y comprobación de datos o antecedentes- ocupen en la actualidad un lugar crecientemente relevante⁵⁵⁸.

5.2. Otras modalidades de actuación inspectora⁵⁵⁹.

A pesar de la fuerte significación histórica de la "visita", como la forma prioritaria de la actuación de la ITSS, no carece de interés examinar con detalle las nuevas formas de realizar la actividad inspectora o facilitar su realización. Se analizarán en el orden en el que figuran en la vigente Ley Ordenadora.

5.2.1. Comparecencia.

A pesar de la dicción literal del artículo 21.1 de la Ley Ordenadora "*mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso*", conviene precisar que la modalidad de actuación es la **comparecencia**, siendo el requerimiento el instrumento jurídico utilizado.

A diferencia de la visita, en la comparecencia se invierten los papeles, ya que no es el inspector quien se traslada al centro de trabajo, sino que es el sujeto inspeccionado quien se desplaza a la dependencia administrativa donde le recibe el inspector para verificar la información o los datos requeridos.

En los comienzos de la actuación inspectora esta modalidad de actuación no existía por razones evidentes; la dificultad y el coste de los desplazamientos,

⁵⁵⁷ Ib. art. 21. 1 y 3 en relación con el 13.3.c).

⁵⁵⁸ Ib. Art. 21. 2.

⁵⁵⁹ Además de los supuestos a los que nos referimos a continuación, ver el capítulo II.2.2.2.2 en referencia al RD 928/98, sobre los procedimientos promovidos por actuación administrativa automatizada sancionadora.

por una parte, y, por otra, la inexistencia de una red de oficinas administrativas propias del Servicio de Inspección la hacían inviable.

Con la creación del Ministerio de Trabajo en mayo de 1920 se da el primer paso para disponer de una estructura administrativa en el área social, en la que en 1922 se integra el Servicio de Inspección con rango de Dirección General y organización regional. Pero no es hasta 1932, con la aprobación de la Ley de Delegaciones de Trabajo⁵⁶⁰ y su Reglamento de ejecución del 23 de junio del mismo año⁵⁶¹, cuando se posibilita que el personal inspector pueda disponer de dependencias administrativas en las que desarrollar el trabajo documental y burocrático aparejado a sus funciones, sin embargo se sigue manteniendo la práctica de que la actuación inspectora se concentre en la visita, hasta el punto de que se prioriza la realización de segundas visitas para verificar el cumplimiento de los requerimientos efectuados en actuaciones anteriores.

A partir de la Ley 39/1962 se establece como otra modalidad de desempeñar la función inspectora, además de la visita, la actuación *"de oficio, solicitando de las Empresas la aportación de los datos precisos al fin de que se trate"*⁵⁶².

La comparecencia en las dependencias de la Inspección puede producirse tanto al finalizar una visita y como resultado de esta, cuando no se hallen o no estén disponibles en el centro de trabajo personas o documentación, datos o informes, cuyo testimonio o contenido resulte necesario para concluir la actuación. Dada la complejidad de la normativa de aplicación en el ámbito social, tanto en materia de empleo como de seguridad social o seguridad y salud laborales, es habitual que muchas de las visitas deban completarse con una comparecencia posterior en las dependencias de la inspección para verificar los extremos indicados en la diligencia extendida en el Libro de Visitas, al no ser obligada la formalización de actas o requerimientos en el momento de la visita⁵⁶³.

⁵⁶⁰ Ley de 13 de mayo de 1932 organizando en cada provincia, como dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión, una Delegación provincial de Trabajo. Gaceta de Madrid del 15.

⁵⁶¹ D. de 23 de junio de 1932, aprobando el Reglamento para la ejecución de la ley de 13 de mayo del año actual, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo. Gaceta de Madrid del 24.

⁵⁶² Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, art. 12. Cuatro. (Ya citada).

⁵⁶³ Art. 24 del D. 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo. (Ya citado)

En ocasiones, en relación con una denuncia, puede ser conveniente requerir la comparecencia de oficio en las dependencias de la Inspección, bien porque los extremos denunciados pueden verificarse documentalmente o bien porque, dadas las circunstancias concurrentes, resulte imposible mantener el sigilo obligatorio sobre el origen de la actuación⁵⁶⁴, y pueda obtenerse información o documentación que puedan facilitarla, como especificaba con notable precisión y detalle el Reglamento del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo de 1971.

5.2.2. Expediente administrativo.

Aunque la Ley 39/1962, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, no lo contemplaba, el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971, incurriendo probablemente en extra-legalidad, dispone: *"La Inspección de Trabajo podrá igualmente desempeñar su función fiscalizadora, sin necesidad de visitas: e) Por comprobación o expediente administrativo que acredite la existencia de los hechos que motiven su actuación. En estos casos no será necesario efectuar la diligencia en el Libro de visitas"*⁵⁶⁵.

En idéntico sentido, la vigente Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al listar las distintas modalidades de la actuación inspectora, incluye entre ellas: *"en virtud de expediente administrativo, cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquella"*⁵⁶⁶.

El rasgo característico de esta modalidad de actuación es, como señala el ROFIT, que de su contenido se deduzcan *"elementos suficientes de comprobación y de convicción para iniciar y concluir la actuación inspectora"*⁵⁶⁷, lo que puede suscitar dudas sobre si se trata de una actividad inspectiva o meramente valorativa de la documentación, por lo que resulta coherente la no utilización del Libro de Visitas para dejar constancia de esta. En la práctica esta actividad de valoración de la documentación podría llevarse a cabo por

⁵⁶⁴ Ley 23/1015, de 21 de julio, art. 10.1; RD 138/2000, de 4 de febrero, (ROFIT), art. 10.1 y D 2121/1971, de 23 de julio, art. 34, párrafo segundo. (Ya citados)

⁵⁶⁵ Art. 16. c) del D. 2122/1971, de 23 de julio. (Ya citado)

⁵⁶⁶ Art. 21.1. de la Ley 23/2015, de 21 de julio. (Ya citada)

⁵⁶⁷ ROFIT art. 15.1.d) (Ya citado)

personal de apoyo de la Inspección sin perjuicio de su supervisión y validación por personal inspector.

Esta modalidad de actuación se aplica asimismo a los procedimientos iniciados como consecuencia del informe emitido por los técnicos habilitados por las CC.AA. en materia de prevención, cuando verifiquen el incumplimiento de un requerimiento previo, formulado con ocasión de una visita. En el acta que se extienda deberá hacerse constar que se actúa por expediente administrativo⁵⁶⁸.

5.2.3. Comprobación de datos o antecedentes obrantes en las Administraciones Públicas.

La proliferación de bases de datos permite en muchas ocasiones, en particular en la realización de campañas llevar a cabo actividades sin participación previa de las entidades inspeccionadas, al contar con elementos suficientes para iniciar las actuaciones inspectoras⁵⁶⁹. Esto ocurre en especial en los ámbitos del empleo y de la Seguridad Social.

En esta modalidad de actuación si bien puede resultar innecesaria la visita, en modo alguno debe pasarse por alto la actividad de verificación y control de los datos o documentación que servirá de justificación para la decisión que se adopte.

La referida práctica, que se sitúa prácticamente en las antípodas de los comienzos de la Inspección del Trabajo, cuando los actuantes debían dirigirse personalmente a los Ayuntamientos para que les facilitasen información sobre el número de las empresas existentes, sus actividades y ubicación con vistas a organizar su itinerario de visitas y recopilar la información sobre salarios, condiciones del trabajo y de los propios trabajadores, no está exenta de riesgos, quizás no menores que aquellos, ya que confiar en los criterios de selección que se aplican, sin conocer y evitar los sesgos, hace que la actividad inspectora carezca del vigor y la frescura que surgen del contacto con la realidad y la experiencia. Pero es una creciente realidad y el Sistema de Inspección deberá

⁵⁶⁸ RD 689/2005, de 10 de junio, de modificación el RD 928/1988, de 14 de mayo, Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social. BOE núm. 149, de 23 de junio, art. 40.1.

⁵⁶⁹ ROFIT, art. 6.4. (Ya citado)

afrontarlos, y adquieren una nueva dimensión cuando las fuentes proceden de Administraciones públicas de otros países de la UE⁵⁷⁰.

5.3. Documentación de la actuación inspectora:

5.3.1. El libro de visitas.

El Libro de Visitas representa, como puede ser el fonendoscopio para el personal médico, una de las señas distintivas de las actuaciones de las inspecciones sociales y en particular del Servicio de la Inspección del Trabajo, prescribiéndose desde los inicios la obligatoriedad de su existencia. Su utilización ha estado durante mucho tiempo reservada en exclusiva al personal inspector, y ha cumplido un papel fundamental tanto para la actividad realizada como para sus resultados, hasta el punto de considerarlo como de su pertenencia⁵⁷¹.

Su primera regulación se encuentra en el artículo 42 del Reglamento para el Servicio de inspección del Trabajo: *“Existirá en todos los establecimientos sujetos a inspección un libro de visita, donde se consignará lo que se determina en este reglamento”*⁵⁷². Lo que debe hacerse constar es el “apercibimiento” ante las transgresiones de las leyes, señaladas en la fase persuasiva, que no hayan sido corregidas – art. 47- junto a los plazos para su subsanación -arts. 49 y 52-.

El Modelo nº 10 de los Formularios anexos al Manual del Inspector de Trabajo reproduce la Fórmula de Habilitación del Libro de Visita⁵⁷³. Lo diligencia el Inspector Regional, Provincial o auxiliar en su primera visita a un centro de trabajo, que se identifica, y se indica del número de folios de que consta, procediendo al sellado de todos ellos y además a la firma del primero y del último.

En el Reglamento figuran ya dos de sus rasgos esenciales: la obligatoriedad de su existencia en todos los centros de trabajo sujetos inspección, y el acceso

⁵⁷⁰ ROFIT, art. 15. c).

⁵⁷¹ *“Este libro (el de Visitas) estará siempre a disposición de los Inspectores y será considerado como documento perteneciente a la Inspección”* D. de 23 de junio de 1932, aprobando el Reglamento para la ejecución de la ley de 13 de mayo del año actual, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo. (Ya citado)

⁵⁷² Aprobado por RD de 1 de marzo de 1906. (Ya citado).

⁵⁷³ Manual del Inspector del Trabajo, p.82. (Ya citado).

exclusivo al mismo de los inspectores del Trabajo, de forma que los miembros de las Juntas locales y provinciales de Reformas Sociales que realicen funciones inspectoras en aquellas localidades donde no haya inspectores de trabajo no tienen acceso al Libro de Visita.

Los Inspectores de Emigración, cuya norma reguladora es prácticamente coetánea al Reglamento de la Inspección, no cuentan con un instrumento similar, sino que se limitan a hacer informes de situación dirigidos al Consejo General, a pesar de que las visitas a consignatarios y navieros se repiten con regularidad.

En el ámbito de las leyes de previsión social, la Inspección del retiro obrero obligatorio creada en 1921⁵⁷⁴ así como la Inspección de Seguros Sociales obligatorios de 1935 contaban con su propio libro de visitas⁵⁷⁵, y no tuvieron acceso al libro de visitas de la Inspección del Trabajo hasta su integración en el Cuerpo de la Inspección de Trabajo⁵⁷⁶.

El Reglamento para la ejecución de la Ley de 13 de mayo de 1932 reproduce literalmente lo prescrito en el de 1906, con el único añadido de que es el patrono el obligado a proveerse de un "libro de visitas", a pesar de lo cual es considerado como un documento perteneciente a la Inspección, debiendo estar a disposición de ésta para que pueda hacer constar las diligencias referentes a la visita que realice⁵⁷⁷.

El término diligencia se transforma en acta en el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo en la que, en todo caso y con independencia de que se extienda acta de infracción, deberá reflejar el resultado de la visita, la

⁵⁷⁴ Reglamentación provisional de la Inspección del régimen de retiro obrero obligatorio, aprobado por RD. de 24 de julio de 1921 Gaceta de Madrid, núm. 208, del 27, art. 8.

⁵⁷⁵ D. de 28 de junio de 1931, regulador del Servicio de Se Inspección de Seguros Sociales obligatorios. Gaceta de Madrid del 30, art. 42 y Orden de 13 de septiembre de 1935, aprueba el Reglamento del Servicio de Inspección de Seguros Sociales obligatorios. Gaceta de Madrid del 15, art.38.

⁵⁷⁶ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo Disp. Trans. Primera. (Ya citada)

⁵⁷⁷ Arts. 42 y 49. 2º del Reglamento para la ejecución de la Ley de 13 de mayo de 1932, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo, aprobado por D. de 23 de junio de 1932. Gaceta de Madrid del 24. D. aprobando el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo, de 8 de mayo de 1931. Gaceta de Madrid del 12 Art. 27, 2º.

existencia o no de irregularidades o deficiencias y el modo de subsanarlas⁵⁷⁸. El visado del Libro corresponde a la Jefatura Provincial de la Inspección.

El Libro de Visitas de la Inspección eleva su reconocimiento normativo en la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, que dispone: *"Del resultado de cada visita se extenderá y firmará por el funcionario actuante una diligencia en un Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo"*⁵⁷⁹.

La culminación de la consideración del Libro de Visitas como elemento característico de la actuación inspectora se encuentra en el Reglamento de la Inspección de Trabajo de 1971, caracterizado por su existencia obligatoria en cada centro de trabajo, incluso aunque no ocupe trabajadores por cuenta ajena, la habilitación por la Jefatura Provincial de la Inspección y su utilización para dejar constancia del resultado de la visita⁵⁸⁰.

A partir de ese momento y, sin cuestionar, su importancia como elemento esencial para dejar constancia de la actuación inspectora comienzan a revisarse algunos de los elementos que el trascurso del tiempo iba convirtiendo en obsoletos.

El formato en papel provocaba situaciones de difícil valoración, cuando el Libro era sustituido con frecuencia inhabitual, de forma que se dificultaba conocer el resultado de actuaciones anteriores o no estaba disponible en el momento de la visita por hallarse a disposición de otro actuante en dependencias administrativas.

Aunque el ROFIT en su redacción original se posicionaba en consonancia con la posición anterior, al reproducir la normativa reguladora tradicional, otorgándole un papel central para documentar los resultados de la actuación inspectora, ya se tratase de advertencias, recomendaciones o requerimientos⁵⁸¹, introduce una novedad de gran trascendencia, al acabar con la exclusividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la utilización del Libro de Visitas, y autorizar su acceso y utilización por el personal no perteneciente a los cuerpos de la

⁵⁷⁸ Aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE del 10 de agosto. Art. 45

⁵⁷⁹ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, art 12.2. (Ya citada).

⁵⁸⁰ Art. 15 del Reglamento de la Inspección de trabajo, aprobado por D. 2122/1971. (Ya citado)

⁵⁸¹ Art. 20 del ROFIT, aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero, (Ya citado).

Inspección de Trabajo, que realice labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales⁵⁸².

La colaboración pericial y asesoramiento técnico por parte de funcionarios técnicos en materia de prevención de riesgos laborales, dependientes de las Comunidades Autónomas, con capacidad para llevar a cabo actuaciones de comprobación y formulación de requerimientos, les habilitaba para que quedase constancia de estas en el Libro de Visitas de la Inspección, si bien debía mencionarse la condición de "técnico habilitado"⁵⁸³.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común (RJPAC) había impulsado la utilización por las Administraciones Públicas de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias⁵⁸⁴.

En desarrollo de esta y para su aplicación, la Dirección General de la Inspección, en su condición de Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dictó sendas Resoluciones sobre el Libro de Visitas de la Inspección. La primera, de 11 de abril de 2006 por la que creaba el Libro de Visitas electrónico y se establecía un nuevo formato para el libro de visitas convencional⁵⁸⁵. La segunda, de 25 de noviembre de 2008⁵⁸⁶, dictada en aplicación de lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley 11/2007⁵⁸⁷, que reconocía el derecho de los ciudadanos a relacionarse mediante medios electrónicos con las Administraciones, establecía la posibilidad de sustituir el Libro de Visitas por el alta en la aplicación informática del Libro de Visitas electrónico.

Estas modificaciones se tradujeron en el texto reformado de la Ley Ordenadora de la Inspección de 1997, en la que se establece que: "*La Autoridad Central*

⁵⁸² Art. 9.2 y 3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales. BOE núm. 269, del 10.

⁵⁸³ Art. 67 del ROFIT, modificado por el RD 689/2005, de 10 de junio, para regular la actuación de los técnicos habilitados en materia de prevención de riesgos laborales. BOE núm.149, del 23.

⁵⁸⁴ Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común. BOE núm. 285, del 27. Art. 45.

⁵⁸⁵ BOE núm. 93, de 19 de abril.

⁵⁸⁶ BOE núm. 290, de 2 de diciembre.

⁵⁸⁷ Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. BOE núm. 150, del 23.

de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social pondrá a disposición de las empresas, de oficio y sin necesidad de solicitud de alta, un Libro de Visitas electrónico por cada uno de sus centros de trabajo, en el que los funcionarios actuantes, con ocasión de cada visita a los centros de trabajo o comprobación por comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas que realicen, extenderán diligencia sobre tal actuación”⁵⁸⁸.

La vigente Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social al regular las modalidades y documentación de la actuación inspectora, establece: *“Los funcionarios actuantes extenderán diligencia por escrito de cada actuación que realicen con ocasión de las visitas a los centros de trabajo o de las comprobaciones efectuadas mediante comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas.*

Mediante Orden del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social se determinarán los hechos y actos que deban incorporarse a las diligencias, su formato y su remisión a los sujetos inspeccionados, teniendo en cuenta que, en lo posible, se utilizarán medios electrónicos y que no se impondrán obligaciones a los interesados para adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias”⁵⁸⁹.

La Orden ESS/1452/2016, de 10 de junio⁵⁹⁰ llevó a cabo la regulación del contenido de dichas diligencias.

El recorrido efectuado a lo largo de más de 120 años atestigua que el Libro de Visitas ha representado un elemento esencial para documentar la actuación inspectora, y que, al ser considerado uno de los elementos más característicos del Cuerpo y Sistema de la Inspección de Trabajo, como ocurre con la tarjeta identificativa, se ha procurado su utilización exclusiva. Por último, a pesar de su antigüedad, ha sido capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías para ganar en simplicidad, reducción de costes y eficacia.

⁵⁸⁸ Art. 14.3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, según la redacción dada por el art. 40 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre. BOE núm. 233, del 28, desarrollada por la O. ESS/1452/2016, de 10 de junio por la que se regula el modelo de diligencia de actuación de la ITSS. BOE núm.220, de 12 de septiembre.

⁵⁸⁹ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, del 22, art. 21. 6. Párrafo segundo.

⁵⁹⁰ BOE. Núm. 220, de 12 de septiembre.

5.3.2. La noticia.

Los Inspectores del Servicio del Trabajo desarrollaban su función en los centros de trabajo, es decir, fuera de las dependencias administrativas, por lo que era imprescindible tener información precisa de su actividad.

El Manual del Inspector de Trabajo de 1918 dispone "*La demostración de cuantos trabajos realice el Inspector se hará mediante la Noticia de los servicios efectuados, extendiéndola ... con todo detalle*"⁵⁹¹.

El Manual considera a la noticia como el documento más importante del servicio, debiendo aplicar el Inspector a su redacción el mayor cuidado. Esta especial valoración de la noticia, de la que se acompaña un modelo -Formulario nº 12- debe reflejar el contenido de los distintos servicios mensuales realizados.

El contenido del formulario contenía un resumen tanto de la actividad desarrollada: número de visitas, origen de estas, clases de industrias y número de centros de trabajo visitados, actas levantadas y el resto de las actividades realizadas.

La noticia cumplía una triple función. La primera, aunque no la más importante, era el conocimiento de la actividad realizada por cada una de las personas que integraban el servicio y que servía de justificación a la percepción de las retribuciones correspondientes.

La segunda función que debían llevar a cabo los inspectores, tenía una dimensión colectiva, consistente en recoger datos de carácter estadístico laboral, relativos tanto a los trabajadores como a las industrias, con objeto de formar, en sus diferentes niveles territoriales, el "censo industrial" de España.

En último lugar, los inspectores debían conservar las noticias mensuales con objeto de elaborar a final de año la Memoria anual de la actividad realizada, así como una valoración de su actividad. La Memoria, "*suma de dichas juiciosas observaciones, hechas en el ambiente de la fábrica y tamizadas por la técnica, ha de ser: para el Instituto, manantial fecundo de información; para el*

⁵⁹¹ Manual del Inspector del Trabajo. Instrucción VII. Art.58. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Madrid 1918 Sobrinos de la Sucesora. De M. Minuesa de los Ríos, p. 37.

*Inspector, ejecutoria de servicios, campo abierto a la prueba de su talento y medida cierta de sus aptitudes para el' cargo que desempeña*⁵⁹².

Esta práctica se ha mantenido a lo largo del tiempo. El Reglamento del Cuerpo de la Inspección de Trabajo en 1940 la formula en términos muy parecidos a los originarios: *"De toda visita de inspección, el funcionario que la realice conservará constancia que acredite y justifique el servicio prestado. Archivará la ficha correspondiente a la industria visitada, copia del acta de infracción levantada a la Empresa, copia de la propuesta de sanción y aquellos otros datos o referencias que estime necesarios o convenientes para la formación de un buen servicio estadístico, que ha de afectar singularmente a la clasificación de Empresas y trabajadores por ramas de producción y profesiones*⁵⁹³.

Con el paso del tiempo, alguna de estas funciones, en particular la formación de la estadística, fueron conferidas a organismos especializados, pero tanto la "noticia" individual como la realización de una Memoria anual de la Inspección, basada en parte en la actividad individual de los inspectores, se han mantenido a lo largo de la historia y cuentan con el respaldo de los artículos 19 y 20, respectivamente, del Convenio 81 de la OIT.

El ROFIT, regulación reglamentaria actual de la actuación inspectora, no se refiere nominativamente a la noticia, sino que alude a la emisión de *"un informe comprensivo del resultado de la actuación encomendada una vez finalizada"*⁵⁹⁴, lo que no excluía la cumplimentación de un formulario, coloquialmente denominado "quiniela", en el que se reflejaba una información no muy diferente a la consignada en la noticia originaria.

La determinación de las materias y los resultados obtenidos como consecuencia de una actuación inspectora, constituyen la base para la valoración de las órdenes de servicio a efectos de determinar la puntuación correspondiente, al tiempo que nutre la base de datos para los distintos informes que de forma periódica suministra el sistema.

⁵⁹² Ib. 3ª Memoria Anual. Art. 68

⁵⁹³ Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, aprobado por D. de 13 de julio de 1940. . Art. 52. (Ya citado)

⁵⁹⁴ Art. 23.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT). (Ya citado).

5.4. El programa de visitas: los itinerarios de inspección.

Una de las primeras dificultades a las que debió enfrentarse el Servicio de Inspección del Trabajo fue la organización de las visitas a las empresas, ya que los centros de trabajo a visitar se hallaban fuera del domicilio de los inspectores, en el que, como funcionarios, tenían el deber de residir.

Desde el primer Reglamento para el Servicio de Inspección de Trabajo se establece su competencia para efectuar las visitas a las empresas radicadas en cualquier punto de la demarcación de su categoría, regional o provincial.

Esta facultad, que obviamente no poseían las Juntas Locales de inspección constituye una de las instituciones de la Inspección de Trabajo con mayor solera, y en la que mejor se refleja el espíritu que animaba a los creadores de la Inspección, aunque también es cierto que no ha sido ajena a las dificultades en su regulación.

Cuando, como ocurría en los inicios, el número de inspectores era escaso y las demarcaciones territoriales muy amplias, la necesidad de inspeccionar centros de trabajo lejanos dio paso a efectuar, más que desplazamientos diarios, verdaderas *"excursiones de inspección"*⁵⁹⁵, con duración habitual de entre 12 y 24 días, dando lugar a la aparición de la práctica de agrupar las visitas, creando itinerarios de inspección⁵⁹⁶.

Una idea del volumen de actividad realizada mediante los itinerarios queda reflejada en la Memoria de la Inspección de 1907. Sirva como ejemplo que el Inspector Regional de Madrid llevó a cabo ese año cuatro itinerarios, durante los que visitó 371 centros de trabajo, en 30 localidades, recorriendo un total de 3.041 Km. – en ferrocarril- y 193 Km., por carretera, empleando 58 días, frente a sólo 33 visitas en la ciudad; actuaciones realizadas todas ellas por propia iniciativa⁵⁹⁷.

La realización de los itinerarios de inspección estaba sujeta a diversas limitaciones, no sólo las geográficas, al estar constreñidas a los límites de

⁵⁹⁵ Art. 32 del Reglamento.

⁵⁹⁶ *"Remitir al Inspector regional: a) Itinerarios de sus viajes cada vez que salgan a inspeccionar, para saber siempre el punto donde se encuentran"* Art. 9.º 1.º a) del mismo Reglamento.

⁵⁹⁷ Memoria del Servicio de Inspección en 1907. Madrid 1908 Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos p. 22

la demarcación, sino de naturaleza administrativa. Desde el punto de vista operativo, antes de programar los itinerarios, debía confeccionarse el “programa de visitas”, matriz de aquellos, sobre la base de “un estudio general y estadístico de las principales industrias y fábricas del respectivo termino geográfico”⁵⁹⁸.

La otra limitación establecida era la asignación de fondos que, como límite superior, establecía el Instituto de Reformas Sociales (IRS) para la realización de itinerarios en cada región, lo que determinaba tanto el número como la duración y amplitud de los desplazamientos.

Dado que, como es habitual, los fondos asignados no solían responder a las necesidades y demandas, las Instrucciones recogen unas detalladas reglas para mejorar la eficiencia: *“preferentemente han de plantearse de forma circular, de manera que: partiendo de la residencia del Inspector y marchando en cierto sentido cíclico, resulten aquéllas (localidades) recorridas según una curva que se cierre en el punto de partida”*⁵⁹⁹. En caso de que por la inexistencia de la red de comunicaciones no pueda llevarse a cabo un itinerario circular se optará por un sistema radial, procurando extender el radio al máximo con la finalidad de economizar en tiempo y dinero.

El art. 5º del Reglamento de la Inspección del Trabajo de 1906 reconocía el derecho de los inspectores a percibir, además del sueldo, *“cantidades en concepto de dietas ...cuando salga de su habitual residencia...siéndole también abonados los gastos de locomoción correspondientes”*.

Al ser compensados los gastos derivados del desplazamiento, el mismo Reglamento prohíbe a los Inspectores *“aceptar la hospitalidad que les sea ofrecida por los industriales o comerciantes sujetos a su vigilancia, ni aceptar de estos regalos de ninguna clase”*⁶⁰⁰.

La trascendencia de los “itinerarios” queda puesta de relieve en dos requisitos: una vez autorizados e iniciados no podían suspenderse sin autorización superior, salvo por causa de fuerza mayor, ni podían llevarse a cabo durante

⁵⁹⁸ Apartado IV. Del programa de visitas. Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio de 1 de julio de 1910. Art. 30. Madrid 1910 Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos p.15

⁵⁹⁹ Id. art. 38, p.17.

⁶⁰⁰ Art. 22 del Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo de 1906, (ya citado).

los periodos electorales⁶⁰¹, debiendo ser notificada la presencia del Inspector, al alcalde, y, en su caso, al Gobernador civil.

La práctica de itinerarios se ha mantenido constante a lo largo del tiempo, aunque su regulación ha experimentado variaciones y, con la facilidad para efectuar los desplazamientos, su regulación ha ido perdiendo de forma progresiva relevancia dentro del sistema, aunque su retribución no ha sido objeto de una regulación general normalizada hasta fecha muy reciente.

En el Reglamento de las Delegaciones de Trabajo de 1932 se descentraliza y resta trascendencia a los itinerarios de inspección, confiriendo la competencia para su determinación a los Delegados de Trabajo⁶⁰², que también estaban habilitados para realizar visitas.

En el Reglamento de 1940, los itinerarios se establecen en cada Inspección Provincial dentro de las competencias organizativas de la Jefatura y son comunicados al Servicio Central de Inspección para su aprobación⁶⁰³.

La Ley sobre ordenación de la Inspección de Trabajo de 1962 no contiene ninguna disposición específica al respecto sino una mera remisión a la legislación general de funcionarios públicos.

Sin embargo, sus Reglamentos de desarrollo vuelven a contemplar de forma explícita esta especificidad de la actuación inspectora: *"los funcionarios de la Inspección de Trabajo están sujetos al deber de residencia, sin perjuicio de los desplazamientos que hayan de efectuar para el cumplimiento de los itinerarios aprobados o para la ejecución de órdenes y servicios encomendados por la Superioridad"*⁶⁰⁴.

En cuanto al procedimiento se establece con carácter permanente el esbozado con anterioridad, es decir, corresponde a los jefes de las Inspecciones

⁶⁰¹ Id. art. 52 p. 20

⁶⁰² Art. 31. 8º del D. de 23 de junio de 1932, aprobando el Reglamento para la ejecución de la ley de 13 de mayo del año actual, estableciendo las Delegaciones provinciales de Trabajo. Gaceta del 24

⁶⁰³ Arts. 29 a) del D. de 13 de julio de 1940, por el que se aprueba del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo. BOE de 10 de agosto.

⁶⁰⁴ Art. 33 del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, aprobado por el D. 2121/1971 de 23 de julio. (Ya citado)

Provinciales remitir a la Inspección Central las propuestas de itinerarios para la realización de servicios fuera de la residencia de los Inspectores y las cuentas justificativas de los mismos⁶⁰⁵, y a ésta, tramitar dichas propuestas e informar las cuentas justificativas de la inversión de fondos librados para tal fin⁶⁰⁶.

La realización de itinerarios guarda relación con las órdenes de servicio que reciba el inspector o subinspector y aunque habitualmente el ámbito de actuación de cada uno está asociado a una zona geográfica, la decisión sobre la fecha y el recorrido del itinerario es individual, ya que resulta excepcional que exija pernoctar fuera del domicilio, utilizándose como módulo para el reembolso de gastos el tiempo empleado y los kilómetros recorridos.

Análogo planteamiento se recoge en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo (ROFIT) del año 2000, con la peculiaridad de que las Jefaturas Provinciales no solo han de formular las propuestas de gastos por dietas y locomoción, sino que han de revisarlas y remitir las cuentas justificativas⁶⁰⁷.

Los Estatutos del Organismo Autónomo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que derogan la organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social establecida en el ROFIT, mantienen, sin embargo, sin variaciones las competencias de los jefes de Inspección en relación con los itinerarios⁶⁰⁸.

La compensación de los gastos originados por la realización de las visitas de inspección, tanto dentro de la propia localidad como en itinerario, constituía desde al menos finales del siglo pasado una cuestión que carecía de un marco jurídico adecuado para su regulación, ya que tanto la vieja normativa de 1988 sobre indemnizaciones por razón del servicio que excluía las actividades realizadas dentro del término municipal del domicilio o las que se realizasen por propia iniciativa del funcionario actuante⁶⁰⁹, como su actualización en

⁶⁰⁵ Art. 31.10 del Reglamento de la Inspección de Trabajo, aprobado por D.2122/1971, de 23 de julio. (Ya citado)

⁶⁰⁶ Id. Art. 28.16.

⁶⁰⁷ Art. 53.2 del ROFIT, aprobado por RD 138/2000, de 4 de febrero. (Ya citado).

⁶⁰⁸ Art. 30.2.j) de los Estatutos del organismo autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aprobados por RD 192/2018, de 6 de abril. BOE núm. 85, del 7.

⁶⁰⁹ RD 236/1988, de 4 de marzo. BOE núm. 68 del 19, art. 3º, 1 y 3.

2002⁶¹⁰, que se centraba en la regulación de las comisiones de servicio, estableciendo con precisión y detalle los diversos conceptos a indemnizar, distinguiendo entre "dieta" y "gastos de viaje", confirmaba que persistían discrepancias entre la normativa y la compensación de los gastos derivados de las visitas de inspección.

La propia norma abría la posibilidad de que *"aquellos servicios que estén retribuidos o indemnizados por un importe igual o superior a la cuantía de la indemnización que resultaría por aplicación del presente Real Decreto"* no tuviesen la consideración de comisiones de servicio y se continuasen percibiendo indemnizaciones por el servicio, aunque regulando la forma en que se produciría la aprobación del régimen de resarcimiento⁶¹¹.

En consecuencia, se mantenía un sistema de retribución de las "salidas", que buscaba compensar los gastos originados, habitualmente derivados de la utilización del vehículo particular del actuante y en ocasiones los gastos de manutención, cuando la jornada se prolongaba más de medio día. Esta situación pasó de ser fijada por las Jefaturas de Inspección a basarse en la declaración individual de cada actuante, que buscaba acomodar el número de visitas, kilómetros recorridos y duración de las visitas a las cantidades compensatorias previstas.

Finalmente, ante el reconocimiento de la inadecuación de la regulación general para el resarcimiento de los gastos derivados de las visitas de inspección, la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones dictó una Resolución, de fecha 3 de junio de 2021, por la que se aprobaba, en base a lo previsto en la disposición adicional sexta del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo⁶¹², sobre indemnizaciones por razón del servicio, un régimen específico de resarcimiento de los gastos que se derivasen de las visitas giradas por el personal del OEITSS en el ejercicio de la función inspectora, a la que se refiere el artículo 19 de la LOITSS/2015.

La Resolución consideraba que el personal investido de la función inspectora desarrollaba sus cometidos mediante la realización de forma habitual y

⁶¹⁰ RD 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. BOE núm. 129, de 30 de mayo.

⁶¹¹ Ib. art.3.2. y Disposición Adicional Sexta.

⁶¹² BOE núm. 129, de 30 de mayo de 2002.

sistemática de visitas de comprobación a los centros de trabajo en el territorio al que extiendan su competencia. Y, por ello, las visitas que realizan los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores Laborales no constituyen cometidos especiales de carácter circunstancial o excepcional, como exige el artículo 3 del citado Real Decreto 462/2002 que se había venido aplicando hasta entonces, ya que correspondían al cometido normal de su actividad.

No obstante, sería de aplicación lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, en los siguientes casos:

- a. Cuando los desplazamientos se realicen a centros de trabajo ubicados en términos municipales de provincias o islas diferentes a la provincia o isla correspondiente al del puesto de destino del actuante.
- b. Cuando se trate de desplazamientos que requieren del abono de gastos de alojamiento.
- c. Cuando los desplazamientos tengan únicamente por objeto atender citaciones para comparencias en sede administrativa de empresas o trabajadores, en municipio distinto de aquel en que el funcionario tenga el puesto de destino.

La Resolución consideraba que existían tres tipos de desplazamiento

- Desplazamiento fuera del municipio de destino: los centros de trabajo visitados en la jornada se encuentran todos en municipios distintos al de destino del funcionario de inspección.
- Desplazamiento en localidad de destino: los centros de trabajo visitados en la jornada se encuentran todos en el término municipal de destino del funcionario de inspección.
- Desplazamiento Mixto: El realizado en la misma jornada de trabajo, con visitas dentro y fuera del término municipal de destino.

En cuanto al primer supuesto, se resarce mediante una cantidad fija por las visitas realizadas durante una jornada ordinaria de trabajo, que depende de dos factores: número de centros de trabajo visitados y número de kilómetros recorridos, calculándose la distancia física desde la sede de la inspección

al centro o centros de trabajo visitados como del viaje de vuelta al lugar de destino. Y si se visitan varios municipios se incluye la distancia entre ellos y la vuelta desde el municipio de la última visita al lugar de destino.

La cantidad establecida se considera que resarce cualquier gasto ocasionado por el funcionario debido al desplazamiento, incluidos los de aparcamientos, peajes y kms. recorridos en el municipio o municipios donde se encuentran los centros de trabajo visitados. Comprende también la puesta a disposición del vehículo y los posibles gastos de manutención.

Si se trataba de desplazamiento en la localidad de destino se establecía el abono de una cantidad global por jornada ordinaria de trabajo atendiendo a dos factores: número de habitantes de la población de que se tratase y número de centros de trabajo visitados. Esa cantidad global resarce cualquier gasto ocasionado en concepto de gastos de desplazamiento, incluidos aparcamientos y la puesta a disposición del vehículo. Finalmente, también se establecían reglas para el caso de que se tratase de desplazamientos mixtos.

El acuerdo de la CECIR fija dos reglas de la máxima trascendencia para la sostenibilidad del modelo. Por una parte, establece en el punto sexto la actualización del importe, acomodándolo a la revisión general del Decreto de indemnizaciones por razón del servicio, se entiende que se aplicará el mismo porcentaje de incremento, aunque no todos los conceptos son homologables.

El punto segundo del acuerdo "*Límite global por los gastos de resarcimiento*" establece que el crédito global vendrá fijado en cada presupuesto anual, lo que obligará a la Dirección del Organismo a conseguir una dotación suficiente para financiar el programa de visitas que sea necesario realizar con vistas a la consecución de los objetivos fijados, o reducir el número de desplazamientos para no incurrir en déficit de retribución, especialmente en un contexto de incremento de efectivos y la tendencia a que el programa de visitas y la cuantía de la compensación se mantengan estables.

La Resolución de la CECIR facultaba a la Dirección del OEITSS para establecer los criterios para la aplicación, desarrollo y control del sistema que aprobaba la

misma, la cual dictó una Resolución de 18 de enero de 2022, estableciendo la entrada en vigor del nuevo sistema para el 1 de febrero de 2022 ⁶¹³.

A pesar de que los itinerarios de inspección han perdido en la actualidad algunos de los rasgos, en cierto modo épicos, que se les atribuía en los orígenes de la Inspección, mantienen sus peculiaridades y con la última regulación se ha recuperado el sentido de que sigue siendo un instrumento sujeto al control de las Jefaturas, sin que quepa atribuir a los actuantes otra responsabilidad que las de realización y justificación de las visitas.

⁶¹³ Resolución de la Dirección del Organismo Autónomo OEITSS por la que se establecen criterios para la aplicación, desarrollo y control del sistema de resarcimiento de los gastos que se deriven de las visitas giradas por el personal con funciones inspectoras, aprobado por Resolución de la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones de 3 de junio de 2021. (No publicada)

nización

spección

abajo

Capítulo III

La organización de la Inspección de Trabajo

LA ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCION DE TRABAJO: del servicio de inspección de trabajo (1906) al sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social (1997-2015).

1. La ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad social

1.1 Objetivos de la Ley 42/1997: el nuevo "Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

La exposición de motivos de la LOITSS/97 puso de manifiesto la necesidad de actualizar la ordenación de la ITSS, no solo por las disfuncionalidades nacidas del transcurso del tiempo, sino también porque se venía produciendo una situación de coexistencia de la franquista LOIT/62 con el sistema constitucional de derechos y libertades.

La articulación unitaria en 1962 se produce, siguiendo al preámbulo, en el marco de un modelo autoritario de ordenación de las relaciones laborales y sociales que contempla la intervención del Estado como pieza básica del sistema institucional, hoy sustituido por la CE/78.

La LOITSS/97 perseguía, según señala también su preámbulo, perfeccionar *"la adecuación con el sistema constitucional de derechos y libertades, del que es expresivo el perfeccionamiento del marco jurídico de garantías a los sujetos a la actividad inspectora..."*. En palabras de MINONDO SANZ, J., esta norma *"se esforzó en reafirmar las garantías jurídicas de los ciudadanos ante la Inspección"*, y continuaba señalando que *"Estas medidas venían a reforzar la fundamentación democrática en la acción confiada a la ITSS, aunque también le ha traído un grado de mayor exigencia en sus actuaciones, tanto en la fase comprobatoria como ante el procedimiento sancionador y liquidatorio"*⁶¹⁴.

Algunas muestras que señala son: la inviolabilidad del domicilio aunque coincida con un centro de trabajo y la notificación de la presencia de la Inspección (art. 5.1); preservación del derecho a la intimidad de la persona(art. 9.3); garantía

⁶¹⁴ MINONDO SANZ, J. Director General de la ITSS e impulsor de la LOITSS/97 *"Las razones de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997"*. Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pág.286 y 287. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2006.

del secreto profesional y reglamentación de la colaboración especial del art. 11.2; deber inspector de secreto y discreción en lo que se compruebe, y en el deber de abstención cuando concurren causas para ello(art. 12); proscripción de las denuncias anónimas o sin fundamento (art. 13); limitación de la duración de las actuaciones comprobatorias (art. 14.2; consignación del resultado de la actuación en el Libro de Visitas (art. 14.3); el procedimiento sancionador y de liquidación de cuotas, con las garantías constitucionales, que se anuncia en la DA 4ª 1); limitación de la presunción de certeza de las constataciones de los funcionarios a los hechos comprobados, y aplicación del principio de contradicción de los mismos mediante prueba en contrario (DA 4ª 2), a lo que han de añadirse las garantías generales que asisten a los ciudadanos ante la Administración, y, por supuesto, la posterior revisión por los órganos de Justicia (arts. 24 y 106 CE/78)⁶¹⁵.

A su vez, la concepción política imperante en 1962, señalaba también el preámbulo, con la nueva organización territorial del Estado también surgida de la CE/78. Por lo que con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes públicos era necesario configurar la actividad inspectora, como propia de un sistema integrado y coherente con el modelo constitucional que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes públicos.

Por lo demás, según indicaba MINONDO SANZ, J, habían aparecido unas normas que generaban un riesgo de ruptura de la ITSS, cuando menos funcional: La Ley 11/1994, de 23 de marzo⁶¹⁶, que introduce en una DA 3ª de la LISOS/88 la posibilidad de adscripción orgánica y funcional de funcionarios de la ITSS a las Administraciones Autonómicas, y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre⁶¹⁷, que crea unidades de inspección en materia de Seguridad Social dependientes de la TGSS.

Diez años después de aprobarse la LOITSS/97, también se alertaba por GONZALEZ DE LENA, F., sobre la situación y de que quizás fuera necesario adoptar decisiones críticas, seguramente pensando en posibles traspasos del

⁶¹⁵ Op. Cit. en nota nº 281, pág. 127.

⁶¹⁶ BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994. Modifica determinados artículos del ET, de la LPL/90 y de la LISOS/88.

⁶¹⁷ BOE 313, de 31 de diciembre de 1994.

servicio público de Inspección a las comunidades autónomas,,: *"La Inspección es un elemento de un sistema complejo, como es el de la aplicación de las normas laborales y la gestión de los Sistemas de Seguridad Social, complejo por la diversidad de materias que lo componen y por la diversidad de sujetos e instituciones que en él confluyen. Esta complejidad genera entrecruzamientos, en el terreno jurídico, en el de la dinámica de las relaciones laborales e incluso en el de la relación entre Poderes del Estado y Administraciones o poderes políticos dentro del Estado"*⁶¹⁸.

Además de lo anterior, MINONDO SANZ, J., señalaba sobre las principales razones de la actualización de la ordenación de la Inspección, las siguientes⁶¹⁹:

- Reducción del intervencionismo administrativo.
- Incremento de la judicialización de las controversias laborales.
- Los sindicatos asumen plenamente la defensa de la protección de los intereses de los trabajadores, con la CE/78 y la Ley Orgánica de Libertad Sindical de 1985, que los incorpora a la estructura institucional del Estado.
- Mayor desarrollo y complejidad del Sistema de Seguridad Social e incremento importante del número de personas cotizantes.
- Cambios internos de la ITSS con reducción de competencias de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y creación del cuerpo de Controladores Laborales.
- Alteración de las reglas de la organización interna.
- Efectos directos de la CE/78 y sus principios constitutivos que consagran las garantías básicas de los ciudadanos en el marco de sus relaciones con la Administración.
- Necesidad de actualización y modernización de la ITSS ante la profunda transformación social en todos los órdenes.

⁶¹⁸ Op. Cit en nota nº 297, pág. 31.

⁶¹⁹ Op. Cit en nota nº 616, pág. 273 y ss.

La reducción del intervencionismo administrativo también se consideraba por GONZALEZ DE LENA, F. como un factor de cambio de la actividad inspectora, que ponía de manifiesto la influencia de la evolución del Derecho del Trabajo y de las relaciones laborales en el cuarto de siglo de vigencia de la Constitución Española, apreciando una reducción relativa del papel de la legislación en favor de la autonomía colectiva y también de la autonomía individual, y sobre todo, un fortalecimiento de los poderes empresariales condicionados en su ejercicio a la información y consulta o, en su caso, al acuerdo de la representación de los trabajadores, al margen de las autoridades laborales⁶²⁰.

Por tanto, la ITSS se enfrentaba a una de estas dos opciones, ambas constitucionalmente viables, en palabras de MINONDO SANZ, J., "*...una solución fragmentadora en sus posibles variantes, con cada segmento de la Inspección en cada uno de los poderes públicos con titularidad competencial, o bien un sistema de unidad institucional respetuosa con el orden de competencias del ordenamiento fundamental*"⁶²¹.

La LOITSS/97 "*define un sistema institucional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se asienta conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración institucional*"⁶²².

Aunque el título de la Ley hace referencia a que la ordenación es de la ITSS, el Capítulo I de esta sí se refiere al "Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

El Sistema de la Inspección concebido por la LOITSS/97, consecuentemente, se asienta materialmente sobre cuatro pivotes básicos, señala MINONDO SANZ⁶²³:

- Un modelo constitucional de competencias compartidas y concurrentes entre el Estado y las Autonomías.
- Unos cuerpos de funcionarios públicos, con habilitación nacional y en régimen de doble dependencia.

⁶²⁰ Op. Cit. en Nota nº 297, pág. 22.

⁶²¹ Op. Cit. en Nota nº 616. Pág. 277.

⁶²² Exposición de motivos LOITSS/97.

⁶²³ Op. Cit. en Nota nº 281, Pág. 163.

- Unos órganos de colaboración y participación en la dirección del entramado institucional del Sistema.
- Una organización operativa y de gestión jerarquizada, encabezada por su Autoridad Central e integrada por un conjunto orgánico.

El art. 1 de la LOITSS/97 establece la definición y el objeto del Sistema de la Inspección de Trabajo. En cuanto a la primera señala que es el conjunto de los siguientes elementos que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajos de extranjeros, y de cuantas otras materias le sean atribuidas:

- Principios legales
- Normas
- Órganos
- Funcionarios
- Medios materiales

En cuanto al objeto del sistema de ITSS, la LOITSS/97⁶²⁴ señala que es un servicio público al que corresponde ejercer las siguientes funciones:

- Vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social en las materias señaladas en el apartado 1, y exigir las responsabilidades pertinentes.
- Prestar asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias.

Se ha resaltado por GONZALEZ DE LENA, F., que *"La Inspección es un servicio público, y lo es en su sentido más estricto o limitado de servicio a los ciudadanos, de titularidad pública. Y aquí el matiz estaría en que, en las categorías administrativas clásicas, la noción de servicio público remite, usualmente,*

⁶²⁴ Art. 1 apartado 2.

a las actividades de prestación de servicios a los ciudadanos, en el sentido más económico del sector servicios, mientras que la actividad inspectora, cuando tiene una conclusión o derivación de exigencia de responsabilidades, se presenta como manifestación de una potestad administrativa de naturaleza bien distinta, como es la sancionadora" aunque deba matizarse, señala el propio GONZALEZ DE LENA, que *"la Inspección no ejerce la potestad sancionadora, ni en su plenitud, porque no impone las sanciones que cierran el procedimiento"*. Sin embargo, se debe matizar por nuestra parte que no se pueden obviar los supuestos en los que las Jefaturas de Inspección o de Unidades Especializadas de Seguridad Social sí tienen competencias sancionadoras o resolutorias en actos de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, como analizamos en el capítulo II.2.2.2.2 d).

En todo caso, concluye GONZALEZ DE LENA, sin perjuicio de que la ITSS también lleva a cabo una intervención pública en ámbitos contractuales, en los que actúa para hacer efectivos los derechos de una de las partes del contrato, y la actuación de vigilancia aparece así como un servicio a los ciudadanos para facilitar el ejercicio de sus derechos laborales, *"...la noción de servicio público, y la actividad de vigilancia del cumplimiento de normas, nos remiten al ámbito del Derecho Público, al de la actividad institucional de control del cumplimiento de deberes públicos"*⁶²⁵.

1.2 Definición del sistema de ITSS

1.2.1 Definición del Sistema. Principios legales.

En cuanto a los elementos que constituyen el Sistema, y comenzando por los principios legales, al contrario de lo que ocurre, como veremos, con la posterior LOITSS/2015, la LOITSS/97 no los enumera en el artículo 1, pero se desprenden del propio artículo y del resto de su articulado.

A. Principios constitucionales de afectación a la ITSS.

Así, se señala⁶²⁶ que las funciones de la ITSS que se recogen en el mismo se realizarán de conformidad con los principios del Estado Social y democrático

⁶²⁵ Op. Cit, en Nota nº 297, pág. 14.

⁶²⁶ Art. 1.2.

de derecho que consagra la CE de 1978. Mas precisión se contiene en el art. 28 del RD 138/2000, que al referirse a los principios ordenadores del funcionamiento de la ITSS y respecto de la programación de objetivos para la acción inspectora, señala que programará su actuación según los objetivos que determinen las autoridades competentes, y funcionará con sujeción a los principios de concepción institucional única e integral y a los establecidos en el art. 103 CE/78, es decir, "eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación".

También hay referencia a los principios constitucionales de eficacia y jerarquía en el ROFIT⁶²⁷ que, al referirse a los deberes de los inspectores y subinspectores, precisan que deben servir a los intereses generales y actuarán de acuerdo con dichos principios, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con sujeción a los criterios técnicos y directrices establecidos por las autoridades competentes (art.9). Tal regulación fundamenta también la adecuación de la actividad inspectora a los programas de objetivos generales y territoriales, a los que deberá sujetarse la iniciativa de los inspectores de trabajo⁶²⁸.

B. Principios contenidos en convenios internacionales sobre Inspección de Trabajo suscritos por España.

La LOITSS/97⁶²⁹ también exige que las funciones de la ITSS sean acordes con los Convenios números 81 y 129 de la OIT, de los que cabe destacar, que la situación jurídica y condiciones de servicio de los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social deben garantizar su independencia técnica, objetividad e imparcialidad⁶³⁰.

No sólo se refiere a esa independencia frente a cualquier influencia exterior indebida, sino que también les reconoce la autonomía técnica y funcional⁶³¹ (ver capítulos III 1.2.1, en principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo, y III.1.2.4.1, sobre garantías de los inspectores de trabajo y Seguridad Social).

⁶²⁷ Ib. Art. 9

⁶²⁸ Ib. Art. 14.2.

⁶²⁹ Ib. Art.1.2.

⁶³⁰ Ib. Art.2.1.

⁶³¹ Ib.Art.6.

C. Principios generales de la organización del Sistema de la ITSS:

La LOITSS/97⁶³² señala los siguientes:

a) Concepción única e integral del Sistema: La AGE y las CC.AA. que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben organizar el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a dichos principios.

El preámbulo de la LOITSS/97 fundamentaba el carácter integrado del Sistema de la ITSS en que *"...en el marco de los sistemas de protección social, ha de responderse con suficiente eficiencia a su creciente complejidad, que añade nuevas formas de prácticas irregulares y fraudulentas antes desconocidas o de menor incidencia, lo que aconseja el perfeccionamiento y una especialización más exigente de los instrumentos públicos encargados de su control y vigilancia, sin poder desconocerse la íntima conexión de la materia laboral y la de protección social en el plano de la comprobación inspectora..."*.

A ello se puede añadir la necesidad, señalada en el propio preámbulo, apartado "V", *"...de disponer de un instrumento inspector común, coherente con una legislación básica a aplicar también común, que enlaza la necesaria preservación de los principios de solidaridad, de igualdad y de unidad de mercado que consagra nuestra Constitución"*⁶³³.

Lo anterior le permite a MINONDO SANZ, J. señalar que *"...cabe considerar en la LOITSS un profundo calado político, al concebir a la ITSS como instrumento de vertebración social e interterritorial"*⁶³⁴.

Y también considera que la LOITSS/97 se basa en un *"sistema institucional e integrado de Inspección que comparten las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas"*, afirmación que basa en el propio art. 1º de la LOITSS/97, pues el concepto de institución se desprende del conjunto de elementos que lo integra, al que nos hemos referido anteriormente, y la propia exposición de motivos que hace referencia a un "conjunto institucional integrado".

⁶³² Ib. Art. 5.

⁶³³ Preámbulo LOITSS/97, apartado V.

⁶³⁴ Op. Cit en Nota 616, Pág. 279.

Este carácter integrado se pone de manifiesto en distintos aspectos de la LOITSS/97:

1º) El sistema de ITSS dependerá orgánicamente de la Autoridad Central de la ITSS⁶³⁵, y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones. Los funcionarios de dicho Sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependerán funcionalmente, por tanto, de la AGE o de la Autonómica correspondiente, en función de la materia en que actúen⁶³⁶. Tal regulación se completaba con lo previsto en la propia ley, que señalaba que las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, en el desarrollo de su actividad, actuarían en dependencia funcional de la Administración General del Estado o, de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación⁶³⁷.

Con este modelo, en opinión de MINONDO SANZ, J. *"la función inspectora adquiere entidad institucional propia - que antes no tenía-, subsumida sobre las reglas de distribución de competencias, de donde ha resultado un modelo dual (estatal y autonómico), en el que cada actuación inspectora corresponde al Estado o a cada Comunidad Autónoma en función de sus títulos competenciales, precisamente en la línea que ya antes había marcado la jurisprudencia constitucional (SSTC 102/1985, 249/1988, 185/1991, 196/1996)"*⁶³⁸.

2º) La realización de estadísticas, informes y memorias sobre la actuación del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que serán únicos cuando se refieran al ámbito general del territorio del Estado o tengan por destinatario órganos supranacionales o internacionales, competencia de la Autoridad Central de la ITSS.

Lo anterior ha de ponerse en relación con lo previsto en la propia LOITSS/97⁶³⁹, que tras su modificación, llevada a cabo por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre libre acceso

⁶³⁵ Ib.Art. 18

⁶³⁶ Ib. Art. 18.2.

⁶³⁷ Ib.Art. 19.2

⁶³⁸ Op. Cit. Nota nº 616. Pág. 279.

⁶³⁹ Ib.Art. 18.3.2.

a las actividades de servicios y su ejercicio⁶⁴⁰, estableció que correspondía a la Autoridad Central de la ITSS la representación, participación y colaboración administrativa en la Unión Europea y en los restantes ámbitos internacionales en los asuntos relacionados con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

3º) Por otro lado, el carácter integrado se manifiesta, como señalaba el preámbulo de la LOITSS/97, en el carácter del Cuerpo Nacional que la Ley 11/1994, de 19 de mayo⁶⁴¹(art. 25) atribuye al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, sin que por ello se afecten las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las comunidades autónomas, a las que corresponde la titularidad de la potestad sancionadora en tales materias, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la interpretación que por el mismo se hace del alcance de las competencias exclusivas del Estado enumeradas en el artículo 149.1.7ª y 17ª de la CE/78.

Dicha Ley 11/1994 añadió una nueva disposición adicional tercera a la LISOS/88, por la que se establecía el carácter de Cuerpo Nacional al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social a los efectos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico⁶⁴².

Y estableció que, de acuerdo con las CC.AA., se regularían las condiciones de su participación en la selección, formación y perfeccionamiento, así como la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de dicho Cuerpo Superior, e igualmente la adscripción orgánica y funcional de dichos funcionarios a las Administraciones Autonómicas, en el número que de común acuerdo se fijara.

Por su parte, la LOITSS/97⁶⁴³ estableció que la *“participación de las Comunidades Autónomas sobre selección, formación, perfeccionamiento, puestos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se determinará a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Los funcionarios de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberán participar en las*

⁶⁴⁰ Art. 9.4. BOE núm. 308, de 23 de diciembre de 2009.

⁶⁴¹ Art. 25. BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994. Modifica determinados artículos del ET, de la LPL/90 y de la LISOS/88.

⁶⁴² BOE núm. 247, de 15 de octubre de 1983.

⁶⁴³ Art.20.

acciones de formación y especialización que determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y, en su caso, la correspondiente Comunidad Autónoma si así se estableciese de conformidad con el artículo 16, o en el acuerdo suscrito entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma”.

4º) El carácter integrado del Sistema se pone también de manifiesto en la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social llevara a cabo integración y coordinación de los planes de actuación territorial de la ITSS en planes de alcance general⁶⁴⁴.

Además, la LOITSS/97⁶⁴⁵ estableció que la Autoridad Central de la ITSS comunicará a los Presidentes de las Comisiones Territoriales de dicha Inspección los acuerdos o recomendaciones adoptados por la Conferencia Sectorial a que se refiere el artículo 16, los objetivos inspectores en materia de ámbito supraautonómico y los que deriven de directrices supranacionales o afecten a actuaciones inspectoras en materia de competencia compartida, así como las que se establezcan en los acuerdos previstos en el artículo 17 de esta Ley, y los objetivos de inspección previstos para el territorio en materias de competencia estatal, todo ello a efectos de que pueda considerarse en la respectiva programación territorial. Y el presidente de la correspondiente Comisión Territorial debía notificar a la Autoridad Central la programación general establecida para el respectivo territorio y sus modificaciones⁶⁴⁶.

5º) Para garantizar, en todo momento, la necesaria coherencia de actuación de la ITSS y la debida colaboración entre las Administraciones públicas, la LOITSS/97⁶⁴⁷ estableció que por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y por las CC.AA. se facilitarían los datos, documentos, memorias o estadísticas relativos al ejercicio de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de que se dispongan, con arreglo a la normativa aplicable.

⁶⁴⁴ Ib.Art.21.1.

⁶⁴⁵ Ib.Art.2.2.

⁶⁴⁶ Ib.Art.21.2.

⁶⁴⁷ Ib.Art.21.3.

Todo ello forma parte de lo que RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., considera "los delicados equilibrios" que requiere la concepción única e integral del sistema de ITSS⁶⁴⁸.

b) Principios de colaboración, coordinación y cooperación recíprocas de los poderes públicos, que deberán garantizar el ejercicio y la eficacia de las funciones de la ITSS, a través de los siguientes órganos: La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se analizarán más adelante.

D. Principios ordenadores del funcionamiento de la ITSS.

La LOITSS/97⁶⁴⁹ recoge los siguientes principios legales:

a) **Unidad de función**: referida a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, a los que faculta para desempeñar todas las competencias que la ITSS tiene atribuidas, en las distintas materias, sea cual sea la actividad económica de la empresa objeto de inspección. Siendo compatible esta facultad con la especialización funcional que regula también la propia Ley, a la que nos referimos más adelante⁶⁵⁰.

En opinión de MINONDO SANZ, J., "*Tal principio supone que la Ley ordenadora de 1997 continúa inserta en la tradición española de Inspección "generalista", que permite una visión global de un conjunto de cuestiones enlazadas entre sí, y facilita un dispositivo organizativo flexible y con economía de medios, principio que tiene su plasmación en los artículos 3, 4, 5, 8, 15.1, 17.2 y 18 de la Ley 42/1997*"⁶⁵¹.

⁶⁴⁸ "La permanente actualidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". *REVISTA DE RELACIONES LABORALES* N° 2, 2006, PÁGS. 15-28.

⁶⁴⁹ Ib.Arts. 6.1 y 6.2.

⁶⁵⁰ El art. 25 de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, añadió una nueva disposición adicional tercera a la LISOS/88, entonces vigente, en cuyo párrafo tercero se establecía que "*los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, no obstante, su adscripción orgánica y funcional, podrían desarrollar la totalidad de los cometidos que dicho Cuerpo tiene encomendados, cualquiera que fuere la Administración pública a la que estuvieren adscritos*".

⁶⁵¹ Op. Cit. en Nota nº 281. Pag. 165, párrafo tercero.

Como señala GONZALEZ MARTIN, A.: *"las razones que justifican este inmovilismo son de mayor envergadura que los riesgos que el modelo comporta de excesiva concentración como sinónimo de escasa eficiencia"*⁶⁵², que cita las justificaciones que se recogían en la Memoria del anteproyecto de la LOITSS/97, de las que queremos resaltar: *"La concurrencia de múltiples intereses y derechos en el marco de actuación de esta Inspección. En la función de la Inspección de lo Social, la regla general es la concurrencia simultánea de los intereses generales junto a los -a veces contrapuestos- de empleadores y trabajadores y que tal concurrencia se extienda a diferentes materias o áreas funcionales cuya gestión burocrática pueda corresponder a diferentes organismos, e incluso Administraciones, exige una visión integral en el ejercicio práctico de estas funciones inspectoras"*.

En cuanto a la valoración de este modelo "generalista", CALVENTE MENENDEZ, J., considera que *"sin perjuicio de la importante economía de medios y mayor agilidad y eficacia en la prestación del servicio público de Inspección, este modelo hace más difícil la adecuada capacitación y actualización de todos los funcionarios en todos los ámbitos de actuación, razón por la cual se debe dar un especial énfasis a la "especialización funcional interna"*⁶⁵³.

b) Unidad de acto: No hay concreción en la LOITSS/97 del significado de este principio, pero habrá de entenderse que el mismo hace referencia a que las comprobaciones inspectoras en las distintas materias (unidad de función) en las que son competentes inspectores y subinspectores, se pueden realizar en una misma actuación inspectora, sea mediante visita al centro de trabajo o mediante comprobación en los locales de la ITSS, haya o no interrupción temporal, y adoptar las medidas derivadas de la actuación inspectora que procedan, con independencia de a qué Administración estén adscritos orgánicamente, y a qué Administración deban remitir dichas medidas (actas de infracción, Liquidación de cuotas de la Seguridad Social, paralizaciones, requerimientos u otros).

⁶⁵² "La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". *Publicación colectiva sobre las Reformas Laborales de 1997 de la Asociación Española de Iuslaboralistas*, Pág. 227. EDITORIAL ARANZADI, 1998.

⁶⁵³ "La organización, funciones y medios de la Inspección" ,Pág.75. *LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL*, VV.AA., Editorial Aranzadi. 1999.

c) **Especialización funcional.** El art. 6 cita a este principio para señalar que se regula en la propia Ley y que es compatible con los ya señalados principios de unidad de función y de acto.

La LOITSS/97, al referirse a la estructura funcional y territorial de la ITSS⁶⁵⁴, señala que: *“Las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social se estructurarán según criterios comunes, acomodándose en su desarrollo a las características de cada demarcación, de forma que, con aplicación del principio de trabajo programado y en equipo, se establezcan las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación, una de las cuales será la del área de la Seguridad Social que, entre sus cometidos, cumplimentará las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social”.*

A partir de la referencia expresa al área de Seguridad Social, parece claro que la LOITSS/97 vincula las áreas funcionales con los ámbitos para los que el art.3.1 atribuye a la ITSS el cometido de vigilancia de exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos:

- Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.
- Prevención de riesgos laborales.
- Empleo y migraciones
- Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en particular, las relativas a cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales.

No se puede descartar la posibilidad de crear un área funcional para desarrollar los cometidos de prestar asistencia técnica o de arbitraje, conciliación y mediación.

Todo lo referente a las unidades especializadas, constitución, composición y competencias se verá más adelante al examinar el ROFIT.

⁶⁵⁴ Ib. Art.19.1.

Este avance decidido hacia criterios de especialización interna en el seno de una organización generalista se explica por MINONDO SANZ, J. al señalar que *"...la peculiaridad propia de algunos de los campos sometidos al control inspector, y la necesidad de actualización de conocimientos en cada uno de ellos, ha conducido al diseño de estructuras especializadas de base para aquellas materias y territorios en que resulte aconsejable..."*⁶⁵⁵.

El propio autor resume el modelo de Inspección que diseña la LOITSS/97 señalando lo siguiente: *"Nos encontramos, pues, ante una organización generalista, con estructuras propias del principio de especialización funcional, cuyo desarrollo (unidades especializadas y equipos) buscan obtener los beneficios de ambas concepciones, en un intento de síntesis entre ambos modelos de organización, que superen por estéril el artificioso tradicional debate sobre los mismos"*⁶⁵⁶.

E. Principios generales de actuación.

a) **Trabajo programado y en equipo.** La LOITSS/97 hace referencia a estos importantes principios, al señalar que deberán estar presentes y ser tenidos en cuenta al establecer la especialización en la estructura de las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social⁶⁵⁷.

Las primeras referencias y datos referidos a la actividad planificada aparecen en la Memoria anual de 1991, en la que se da cuenta del incremento de actuaciones en "seguridad e higiene en el trabajo" debido fundamentalmente a la programación planificada en esa materia en el sector de la construcción, con campañas especiales en diversas provincias (Barcelona debido a las obras de las Olimpiadas de 1992) Madrid y Sevilla (debido a las obras de la EXPO/92) con inspectores de refuerzo.

También se contienen comentarios en las Memorias de 1992 y 1993, señalando en este año que la planificación es consultada a las CC.AA. con competencia en esa materia, para la planificación específica de la misma en los respectivos territorios.

⁶⁵⁵ Op. Cit. en Nota nº 281, Pag. 165, párrafo tercero.

⁶⁵⁶ Op. Cit. nota nº 281. Pag. 165, último párrafo.

⁶⁵⁷ Ib.Art.19.1.

Y en la Memoria de 1994 se hace referencia a que la actividad planificada va adquiriendo cada vez más peso, sin desatender las demandas individuales y colectivas.

Estas expresiones ("*trabajo programado y en equipo*") reflejan, según MINONDO SANZ, J., la "*voluntad del legislador de abandonar una práctica inspectora individualista y artesanal, para progresar hacia una Inspección modernizada, que actúe en función de los objetivos que se le asigne*"⁶⁵⁸.

Aunque se hace referencia a los principios de trabajo programado y en equipo de manera encadenada, deben tratarse separadamente.

Respecto del trabajo programado, debemos partir del artículo 13, "*sobre Iniciación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*", en el que se señala que la ITSS actuará de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa, o en virtud de denuncia, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen. Es la primera forma de iniciación de las actuaciones, por orden superior, la que guarda relación con el trabajo programado.

Es el ROFIT⁶⁵⁹ el que recoge como uno de los principios generales de la actuación inspectora, que "*La actividad inspectora responderá al principio de trabajo programado, sin perjuicio de la que exijan necesidades sobrevenidas o denuncias*". Y precisa dicho art. que los programas de objetivos serán tanto los "generales", a los que se refiere los arts. 28 y 29, como los territoriales que se regulan en el art. 30.

Se completa por dicho reglamento⁶⁶⁰ la asignación de preeminencia de la actividad programada sobre cualquier otra, al señalar que los funcionarios de la ITSS adecuarán su actividad a dichos programas de actuación, a los que se sujetará la iniciativa de los inspectores, que ha de relacionarse con lo previsto en el art. 22.3 que establece que la misma se debe sujetar a criterios de eficacia y de oportunidad, debiendo acomodarse a la programación vigente en la inspección de su destino.

⁶⁵⁸ Op. Cit nota nº 281, pag. 166, párrafo tercero.

⁶⁵⁹ Capítulo II, art. 14.1.

⁶⁶⁰ Ib. art.14.2.

La programación de actuaciones inspectoras por los responsables nacionales o territoriales de la ITSS ya era posible y se llevaba a cabo en el marco de la LOIT/62, aunque ésta no contenía más referencia al respecto que la recogida en el art. undécimo:

“La Inspección de Trabajo realizará las funciones que le están encomendadas de alguno de los modos siguientes: (...)

Primero.—Por iniciativa propia.

Segundo.—Por orden superior.

Tercero.—A instancia de las Instituciones gestoras de la Seguridad Social.

Cuarto.—A solicitud de la Organización Sindical, en cuyo caso los hechos denunciados deberán ser comprobados dentro del plazo que reglamentariamente se fije.

Quinto.—Como consecuencia de denuncia, queja o petición expresa de Empresas y trabajadores”.

No obstante, es a partir de la LOITSS/97, y sobre todo el ROFIT, que la dimensión del trabajo programado adquiere una gran relevancia. Es el gran salto de la actuación reactiva (como consecuencia de denuncias, accidentes de trabajo, etc) a la preventiva⁶⁶¹, de particular importancia si hablamos de las materias de prevención de riesgos laborales, o lo que la LOITSS/97 denomina ordenación del trabajo y relaciones sindicales. No sólo desde el punto de vista cuantitativo, sino por razón de que la programación de las actuaciones inspectoras no corresponde sólo al Estado, sino también a las Comunidades Autónomas.

La LOITSS/97 solo hace referencia a este principio en el art. 19 que ya hemos señalado, y en el art. 17.2 se refiere a conceptos como: *“objetivos y programas de actuación ordinaria”* de la ITSS en sus distintas áreas funcionales, *“programas de interés autonómico o estatal”*, y en el art. 21 a *“planes de*

⁶⁶¹ El preámbulo de la LOITSS/97 (apartado III) resaltaba ese extremo al destacar que la Inspección estaba *“...cada vez más obligada a planificar y programar sus actividades en campos de creciente complejidad y extensión, como es el caso de la Seguridad Social, superando la mera actividad derivada de las denuncias o reclamaciones de los interesados”*.

actuación territorial", *"planes de alcance general"*, *"los objetivos inspectores"*, *"programación territorial"* y *"programación general"*, lo hace en referencia a las relaciones entre las AA.PP., estatales y autonómicas en materia de ITSS. Es posteriormente el RD 138/2000 el que desarrolla la Ley en materia de programación de actuaciones inspectoras, a lo que nos referimos más adelante.

En el año 1997 comenzó a implantarse el trabajo programado mediante la definición de objetivos del sistema que integraran las necesidades asociadas a competencias de la AGE y de las CC.AA. La ITSS tiene una estructura orgánica integrada hoy en día en el OEITSS, pero por razón de la competencia ejecutiva que corresponde a las CC.AA en determinadas materias, se organiza en base a una doble dependencia funcional.

Con la finalidad de dar respuesta integrada y racional a esta doble dependencia y, a su vez, cumplir con las necesidades del sistema y de la norma, se definió y se estructuró de forma definitiva, homogénea y pactada con las CC.AA. en el año 2007, (coincidiendo con la implantación de la herramienta "INTEGRA" dentro del proyecto LINCE. Ver capítulo III.1.3.1.3.) el modelo organizativo y la metodología para la elaboración anual de planes integrados de objetivos del sistema.

Este modelo se incorpora a la LOITSS/2015⁶⁶², y se adapta al nuevo modelo organizativo. La función inspectora conjuga los principios de especialización funcional y actividad programada.

b) **Principio de trabajo en equipo**, la LOITSS/97 no recoge más referencia a este principio que la contenida en el art. 19.1 ya señalada, y es también el ROFIT el que lo desarrolla.

En primer lugar, en el art. 16 se señala que las actuaciones inspectoras podrán efectuarse por un solo funcionario o por varios, y que se llevarán a cabo bajo el principio de unidad de acción. También señala que, en las actuaciones en equipo desarrolladas por inspectores y subinspectores, el inspector que las dirija distribuirá los cometidos entre los participantes según su especialización y las funciones del Cuerpo de su pertenencia. También contiene otras regulaciones respecto de equipos formados por inspectores de trabajo, o

⁶⁶² Arts. 2c) y f); 12; 15, 1y 2; 20.3; 29, 2 a); 34,2 c).

con funcionarios de otros cuerpos, en virtud de la colaboración prevista en la LPRL/95 en materia de prevención de riesgos laborales.

En segundo lugar, en el art. 23.1 se establece que el señalamiento de actuaciones concretas a los equipos de Inspección se materializará en órdenes de servicio.

Pero es el art. 56 el que recoge el concepto y la regulación más detallada de los equipos de Inspección:

- Son la estructura básica de la acción inspectora en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto. Su constitución responderá a criterios territoriales, sectoriales, o a otros factores.
- Desarrollan integralmente la actividad inspectora ordinaria en el ámbito que se les asigne. Dispondrán, en lo posible, de inspectores y subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales, y con el personal administrativo de apoyo que permitan las disponibilidades y la organización existente en la Inspección Provincial.
- Cada equipo asume la ejecución de la programación de los servicios que correspondan a su ámbito
- Están bajo la dependencia del jefe de la Inspección Provincial, con los efectos, distribución y composición que convenga a cada territorio y momento.
- Al frente del equipo se encontrará un inspector de Trabajo y Seguridad Social, que lo dirigirá técnica y funcionalmente, con la categoría de Jefe de Equipo.

A ello ha de añadirse lo previsto en el art. 55.4, que establecía que las unidades especializadas de las distintas áreas funcionales existentes integrarían uno o más equipos de inspección, en aquellas Inspecciones Provinciales que por su volumen o complejidad fuese necesario.

En cuanto a los equipos de Inspección, ARAGON BOMBIN, R. consideraba en el año 2006 que *"habían resultado inéditos, por la falta de definición en cuanto a su estructura y funcionamiento, porque la promoción a la Jefatura se*

había llevado a cabo por criterios distintos a los operativos, lo que frustró una propuesta que se señaló como muy novedosa y eficaz para compaginar los principios de especialización y actuación integral”⁶⁶³.

Lo peor es que, a la fecha de realización de este estudio, continúa de la misma manera, en buena medida debido a la falta de revisión de la Relación de Puestos de Trabajo, que no sólo permitiera definir con más precisión la función de los jefes de equipo, las estructuras de los equipos, los sistemas de selección de los jefes, sino también la retribución adecuada de los funcionarios que desempeñen esos puestos de trabajo.

La regulación que acabamos de ver sobre los equipos de Inspección se mantuvo vigente hasta la aprobación del RD 192/2018, que derogó el Título III del ROFIT. La examinaremos en el siguiente apartado referido a la LOITSS/2015 y su normativa de desarrollo.

F. Principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo.

La LOITSS/97 vincula este principio a las competencias que atribuye a la Autoridad Central de la ITSS⁶⁶⁴: *“...la definición de los principios interpretativos y técnicos comunes a la actuación del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las facultades que en las materias transferidas tienen, en este aspecto, las autoridades autonómicas”.*

El ROFIT también hace referencia a estos criterios técnicos e interpretativos, al referirse a las funciones encomendadas a la Autoridad Central de la ITSS⁶⁶⁵:

“Adoptar las medidas para la efectividad del principio de unidad institucional de criterio técnico e interpretativo en las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como definir los criterios técnicos y operativos comunes para la función inspectora en desarrollo de los objetivos generales que defina la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales”.

⁶⁶³ “Los retos de la Inspección Española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario”. *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Pág. 39. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. 2006

⁶⁶⁴ Art. 18.3.12.

⁶⁶⁵ Art. 47.5.

Pero, como se ha visto, junto a los criterios técnicos e interpretativos, aparece una nueva figura que es la de los criterios operativos.

En el ROFIT también se contienen referencias a los criterios técnicos⁶⁶⁶ al señalar:

“Los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social servirán con objetividad los intereses generales y actuarán de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia y jerarquía, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con sujeción a los criterios técnicos y directrices establecidos por las autoridades competentes”.

También se debe tener en cuenta que dicho reglamento⁶⁶⁷, si bien reitera el reconocimiento de la autonomía técnica y funcional a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de empleo y Seguridad Social en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas legalmente, autonomía que se fundamenta en la objetividad y rigor técnico de cada actuación, en el respeto a los principios de eficacia y jerarquía que se materializan en las instrucciones y criterios técnicos, considera que dicha autonomía no exime al inspector de su obligación de adecuación de su actuación a las normas, criterios e instrucciones aplicables de las autoridades de la ITSS de los que dependan.

Como señala FERNANDEZ-SIMAL FERNANDEZ, J.S. *“De no ser así, en determinados supuestos, una interpretación individualizada de la norma a aplicar por parte de cada actuante nos llevaría a una discrecionalidad absoluta y a la adopción de criterios dispares ante situaciones iguales o semejantes, con los perjuicios consiguientes para los ciudadanos. De ahí la importancia de la elaboración de unos Criterios Técnicos u Operativos que orientando la laboral inspectora, contribuyan a una aplicación uniforme del derecho y consecuentemente favorezcan la seguridad jurídica”*⁶⁶⁸.

Pero como se ve, junto con los criterios técnicos, interpretativos y operativos, en el ROFIT aparecen dos nuevos conceptos, las directrices que establezcan las autoridades competentes y las instrucciones.

⁶⁶⁶ Art. 9.1.

⁶⁶⁷ Ib.Art.24.1.

⁶⁶⁸ “A cerca de los Criterios Técnicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. REVISTA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. CENTRO DE ESTUDIOS FINANCIEROS, núm. 337, págs. 31-58. 2010

En cuanto a la diferencia entre unos y otros, su naturaleza y demás aspectos de interés respecto de su eficacia, frente a los funcionarios o terceros, FERNANDEZ SIMAL, realiza un estudio detallado con referencias de jurisprudencia y sentencias del Tribunal Constitucional. Nos interesa recoger aquí lo siguiente, que ayuda a diferenciar los criterios técnicos e interpretativos de los criterios operativos:

*"De tal manera, los denominados Criterios Operativos estarán dirigidos a ordenar la praxis inspectora en su mecánica de actuación. En ciertas ocasiones mediante un Criterio Operativo se ha abordado la forma de realización de una campaña específica de actuación. Por su parte, los llamados Criterios Técnicos no determinan una operatividad a partir de lo ya regulado, sino que se pronuncian sobre lo ya normado, es decir, desde una perspectiva jurídica efectúan una interpretación de normas circunscrita al desarrollo de la actuación inspectora."*⁶⁶⁹

Ahora debemos resaltar cómo la consideración del principio de unidad institucional está referida exclusivamente a los criterios técnicos e interpretativos comunes a las actuaciones del Sistema de ITSS. Estos criterios constituyen un elemento esencial del Sistema Institucional único e integrado al que hicimos referencia anteriormente, que es compartido por la Administración del Estado y las de las Comunidades Autónomas, y garantizan la seguridad jurídica para los administrados, por cuanto permiten la aplicación uniforme de la normativa cuya vigilancia tiene encomendada la ITSS, y permiten orientar la labor inspectora y unificar los criterios de actuación de los funcionarios del sistema, con independencia de su ámbito territorial y su dependencia orgánica y funcional, teniendo en cuenta los principios de unidad de función y de acto que se reconocen en favor de dichos funcionarios.

Por último, debemos recordar que hemos señalado que la competencia para la elaboración de dichos criterios técnicos e interpretativos según la LOITSS/97⁶⁷⁰ corresponde exclusivamente a la Autoridad Central de la ITSS. En apoyo de esa competencia se reconoce también a la Autoridad Central por el art. 4.6 del RD 928/98 que podrá dirigirse al órgano de la Administración del Estado que en sus resoluciones se desvíe reiteradamente de los criterios interpretativos técnicos a los que se refiere el precepto legal, poniéndole de manifiesto lo que

⁶⁶⁹ Op. Cit. en Nota nº 670, pág. 41.

⁶⁷⁰ Art. 18.3.12.

proceda y, si se tratase de órganos de administraciones autonómicas, podrá dirigirse a las mismas, mediante escrito razonado, con las sugerencias que estime convenientes.

Se completa el análisis sobre instrucciones y criterios técnicos con la doctrina contenida en la STS, sala 3ª de 10 de febrero de 2003, recurso 560/2000, que desestimó un recurso contra el art. 9.1 del RD 138/2000. Y la interpretación del alcance de la autonomía técnica y funcional se puede completar con lo recogido en el capítulo II.2.1.6 y la doctrina que contiene la STC 182/1990, de 15 de noviembre. Ambas sentencias se examinan en el capítulo III.1.2.4.1 al referirnos a las garantías de los inspectores de trabajo y Seguridad Social.

1.2.2. Definición del Sistema. Normas.

A partir de la entrada en vigor de la LOITSS/97, el Sistema de la ITSS se encuentra constituido por las normas internacionales como los convenios 81 y 129 OIT, y diversas normas internas que regulan su ordenación, organización, funcionamiento y procedimientos de actuación, siendo las más relevantes las siguientes:

- La propia LOITSS/97
- El RD 138/2000
- TRLISOS/2000
- RD 928/1998.
- RD 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la ITSS y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la AGE.

Ley 42/1997, de 14 de noviembre.

Como ya señalamos más arriba, la exposición de motivos de la LOITSS/97 puso de manifiesto la necesidad de actualizar la ordenación de la ITSS, no solo por las disfuncionalidades nacidas del transcurso del tiempo, sino también porque

se venía produciendo una situación de coexistencia de la franquista LOIT/62 con el sistema constitucional de derechos y libertades. Por ello perseguía perfeccionar la adecuación con el sistema constitucional de derechos y libertades, del que es expresivo el perfeccionamiento del marco jurídico de garantías a los sujetos a la actividad inspectora.

Por otro lado, era necesario configurar la actividad inspectora, como propia de un sistema integrado y coherente con el modelo constitucional que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten.

Por último, como ya se ha señalado, esta norma quería dar respuesta a la aparición de unas normas que generaron un riesgo de ruptura de la ITSS, cuando menos funcional: La Ley 11/1994, de 23 de marzo, que introduce en una DA 3ª de la LISOS/88 la posibilidad de adscripción orgánica y funcional de funcionarios de la ITSS a las Administraciones Autonómicas, y la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, que creó unidades de inspección en materia de Seguridad Social dependientes de la TGSS.

Se estructuraba con un capítulo I que llevaba por título *"Del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de sus funciones y ámbito"*, y un capítulo II en el que se contenía *"la organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*.

El contenido del capítulo I ya lo hemos analizado anteriormente en cuanto a la definición del sistema, principios legales y en cuanto a los cometidos de la función inspectora en capítulo II. 2.2, por lo que pasamos a analizar a continuación de esta referencia a las normas del Sistema: en el capítulo III.1.2.3 los órganos que se crean por la LOITSS/97, y en el capítulo III.1.2.4 la regulación relativa a los funcionarios de dicho sistema.

RD 138/2000, de 4 de febrero (ROFIT).

Este Real Decreto aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la ITSS, y según el preámbulo: *"En el funcionamiento de la ITSS ofrece una importante transformación de la institución inspectora, modernizando sus estructuras y métodos para dotarle de mayor eficacia en el cumplimiento de sus fines y, asimismo, en el reconocimiento de las garantías de seguridad jurídica del administrado, todo ello en la línea de la Ley ordenadora objeto de desarrollo"*.

Deroga expresamente el D. 2121/1971 y el D. 2122/1971; el Real Decreto 97/1986, de 10 de enero⁶⁷¹, sobre el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Real Decreto 1667/1986, de 26 de mayo⁶⁷², por el que se regulaban los cometidos y atribuciones de los Controladores Laborales.

En el Título Primero contiene normas generales, sobre Organización, funcionamiento y ámbito de actuación del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En el Título Segundo se regula el funcionamiento y actuación de la ITSS, que contiene normas sobre funciones y obligaciones de los funcionarios del sistema; las normas sobre las actuaciones inspectoras; principios ordenadores del funcionamiento de la ITSS, como los relativos a la programación de objetivos autoridades en el ámbito de sus competencias.

El Título Tercero estableció las normas sobre la organización del sistema de ITSS en cuanto a la estructura general, recogiendo los principios generales y los órganos de colaboración y cooperación establecidos por la LOITSS/97 como la Conferencia Sectorial y las Comisiones Territoriales. También se desarrolla la organización del Sistema prevista en la LOITSS/97, regulando los órganos de ámbito general como la Autoridad Central, principios generales de la estructuración territorial y las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales. A esta materia nos referiremos en el siguiente capítulo III.1.2.3 sobre los órganos del sistema de ITSS.

Este título tercero fue derogado por el RD.192/2018, de 6 de abril, que aprobó los Estatutos del OEITSS creado por la LOITSS/2015.

Por último, el RD 689/2005 de 10 de junio⁶⁷³, añadió al ROFIT un título IV sobre el régimen de colaboración con la ITSS de los funcionarios públicos, dependientes de las Administraciones Públicas, que ejercen labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales, para el ejercicio de las funciones a que se referían los apartados 2 y 3 del artículo 9 de la LPRL⁶⁷⁴.

⁶⁷¹ BOE núm. 21 de 24 de enero de 1986.

⁶⁷² BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1986.

⁶⁷³ BOE núm. 149, de 23 de junio de 2005.

⁶⁷⁴ Ver la referencia a estos técnicos habilitados en el capítulo II.2.1.2.

El **TRLISOS/2000** y el **RD 928/98** se examinaron en el capítulo III.2.2.2.2 b) y c) de este estudio, por lo que nos remitimos a esa parte para su conocimiento.

Por último, tenemos que referirnos al **RD 707/2002, de 19 de julio**, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la ITSS y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la AGE.

La LPRL/95, extendió la aplicación de su normativa a las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, y por tanto al personal con relación de derecho administrativo o estatutario de la Administración General del Estado.

El artículo 45.1 de la LPRL/95 había establecido que *"en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serían objeto de responsabilidad a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se estableciera"*.

Mediante dicho Reglamento se regularon las peculiaridades establecidas en la propia LPRL/95 y en sus normas de desarrollo, en lo que se refiere al procedimiento para la corrección de los incumplimientos que la ITSS detectara en los centros de la AGE.

1.2.3. Definición del Sistema. Órganos.

El capítulo II de la LOITSS/97, que llevaba por título *"Organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*, comenzaba con el establecimiento del siguiente principio general⁶⁷⁵: *"La Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizarán el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"* .

⁶⁷⁵ Art. 15.1.

No obstante, se debe tener en cuenta que tal declaración venía acompañada de las previsiones de la propia Ley⁶⁷⁶ de que, mediante acuerdos bilaterales entre la AGE y cada CA, se podría establecer adscripciones orgánicas de funcionarios de la ITSS a la Administración autonómica, que se realizaría por los procedimientos establecidos en el respectivo Estatuto de Autonomía para el traspaso de servicios.

Ello dio lugar a que se pudiera considerar que, pese al principio señalado, a la declaración como cuerpos nacionales a los de inspectores y subinspectores, los principios de unidad y de acto y de autonomía técnica, existiese un riesgo de desgajamiento de la ITSS. Así, GONZALEZ MARTIN, A. señalaba que ese riesgo cuando las CCAA tuvieran servicios transferidos, pues *"...será difícil impedir que a través de la planificación del trabajo y los objetivos de actuación se centren exclusiva o fundamentalmente en la legislación laboral en la que tienen competencias de ejecución y no en las que no las tienen plena como es la Seguridad Social, y la ruptura de los principios constitucionales de solidaridad territorial, igualdad y de unidad de mercado puede estar servido por la Ley, que opta por un modelo territorial de organización determinado, que no el único, pues existían otros como el de una Agencia Estatal o un consorcio, que garantizando los derechos de las CCAA y su cogestión y participación en la misma, mantuviese perfectamente integrado el sistema de Inspección de Trabajo en España"*⁶⁷⁷.

El sistema se sirve de dos mecanismos de articulación, según señala la exposición de motivos de la misma, como son la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la ITSS *"...configurados como espacios de coincidencia y participación de las diferentes administraciones públicas con competencias en materias sujetas a inspección, mediante una estructura dual y común de carácter estable que facilite la comunicación e información mutuas para la colaboración y cooperación en las líneas básicas de actuación de una Inspección cada vez más obligada a planificar y programar sus actividades en campos de creciente complejidad y extensión, como es el caso de la Seguridad Social, superando la mera actividad derivada de las denuncias o reclamaciones de los interesados"*.

⁶⁷⁶ Ib. Art. 17.3 y DA 7ª.

⁶⁷⁷ Op. Cit. en Nota nº 491, Pág. 247.

En cuanto a la Conferencia Sectorial de asuntos laborales, se constituye en el marco del artículo 5 de la LRJAPPAC/92, y en ella la AGE y las CC.AA. arbitrarán las medidas necesarias para garantizar los mecanismos de cooperación requeridos para el ejercicio de las funciones de LOITSS/97.

La Conferencia se convoca por el ministro de Trabajo a los órganos de Gobierno de las CC.AA. y sus acuerdos irán firmados por ellos.

Por otro lado, de manera indirecta, al referirse a las competencias de la Autoridad Central⁶⁷⁸, conocemos que la Conferencia sectorial cuenta con una comisión de trabajo para la ITSS y ésta con una secretaría permanente, que se asigna a dicha Autoridad.

Esta Conferencia Sectorial tiene una regulación detallada en el RD 138/2000, que veremos más adelante.

En cuanto a las **Comisiones Territoriales en materia de la ITSS** bajo la presidencia de la autoridad correspondiente de la respectiva Comunidad Autónoma, en el ámbito territorial de la misma, existirá la Comisión Territorial de la ITSS, como órgano de cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de los cometidos propios de la dicha Inspección⁶⁷⁹.

Mediante acuerdo entre la AGE y la de cada Comunidad Autónoma se establecerá la composición, régimen de funcionamiento y cometidos de estas. En tal acuerdo se determinará lo necesario para que la respectiva Comisión Territorial establezca los objetivos y programas de actuación ordinaria de la ITSS en sus distintas áreas funcionales, así como los programas de interés autonómico o estatal que se consideren, y el seguimiento y control de los resultados; los medios y colaboraciones que se estimen precisos para su cumplimiento, particularmente en materia de colaboración pericial, asesoramiento técnico y auxilio, así como las reglas o criterios para el desarrollo de la colaboración institucional recíproca entre la Administración autonómica y la Autoridad Central.

Corresponde a la Autoridad Central la relación institucional con las correspondientes autoridades de las Comunidades Autónomas, especialmente con los respectivos presidentes de cada Comisión Territorial de la ITSS,

⁶⁷⁸ Ib.Art. 18.3.4.

⁶⁷⁹ Ib.Art.17

a efectos de asegurar la coherencia general del sistema de Inspección y establecer la aplicación de los objetivos generales en su actuación⁶⁸⁰.

En el ROFIT se desarrollaron de manera más precisa las Comisiones Territoriales, como veremos más adelante.

El sistema que se define en la LOITSS/97, residencia en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la Autoridad Central de la ITSS, y la estructura se completa con una organización territorial que forman las Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Comunidad Autónoma⁶⁸¹.

El sistema de ITSS depende orgánicamente de dicha **Autoridad Central** y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones. Los funcionarios de dicho Sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependen funcionalmente, por tanto, de la Administración General del Estado o de la Autonómica correspondiente, en función de la materia en que actúen⁶⁸².

Además de las competencias que hemos señalado más arriba, otras que corresponden a la Autoridad Central son⁶⁸³:

- La dirección, coordinación y fiscalización de la actuación y funcionamiento de la ITSS, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la Ley, y el conocimiento de los informes y memorias de las Direcciones Territoriales y Jefaturas Provinciales de la indicada Inspección.
- La representación, participación y colaboración administrativa en la Unión Europea y en los restantes ámbitos internacionales en los asuntos relacionados con la ITSS.

⁶⁸⁰ Ib. Art. 18.3.5.

⁶⁸¹ MINONDO SANZ, J., considera que: " la LOITSS/97, apunta ya tres niveles territoriales en la estructuración de la ITSS: estatal, autonómico y provincial; y, en principio, no cierra ninguno de ellos a la posibilidad de que, en sus respectivos senos, puedan llegar a desarrollarse cometidos de comprobación inspectora". Op.. cit. en Nota nº 281, Pag. 180.

⁶⁸² Ib.Art.18.2.

⁶⁸³ Ib.Art.18.

- La jefatura de personal de los funcionarios que integran el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la normativa de función pública y de lo que se establezca en aplicación del artículo 17.
- La definición de los criterios técnicos y operativos comunes para el desarrollo de la función inspectora en aplicación de los objetivos de carácter general que defina la Conferencia Sectorial.
- La realización de estadísticas, informes y memorias sobre la actuación del sistema de ITSS, que serán únicos cuando se refieran al ámbito general del territorio del Estado o tengan por destinatario órganos supranacionales o internacionales.

La función más novedosa que se atribuye a la Autoridad Central, respecto a las asignadas al órgano de dirección de la ITSS con anterioridad a la LOITSS/97, es la de dirigir la inspección de centros regidos o gestionados por la Administración del Estado y las actuaciones inspectoras de alcance nacional o supraautonómico y, en su caso, su ejecución mediante la Dirección Especial de Inspección, a la que luego haremos referencia.

La LOITSS/97 también regula la **estructura funcional y territorial de la ITSS**. Y en cuanto a la primera señala que las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social se estructurarán según criterios comunes, acomodándose en su desarrollo a las características de cada demarcación, de forma que, con aplicación del principio de trabajo programado y en equipo, se establezcan las necesarias unidades especializadas y precisas en sus áreas funcionales de actuación, una de las cuales será la del área de la Seguridad Social que, entre sus cometidos, cumplimentará las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social.

También establece que las Inspecciones Provinciales, en el desarrollo de su actividad, actuarán en dependencia funcional de la AGE o de la respectiva Comunidad Autónoma, según la titularidad competencial que cada una posea en función de la materia sobre la que recaiga cada actuación.

En cuanto a la estructura territorial, la norma fija que reglamentariamente se desarrollará la estructura orgánica territorial de la ITSS, en la que se dará

participación a las respectivas Comunidades Autónomas, y que respetará el ejercicio de las competencias propias de las distintas AA.PP.

Ese desarrollo reglamentario se llevó a cabo por el ROFIT que analizamos a continuación en cuanto al Título III sobre la Organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En definitiva, se desarrollan, según señala el preámbulo del citado reglamento *“los cometidos de la Autoridad Central de la ITSS, en atención a su función rectora del sistema de inspección y a la necesidad de su coherencia institucional, al tiempo que se le asignan los instrumentos de inspección supraterritorial para el cumplimiento de sus funciones legales. La estructura periférica se fundamenta en las Inspecciones Provinciales agrupadas en Comunidades Autónomas, como novedad organizativa de la LOITSS/97 todas ellas configuradas como servicios no integrados en las Delegaciones del Gobierno en los términos de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, completadas con las unidades especializadas y los equipos de inspección, concebidos con carácter flexible, de forma que en su seno puedan conjugarse los principios legales de especialización con los de unidad de función y de acto, y ambos con los de trabajo programado y en equipo, en la forma legalmente establecida, dando cumplimiento a las previsiones legales”*.

En primer lugar, desarrolla la regulación contenida en la LOITSS/97 sobre los órganos de colaboración y cooperación de las Administraciones públicas en materia de ITSS: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales.

En cuanto a la **Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales** establece (art. 42) que funciona con sujeción a su Reglamento interno y conocerá de las cuestiones de carácter multilateral relativas al sistema de ITSS que se le sometan o que recaben sus miembros. A tal objeto podrá conocer de los programas generales y territoriales de objetivos, las propuestas de integración o coordinación de planes territoriales, conocerá la programación acordada en las Comisiones Territoriales, la disposición general de medios y su distribución, y cuantos otros asuntos se estimen pertinentes.

También establece que anualmente, la Autoridad Central de la Inspección presentará a la Conferencia Sectorial un informe sobre la actuación general del sistema de inspección en el año anterior.

Como órgano propio y delegado de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales en materia de dicha Inspección, existirá la Comisión de Trabajo integrada por representantes con rango orgánico de director general de la AGE y de cada Comunidad Autónoma, presidida de acuerdo con el reglamento interno de dicha Conferencia Sectorial. Podrá convocarse a iniciativa de su presidente o de cualquiera de sus miembros, en cuestiones que afecten en la materia al conjunto de las Administraciones competentes. La Autoridad Central desempeñará la Secretaría Permanente de la Comisión de Trabajo y preparará los trabajos que correspondan a la Conferencia Sectorial en esta materia.

En cuanto a las **Comisiones Territoriales** de la ITSS son órganos de cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de los cometidos propios de la ITSS en el territorio de cada Comunidad Autónoma. Su composición, régimen de funcionamiento y cometidos se determinarán en los acuerdos bilaterales que las crean y su presidencia corresponderá a la autoridad de cada Comunidad Autónoma con el rango que se acuerde.

Sin perjuicio de lo que se fije en los referidos acuerdos bilaterales, la Comisión Territorial puede acordar y establecer reglas de cooperación y de funcionamiento en los aspectos siguientes, entre otros:

- La definición de los objetivos y programas de actuación ordinaria de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el respectivo territorio, en el marco de las líneas de acción que establezca la Conferencia Sectorial.
- La integración de objetivos generales con los del correspondiente territorio, en la medida en que aquéllos hayan de ejecutarse por las estructuras territoriales de actuación inspectora.
- El seguimiento general de la ejecución de los objetivos y programas de actuación establecidos por la Comisión.

El ROFIT desarrolla también la LOITSS/97 en materia de organización de la ITSS, y diferencia entre un órgano de ámbito general: que es la Autoridad Central de la ITSS, y los órganos territoriales: Direcciones Territoriales, Inspecciones

Provinciales y las estructuras básicas integradas en las Inspecciones Provinciales, que son las unidades especializadas y equipos de inspección.

La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un órgano directivo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con el rango que determine la AGE, al que corresponde la dirección, coordinación y fiscalización del sistema de ITSS, en los términos que se marca por la LOITSS/2015.

La ITSS depende orgánicamente de dicha Autoridad Central y funcionalmente de la Administración competente por razón de la materia de los asuntos en que intervenga, sin perjuicio del carácter unitario e integrado de sus actuaciones.

En cuanto a sus competencias, en el marco de los acuerdos bilaterales con cada Comunidad Autónoma, señala el ROFIT que son las contenidas en el arts. 18, a las que ya hicimos referencia al examinar la LOITSS/2015, y en el art. 21, en el que se regulan las relaciones entre las administraciones públicas en materia de ITSS.

El ROFIT no define la estructura de órganos inferiores de la Autoridad Central, sino que establece que la Oficina de ésta se integra en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que el Reglamento de estructura orgánica básica de dicho Departamento determinará su composición y estructura⁶⁸⁴.

En cuanto a la estructuración territorial periférica de la Inspección, el ROFIT reitera los principios generales y recoge la siguiente regulación de los órganos territoriales.

Las **Direcciones Territoriales** de la ITSS agrupan y coordinan la actuación de las Jefaturas de la Inspección Provincial en el territorio de cada Comunidad Autónoma, con la estructura y los medios para el correcto desarrollo de sus cometidos. Radicarán en la localidad o provincia donde esté situada la capitalidad autonómica, salvo lo que se determine mediante acuerdo bilateral entre las Administraciones del Estado y Autonómica. En las Autonomías uniprovinciales, el dispositivo inspector y de sus servicios administrativos serán comunes y con estructura única para la Dirección Territorial y la Inspección Provincial. El

⁶⁸⁴ MINONDO SANZ, J. entiende que dicha Oficina se corresponde en gran manera, tanto funcional como orgánicamente, con lo que ha sido la Dirección General de la Inspección. Op. Cit. Nota nº 281, Pag. 181.

mismo criterio se aplicará cuando, por la dimensión y complejidad de la acción inspectora en el territorio de una determinada Comunidad Autónoma, las titularidades de la Dirección Territorial y de la Inspección Provincial de la sede autonómica concurren en el mismo Inspector⁶⁸⁵.

En cuanto a las **Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social**, existirán en las ciudades de Ceuta y Melilla y en cada provincia, con competencia en su territorio. En las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y de Canarias su organización y dotación podrá responder a las peculiaridades de su insularidad. La ITSS constituye la unidad administrativa de destino de los funcionarios en el despliegue periférico; dispone de capacidad funcional, administrativa y de gestión presupuestaria; y estará dotada de los medios personales, materiales y operativos que permitan una acción inspectora integral en su territorio⁶⁸⁶.

Sin perjuicio de las funciones que corresponden al respectivo director territorial, cada Inspección Provincial depende orgánicamente de la Autoridad Central y funcionalmente de la autoridad de la Administración competente en las materias en que actúe.

Como estructuras básicas integradas en las Inspecciones Provinciales, se crean las **unidades especializadas por áreas funcionales** de acción inspectora, que se integran en las Inspecciones Provinciales. Su constitución y composición responderá a las circunstancias de cada Inspección Provincial según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo y, en su caso, los acuerdos bilaterales.

En todas las Inspecciones Provinciales existirá una unidad especializada en el área de Seguridad Social, cuyo jefe asumirá las funciones que le asigna el

⁶⁸⁵ MINONDO SANZ, J. "La LOITSS/97 trae un nuevo ámbito territorial para la acción inspectora, cual es el relativo al territorio de cada Comunidad Autónoma, lo que también es novedoso en el sistema español, especialmente en lo que hace referencia a los territorios autonómicos de composición pluriprovincial". Op. Cit. en Nota nº 281, Pag. 181.

⁶⁸⁶ MINONDO SANZ, J. "La Inspección Provincial es la primera estructura de carácter básico y completo para el desarrollo integral de la función inspectora, bien que su dotación y complejidad habrá de estar en consonancia con el volumen de asuntos, tipología territorial y población laboral radicada". Op. Cit. en Nota nº 281. Pag. 183.

reglamento en dicha materia, correspondiéndole asimismo efectuar los actos administrativos liquidatorios y sancionadores en los términos reglamentarios.

Los **equipos de inspección** son la estructura básica de la acción inspectora en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto. Su constitución responderá a criterios territoriales, sectoriales, o a otros factores.

Desarrollan integralmente la actividad inspectora ordinaria en el ámbito que se les asigne, sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior. A tal fin, dispondrán, en lo posible, de inspectores y subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales.

Por último, hay que referirse a la nueva **Dirección Especial de Inspección**, que es un órgano inspector de ámbito territorial nacional. Lleva a cabo la ejecución de las actuaciones inspectoras atribuidas a la Autoridad Central por la LOITSS/97.

El ámbito de competencia de la Dirección Especial alcanza a la totalidad del territorio español, en las materias que funcionalmente tenga atribuidas, en el que coordinará las actuaciones de las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales, y asumirá su dirección técnica bajo el principio de unidad de acción y de criterio.

La Dirección Especial podrá encomendar a una o varias estructuras territoriales de la inspección su participación en acciones u operaciones de las señaladas en el apartado anterior, bajo su dirección, ejerciendo su coordinación, y estableciendo el método y criterios de actuación. Cuando una Inspección Provincial proyecte actuar en supuestos comprendidos en el apartado anterior o compruebe en su actuación situaciones de tal carácter, lo comunicará a la Dirección Especial a los efectos que procedan.

1.2.4. Definición del Sistema. Funcionarios.

1.2.4.1. Los funcionarios de la ITSS en la LOITSS/97.

En cuanto a los funcionarios que desarrollan acción inspectora, el sistema de ITSS que define la LOITSS/97 contiene dos cuerpos, el superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social y el de subinspectores de empleo y Seguridad Social, pasando a tener esta denominación el cuerpo de controladores laborales creado por la LRFP/84.

Considera MINONDO SANZ, J., que las diferencias entre uno y otro cuerpo tienen más relevancia a los efectos de la organización interna, que a los efectos externos ante los administrados, dado que la ley lleva a cabo una efectiva integración de los subinspectores en el sistema, asignándoles, como veremos al referirnos a ellos, funciones de carácter y naturaleza netamente inspectoras, frente a la regulación anterior que era de gestión, y resume la regulación de ambos cuerpos de la siguiente manera:

"...ciertamente, la naturaleza y el régimen de ambos Cuerpos resultan muy diferentes, y derivan sustancialmente del distinto nivel técnico de acreditación y del diferente rango que, en una organización esencialmente jerarquizada (art. 103 CE), ostentan los miembros de uno y otro cuerpo. Además, y consecuentemente, el diferente rango de ambos Cuerpos se traduce prácticamente en diferentes capacidades de acción, en la asunción por el Cuerpo Superior de las funciones de dirección técnica, y en ámbitos funcionales de acción inspectora no coincidentes en su totalidad"⁶⁸⁷.

En cuanto a las "diferentes capacidades de acción" y los "ámbitos funcionales", a las que se refiere MINONDO SANZ, se reflejan en el art.2.1 en el que se precisa que la Inspección de trabajo y de la Seguridad Social a que se refiere esta Ley se realizará en su totalidad por los inspectores de trabajo y Seguridad Social. Y en el art. 2.2 se especifica que corresponde al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el ejercicio de la labor inspectora, pero en artículos posteriores, como veremos más adelante, también se establecen límites funcionales para los mismos.

⁶⁸⁷ Op. Cit en nota nº 281, Pag. 190, párrafo tercero.

Sin embargo, la LOITSS/97 sí les da el mismo tratamiento en cuanto a reconocer el carácter nacional de ambos cuerpos, que, hasta entonces, solo se había reconocido al cuerpo superior por la Ley 11/1994, de 19 de mayo⁶⁸⁸, que añadió una nueva DA Tercera a la LISOS/98.

Según MINONDO SANZ, J. el significado del término "Cuerpo Nacional" es que *"las funciones que son propias del mismo sólo podrán ejercitarse por miembros del correspondiente Cuerpo respecto de las competencias de ejecución transferidas a las Comunidades Autónomas"*⁶⁸⁹. Y también defiende que dicho carácter de Cuerpo Nacional alcanza también a la hipótesis de *"adscripción orgánica"* de funcionarios de la Administración Autonómica, conforme a las previsiones del art. 17.3 y DA 7ª de la LOITSS/97⁶⁹⁰.

Dicho autor considera que la LOITSS/97 *"pivota en torno a la unidad institucional del Sistema de Inspección y en torno a la garantía de los derechos competenciales de las respectivas Administraciones, y el telón de fondo de esta cuestión hay que situarlo en la necesidad de que se vigile la aplicación de la legislación estatal del orden social en todo el territorio del Estado, y que se vigile en forma y con intensidad iguales en todo él"*⁶⁹¹.

1.2.4.2. Los inspectores de trabajo y Seguridad Social:

La LOIT/62⁶⁹² asignó a la IT la *"misión de desarrollar una acción constante y eficaz en defensa del trabajador y su familia mediante el cumplimiento adecuado del ordenamiento jurídico-laboral de Seguridad Social, de Migración y de Empleo, fiscalizando su cumplimiento, y exigiendo en su caso la responsabilidad pertinente en orden al cumplimiento de las obligaciones que de aquel se deriven al servicio de la armonía social y del progreso económico del país"*.

La LOIT/62 reservaba dicha misión al Estado, de modo exclusivo e indelegable, como función propia de su soberanía, que se debía desarrollar por el Ministerio

⁶⁸⁸ BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994. Modifica determinados artículos del ET, dl la LPL/90 y de la LISOS/88.

⁶⁸⁹ Op. Cit.en Nota nº 281, Pag. 192, párrafo primero.

⁶⁹⁰ Op. Cit. en Nota nº 281, Pag. 193, párrafo segundo.

⁶⁹¹ Op. Cit. en Nota nº 281, Pag. 193, párrafo primero.

⁶⁹² Art.11.

de Trabajo, pero se apreciaba una cierta identificación de la función con el cuerpo de funcionarios que debía desarrollarla, al denominarlo "Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo"⁶⁹³, lo que generaba una cierta confusión. En ocasiones se hace referencia, (hoy en día aún pervive la confusión) al "cuerpo de Inspección de Trabajo" debido a la existencia de un solo cuerpo de funcionarios que desarrollaban la función inspectora hasta la creación del cuerpo de controladores laborales integrado en la ITSS.

A pesar de todo, la LOIT/62 sí diferenciaba claramente lo que era la función inspectora, que como hemos visto se reservaba el Estado en exclusiva, de los funcionarios que debían desarrollarla: "*La Inspección de Trabajo se desarrollará por un Cuerpo Nacional Técnico de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Trabajo...*"⁶⁹⁴. En este Cuerpo, creado al finalizar la guerra civil por la Ley de 15 de diciembre de 1939, se integró por la LOIT/62 al Cuerpo de Inspección Técnica de Previsión Social y sus funciones, aunque se mantuvieron dos plantillas hasta la Ley 228/1963, de 28 de diciembre⁶⁹⁵, que las unifica junto con el cuerpo de Delegados de Trabajo.

La LRFPP/84 crea el Cuerpo Superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social e integra en el mismo al Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social, dependiente de la TGSS, que había sido creado por la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación de la Seguridad Social, art.2⁶⁹⁶.

Como se ha dicho anteriormente, la Ley 11/1994, de 19 de mayo, añadió una nueva DA Tercera a la LISOS/88, atribuyendo el carácter de Cuerpo Nacional al Cuerpo Superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social, a los efectos de

⁶⁹³ Ib.Art.16.

⁶⁹⁴ Ib.Art.15.

⁶⁹⁵ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1963.

⁶⁹⁶ BOE núm. 177, de 24 de julio de 1980

los arts. 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico⁶⁹⁷. La LISOS/88 fue derogada tras la aprobación de la LOITSS/97, que contiene igual reconocimiento, pero también para el cuerpo de controladores laborales.

Funciones.

La LOITSS/97⁶⁹⁸ establece que la función inspectora será desempeñada en su integridad por los funcionarios del cuerpo superior de inspectores de trabajo y Seguridad social y sus cometidos, que son los siguientes⁶⁹⁹:

- Vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos.
- De asistencia técnica.
- De arbitraje, conciliación y mediación

Garantías:

A ellas se refiere la LOITSS/97⁷⁰⁰, señalando que su situación jurídica y condiciones de servicio deben garantizar la independencia técnica, objetividad

⁶⁹⁷ BOE núm. 247, de 15 de octubre de 1983.

Art. 28: "1. Tendrán carácter nacional los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley del Estado asigna dicho carácter.

Las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñados en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos.

2. Los funcionarios de los Cuerpos nacionales podrán participar en los concursos que convoquen la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para la provisión de puestos de trabajo de dichos Cuerpos existentes en estas."

Art. 29: "A iniciativa de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá acordar que determinados puestos de trabajo de la Administración de aquéllas sean desempeñados por funcionarios de Cuerpos o Escalas estatales. De esta decisión se dará traslado a los órganos competentes en materia de personal de la Administración del Estado, a efectos de la ampliación de las correspondientes plantillas. El régimen de estos funcionarios será igualmente el establecido en el párrafo 2 del artículo anterior."

⁶⁹⁸ Art. 3.

⁶⁹⁹ Tales cometidos se examinan de manera extensa en el apartado II. 2.

⁷⁰⁰ Art. 2.1.

e imparcialidad, y el art. 6.1: en el que se señala que *"En el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas gozarán de plena autonomía técnica y funcional y se los garantizará su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida en los términos del art. 6 convenio 81 OIT y 8 del Convenio 129 OIT"*, a los que nos hemos referido en los antecedentes históricos.

Como señala MINONDO SANZ, J., se trata de dos conceptos diferentes, aunque conectados y la garantía de independencia frente a cualquier influencia exterior indebida no resultaba novedoso, puesto que ya se recogía en la anterior LOITSS/62 (art. 17.3) y en los convenios 81 y 129 de la OIT.

Sin embargo, el reconocimiento de la autonomía técnica y funcional de los inspectores *"no disponía de base normativa y de precedente legal alguno directamente invocable en la anterior legislación sobre la ITSS"*⁷⁰¹.

Este autor considera que mediante el reconocimiento de la autonomía técnica se intenta garantizar la libertad de los funcionarios de la ITSS que desarrollan la función inspectora sean libres para la aplicación de la legislación cuya vigilancia tienen encomendada, sin intromisiones indebidas de terceros.

En cuanto a la autonomía funcional se puede poner en relación con la necesidad de que las actuaciones inspectoras, en cuanto al momento temporal o formas de realización, también se puedan realizar con arreglo a los criterios que considere el propio funcionario (ver también los capítulos II.2.1.5 y 6; y II.2.4).

No obstante, autonomía técnica y funcional no supone su independencia, y en ese sentido se debe tener en cuenta el art. 24 del ROFIT que, si bien reitera el reconocimiento del art. 6 de la LOITSS/97 a los inspectores de trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de empleo y Seguridad Social en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas legalmente, precisa lo siguiente:

- Que se fundamentan en la objetividad y rigor técnico de cada actuación. Y en el respeto a los principios de eficacia y jerarquía que se materializan en las instrucciones y criterios técnicos.
- Dicha autonomía no exime al inspector de su obligación de actuación cuando corresponda, de cumplimentar en plazo las órdenes de servicio

⁷⁰¹ Op. Cit. en nota nº 281, Pag. 141, párrafo segundo y tercero.

que se le encomienden, ni de los controles que se establezcan en cuanto a rendimiento, cumplimiento de objetivos y adecuación de su actuación a las normas, criterios e instrucciones aplicables de las autoridades de la ITSS de los que dependan⁷⁰².

Por lo que se refiere al principio de objetividad, está referido principalmente a los funcionarios del Sistema de ITSS, y el ROFIT⁷⁰³ utiliza la misma fórmula prevista en el art. 103 CE/78: *"Los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social servirán con objetividad los intereses generales..."*.

La objetividad en el actuar de la Administración exigida en el citado artículo 103 excluye la utilización de medios discriminatorios o justificados en razones meramente subjetivas.

Algunos administrativistas consideran que la concepción constitucional y legal del principio de objetividad en la Función Pública se refiere, fundamentalmente, a la *"imparcialidad de los funcionarios públicos, que trasciende la generalidad de las reglas del procedimiento administrativo (articulada a través de las reglas de abstención y recusación) para concretarse en la neutralidad absoluta del funcionario en el desempeño de sus obligaciones, de manera que el fundamento final de su actuación sean exclusivamente el interés general y la estricta legalidad de sus decisiones, sin acepción de personas, grupos, partidos políticos o gobiernos"*⁷⁰⁴.

Pero también consideran que *"...la objetividad de la Función Pública no es solo predicable de la actuación singular y operativa de sus funcionarios, sino que, de una manera más decisiva y general, hace referencia a la configuración normativa e institucional de la Función Pública en cuanto tal, que debe regular y prever todas las técnicas necesarias para posibilitar el desempeño objetivo de los funcionarios y empleados públicos. A este respecto, se cita de manera un tanto simplificadora, pero expresiva, la "inamovilidad en la condición de funcionario", pero lo cierto es que esa objetividad institucional de la Función*

⁷⁰² Ver la referencia a los Criterios Técnicos en el capítulo III 1.2.1 y capítulo III.1.2.4.2 sobre garantías de los inspectores de trabajo y Seguridad Social.

⁷⁰³ Art. 9.1

⁷⁰⁴ GUILLEN-CARAMES, J. y FUENTETAJA PASTOR, J. DA. "El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia)". *Revista Documentación Administrativa* nº 289, enero-abril 2011, p. 152. Editorial V/lex

*Pública se debe manifestar igualmente en todos y cada uno de los aspectos de la relación orgánica y de servicio: desde las clases de personal que se prevén en su seno, hasta las novedosas técnicas de gestión de recursos humanos, pasando por el decisivo momento de la selección de funcionarios, por las formas de provisión de puestos de trabajo o por el siempre difuso alcance de la potestad de organización en el ámbito de la Función Pública*⁷⁰⁵.

Respecto del rigor técnico de las actuaciones inspectoras, señala MINONDO SANZ, J. *"...que el desempeño de funciones de cierto nivel profesional, para el que se exige previamente la acreditación de un determinado nivel de cualificación profesional, entraña en su ejercicio una cierta autonomía técnica o profesional implícita a su formación y nivel de conocimientos profesionales, tanto en las distintas profesiones, como en el sector público y privado, que se ha extendido también a la función pública con mayor predicamento y fuerza en los niveles superiores*⁷⁰⁶.."

En cuanto al respeto a las instrucciones y criterios técnicos la STS, sala 3ª de 10 de febrero de 2003, recurso 560/2000, desestima un recurso contra el art. 9.1 del RD 138/2000 y señala que *"Someter a los funcionarios de la Inspección a los criterios técnicos y a las directrices que fijen las autoridades competentes no vacía de contenido la autonomía ni la independencia que les atribuye la Ley. Al contrario, es razonable pensar que si el legislador ha configurado la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un sistema (artículo 1 de la Ley 42/97), la unidad de cuya función predica sin perjuicio de la especialización necesaria (artículo 6), al tiempo que proyecta en su organización ese sentido unitario e integral (artículo 15) y, además, expresa su dependencia de la autoridad central (artículo 18.2), disponiendo que funcione observando el principio de trabajo programado y en equipo (artículo 19.1) y pretende garantizar su actuación coherente (artículo 21.3) y eficaz (artículo 15.3), sean imprescindibles el establecimiento y la observancia de criterios técnicos comunes y la determinación de directrices sobre la forma de actuación"*.

No obstante, la interpretación del alcance de la autonomía técnica y funcional se debe completar haciendo referencia a la doctrina recogida en la STC 182/1990, de 15 de noviembre, que concede amparo a una inspectora de trabajo y Seguridad Social que había sido sancionada con un traslado forzoso

⁷⁰⁵ Op. Cit. en Nota nº 706, p. 153.

⁷⁰⁶ Op. Cit. en Nota nº 281, Pag. 141, párrafo segundo.

de residencia por haber cometido, a juicio de las autoridades administrativas, una falta grave de incumplimiento de sus deberes y obligaciones, consistente en no haber levantado acta ni elevado propuesta de sanción respecto de dos personas que, percibiendo la prestación del subsidio por desempleo, se encontraban en una obra de reforma de un local de negocio, alegando que se trataban de trabajos de amistad o buena vecindad.

"Pues bien, en el presente caso, tal como razonablemente sostiene la Audiencia de Cáceres, la conducta sancionada no reúne los elementos del tipo definido en el precepto reglamentario aplicado y, por lo mismo, no puede ser subsumida en aquel tipo, ya que no puede reprocharse incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario porque el órgano sancionador disienta de la previa calificación jurídica de unos hechos observados por la Inspectora de Trabajo en el ejercicio de sus funciones propias. La decisión de la Inspectora recurrente de no efectuar propuesta de sanción por entender que se trataba de trabajos de buena vecindad fue la consecuencia de apreciar la actividad objeto de inspección como ajena al ámbito laboral [art. 1.3 d) del Estatuto de los Trabajadores]. Dicha apreciación pudo ser acertada o errónea, pero en modo alguno, salvo por indebida analogía peyorativa, puede suponer por sí misma un quebrantamiento grave de los deberes del funcionario, ya que no es constitucionalmente posible incluir entre tales deberes la plena y previa sintonía con sus superiores en la valoración de los supuestos fácticos sometidos a conocimiento e inspección del funcionario. El disentimiento a posteriori de la autoridad administrativa no puede trocarse en un incumplimiento a priori de los deberes del funcionario. En consecuencia, la sanción de traslado con cambio de residencia lesionó el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora o punitiva, reconocido y garantizado por el art. 25.1 de la Constitución, tal y como estimo acertadamente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Cáceres".

Facultades:

De las facultades que se incluyeron en la LOITSS/97⁷⁰⁷, una buena parte ya venían contempladas en la normativa anterior, reproduciendo lo exigido por los Convenios OIT 81 y 129. Sin embargo, queremos resaltar las que presentaron mayor novedad, en relación con los inspectores de trabajo y Seguridad Social:

1) Se mantiene la autorización a dichos funcionarios 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, pero se recoge como novedad el reconocimiento de la inviolabilidad del domicilio reconocido por el art. 18.2 de la CE/78, al establecer en el párrafo segundo *“ Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial ”*. El art. 14 a) del D.2122/1971 consideraba una obstrucción *“negar la entrada al Inspector o su permanencia en el centro de trabajo visitado, aunque en el radique el domicilio del empresario o se trate de un taller familiar”*.

También debe resaltarse como novedad respecto de la LOIT/62 y el D.2122/71 la facultad de *“ Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los (...) peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario para el mejor desarrollo de la función inspectora”*.

2) Se incluye una nueva facultad de *“exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado.”*⁷⁰⁸

3) Se faculta a los inspectores de trabajo para examinar en el centro de trabajo o requerir su presentación en las oficinas públicas correspondientes, la documentación y los libros de la empresa con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social (se incluye por primera vez de manera expresa *“los programas informáticos y archivos en soporte magnético”*) y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección, lo que deja abierta la posibilidad de requerir documentación no sólo exigida por la normativa laboral y de Seguridad Social sino por cualquier otra normativa, mercantil, por ejemplo, o incluso que no viniera exigida por

⁷⁰⁷ Art.5.

⁷⁰⁸ Art. 5.3.2.

normativa alguna. En el D.2122/1971 se recogía una regulación que parece más amplia "...o cualquier otro documento que considere preciso para el cumplimiento de su función"⁷⁰⁹. También les faculta para requerir y obtener copias y extractos de dichos documentos⁷¹⁰.

4) La facultad, ya recogida en la normativa anterior a la LOITSS/97 de tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento sujeto a inspección, así como para obtener fotografías y levantar croquis y planos, se completa con la facultad de realizar mediciones y obtener videos y grabación de imágenes, siempre que se notifique, en todos los casos, al empresario o su representante.

5) Por último, se incorpora una nueva facultad⁷¹¹: *"Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de sus actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persiga, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencionada en el apartado anterior, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos"*.

Medidas derivadas de la actividad inspectora.

Las principales novedades que se contienen en la LOITSS/97, respecto de las ya recogidas en la LOIT/62 y demás normativa laboral y de Seguridad Social, son las siguientes:

La medida ya contenida en la LOIT/62, de requerir al empresario a fin de que en un plazo determinado llevara a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, se ve completada en la LOITSS/97 con la referencia también

⁷⁰⁹ Por el art. 3.1 de la Ley 13/2012, de 26 de diciembre, BOE núm. 311, de 27 de diciembre de 2012, se añadió un nuevo párrafo al art. 5.3.3 de la LOITSS/97, que señalaba: *"Cuando los libros, registros, documentos o información que el obligado deba conservar en relación con el cumplimiento de las obligaciones, propias o de terceros, establecidas en las normas del orden social, así como cualquier otro dato, informe, antecedente o justificante con trascendencia para la función inspectora, se conserven en soporte electrónico, deberá suministrarse en dicho soporte y en formato tratable, legible y compatible con los de uso generalizado en el momento en que se realice la actuación inspectora, cuando así fuese requerido"*.

⁷¹⁰ Ib. Art. 5.3.4.

⁷¹¹ Ib. Art. 5.4.

a las modificaciones en el *montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores.*

A la medida consistente en iniciar los procedimientos sancionadores mediante la extensión de actas, de infracción por obstrucción, ya existentes en la LOIT/62, se añaden los requerimientos a las AA.PP. por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio, procedimiento especial que se había regulado por el art.45 de la LPRL/95.

Respecto de la medida consistente en ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores, desaparece la referencia de la LOIT/62 a la suspensión de trabajos por *“clara infracción de normas restrictivas de trabajo”*, refiriéndose lógicamente a los supuestos de los trabajos prohibidos a mujeres y menores, recogidos en la normativa entonces vigente. Es claro que a partir de la LOITSS/97 no basta la *“clara infracción”*, en aquellos supuestos que se mantuvieran prohibidos, sino que era necesario que hubiera un riesgo grave e inminente.

Derivado de la función de asistencia técnica contenida en la LOITSS/97⁷¹² consistente en informar, asistir y colaborar con otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas, se incluye una nueva medida: *“Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social”*.

Pero, como señala GONZALEZ MARTIN, A.⁷¹³, varias de las novedades de la LOITSS/97 guardan relación con determinadas modificaciones introducidas en relación con las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, derivadas de las que la propia Ley (Disposición derogatoria única) y otras disposiciones como la Ley de acompañamiento de la LPGE/1998 (Ley 66/1997, de 30 de diciembre) llevaron a cabo en la normativa de Seguridad Social (en particular los arts. 30 y 31 TRLGSS/1994) que variaban la organización de la propia ITSS y el régimen de competencias compartidas con la TGSS.

⁷¹² Ib. Art.3.2.3.

⁷¹³ Op. Cit. en la Nota nº 654, Pág. 236.

En primer lugar, desaparece la Unidad de Inspección en la TGSS⁷¹⁴, que pasa a ser una Unidad especializada en materia de Seguridad Social entendida en sentido amplio, dentro de las Inspecciones Provinciales. Todos sus integrantes dependían orgánica y funcionalmente de la DGITSS (ver art. 19 LOITSS/97), es decir que no solo desarrollaban actuaciones referidas a competencias de dicha TGSS sino también del Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) y cualquier otra entidad gestora o servicio común de la Seguridad Social.

En segundo lugar, por primera vez se atribuyen a la ITSS competencias sancionadoras y para dictar actos administrativos liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (ver capítulo II. 2.2.2.2.)

En tercer lugar, la DA cuarta nº 2 establece que reglamentariamente se regularían los supuestos en los que la ITSS podría instar la revisión de las resoluciones recaídas en expedientes liquidatorios incoados por la misma, cuando tales resoluciones se estimasen manifiestamente ilegales o lesivas a los intereses generales.

Por último, la DA cuarta reitera en relación con las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social el reconocimiento de la presunción de certeza de los hechos reflejados en las mismas por los funcionarios de la ITSS (inspectores y subinspectores), si bien presenta como novedad, respecto de la normativa anterior, que se amplía dicho reconocimiento a los hechos reseñados en informes, en una serie de supuestos.

Obligaciones:

La LOITSS/97⁷¹⁵ recoge tres tipos de obligaciones, que ya figuraban en el art. 15 convenio 81 OIT y arts. 17 y 18 de la LOIT/62:

⁷¹⁴ Esta Unidad había sido creada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y de orden social (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1994), que modificó el art. 31 del TRLGSS/94, que estableció la presencia de unidades de la ITSS en las Direcciones Provinciales de la TGSS, encomendándoles tareas de apoyo a la gestión recaudatoria y colocándolas bajo la dirección orgánica de la TGSS.

⁷¹⁵ Ib.Art.12.

De un lado, que los inspectores de trabajo y Seguridad Social y los subinspectores de Empleo y Seguridad Social considerarán confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales.

En segundo lugar, se establece que vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, salvo para la investigación o persecución de delitos públicos, en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración laboral, la de la Seguridad Social, la tributaria, la de lucha contra el fraude en sus distintas clases, y a la de colaboración con comisiones parlamentarias de investigación en la forma que proceda.

Frente a la regulación de esta materia en el convenio 81 OIT y la LOIT/62, se aprecian dos diferencias: por un lado, que el deber de secreto es mayor que el de dichas disposiciones, en las que se hacía referencia a *“los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción que puedan haber tenido conocimientos en el desempeño de sus funciones”*, y por otro, que no contemplaban la salvedad a que se hace referencia en el párrafo anterior.

En tercer lugar, en cuanto al régimen de incompatibilidades y motivos de abstención, la LOITSS/97 lleva a cabo una remisión a los motivos previstos para todos los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas. Hasta entonces, el Convenio 81 y la LOIT/62, prohibían tener interés directo o indirecto en las empresas que radicaran en la provincia en que los inspectores de trabajo prestasen servicios, y consideraban que se daba la incompatibilidad con el ejercicio de cualquier profesión o empleo que, a juicio del Ministerio de Trabajo, pudiera aminorar la actividad que debía dedicarse a la labor inspectora, o guardara relación con las funciones que componen ésta.

1.2.4.3. Subinspectores de empleo y Seguridad Social:

La LOITSS/97 introduce importantes modificaciones respecto del cuerpo de Controladores Laborales de la ITSS que se había creado por la DA Novena, tres de la LRF/84, comenzando por el cambio de denominación del mismo, que pasa a ser la de *“Subinspectores de empleo y Seguridad Social”*, suponemos que debido a que el legislador consideró que reflejaba mejor las competencias materiales que tenía la regulación anterior y que se mantienen

en la LOITSS/97, respecto del empleo y la Seguridad Social, aunque volveremos más adelante sobre este tema.

En cuanto a la importancia de la nueva regulación de este cuerpo de funcionarios hay que destacar que mediante la LOITSS/97 se viene a dar rango legal a su integración en el Sistema de la ITSS, y al reconocimiento de las competencias y facultades del mismo que hasta entonces venían recogidas en normas reglamentarias, como el RD 1667/1986, de 26 de mayo⁷¹⁶, por el que se regulan los cometidos y atribuciones de los funcionarios en el desempeño de puestos de Controladores Laborales, dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁷¹⁷, y se unifica en un sólo texto, de rango legal además, normativa, a veces legal a veces reglamentaria, que se encontraba dispersa y que contenía materias tan importantes como el reconocimiento de la presunción de certeza de los hechos constatados por dichos funcionarios, que se recogieran en las actas de infracción y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

Y como aspectos concretos a resaltar, como se ha dicho anteriormente, se atribuye a este cuerpo la naturaleza de Cuerpo de la AGE con habilitación nacional, que hasta entonces solo se reconocía en favor del Cuerpo Superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social. Este reconocimiento implicaba la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral pudieran crear sus propios cuerpos de funcionarios para las materias de empleo y Seguridad Social.

En cuanto a la naturaleza de las funciones que se atribuyen al cuerpo de subinspectores son las de *"inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el ejercicio de la labor inspectora"*. Cambia así la naturaleza que la norma de creación limitaba a cuerpo de gestión. Sin embargo, la LOITSS/97 diferencia entre esa función de inspección de apoyo y la que se atribuye a los inspectores de trabajo que en su totalidad desarrollan la de Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁷¹⁸.

⁷¹⁶ BOE núm. 189, de 8 de agosto de 1986

⁷¹⁷ Por Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 1987 se declaró la nulidad del art. 4 de este Real Decreto, por el que se consideraba obstrucción a la ITSS, que podía ser objeto de sanción, negar el acceso a los centros de trabajo a los subinspectores o, entre otras, la resistencia activa o pasiva de la empresa inspeccionada al examen de libros, registros y documentos. Situación que se subsanó mediante el RD-Ley 7/1996, de 7 de junio (DA Tercera)

⁷¹⁸ Ib.Art.2.

Sin embargo, esa naturaleza parece que entra en contradicción, señala GONZALEZ MARTIN, A⁷¹⁹. con lo previsto en el art.3 de la Ley que bajo el título "*De la función inspectora*", no establece diferenciación entre uno y otro cuerpo, ambos realizan función inspectora, salvo para limitarla desde el punto de vista de las materias que corresponde vigilar a cada uno de ellos, y se contradice también con las facultades muy similares que se reconocen a ambos cuerpos, no sólo en relación con el ámbito de actuación, sino también con las medidas derivadas de la actuación de estos.

Sin embargo, MINONDO SANZ, J. consideró que estaba fuera de toda duda que: "*El legislador de 1997 se inclinó, decididamente, por su plena integración en el sistema de ITSS, como lo evidencian los propios pronunciamientos de la Ley Ordenadora, y tal integración se produce atribuyendo a sus miembros funciones inequívocamente inspectoras, bien que en correspondencia con su nivel y titulación de grado medio en cuanto a sus funciones como en cuanto al régimen de su ejercicio*"⁷²⁰.

Precisamente, en relación con un aspecto del ámbito de actuación, desaparece el límite que se establecía por el RD 1667/1986, que impedía actuar a los Controladores Laborales en empresas de más de 25 trabajadores. Los subinspectores de empleo y Seguridad Social pasan a poder actuar en todo tipo de empresas, cualquiera que sea el número de trabajadores que emplea.

En cuanto a las competencias materiales, si bien se mantienen las referidas a empleo y Seguridad Social, ya contenidas en la regulación normativa anterior, la LOITSS/97 precisa más el ámbito de la primera, señalando que implica "*la comprobación del cumplimiento en la contratación de las normas en materia de empleo, acceso al empleo, fomento del empleo, bonificaciones y subvenciones...*". Va más allá, por tanto, del alcance de la competencia que recogía la normativa anterior: "*...normativa vigente en materia de colocación y fomento del empleo...*".

En opinión de GONZALEZ MARTIN, A: "*la variación más importante se refiere al "acceso al empleo", que les habilita de manera clara para comprobar el cumplimiento del art. 6 TRLET sobre edad mínima de admisión al trabajo, o sobre la exigencia de permiso de trabajo a los extranjeros que quieran*

⁷¹⁹ Op. Cit. en Nota nº 654, Pág. 241.

⁷²⁰ Op. Cit. Nota nº 281, Pag. 125.

*realizar trabajos por cuenta ajena en España, aspectos estos sobre los que se dudaba si estaban incluidos por la anterior normativa, aunque han venido actuando en la práctica en virtud de instrucciones de la Dirección General de la ITSS. También parece claro que la nueva regulación les habilitaba el control de las discriminaciones en el acceso al empleo, cuya prohibición se recoge en el art. 4.2 c) TRLET, aunque su incumplimiento se encuentre calificado como infracción laboral y no de colocación o empleo, según la entonces vigente LISOS/1988*⁷²¹.

Por el contrario, se mantiene la limitación, respecto a la comprobación del cumplimiento de la normativa en materia contratación, a aquellos contratos que hayan dado lugar a la percepción de bonificaciones o subvenciones por las empresas.

A los subinspectores de empleo y Seguridad Social no se les reconoce la plena autonomía técnica y funcional que sí se hace en favor de los inspectores de trabajo. Respecto a las funciones de inspección de apoyo, no sólo las de gestión o colaboración con los inspectores se *"desarrollarán bajo la dirección y supervisión técnica del inspector de trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos..."*. Es decir, se mantiene de facto la prohibición de actuar por iniciativa propia, pese a que la LOITSS/97, que regula la forma de iniciación de actuaciones de la ITSS, incluyendo a la "propia iniciativa del funcionario", no establecía diferenciación entre ambos cuerpos de funcionarios⁷²².

En cuanto a las facultades, les reconoce las mismas que a los inspectores de trabajo⁷²³, salvo aquellas directamente relacionadas con las actuaciones en relación con la materia de prevención de riesgos laborales.

Se recoge también el reconocimiento de la presunción de certeza de los hechos recogidos por los subinspectores en las actas de infracción y de liquidación de cuotas que, si bien ya contaban con el mismo, no figuraba en la normativa ordenadora sino en la LISOS/1988, a partir de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre de PGE (DA 27^a)⁷²⁴ que la introdujo en el art. 52.3.

⁷²¹ Op. Cit. en Nota nº 654, pág. 242.

⁷²² Ib.Art.13.

⁷²³ Ib.Art.5.

⁷²⁴ BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1991.

Por lo que se refiere a las medidas derivadas de las actuaciones de los subinspectores de empleo y Seguridad Social, destacan las siguientes novedades:

- Se les reconoce por primera vez la posibilidad de advertir y requerir al sujeto inspeccionado, en vez de iniciar o promover un expediente administrativo sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejaren y siempre que no se derivasen perjuicios directos a los trabajadores afectados.
- No sólo pueden promover la extensión de actas de infracción, como en la anterior normativa, sino que pueden extenderlas ellos mismos, lo que supone que les corresponde determinar la procedencia y cuantía de la sanción. No obstante, dichas actas "para ser válidas" deben ser revisadas por el inspector de trabajo del que dependan técnicamente, en los supuestos que se determinasen reglamentariamente (art. 84 LOITSS/97)⁷²⁵.
- Por lo que se refiere a las actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social, la LOITSS/97 precisó que sólo procedía el visado en el caso de que se derivasen de la falta de afiliación, o alta, o cuando existieran diferencias de cotización, aunque estas eran en aquel momento, las que se extendían con más frecuencia.
- La Orden de 12 de febrero de 1998 citada también permitía que formularan a la TGSS las propuestas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social a las que se refería el art. 30 del TRLGSS/94, sin necesidad de visado previo.
- Promover internamente procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de Seguridad Social que proceda.

En cuanto a las obligaciones vale lo dicho al referirnos al cuerpo de inspectores de trabajo y Seguridad Social sobre las tres siguientes: que considerarán confidencial el origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales, que vendrán obligados a observar secreto y a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes

⁷²⁵ Mediante la Orden de 12 de febrero de 1998, BOE núm. 39, de 14 de febrero de 1998, se dictaron las normas para la aplicación de lo dispuesto en el art. 8.4 LOITSS/97

de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones y finalmente, que tienen los mismos motivos de incompatibilidades y abstención previstos para los inspectores de trabajo y el resto de funcionarios públicos⁷²⁶.

1.2.4.4. Personal de apoyo.

La primera referencia normativa, legal o reglamentaria, a este personal la encontramos en el art. 2.3 de la LOITSS/97, que estableció que la AGE debía dotar a la ITSS del personal de apoyo administrativo que fuera necesario para el correcto desarrollo de su función, y posteriormente el art. 5 del ROFIT que hizo referencia al personal de apoyo del sistema mandando a la AGE para que adscribiera a la ITSS el personal de nivel superior, técnico, administrativo y subalterno necesario para el desarrollo de la asistencia técnica y el apoyo administrativo a la función inspectora y para el funcionamiento de los servicios.

El ROFIT, además, crea y define un órgano administrativo específico que es el de la Secretaría General de la Inspección Provincial⁷²⁷, señalando que es el órgano técnico de gestión de los servicios generales de la Inspección Provincial, especificando que el puesto de secretario general se proveería mediante concurso entre funcionarios del nivel que estableciera la relación de puestos de trabajo, actuaba bajo la dirección del jefe de Inspección y, en su caso, del jefe adjunto.

Más allá de eso no se encuentra otra referencia a este tipo de personal que en el art. 56.5 en el que se señalaba que los equipos de inspección contarían con el personal administrativo de apoyo que permitieran las disponibilidades y la organización existentes.

Tras la aprobación de la LRF/84⁷²⁸, fueron las relaciones de puestos de trabajo, el instrumento técnico a través del cual se realizó, también en la ITSS, la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisaban los requisitos para el desempeño de cada puesto. Las relaciones comprendían, conjunta o separadamente, los puestos de trabajo del personal funcionario de cada Centro gestor, el número y las características de los que

⁷²⁶ Ib.Art.12.

⁷²⁷ Art.54.

⁷²⁸ Art.15.

podían ser ocupados por personal eventual, así como los de aquellos otros que podían desempeñarse por personal laboral.

Con carácter general, los puestos de trabajo de la AGE y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, debieron ser desempeñados por funcionarios públicos, aunque se exceptuaba de la regla anterior y podían desempeñarse por personal laboral: los puestos cuyas actividades sean propias de oficios, así como los de vigilancia, custodia, porteo y otros análogos, los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones o, entre otros, los puestos con funciones auxiliares de carácter instrumental y apoyo administrativo.

Por su parte, el posterior Artículo 74 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público⁷²⁹ (LEBEP/2007) estableció lo siguiente, sobre ordenación de los puestos de trabajo:

“Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.”

La Memoria justificativa de la propuesta de la Dirección del OEITSS⁷³⁰, de modificación de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) al Ministerio de Hacienda y Función Pública, que se realizó en el año 2022, con ocasión de la ejecución del Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023, aprobado por Consejo de ministros de 16 de noviembre de 2021, llevaba a cabo la siguiente descripción de los antecedentes y la evolución de los puestos de trabajo del personal de apoyo administrativo de la ITSS.

“El personal técnico y administrativo realiza las tareas de los procesos administrativos transversales, así como las de gestión, soporte y apoyo a la actividad inspectora de cada una de las unidades de la ITSS.”

⁷²⁹ BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007.

⁷³⁰ Documento interno sin difusión pública.

Realizan tareas de diversa cualificación, desde funciones de titulados hasta subalternos, y comprendiendo puestos en las secretarías generales de las inspecciones provinciales, como vimos antes, letrados, labores de gestión/inspección, apoyo y tramitación administrativa, y otras, relacionadas con las competencias, potestades administrativas y requerimientos de funcionamiento de la ITSS.

La composición y distribución de los funcionarios es muy heterogénea, fruto de los avatares de las normas que han afectado a los cuerpos generales de la Administración del Estado, sin que haya habido una política propia de recursos humanos dirigidas al Sistema de Inspección de Trabajo.

La estructura, puestos de este personal y su remuneración no han sido objeto de adaptación a la realidad y necesidades derivadas de la evolución del Sistema, produciéndose insuficiencia progresiva de recursos, incapacidad de abordar nuevos requerimientos funcionales y carencia de estímulo y reconocimiento”.

Y también ponía de manifiesto que pese a tratarse desde el año 1997 de un sistema integrado de inspección, no se había podido abordar el tratamiento de la política de personal de forma conjunta y paralela a la de los funcionarios con competencias de inspección.

También según dicha memoria, la ITSS nunca se ha beneficiado de una revisión global y coherente de su relación de puestos de trabajo. Hubo dos intentos de modificación integral, en el año 1991, que se frustró como consecuencia de la guerra del Golfo y las restricciones presupuestarias, y otro intento, interno en el Ministerio, en 2007, que no llegó a tramitarse. Sin embargo, sí ha sufrido puntuales y parciales modificaciones posteriores, concretamente en 1995, tras la LOITSS/97 y en los años 2000 y 2003. Estas modificaciones estuvieron fundamentalmente dirigidas a revisiones de niveles y retribuciones de determinados puestos del personal con función inspectora. Posteriormente, la aprobación de los Estatutos del OEITSS por el RD 192/2018, hizo necesaria la creación de algunos puestos nuevos en los servicios centrales, en materia presupuestaria, financiera, y de contratación etc., que exigía la nueva naturaleza de organismo autónomo.

En cuanto al número del personal de apoyo y administrativo, según el informe anual de la ITSS del año 1994 (primera en la que se da esta cifra) el número de personal de apoyo fue de 975; en la Memoria 2005, a 31 de diciembre de ese año, el número de puestos del personal de apoyo y administrativo era de 1.589 (13 menos que el año 2004⁷³¹). Según el informe anual de 2022, a 31 de diciembre de 2022 la plantilla de personal de estructura y de apoyo administrativo en la Dirección del Organismo Estatal ITSS y en las Inspecciones Provinciales era de 1.210 efectivos, de los cuales 1.133 era personal funcionario y 77 eran personal laboral.

Entre ambos años, 2005 y 2022 se redujo la dotación de este personal un 23 %, pero es que la propia Memoria de la propuesta de RPT antes señalada indicaba que en los últimos años (de 2013 a 2019) se había reducido el número de efectivos de los grupos de técnicos y administrativos en un 22%. Es decir, la reducción drástica se produce como consecuencia de los recortes de personal de los cuerpos generales de la AGE debidos a la crisis económica y presupuestaria de los años 2010 y siguientes.

Y lo peor se pone de manifiesto por la Memoria de la propuesta de reforma de la RPT:

"La evolución de las funciones desempeñadas por el Sistema de Inspección en sus competencias inspectoras, y la modernización y tecnificación administrativa han exigido la adaptación a las mismas de los procesos y tareas del personal técnico y administrativo sin una remodelación de su organización y de sus efectivos. Debe destacarse, a título de ejemplo, que el proyecto de modernización tecnológica (LINCE), implantado desde el año 2004, supuso un cambio radical en los sistemas de información y en los procesos de gestión, al que se adaptaron las funciones y tareas del personal sin una reordenación de los recursos.

Igualmente, los cambios operados en los métodos de trabajo y en las competencias afloraron nuevas tareas que no estaban contempladas con las estructuras actuales, como la planificación y seguimiento de las actuaciones inspectoras, las acciones de gestión/ inspección, el

⁷³¹ Los informes anuales de la ITSS señalan como puestos de personal técnico y administrativo a los de contratados e interinos, administrativos y auxiliares, jefes de negociado sección y servicio, técnicos nivel superior y habilitados cajeros-pagadores.

tratamiento de la información, la gestión de los sistemas de información y apoyo técnico a los actuantes y la adaptación a las competencias de los procedimientos sancionadores y liquidatorios ejercidos por el Sistema".

Las demandas de esa modernización tecnológica en materia de personal de apoyo solo fueron parcialmente satisfechas en cuanto al número de efectivos en el año 2022, como se señala en el capítulo III. 2.2.4.7.

1.2.4.5. Dimensionamiento de las plantillas de la ITSS.

El Convenio 81 de la OIT⁷³², estableció que el número de inspectores del trabajo debía ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se debía determinar teniendo en cuenta lo siguiente:

- la importancia de las funciones que tuvieran que desempeñar los inspectores, particularmente:
 - el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;
 - el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;
 - el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;
- los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y
- las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

El Convenio 129 de la OIT⁷³³, contenía idéntica redacción, salvo la referencia a empresas agrícolas en lugar de establecimientos sujetos a inspección.

⁷³² Art. 10.

⁷³³ Art. 14.

Ambos convenios, como ya se ha señalado anteriormente, fueron ratificados por España y la LOIT/62 no recogía más referencia al respecto que el contenido del art. 22, sumamente inconcreto, en el que se señala que *“Las plantillas del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo se revisarán periódicamente con sujeción a lo dispuesto en la legislación general sobre la materia”*.

En materia de convocatoria de pruebas selectivas para cubrir los puestos de inspectores de trabajo y subinspectores laborales, a partir del año 1984 se debe tener en cuenta no sólo la normativa interna de la Inspección de Trabajo sino la referida a todos los funcionarios de la AGE por la entrada en vigor de la LRFP/84⁷³⁴, en el que se estableció que: *“Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no puedan ser cubiertas con los efectivos de personal existentes serán objeto de Oferta de Empleo Público”*. Dicha oferta se debía aprobar por el Gobierno.

Y que: *“La iniciativa para su elaboración corresponderá al Ministerio u Organismo afectado o, conjuntamente, a los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda”*⁷³⁵.

Posteriormente, también el Real Decreto 364/1995 de 11 de marzo⁷³⁶, estableció que la oferta de empleo público sería aprobada, en su caso, por el Gobierno a propuesta del ministro para las AA.PP. con informe favorable del Ministerio de Economía y Hacienda, en el primer trimestre de cada año⁷³⁷.

Las Ofertas de Empleo Público (OEP) se encuentran ligadas a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de cada año y están condicionadas por los objetivos o retos que como país se fijan en el Parlamento, y deberán ser aprobada anualmente por el Gobierno a propuesta del ministerio competente en materia de Función Pública, ateniéndose a las disponibilidades presupuestarias existentes.

Otro concepto que ha de tenerse en cuenta vinculado a las ofertas de empleo público de determinados cuerpos de la AGE, como es el caso de los inspectores

⁷³⁴ Art. 18.4.

⁷³⁵ Ib.Art.18.6.

⁷³⁶ Aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la AGE y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la AGE. BOE núm. 85, de 10 de abril de 1995.

⁷³⁷ Art. 8.

de trabajo y Seguridad Social o de los subinspectores laborales, es el de la "tasa de reposición". Se debe entender por tal, al porcentaje de vacantes en el empleo público que pueden ser legalmente cubiertas con personal de nuevo ingreso. Comenzó su utilización durante los años 90 del siglo pasado.

El Acuerdo del Consejo de ministros de 29 de enero de 2010 aprobó el Plan de Austeridad de la AGE 2011-2013, que en el Anexo I contenía el Plan de Acción Inmediata para 2010 en el que se indicaba que *«durante 2010 la oferta de empleo público se reduciría al 10% de la tasa global de reposición de efectivos»*.

La previsión que contiene el citado Acuerdo referente a la tasa de reposición se concreta en el número de plazas de nuevo ingreso que se pueden convocar y que, en su caso, se asigna a los correspondientes cuerpos o escalas que se incluyen en los Anexos de la disposición.

Hace unos meses, antes de finalizar este estudio y de ser nombrado director del Banco de España, el anterior ministro de Transformación Digital y Función Pública, José Luis Escrivá, anunció públicamente que la tasa de reposición desaparecería en el año 2025.

Por lo general, a los cuerpos de inspectores y subinspectores de la ITSS se les consideró prioritarios y no se vieron tan afectados como otros cuerpos y organismos.

Evolución histórica de las plantillas de inspectores de trabajo y controladores laborales/subinspectores de empleo y Seguridad Social.

Tomamos como punto de partida, y de referencia, la plantilla existente en el año 1950, que puede verse en la Orden de 24 de noviembre de 1950⁷³⁸, por la que se aprobó el escalafón del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, en la que figuraban con nombres y apellidos todos los integrantes de dicho cuerpo, algunos procedentes de otras instituciones de la Administración, como la propia Inspección de Trabajo, de la Seguridad Social, de Emigración y del cuerpo de Delegados de Trabajo, pero el mayor grupo correspondía a los ingresados por oposiciones del año 1940 a 1947 (128). En total figuran 204, de

⁷³⁸ BOE núm. 332, de 28 de noviembre de 1950.

los que 35 eran inspectores generales y 169 eran inspectores provinciales; 179 estaban en activo, 22 excedentes y 3 cesantes⁷³⁹.

En el cuadro siguiente se puede apreciar la evolución seguida hasta el año 1996, antes de la aprobación de la LOITSS/97, y las cifras que se fueron alcanzando hasta el año 2014, anterior a la aprobación de la LOITSS/2015

Año	Inspectores	Controladores laborales/ Subinspectores empleo y Seguridad Social	TOTAL
1950	204	-	204
1978	510	-	510
1984	481	-	481
1986	491	556	1.047
1996	612	798	1.410
2014	970	846	1.816

1.2.4.6. Retribuciones.

En los convenios 81 y 129 de la OIT no existe una referencia expresa a las retribuciones que se deban garantizar a los inspectores de trabajo, más allá de lo previsto en el art. 6º, en el que se señala que su situación jurídica y condiciones de servicio les deben garantizar la estabilidad en su empleo y que los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

Por el contrario, ambos convenios contienen la obligación para los países que los ratifiquen de que *"la autoridad competente deberá adoptar las medidas necesarias para reembolsar a los inspectores del trabajo todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que pudiere ser necesario para el desempeño de sus funciones."*

⁷³⁹ MARTIN LOPEZ, E. "Selección y formación de los inspectores de trabajo". *Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Pág.231. MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES.2006.

Con posterioridad a los convenios ratificados por España, la LOIT/62⁷⁴⁰ estableció que los miembros del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo estarían sometidos al régimen de la legislación general de los funcionarios públicos en lo que respecta, entre otras cuestiones, a las obligaciones y derechos en activo y pasivo y que reglamentariamente se establecería en las disposiciones de aplicación de dicha Ley, el Estatuto del personal del Cuerpo, su régimen de escalafones, ascensos, traslados, convocatorias de plazas y derechos y deberes específicos⁷⁴¹.

Ese desarrollo reglamentario se lleva a cabo por el D.2121/71, que en su preámbulo señala que su aprobación tiene por objeto también dar cumplimiento a lo ordenado por el Decreto 4157/1964, de 23 de diciembre⁷⁴², de que los Ministerios Civiles adaptarían los Reglamentos y disposiciones reguladoras de los cuerpos especiales de ellos dependientes a los preceptos de la Ley Articulada de funcionarios públicos que les sean de aplicación⁷⁴³.

El D.2121/71 estableció respecto a las retribuciones de los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo que la función pública especial desempeñada por el mismo será remunerada por los conceptos que se determinen en la Ley de Retribuciones de funcionarios de la Administración Civil del Estado, 31/1965, de 4 de mayo⁷⁴⁴, y disposiciones para su aplicación.

Esta legislación fue modificada posteriormente por el Real Decreto-ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación de funcionarios de la Administración Civiles del Estado⁷⁴⁵.

En el mismo se establece que los funcionarios podrán ser remuneradas por los conceptos de retribuciones básicas y complementarias.

⁷⁴⁰ Art. 16.

⁷⁴¹ Ib. Art. 18.2.

⁷⁴² Deroga o declara la incapacidad de disposiciones relativas a funcionarios a la entrada en vigor de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. BOE núm. 314, de 31 de diciembre de 1964.

⁷⁴³ La Ley 109/1963, de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado, BOE núm. 175, de 23 de julio de 1963, estableció en su disposición final primera que el Gobierno debería promulgar un texto articulado de la misma en el plazo de seis meses, y se hizo mediante el Decreto 315/1964, de 7 de febrero (BOE núm 40, de 15 de febrero de 1964).

⁷⁴⁴ BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1965.

⁷⁴⁵ BOE núm. 83, de 7 de abril de 1977.

Las retribuciones básicas, cuyas cuantías se fijarán en los PGE, estarán constituidas por los siguientes conceptos: El sueldo, que se determinará, en función del nivel de titulación exigible para el ingreso en el correspondiente Cuerpo, Escala o Plaza; el grado de la carrera administrativa; los trienios, constituidos por una cantidad fija determinada en función del nivel de titulación y las pagas extraordinarias, en cuantía igual cada una de ellas a una mensualidad del sueldo, el grado y los trienios.

Las retribuciones complementarias podían ser ordinarias y especiales. En cuanto a las primeras se indicaba al complemento de destino y al complemento familiar, y entre las segundas se citan al complemento de dedicación exclusiva, las gratificaciones y los incentivos, y respecto de esta última se señala que revestirán la forma de primas de productividad u otros sistemas equivalentes.

Posteriormente la LRF/84 estableció las bases del régimen de retribuciones del personal civil de la Administración del Estado (entre otros) refiriéndose la primera base a los conceptos retributivos y señalaba⁷⁴⁶ que las retribuciones de los funcionarios se clasifican en básicas y complementarias.

Dentro de las básicas sitúa al sueldo, que corresponde al índice de proporcionalidad asignado a cada uno de los grupos en que se organizan los Cuerpos y Escalas, Clases o Categorías; los trienios, consistentes en una cantidad igual para cada grupo, por cada tres años de servicio en el Cuerpo o Escala, Clase o Categoría y las pagas extraordinarias, que serán de dos al año por un importe mínimo cada una de ellas de una mensualidad del sueldo y trienios, y que se devengarán los meses de junio y diciembre.

En cuanto a las complementarias incluye al complemento de destino correspondiente al nivel del puesto que se desempeñe; el complemento específico destinado a retribuir las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo en atención a su especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penosidad; el complemento de productividad destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, y, finalmente, las gratificaciones por servicios extraordinarios, fuera de la jornada normal, que en ningún caso podrán ser fijas en su cuantía y periódicas en su devengo.

⁷⁴⁶ Art. 23.

La segunda base que se aprueba por la LRFP/84 se refiere a la determinación de la cuantía de los conceptos retributivos⁷⁴⁷, precisando que las cuantías de las retribuciones básicas serán iguales en todas las AA.PP. para cada uno de los grupos en que se clasifican los Cuerpos, Escalas, Categorías o Clases de funcionarios. El sueldo de los funcionarios del grupo A no podrá exceder en más de tres veces el sueldo de los funcionarios del grupo E.

Y por otro lado se estableció que la cuantía de las retribuciones básicas, de los complementos de destino asignados a cada puesto de trabajo y de los complementos específicos y de productividad, en su caso, deberían reflejarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de PGE y figurar en los Presupuestos de las demás AA.PP.

La normativa que se acaba de citar es la que permanecía vigente a la aprobación de la LOITSS/97, que estableció⁷⁴⁸ que las competencias relativas al régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la ITSS corresponden a la AGE, en los términos previstos en el artículo 2 de la LRFP/84, en el que se estableció que todo el personal al servicio de la Administración del Estado incluido en su ámbito de aplicación (art.1), sus Cuerpos, Escalas, Categorías y Clases, tendría dependencia orgánica del Ministerio de la Presidencia, sin perjuicio de la que funcionalmente tenga con cada Departamento.

No obstante, la propia ley también estableció que la participación de las CC.AA. sobre selección, formación, perfeccionamiento, puestos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se determinará a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

Es decir, no aparece referencia alguna a las retribuciones de los funcionarios de los cuerpos de la ITSS, por lo que lógicamente era de aplicación la normativa general de los funcionarios civiles de la Administración del Estado.

El ROFIT sí contenía una referencia más explícita a las retribuciones de estos funcionarios, señalando⁷⁴⁹ que la estructura, cuantía y condiciones de las

⁷⁴⁷ Ib.Art.24.

⁷⁴⁸ Art. 20.

⁷⁴⁹ Art. 4.5.

retribuciones básicas y de los complementos de destino en el Sistema de la ITSS, serán los que correspondan al Cuerpo de pertenencia.

A la normativa general señalada hasta ahora en relación con todo el personal de la AGE se ha de añadir la LEBEP/2007. En esta disposición, que vuelve a clasificar las retribuciones en básicas (sueldo y trienios) y complementarias, pero no se establecen conceptos retributivos dentro de las complementarias, y solamente se señala que su cuantía y estructura se fijarían por las correspondientes Leyes de cada Administración pública atendiendo a los mismos factores que ya se fijaban por la LRFP/84. En todo caso, aunque se estableció la derogación de esta última, ello no tendría lugar, según la DF cuarta de la LEBEP/2007, hasta que no se aprobaran las correspondientes leyes de Función Pública. Idéntica regulación se estableció por el nuevo EBEP aprobado por la LEBEP/15, por lo que se entienden vigentes las disposiciones de la LRFP/84.

Según PADILLA RUIZ, P., la LEBEP/07 supuso *"...un importante cambio respecto de las retribuciones en general y del complemento de productividad en particular. Se trata de una norma básica, creada de acuerdo con los arts. 103 y 149.1.18.^a de la Constitución, y que aparece en un momento político peculiar, caracterizado por una «segunda descentralización» y actualización de los Estatutos de autonomía, que han asumido más competencias"*⁷⁵⁰.

La LEBEP/15, señalaba PADILLA RUIZ, *"...establece unos mínimos (a veces realmente demasiado mínimos) y otorga a las CC.AA. la potestad de legislar y desarrollarlo en casi todos los aspectos, como veremos a continuación. La materia retributiva no podía ser menos y a este respecto el Estatuto (Título III, Capítulo III), partiendo del derecho a la retribución del empleado [art. 14.d] establece un esquema básico similar al de la LRFP/84, salvo algunas excepciones, dejando al Estado la fijación de las retribuciones básicas de todos los funcionarios en las leyes de Presupuestos Generales del Estado, así como el incremento global de la masa salarial. Sin embargo la LEBEP/15 ha modificado sustancialmente la regulación de las retribuciones complementarias (art. 24 otorgando un mayor margen de actuación a las Comunidades Autónomas, pues no sólo se han eliminado los nombres que tradicionalmente tenían (de*

⁷⁵⁰ "El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública". *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N° 17, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 Sep. 2008, Ref. 2867/2008, pág. 2867, tomo 2, Editorial LA LEY

destino, específico, de productividad), definiéndolos por los aspectos que deben remunerar (casi idénticos a la LRFP/84), sino que pueden crear otro tipo de complementos, y así el art. 24 permite que las leyes de cada Administración defina la estructura de las retribuciones complementarias de sus funcionarios en atención a otros factores, además de los tradicionales".

Esta nueva regulación adquiere una especial importancia a partir del traspaso del servicio público de Inspección de Trabajo a la CA de Cataluña y País Vasco, en 2010 y 2011, por cuanto que, si bien se han mantenido las denominaciones de las retribuciones complementarias, las cuantías del complemento específico y de la productividad presentan diferencias con el resto de los funcionarios de las demás comunidades autónomas.

Por lo que se refiere a la ITSS los niveles, complementos de destino y específicos figuran en su relación de puestos de trabajo y, los incrementos anuales han venido determinados en las leyes de PGE de cada año.

En cuanto al concepto incentivos o productividad, con fecha 17 de noviembre de 1989 se autorizó por el Ministerio de Hacienda el primer modelo de productividad adicional por cumplimiento de objetivos para la ITSS, al que le siguieron otros en los años 1991, 1993, 1998, y otros posteriores. La evolución y el análisis de cada modelo, hasta llegar al actual, se lleva a cabo en el capítulo III 1.3.3.

En todo caso, sí queremos señalar aquí que, a menudo, los incentivos y los complementos de productividad han respondido, como señala PADILLA RUIZ, al intento de " *soslayar en no pocos casos los límites de aumento de sus retribuciones establecidos por las Leyes de Presupuestos del Estado*"⁷⁵¹, o tener carácter sustitutivo de mejoras en los complementos de destino o complementos específicos, justificadas por las modificaciones normativas en las competencias y responsabilidades de los cuerpos de funcionarios, por las negativas los respectivos Ministerios de Hacienda o de Función Pública a que las mejoras tuvieran un carácter consolidable.

⁷⁵¹ Op. Cit. en la Nota nº 568, pág. 2867, tomo 2.

1.2.5. Definición del Sistema. Medios materiales

Tanto el Convenio 81 como el convenio y 129 de la OIT exigen a la autoridad laboral competente de cada país que los haya suscrito la adopción de medidas necesarias para proporcionar a los inspectores de trabajo, oficinas, locales, debidamente equipadas habida cuenta de las necesidades del servicio, y accesibles a todas las personas interesadas.

Posteriormente, la LOITSS/97 no recoge referencia alguna a esta materia. Y el ROFIT, en su art. 6, aunque lleva por título "locales y medios materiales" no se refiere más que a los segundos, estableciendo que *"La Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social gestionará los recursos informáticos del sistema, que comprenderá los sistemas lógicos y físicos necesarios, así como las conexiones informáticas y el sistema de comunicaciones entre la Autoridad Central y la organización territorial del sistema de inspección"*.

Y también se precisa que: *"Las actuaciones y comprobaciones inspectoras podrán servirse de los medios informáticos, a cuyo fin dispondrán de acceso a los datos y antecedentes obrantes en la Administración pública cuando tengan relevancia para la función inspectora, en la forma establecida en la legislación y en este Reglamento"*.

Desde el año 2006, la Inspección ha realizado una transformación profunda desde un punto de vista tecnológico incorporando los sistemas de información a todos los procesos de trabajo, en el marco del denominado "PROYECTO LINCE", que se trata de manera detenida en el apartado III.1.3.1.

Este proyecto global conllevó una profunda transformación tecnológica y de métodos de trabajo, que impactó y siguió influyendo tanto en las herramientas tecnológicas de las que se dispone como en los procesos y tareas a las que dan servicio. A título de ejemplo:

- Se dispone de ordenadores portátiles y fijos para todos los actuantes;
- Se implantan sistemas de movilidad mediante tabletas,
- Se dispone de conexiones individualizadas a redes y a los recursos de información del Sistema;
- Se desarrolla el trabajo a distancia o teletrabajo;

- Se diseñan, aplicaciones comunes de gestión de los expedientes;
- Existen comunicaciones y accesos a múltiples bases de datos, etc.

Todo ello bajo el prisma de las características propias del servicio de inspección, basado en la movilidad del puesto de trabajo, las visitas a las empresas, la gestión de expedientes y notificaciones correspondientes a diferentes procesos administrativos, la interrelación con denunciantes y múltiples órganos a los que se da servicio y el acceso y tratamiento de numerosas bases de datos.

Estas modificaciones afectaron tanto al personal actuante, como al personal de estructura, y originaron igualmente procesos de trabajo y responsabilidades nuevas relacionadas con los mismos.

1.3. Principales medidas de modernización y actualización de la ITSS tras la LITSS/97 y el centenario del año 2006.

El sistema de la ITSS española cuenta con numerosas instituciones específicas, algunas de las cuales surgieron en el origen, como la Noticia, el Libro de Visitas, los Itinerarios o la Memoria anual, y han pervivido a lo largo del tiempo, aunque algunas de ellas hayan experimentado variaciones para adaptarse a las exigencias de los nuevos tiempos.

Otras, como el sistema informático, la regulación de la productividad o el establecimiento de guardias para la investigación rápida de accidentes de trabajo de especial gravedad, han surgido mucho más tarde, incluso después de transcurridos los cien primeros años de existencia.

Hay otras instituciones, como la Escuela de la Inspección, que han venido a cubrir un vacío en el ámbito de la formación inicial y permanente del personal de la Inspección. Tampoco podían preverse las posibilidades y demandas de nuestra incorporación a la Unión Europea (UE).

Hay, finalmente, otros hechos, como el traspaso de efectivos de la Inspección al Cataluña y al País Vasco, que, previstos en la normativa ordenadora de la Inspección de Trabajo de 1997, como consecuencia del reconocimiento competencial de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia de ejecución de la legislación laboral, y que contaba con los precedentes de la Segunda

República, se han llevado a cabo inmediatamente después de la celebración del primer centenario.

A todas estas instituciones y su evolución nos vamos a referir a continuación.

1.3.1. La modernización tecnológica de la Inspección: el proyecto Lince.

En 1932 se encontró en los sótanos de la entonces sede del Ministerio de Trabajo y Previsión Social⁷⁵² una pequeña, aunque pesada, talla de madera, que representa a un lince ibérico. Algunos años después, se adoptó como mascota de la Inspección de Trabajo y, restaurada, ocupa un lugar destacado en las dependencias de la Dirección General.

Por este motivo, como entronque con el pasado, pero con una clara apuesta por el futuro se denominó "Lince" al proyecto más emblemático de la modernización de la Inspección de Trabajo Y Seguridad⁷⁵³, precisamente en las mismas fechas en que se aprestaba a conmemorar su primer centenario.

1.3.1.1. Antecedentes.

La incorporación de los sistemas y tecnologías de la información como un elemento necesario para la modernización de la Administración Pública se remonta en nuestro país a finales de la década de los años setenta del pasado siglo, con la creación de la Comisión Interministerial para la elaboración del Plan Informático Nacional⁷⁵⁴. La Comisión sería sustituida cinco años más tarde

⁷⁵² Ministerio de Trabajo/Ministerio de Trabajo y Economía Social. Denominaciones oficiales desde 1920 p.4.

⁷⁵³ También utilizaba la denominación "Lince" el grupo de inspectores de Madrid que mantenía "almuerzos de trabajo" de forma periódica entre los años 1996 y 2004.

⁷⁵⁴ RD 2373/1978, de 29 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la elaboración del Plan Informático Nacional. BOE núm. 240, de 7 de octubre.

por el Consejo Superior de Informática⁷⁵⁵, posteriormente Consejo Superior de Administración electrónica⁷⁵⁶.

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se crea en febrero de 1986 la Comisión de Informática del Departamento⁷⁵⁷, dependiente de la poco antes creada Dirección General de Informática y Estadística⁷⁵⁸, de la que dependen la Subdirección General de Planificación y Coordinación informáticas y la Subdirección General del Proceso de Datos.

Al ser la Dirección General de la Inspección, creada por la misma norma que la de Informática y Estadística, un centro directivo del Departamento, queda sujeto a las orientaciones y planes generales para la introducción de procedimientos y medios informáticos del Departamento, que se dirigen de forma predominante a los servicios generales sin extenderse a la actividad de inspectores y subinspectores, que, siguiendo la tradición, entregaban los resultados de su actuación - informes o actas- en soporte papel y, con frecuencia, manuscritos.

Esta situación no experimenta novedades relevantes hasta 2006, en que la Comisión de Informática es sustituida por la Comisión Ministerial de Electrónica⁷⁵⁹, lo que significa no solamente un mero cambio en su denominación sino un enfoque diferente, ya que se trata de avanzar hacia una administración que en su totalidad debe utilizar procedimientos y medios electrónicos. En la norma se mantienen, con rango de subdirecciones generales, la de Planificación y Coordinación Informática y la de Proceso de Datos, cuyos principales cometidos eran la elaboración del plan estratégico del Departamento y el plan director del mismo, que *"refleje las líneas estratégicas de dicho plan estratégico, en líneas de acción de aplicación común a todas*

⁷⁵⁵ RD 2291/1983, de 28 de julio, sobre órganos de elaboración y desarrollo de la política informática del Gobierno BOE núm. 204, de 26 de agosto.

⁷⁵⁶ RD 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica. BOE núm. 127, de 28 de mayo.

⁷⁵⁷ Orden de 17 de enero de 1986. BOE núm. 28, de 1 de febrero

⁷⁵⁸ RD 530/1985 de 8 de abril, determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados Organismos autónomos del Departamento BOE núm. 98, del 24, art. 7.

⁷⁵⁹ O. TAS/3371/2006, de 30 de octubre, por la que se regula la Comisión Ministerial de Administración Electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. BOE núm. 263, del 3 de noviembre.

*las unidades del mismo y en una concatenación de planes de sistemas que reflejen el modelo tecnológico de cada unidad*⁷⁶⁰.

1.3.1.2. Necesidades específicas: el Foro del Conocimiento.⁷⁶¹

Este era el marco normativo y organizativo en el que debía llevarse a cabo el desarrollo informático de la Inspección de Trabajo, que, sin embargo, contaba con necesidades específicas.

La primera de esas necesidades era la actualización de la normativa laboral de aplicación, caracterizada tanto por su volumen -a las formas tradicionales Leyes, Reales Decretos y Órdenes Ministeriales, se habían unido los numerosos convenios colectivos y sus actualizaciones- como por la velocidad con que se generaban, de forma que se ha calificado a la normativa laboral como legislación "motorizada"⁷⁶².

De forma personal, la mayor parte de los inspectores y subinspectores se subscribían a las colecciones legislativas que, con periodicidad mensual, enviaban las fichas que debían introducirse en los repertorios para mantenerlos actualizados⁷⁶³. Por otra parte, para acceder a la normativa general y a la jurisprudencia era preciso acudir a los repertorios de jurisprudencia y legislación, que solían coleccionarse en las Jefaturas de las Provinciales de la Inspección o en las Direcciones Provinciales de Trabajo.

La primera iniciativa orientada no sólo a facilitar esta tarea a los efectivos de la Inspección sino a disponer de instrumentos adecuados para identificar, organizar y difundir información y conocimiento surgidos en la propia organización, consistió en la creación en el año 2002 del Foro del Conocimiento,

⁷⁶⁰ Ib. Preámbulo de la misma. Líneas 50-52.

⁷⁶¹ La redacción de este apartado es resultado de la aportación escrita de la inspectora de Trabajo y Seguridad Social Carmen Vicente Castro, promotora de la iniciativa e impulsora de su puesta en marcha.

⁷⁶² Fuertes López, F. Javier *De la legislación motorizada a legislar atropelladamente: de Telefónica y Celsa*. Legal Today 18 de octubre de 2023.

⁷⁶³ Era habitual ver en los despachos y frecuentemente en los propios domicilios de los inspectores las carpetas, de cubiertas plásticas de color verde, de la editorial Lex Nova.

incardinado en la Subdirección de Asuntos Generales de la Dirección General de la ITSS como un proyecto de gestión del conocimiento.⁷⁶⁴

Hasta ese momento la información de la ITSS se hallaba disponible únicamente en formato papel y totalmente dispersa; resultando indispensable contar con una herramienta informática que recogiera, de forma sistematizada, al menos, los criterios técnicos, instrucciones y consultas que se generaban en la Dirección General para facilitar su utilización por el personal de la Organización.

Inicialmente se generó una web interna del Ministerio en la que se archivaban criterios técnicos, instrucciones y respuestas de la Subdirección General de Asistencia Técnica, de la que pasó a depender, a consultas planteadas, pero la web presentaba importantes carencias tanto en cuanto a la clasificación de contenidos como en el motor de búsqueda; por lo que se adquirió una herramienta informática en donde pudo almacenarse mayor información y se incluyeron otros apartados como "Sentencias de interés", así como información de interés procedente de otros organismos y centros directivos del Departamento.

El proyecto, sorprendente por su novedad y con una excelente acogida y valoración, hubo de sortear el obstáculo de la dificultad individual para acceder a su contenido, por lo que en algunas inspecciones provinciales se crearon unidades vinculadas a las bibliotecas que, a demanda del actuante, rastreasen y facilitasen la información o documentación solicitadas.

En 2005 el Foro se integra en el proyecto Lince, a través del Portal de la Inspección, permitiendo el acceso directo e individualizado por parte de todos los efectivos de la Inspección, venciendo de forma definitiva las dificultades existentes para su acceso.

A partir de 2006, año que pasó a tener un espacio permanente en los Informes anuales, se incrementó de forma notable la documentación disponible, al cifrarse en 762 documentos -sentencias, instrucciones, comunicaciones, consultas, resoluciones, estudios- clasificados en alguno de los seis apartados

⁷⁶⁴ La gestión del conocimiento implica que todas las organizaciones, que aspiran a la excelencia profesional, deben almacenar y clasificar todos los conocimientos de relevancia que se generan en las mismas para que su personal pueda acceder a la diferente información con facilidad, y su trabajo resulte más eficaz, homogéneo y coordinado

o materias en los que estaba dividido: Relaciones Laborales, Empleo y Contratación, Seguridad Social, Prevención de Riesgos Laborales, Extranjeros e Inspección y Procedimientos⁷⁶⁵.

Así mismo se creó un nuevo apartado denominado "Mejores prácticas", en el que se incluían "productos" del personal inspector, como actas, informes o resoluciones, que por su calidad merecían ser difundidas entre el colectivo con la finalidad de compartir y potenciar el conocimiento interno y facilitar la homogeneización de la actuación profesional⁷⁶⁶.

En aplicación del Criterio Operativo nº 57/2007, sobre consultas a la Dirección General se llegó a la formulación de 118 consultas solamente en 2008, consolidándose esta práctica en los ejercicios siguientes⁷⁶⁷.

El Foro del Conocimiento ha sido objeto de reformas y mejoras progresivas desde entonces, mereciendo destacarse las llevadas a cabo en mayo de 2010, con la puesta en funcionamiento del denominado NUEVO FORO DEL CONOCIMIENTO, que se caracterizaba por introducir nuevas funcionalidades y facilitar la localización de documentos por distintos tipos de búsquedas, además de otras novedades como el acceso directo a los "Códigos de la ITSS", compendio actualizado de la legislación de uso más frecuente y el acceso a publicaciones doctrinales laborales y a bases de datos externas como La Ley Digital.es, que se incrementa en 2015 con la incorporación de la Biblioteca Digital Smarteca.

Desde su incorporación al Portal entre las actividades formativas para inspectores y subinspectores que se realizan anualmente, especialmente en la

⁷⁶⁵ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2006. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales p.4 NIPO: 201-07-246-6

⁷⁶⁶ A partir de 2007 el acceso al Foro a través del Portal de la Inspección se traduce en que los accesos al mismo se incrementasen en más de un 30 %, en los ejercicios siguientes. Memoria anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2007. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales p.45 NIPO: 201-08-099-X e Informe anual de 2008 pp.43-44. NIPO: 790-09-163-5

⁷⁶⁷ "El objetivo de las consultas no ha de ser el de obtener una respuesta específica para el supuesto concreto sobre el que deba pronunciarse el Inspector o Subinspector actuante, sino el orientar y resolver las dudas razonables planteadas de forma general, de modo que la respuesta puede orientar, pero no sustituir la decisión del actuante." Criterio Operativo 57"2007, de 21 de diciembre de 2007.

modalidad en remoto, se incluyen las relativas al conocimiento y utilización del Foro del Conocimiento.

1.3.1.3. El proyecto Lince.

a) Antecedentes.

El primer Plan Informático para la Inspección del que existe referencia documental⁷⁶⁸ se remonta a 1982 cuando se formaliza un convenio de colaboración entre la ITSS y el Centro de Desarrollo Tecnológico (CEDETI) de tres años de duración con los objetivos siguientes: disponer de información para la planificación de las actuaciones inspectoras y agilizar y simplificar la gestión administrativa.

Al año siguiente se inicia la utilización de medios informáticos en una doble vertiente: por una parte, comienzan a utilizarse equipos IBM, serie 5.100, adquiridos para la Inspección e instalados en dependencias de las Tesorerías Territoriales de la Seguridad Social, y, por otra, se pone en marcha el proyecto de mecanización integrada de datos de cuatro áreas: censo de empresas, elaboración de actas de infracción y liquidación, fichero de legislación y jurisprudencia -antecedente del Foro del Conocimiento- y gestión de las inspecciones provinciales.

En 1988 se registra un nuevo impulso en el proceso de informatización al adquirirse 300 equipos informáticos, destinados a facilitar las tareas administrativas.

En 1992 se introduce la posibilidad de pasar de la utilización de medios informáticos de uso general a recursos informáticos personales. Tendencia que se refuerza el año siguiente cuando se pone en marcha el Plan IFI (Informatización de la Función Inspectoras) que permitía a los servicios administrativos un tratamiento mecanizado de las actuaciones inspectoras y de la gestión del sistema.

⁷⁶⁸ Además del apartado correspondiente que consta en el Informe anual de 2006 y siguientes, se ha seguido la comunicación presentada en Tecnim@p Sevilla 2006 por Pilar Carranza Moreno, subdirectora general de Apoyo a la Gestión, y los miembros de su equipo: Gonzalo Núñez Sarompas y Manuel Carbajo Amigo, responsables del proyecto.

En el transcurso de los años siguientes se produjo un desarrollo de las aplicaciones informáticas a nivel provincial, en función de la capacitación del personal existente en cada inspección, que produjo un desarrollo anárquico del sistema, de forma que, descubierta la utilidad de una aplicación en una provincia, se extendía a otras sin autorización ni supervisión de la Dirección General⁷⁶⁹.

b) Los inicios.

En 2003, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social plantea ante las instancias competentes del Departamento su insatisfacción por la inadecuada respuesta de los sistemas de información existentes en el mismo, tanto en lo relativo a la dirección y gestión del Sistema de la Inspección como en la realización y seguimiento de la función inspectora. Para ello se llevó a cabo durante el año siguiente -2004- un estudio sobre la situación informática y una valoración de las carencias, con el resultado siguiente:

- infradotación de medios informáticos a todos los niveles: equipos, software, bases de datos, personal de soporte,
- aplicaciones informáticas que únicamente facilitaban información estadística y excesiva dependencia de un tratamiento manual,
- información recopilada y tratada a nivel provincial, e integrada en los servicios centrales, registrándose incoherencias y pérdidas de información que limitaban la rentabilidad del trabajo realizado,
- carencia de información para la planificación y control a nivel directivo, tanto de la actuación de la propia inspección como la procedente de otros organismos que interactúan con ella,
- deficiencias en el tratamiento de la información en relación con la protección de datos de carácter personal.

⁷⁶⁹ La existencia de “minidepartamentos” informáticos en algunas inspecciones provinciales, entre otras la de Valencia, que contaban con personal con conocimientos informáticos y experiencia en programas propios, supuso una dificultad añadida a la implantación de “INTEGRA”, dada su concepción centralizada. Reconocidas sus funciones, colaboraron en la implantación y perfeccionamiento de “INTEGRA”.

Para poner remedio a esta situación se pone en marcha el proyecto LINCE, cuyo objetivo principal era la modernización tecnológica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la mejora de su eficacia y eficiencia como servicio público, desarrollando e implantando un **nuevo sistema de información** que, mediante el acceso a las nuevas tecnologías, diese soporte al sistema en su conjunto.

La adecuación del modelo de trabajo a las innovaciones tecnológicas conllevaba un cambio radical basado en un nuevo entorno digital completo. Exigía un diseño actualizado de los métodos de información y comunicación, de las herramientas puestas a disposición de los actuantes y, especialmente, cambiar el antiguo sistema informático de registro de indicadores de actividad por una nueva aplicación que permitiera la gestión de los expedientes de Inspección en un entorno digital, el registro de la información y la monitorización y el análisis de los resultados de la actividad realizada. Esta aplicación, denominada "INTEGRA", como indicativo de su finalidad básica, sigue implantada en la actualidad con todas las mejoras y evoluciones que se han producido desde 2006.

El proyecto LINCE se concibió inicialmente como un proyecto plurianual -2005-2008- sin perjuicio de su actualización y mejora posteriores, cuyas líneas maestras fueron:

- configuración centralizada, en coherencia con un sistema dirigido por una Autoridad central,⁷⁷⁰
- creación de una página web de acceso público y una intranet o portal interno, con acceso y utilización exclusivos por el personal de la Inspección,
- uso de un navegador convencional para realizar los trabajos,
- utilización de modelos y formularios comunes,
- bases de datos centralizadas e integradas para favorecer su consistencia.

⁷⁷⁰ Esta configuración centralizada dio lugar a tensiones con aquellas inspecciones provinciales que contaban con desarrollos propios y que, en ocasiones se mostraron reacios tanto a compartir la información y experiencia que poseían como a reciclarse en las funciones y cometidos del nuevo sistema. A quienes poseían los requerimientos exigidos se les nombró Coordinadores Informáticos.

Las necesidades específicas de la ITSS y su reclamo de autonomía chocaban con los condicionamientos legales, que atribuían la responsabilidad y toma de decisiones a órganos generales del Ministerio, como las Subdirecciones Generales de Planificación y Coordinación Informática y de Proceso de Datos, por lo que hubo de llegarse a una entente no exenta de tensiones, que permitió sortear las dificultades, gracias al apoyo de los máximos responsables del Departamento, en especial, de la Subsecretaria, en su condición de presidenta de la Comisión Ministerial de Electrónica⁷⁷¹.

Las primeras medidas, adoptadas en el segundo semestre de 2004, consistían en la aprobación de la arquitectura tecnológica y la contratación de una oficina técnica encargada del seguimiento y control del proyecto, bajo la supervisión de un equipo de la propia Dirección General.

Dos elementos básicos del proyecto eran: la creación de la web de la Inspección, integrada en la web del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como cauce de comunicación fácil y directa entre la Inspección y los ciudadanos, y el Portal de la Inspección, como medio de información y comunicación interna para todo el personal integrantes del Sistema, con acceso diferenciado en función de su posición y funciones.

A través del Portal se accedía a la aplicación "INTEGRA", núcleo del desarrollo de la función inspectora, que agrupaba a los cuatro módulos considerados críticos: programación y campañas, evaluación y control, acción inspectora y seguimiento de actas, en vía administrativa y contencioso administrativa, que fueron definidos y comenzados a desarrollar a lo largo de 2005.

La implantación del proyecto LINCE supuso una variación esencial de las condiciones de trabajo del personal de la Inspección, si bien su impacto fue desigual entre los diferentes colectivos. Algunas de las innovaciones, como la creación de la página web o el Portal de la Inspección y el acceso al Foro del Conocimiento fueron bien acogidas; otras, en particular la aplicación INTEGRA provocaron reacciones de protesta y rechazo, sobre todo entre Inspectores y Subinspectores, que se veían obligados a realizar nuevas funciones, para las que no se sentían preparados y consideraban inadecuadas para su nivel por considerarlas propias del personal de apoyo administrativo. A ello se sumaron

⁷⁷¹ La Subsecretaria de Trabajo durante todo el periodo fue Aurora Domínguez González, quien, por su condición de Inspectora de Trabajo, conocía profundamente las necesidades de la ITSS.

los problemas técnicos derivados de su desarrollo, que con frecuencia suponían dilaciones en la realización del trabajo y, en ocasiones, pérdida de este, incluso el ya realizado.

Para tratar de paliar estos problemas se acometió un ambicioso programa de renovación de "hardware" informático, poniendo fin a la contrastada infradotación de medios informáticos, de forma que durante 2005 se adquirieron 610 ordenadores de sobremesa, 755 ordenadores portátiles, 1.600 "pen-drives" y más de 360 equipos de oficina, hasta el punto de que al finalizar el año, el personal de inspección contaba con ordenadores desde los que realizar su trabajo, bien desde su propio domicilio, para lo que se subvencionó la instalación gratuita de líneas ADSL, o desde las oficinas de la Inspección.

La plataforma tecnológica y la aplicación "INTEGRA" arrancaron su servicio "en producción" de forma experimental en la Comunidad Autónoma de Aragón el 15 de mayo de 2006, previa la migración -iniciada el 1 de abril de ese mismo año- de los datos estadísticos que provincialmente se venían recogiendo en una aplicación absolutamente obsoleta denominada SIE (Sistema de Información Estadística) y que estaban almacenados en servidores de redes locales que eran el elemento central del modelo de informática distribuida provincialmente (sin servidores centrales), que existía previamente al inicio del Proyecto LINCE.

El proceso de migración de datos e implantación de "INTEGRA" se efectuó de forma gradual por cada una de las Comunidades Autónomas, finalizando en diciembre de 2007 en la Comunidad de Madrid.

El objetivo a conseguir era que a la finalización del desarrollo del proyecto LINCE se dispusiese de un sistema integrado de información, que abarcase el ciclo completo de la actuación inspectora: planificación y gestión de las órdenes de servicio, procedimientos administrativos, liquidatorios y sancionadores, resoluciones, recursos, procedimientos judiciales y ejecutivos. El sistema facilitaba a los distintos niveles de dirección la gestión de la Inspección, posibilitando acceder a toda la información y utilizarla de acuerdo con las diferentes necesidades de la organización, mediante la creación de una especie de "cuadros de mando de la dirección", que permitían hacer un seguimiento y control de los objetivos fijados. Al mismo tiempo se posibilitaba la elaboración de datos y series estadísticas fiables y consistentes, permitiendo un mejor conocimiento y valoración de la actividad inspectora.

La puesta a disposición de una interfaz común, basada en una intranet, hacía posible la realización, sin restricciones de tiempo ni lugar, de la mayor parte de la actividad inspectora: acceder a los recursos del sistema y a las actividades de soporte administrativo, obtener información actualizada de planes y programas tanto del Ministerio como de las CC.AA. y acceder a información de otros organismos y fuentes. El proyecto, orientado hacia la e-administración, facilitaba tanto el teletrabajo como las comunicaciones en soporte papel.

c) La gestión del cambio.

La implantación del conjunto de medidas, especialmente la utilización de "INTEGRA", situó al conjunto de la organización ante un reto enorme que implicaba un cambio de cultura por la necesidad de su adaptación a todos los niveles.

Así, a la ya conocida autoorganización individual de la actividad inspectora, se unía un modelo tradicional de tramitación manual de los expedientes y de separación de tareas en los diferentes grupos. Frente a ello el nuevo sistema requería una verdadera transformación organizativa, siendo necesario un cambio de concepción en las formas de trabajar de todos los integrantes, tanto de la inspección activa, como del personal técnico y administrativo, así como una adaptación de todas sus tareas a un entorno digital, que requería de formación para la adquisición de nuevos conocimientos y competencias.

Con todo, el obstáculo principal no era la necesaria adaptación a las nuevas tecnologías con las dificultades derivadas de la fase de implantación, sino la aceptación de un cambio en la mentalidad de un colectivo muy diverso, reacio en buena parte a aceptarlas e incorporarlas en su actuación, lo que provocó reacciones contrarias a su aceptación, que fueron vencidas mediante una ralentización en el ritmo de implantación, una corrección progresiva de las deficiencias e insuficiencias del sistema, y, en particular, la valoración individual de las situaciones personales que se planteasen.

Para afrontar la situación, se concibe y desarrolla durante dos años el programa "GESTIÓN DEL CAMBIO", que pretendía evitar una implantación meramente

ordenancista y represora de las actitudes negativas⁷⁷²; por el contrario, no solamente se trataba de poner en valor sus ventajas, sino de sumar, como iniciativas de mejora, las observaciones propuestas y críticas que se formularsen.

Para ello se adoptaron dos iniciativas. La creación en cada una de las Inspecciones provinciales de Grupos de Apoyo al Proyecto Lince (GAP), con el objetivo de conocer los problemas existentes en dicho ámbito geográfico y proponer las medidas informativas, formativas y de capacitación exigidas en el nuevo entorno informático.

Dado que en ocasiones la información que llegaba a la Dirección, por una parte desde las empresas encargadas de la implantación de las diferentes aplicaciones, en particular INTEGRA, y por otra de los usuarios, resultaban contradictorias, se nombró a una persona, especialmente dotada y conocedora del funcionamiento del sistema, con libertad para desplazarse por todo el territorio, acceder a la información necesaria y entrevistarse con quien considerase conveniente, con vistas a valorar el ambiente existente así como una valoración sobre el alcance y justificación de las quejas. Por el cometido asignado el puesto se denominó "DEFENSOR DEL USUARIO DE INTEGRA". La información sobre el resultado de sus averiguaciones se reportaba directa y exclusivamente al director general de la Inspección⁷⁷³.

d) Documentación y homogeneización de procesos y procedimientos.

En este escenario la Inspección de Trabajo debía hacer frente a dos carencias relevantes: documentar por primera vez todos sus procedimientos y, simultáneamente, adaptarlos a los nuevos requerimientos asociados a las aplicaciones informáticas del proyecto Lince⁷⁷⁴.

⁷⁷² Entre el colectivo afectado había personas con dificultades para adaptarse a las exigencias requeridas por el nuevo entorno de trabajo por razones de edad o de condiciones físicas, por lo que se trató en cada caso de atender las demandas justificadas.

⁷⁷³ La persona que desempeñó este cometido fue Beatriz Losada Crespo, inspectora de Trabajo y Seguridad Social.

⁷⁷⁴ La persona a quien se le confió esta tarea, como coordinador del proyecto, fue Román García Oliver, director territorial de Aragón, compatibilizando ambas funciones. El contenido de ese apartado reproduce el conocimiento y experiencia de su trabajo.

Tras la celebración de dos seminarios y la constitución de grupos de trabajo para definir los procedimientos asociados a la actuación inspectora, se elaboraron las Instrucciones 3/ 2007 y 7/ 2007, en las que se establecían los criterios operativos necesarios para la implantación y el desarrollo de la aplicación "INTEGRA" y el procedimiento de trabajo de transición para su implantación, respectivamente. Estas Instrucciones permitieron establecer criterios de gestión comunes y una adaptación progresiva en los métodos de trabajo.

Inicialmente, los desarrollos se centraron en los denominados "procesos clave", al estar relacionados con las principales actividades del sistema de inspección, configurados por "Planificación y campañas", "Acción inspectora", "Seguimiento de actas en vía administrativa y contencioso-administrativa", y "Gestión de solicitudes".

Posteriormente se abordaron los denominados "procesos de apoyo": gestión económica, gestión de recursos humanos, sistemas de información, gestión logística y asistencia técnica y jurídica. Asimismo, se identificaron los "procesos integradores": control de gestión, comunicación y relaciones institucionales, gestión estratégica y gestión de la calidad.

El resultado se reflejaba en la documentación de cada procedimiento, cerrado según un esquema común y estandarizado, que incluía la definición de conceptos, el diagrama de flujo de tareas, la descripción detallada de cada una de ella y sus responsables y las "entradas y salidas" que identificaban el avance en el procedimiento. Una vez documentados, los procedimientos de trabajo se implantaban formalmente mediante Instrucción de la Dirección General, que incorporaba los procedimientos aprobados como anexos a la misma. Tras su aprobación, toda la información se ubicaba en el "Foro del Conocimiento", a

disposición de todos los integrantes de la ITSS, donde aún siguen estando disponibles junto con el resto de la documentación explicativa y de soporte⁷⁷⁵.

Otro de los resultados del proyecto fue el diseño de una herramienta para su difusión, uso y manejo, denominada "Gestiona", ubicada en el portal de la ITSS. Esta herramienta permite un acceso sencillo e intuitivo a los procedimientos y tareas y un manejo visual de la información y de los documentos explicativos que acompañaban a los procesos.

⁷⁷⁵ Entre los años 2007 y 2010 se aprobaron 25 procedimientos de trabajo correspondientes al inventario de procedimientos realizado según el esquema indicado. Las instrucciones fueron las siguientes:

- Instrucción 3/2007, de 6 de marzo, por la que se establecen los criterios operativos necesarios para la implantación y el desarrollo de la aplicación 'Integra'
- Instrucción 7/2007, de 27 de julio, por la que se establece el procedimiento de trabajo de transición para la implantación de la aplicación 'Integra'.
- Instrucción 12/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el procedimiento para la generación de campañas en 2008.
- -Instrucción 1/2008, de 7 de marzo, por la que se establecen los procedimientos de trabajo de 'generación de orden de servicio específica' 'investigación' y 'revisión y validación de orden de servicio'
- Instrucción 6/2008, de 31 de julio, por la que se establecen los procedimientos de trabajo de 'definición de objetivos y planificación' generación y ejecución de campañas' y 'seguimiento de objetivos y campañas'.
- Instrucción 8/2008, de 2 de octubre, por la que se aprueban diversos procedimientos relativos a generación, modificación y actuaciones derivadas de las órdenes de servicio.
- Instrucción 1/2009, de 9 de febrero, por la que se aprueban diversos procedimientos de trabajo relacionados con la gestión de las actas de infracción y de liquidación y con los recursos administrativos o contencioso administrativos.
- Instrucción núm. 10/2009, de 29 de julio, por la que se aprueban los procedimientos de la ITSS relacionados con las tareas de finalización de la actuación inspectora, seguimiento de las órdenes de servicio y tratamiento de las actuaciones conjuntas.
- Instrucción 2/2010, de 2 de febrero de 2010 por la que se aprueban los procedimientos de la ITSS relacionados con el Registro y la tramitación de solicitudes, la resolución sin generación de orden de servicio, las notificaciones y el archivo.
- Instrucción 6/2010, de 30 de julio, relativa al modelo de contestación para los supuestos de presentación de denuncias por correo electrónico y designación de responsables de trámites telemáticos

El proyecto se completó con la identificación de indicadores propios de calidad y eficacia para guiar la implantación según las prioridades concretadas por la Dirección en sus planes anuales o plurianuales. Igualmente se elaboró un plan de formación para ser utilizado por la recién creada Escuela de Inspección.

Dentro del proyecto fueron gestionándose las iniciativas del Gobierno relacionadas con la simplificación administrativa y adaptación a la Ley de Administración electrónica, registrándose los procedimientos de la ITSS en el Sistema de Información Administrativa (SIA). Asimismo, y por exigencia de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, hubo que adaptarse a los hitos marcados en el mismo, llegando en 2010 a incorporarse a la sede electrónica del Departamento los procedimientos asociados a la Inspección con objeto de que los ciudadanos contaran con la adecuada información y pudieran realizar a través de aquélla los trámites básicos.

e) Despliegue del Proyecto LINCE: 2008-2022.

e.1. EL CAU

De forma simultánea al despegue del proyecto, y a medida que tendía a normalizarse la situación, se puso en funcionamiento el Centro de Atención de Usuarios (CAU), exclusivo tanto para el personal inspector como el de apoyo, que a partir de 2007 comenzó a prestar servicio a los usuarios en horario de mañana y tarde de forma telefónica o a través de correo electrónico o formulario web.

Todas las incidencias presentadas eran registradas con un número, que permitía hacer su seguimiento hasta la conclusión, seguida de una encuesta de valoración de la calidad y eficacia de la atención recibida.

e.2. Libro de Visitas electrónico.

La Resolución de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 11 de abril de 2006⁷⁷⁶, establecía, entre otras disposiciones, la posibilidad de poner a disposición de las empresas una aplicación que permitiese sustituir el Libro de Visitas convencional por un sistema de registro telemático

⁷⁷⁶ BOE núm. 93, del 19.

de apuntes, de tal modo que las medidas de advertencia, recomendación o requerimiento efectuados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y los requerimientos de los funcionarios técnicos habilitados para el ejercicio de actuaciones comprobatorias en materia de prevención de riesgos laborales pudieran reflejarse en un Libro de Visitas electrónico.

En el año 2007 se inició el desarrollo de la aplicación informática sobre el Libro de Visitas Electrónico, accesible a Inspectores, Subinspectores y Técnicos Habilitados de las CC.AA. a través de Internet mediante certificado digital y firma electrónica, cumpliendo con los requisitos de autenticación, integridad, confidencialidad de la información.

Finalizada la aplicación, por Resolución de 25 de noviembre de 2008 se reguló el procedimiento para la sustitución de los Libros de Visitas convencionales por el Libro de Visitas electrónico⁷⁷⁷, fijando los requerimientos para su solicitud, administración y utilización electrónica.

Por acuerdo del Consejo de ministros de 10 de julio de 2015⁷⁷⁸, dentro de la aprobación de medidas para la reducción de cargas administrativas, se suprimió la obligatoriedad de poner a disposición de la Inspección un Libro de visitas electrónico, siendo sustituida dicha obligación por otra forma de documentar la actuación inspectora.

Finalmente, como consecuencia de lo dispuesto en la Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección, y el artículo 68 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT)⁷⁷⁹, la Orden ESS 1452/2016, de 10 de junio⁷⁸⁰, regula el modelo de diligencia de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como los hechos y actos que deban incorporarse a las diligencias, su formato y su remisión a los sujetos inspeccionados, teniendo en cuenta que, en lo posible, se utilizarán medios electrónicos y que no se impondrán obligaciones a los interesados para

⁷⁷⁷ Resolución de 25 de noviembre de 2008, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sobre el Libro de Visitas electrónico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm.290, de 2 de diciembre.

⁷⁷⁸ La Moncloa Referencia del Consejo de ministros. Hacienda y Administraciones Públicas.

⁷⁷⁹ RD 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 núm. 40, del 16.

⁷⁸⁰ BOE núm. 220, de 12 de septiembre.

adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias⁷⁸¹.

e.3. Acceso a bases de datos.

A partir de 2007 se estableció la coordinación con otros organismos para el acceso a sus propias bases de datos, mediante la creación y puesta en servicio de las aplicaciones siguientes:

- Desde el inicio se mantuvieron contactos y se trabajó en un proyecto conjunto con la Tesorería General de la Seguridad Social para, a través de "INTEGRA" poder calcular y grabar las actas de liquidación en el propio sistema de la Seguridad Social, lo que facilitaba su gestión; asimismo se desarrolló una aplicación para el intercambio electrónico de datos -altas, bajas y variaciones- con la Tesorería, con rapidez y seguridad⁷⁸².
- Aplicación e-SIL (Sistema de Información Laboral): la comunicación se intensificó durante este año, cerrando un acuerdo con la Gerencia de Informática de la Seguridad Social para la utilización de la aplicación e-SIL que permitía acceder desde el Portal de la Inspección a las nuevas bases de datos de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de Empleo.
- Aplicación ADEXTTRA: A partir de febrero de 2007, la Dirección General de la ITSS, por acuerdo con la Dirección General de

⁷⁸¹ Art. 21.6 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, BOE núm. 174, del 22.

⁷⁸² Este sistema de comunicación de las altas, bajas y variaciones de datos desde la aplicación Integra a través de servicios web supuso la realización de un desarrollo específico por Gerencia de Informática de la Seguridad Social, con la supervisión y definición de la Tesorería General de la Seguridad Social. A este sistema de comunicaciones web de los movimientos de oficio a efectuar en la base de datos de afiliación, instados por la Inspección, se le denominó por la Tesorería General de la Seguridad Social como "CELIN" (acrónimo de "comunicaciones en línea con la Inspección"); término que supone un guiño a su comportamiento como "espejo" simétrico de los desarrollos del proyecto LINCE. Actualmente esa denominación de "trámites CELIN" puede verse en muchas de las resoluciones de altas, bajas y variaciones de oficio que se comunican a los interesados por la Tesorería General de la Seguridad Social y cuyo origen se encuentra en una actuación inspectora.

la Policía, pudo acceder, a través de determinados usuarios expresamente autorizados, a la Base de Datos del Registro Central de Extranjeros sobre Gestión y Control de Extranjería.

- Aplicación CEPROSS: Base de datos de la Seguridad Social para realizar la comunicación y tramitación de los partes de enfermedad profesional por las entidades gestoras y colaboradoras de dicho organismo. El acceso a dicha base de datos quedó limitado a los Jefes Provinciales de Inspección, así como a los Jefes de Unidades Especializadas de prevención de riesgos laborales.
- En coordinación con la Subdirección de Proceso de Datos, se consiguió la incorporación a la aplicación INTEGRAL de los datos de la aplicación Delta, relativa a la declaración electrónica de accidentes de trabajo.

Con carácter previo hubo de procederse a la depuración de los propios ficheros de la ITSS con objeto de uniformar el formato y evitar las duplicidades e inconsistencias.

e.4. Gestión interna.

En el año 2009 el foco se situó en la puesta en marcha de aplicaciones para informatizar diversos aspectos de la gestión interna mediante las aplicaciones siguientes:

- Aplicación INTEGRAL- PERSONAL, con la finalidad de gestionar los recursos humanos de la Inspección de Trabajo: Inspectores de Trabajo y Seguridad Social; Subinspectores de Empleo y Seguridad Social; personal de apoyo funcionario y personal laboral.
- Aplicación INTEGRAL-PRODUCTIVIDAD, cuyo objetivo era facilitar la gestión del complemento de productividad de todo el personal del sistema de la inspección.

Ambas aplicaciones fueron creadas de forma interrelacionada, de tal manera que las bajas, permisos, vacaciones y demás

incidencias de personal introducidas en la aplicación INTEGRA-PERSONAL, se reflejaban de forma automática en INTEGRA-PRODUCTIVIDAD, facilitando la gestión de la productividad por objetivos.

Ambas aplicaciones fueron objeto de numerosas correcciones y mejoras en los años siguientes, entre ellas la gestión de las retribuciones de los servicios de guardias, tanto ordinarias como durante los fines de semana y festivos, para la investigación de accidentes mortales o de especial gravedad y trascendencia.

- En coordinación con la Subdirección de Administración Financiera, la aplicación EMBLA, utilizada para la gestión de las dietas e itinerarios provinciales e interprovinciales de las Inspecciones provinciales.
- Asimismo, se llegó a un acuerdo con la Intervención General de la Administración General del Estado (IGAE) para coordinar a partir de 2007 los respectivos sistemas de información.

El giro en el ciclo económico, derivado de la crisis financiera de 2007, impactó en la economía española durante los años siguientes, de forma que a partir de 2010 se produjeron drásticos recortes en el gasto público⁷⁸³, con reducción de la dotación económica en los diferentes capítulos presupuestarios. Esta situación se mantuvo durante los ejercicios siguientes.

Afortunadamente, en ese momento, la mayor parte del proyecto LINCE se había ejecutado, tanto en la dotación de medios materiales -hardware informático- como en el desarrollo de las aplicaciones informáticas críticas, por lo que el reto consistía en mantener su perfeccionamiento y adaptación a las nuevas circunstancias que se producían, como era el caso del traspaso de efectivos a las CC.AA. de Cataluña y el País Vasco, o las prioridades señaladas por los responsables políticos.

Durante el periodo que transcurre entre 2011 y 2015 los informes anuales de la ITSS dedican de forma sistemática un apartado al proyecto LINCE, que

⁷⁸³ El 10 de mayo de 2010 el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) acordó que España debía recortar su gasto público en 15.000 millones € entre 2010 y 2011.

podemos dividir en dos grandes secciones. Por una parte, las aplicaciones integra -evaluación y control de la actuación inspectora, integra-personal e integra-productividad-, en las que se registran constantes adaptaciones y mejoras, tanto de contenido como de accesibilidad; por otra, se presta atención preferente al entorno de la web de la ITSS de forma que resulte más accesible y útil para los ciudadanos.

Así en agosto de 2013 se habilita el Buzón de Lucha contra el Fraude, que se traduce en un significativo merma en el número de consultas. Poco después se crea el Tablón de Edictos de la ITSS⁷⁸⁴, incluido en la Sede Electrónica del Ministerio con enlace a la página web de la Inspección. La utilización del Tablón de Edictos, con más de 25.326 edictos publicados, en 2014⁷⁸⁵, representó un gran alivio en la gestión de las notificaciones postales.

e.5 Entornos web.

El año 2015 se cumplieron diez años desde la puesta en marcha en junio de 2005 de los diferentes entornos Web de la ITSS (Web-ciudadanos y Portal-corporativo). Durante este decenio, han ido cumpliéndose los diferentes objetivos que se plantearon en el momento de su creación (canales ágiles y directos de información) como parte de la modernización completa de los sistemas de Información de la ITSS. Para ello el sitio Web dio forma, de manera tangible para los usuarios (ciudadanos), a un nuevo canal de comunicación e información orientada al público en general, a través del cual se pudiera conocer toda la información referida a las diferentes actividades desarrolladas por el organismo.

Tras continuas reformas y mejoras, en la actualidad los ciudadanos pueden encontrar en la página web de la ITSS y dentro del apartado de información al ciudadano lo relacionado con: las denuncias y las distintas formas de presentación, (ofreciendo formularios, incluso en diversos idiomas como inglés, francés, ucraniano, búlgaro y rumano). Información sobre normativa y documentación relacionada con la ITSS, criterios técnicos y la posibilidad de realizar diversos trámites relacionados con los procedimientos de la ITSS. En materia de transparencia se recoge información económico-financiera con

⁷⁸⁴ O. ESS/1892/2013, de 8 de octubre, por la que se regula el tablón de edictos de la ITSS. BOE núm. 248, del 16.

⁷⁸⁵ Informe anual 2014, p.55.

las cuentas anuales del OEITSS, o la contratación de servicios al Organismo así como información sobre oferta profesional y las convocatorias para cubrir puestos de trabajo como funcionarios en el OEITSS.

El Portal corporativo interno que se dirige a todos los empleados de la ITSS (Inspectores, Subinspectores, así como al personal administrativo) ha seguido ofreciendo toda la información necesaria para el desempeño de las funciones encomendadas a cada colectivo, así como el acceso a aquellas herramientas y aplicaciones informáticas de apoyo necesarias. Apartados destacados de dicha plataforma son: Planificación de Actuaciones, Estadísticas, todo lo relacionado con las Relaciones Internacionales desarrolladas por la ITSS; Información generada por la Escuela ITSS (planificación de cursos online y presenciales), información relacionada con las tecnologías de la información (seguridad, calidad de software, diversos soportes Informáticos), información sindical, Programa social para los empleados ITSS, mantenimiento del Tablón de anuncios corporativo, así como toda la información relacionada con la Oferta Profesional al colectivo (provisión de puestos de trabajo, convocatorias de oposiciones para ingreso en los cuerpos de inspección); noticias, material gráfico, entre otras cosas.

1.3.1.4. Período 2016-2022: adaptación a la LOITSS/2015. Creación del OEITSS.

La entrada en vigor de la nueva Ley Ordenadora⁷⁸⁶ y la creación del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OEITSS) ejercen una significativa influencia en el desarrollo electrónico del proyecto LINCE. Su impacto no se advierte de forma inmediata, pero una vez que comienza a funcionar el organismo autónomo, con presupuestos y gestión separados de los del Departamento, aumentan las posibilidades de una gestión más autónoma pero también el reto de gestionar los recursos presupuestarios propios.

Por una parte se mantienen las aplicaciones básicas de integra -actividad inspectora, evaluación y control y productividad-, si bien son objeto de numerosos desarrollos para mejorar su funcionalidad y adaptarse a las nuevas exigencias derivadas de la información suministrada por la nueva Herramienta

⁷⁸⁶ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, del 22.

de Lucha contra el Fraude (HLF)-2015-, nuevas claves para registrar actuaciones diferentes a las anteriores o específicas de campañas, modelos de diligencias bilingües, adaptación de la aplicación a la división del cuerpo de subinspectores en las dos escalas y adaptación normativa a las reducciones de jornada legalmente reconocidas, que se significará con un apartado específico en los sucesivos informes anuales al igual que venía ocurriendo con el Foro del Conocimiento. Asimismo, se incluyó un nuevo módulo de Información de la AEAT desde el que se permite la realización de peticiones a dicha Agencia. O en las diferentes aplicaciones informáticas: Sistemas de información ITSS –Aplicación Integra- (Acción Inspectoral, Programación y Campañas, Seguimiento de Actas administrativas y contencioso, Evaluación y Control), Foro del Conocimiento (Biblioteca virtual ITSS), Aplicación Integra-Personal (gestión Recursos Humanos), Aplicación Integra-Productividad (incentivos actuación ITSS), Aplicación Registro (seguimiento y control documentación).

Por otra parte, se actualizaron y mejoraron los acuerdos establecidos con otros organismos públicos en cuanto al intercambio de información necesaria para el desarrollo de las funciones encomendadas: Acceso a las bases de datos del SEPE, Acceso al Sistema de Información Laboral (e-Sil) de la TGSS, Acceso a las Bases de datos de Extranjeros,

Dada la pluralidad de aplicaciones existentes se creó la aplicación ALBA (Altas y Bajas de Aplicaciones) con la finalidad de gestionar los accesos a las mismas, y contar con un instrumento accesible y seguro para la gestión de las personas que figuran en el Directorio Activo Corporativo y la gestión de las aplicaciones.

De forma progresiva, se procede desde 2016 a la sustitución de módulos obsoletos, como el de registro de entradas y salidas, por el de Registro de Documentación, aunque la innovación más importante es aplicación INTEGRA-Movilidad, cuyo objetivo es la gestión de la actividad inspectora por parte de los actuantes desde una "tablet", que durante el año siguiente será migrada al sistema operativo Windows 10.

Las principales novedades introducidas a partir de 2017, además de los despliegues de actualización y mejora necesarios, fueron: la creación del servicio genérico de firma de documentos de "Integra", y sus diferentes estados, modificándose los cuadros de mando del personal actuante y administrativo. Se crea un proceso masivo que facilita la generación de las órdenes de servicio y su documentación asociada, accesible únicamente al personal técnico de

los servicios centrales y se crean plantillas para requerimientos normalizados, ordenes de paralización, así como nuevos modelos de actas y dos tipos de informes: actas de actividad y actas de gestión.

Pero sin duda, los dos hechos más relevantes ocurridos durante 2018, con impacto en el sistema informático de la ITSS y en su entorno web, fueron la aprobación de los estatutos del OEITSS⁷⁸⁷ así como la aprobación y publicación del Plan Director por un Trabajo Digno (2018-2020)⁷⁸⁸, en el que se señala que *"para reforzar la actividad propiamente inspectora, deben aprovecharse las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para mejorar la información y la comunicación a los ciudadanos, utilizando instrumentos como "Newsletters, Webinars" (sesiones informativas virtuales), redes sociales o simplemente ofreciendo mejor información en páginas web"*⁷⁸⁹, por lo que se prevé la elaboración de un Plan de comunicación de la ITSS, que contempla la adopción de las medidas indicadas.

Las medidas previstas en el Plan director no se pudieron llevar a cabo durante este año a pesar de haberse constituido grupos de trabajo con ese objetivo, señalándose que el cambio de responsables llevó a la demora en la implantación de las medidas proyectadas⁷⁹⁰.

Durante 2019 las principales novedades introducidas en las distintas aplicaciones de "Integra" fueron las relacionadas con la modalidad de "pronto pago" de las sanciones, con el proceso de gestión masiva de órdenes de servicio y plantillas para las nuevas campañas.

Durante 2020, año de la pandemia de la COVID-19, las innovaciones se refieren al portafirmas, a la carta de pago reducida, a la gestión masiva de órdenes de servicio y la creación de la aplicación Atenea 2, para la gestión de los dispositivos informáticos de la inspección, bloqueo OSI y requerimientos

⁷⁸⁷ RD 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 85, del 7.

⁷⁸⁸ Resolución de 27 de julio de 2018, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2018, por el que se aprueba el Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020. BOE núm. 182, del 28.

⁷⁸⁹ 4. Medidas Organizativas. 8. Plan de Comunicación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Medidas 72, 73, 74 y 75.

⁷⁹⁰ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2019 p.70.

de pago. La difícil situación que vivió la población y en particular aquellos grupos que debían seguir desarrollando su actividad por considerarla esencial, permitió al sistema de la Inspección llevar a cabo su tarea, ya que el trabajo en remoto para el personal de inspección no era una novedad, sino una fórmula de trabajo contrastada, lo que no debe llevar a minusvalorar el esfuerzo realizado por el personal inspector en condiciones personales y familiares muy difíciles desde el punto de vista sanitario.

Como se indicaba en la presentación del informe anual de 2021: *"la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es una institución firmemente asentada en nuestro país, que ha sabido adaptarse en todo momento a las circunstancias de la realidad social y económica en que ha desplegado su actuación de garantía del cumplimiento de la normativa social.*

*Esta adaptación se puso especialmente a prueba en el año 2020, pero ha continuado en 2021. Además de la pandemia provocada por la COVID-19, nuestro mercado laboral cambiante ha planteado retos y desafíos que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sabido atender*⁷⁹¹.

Alguno tan imprevisto como lo ocurrido el 8 de junio, cuando el departamento sufrió un ataque de "Ransomware", (secuestro de datos), consistente en restringir el acceso a determinadas partes o archivos del sistema operativo, infectado por un virus, lo que supuso que los sistemas informáticos del Ministerio de Trabajo y Economía Social, incluido el de la ITSS, se vieran afectados. Durante varias semanas y hasta que se logró reestablecer los sistemas, el desarrollo de las funciones técnicas se vio ralentizado e incluso hubo que volver a realizar labores con expedientes físicos en papel durante semanas. Las graves incidencias técnicas causadas por el ataque fueron solucionadas a lo largo del mes de septiembre y todos los archivos y contenidos necesarios fueron reestablecidos, por lo que el sistema volvió a funcionar a pleno rendimiento desde esa fecha.

A lo largo del año 2022 se creó en el Organismo Estatal ITSS (dependiendo de la Secretaría General del mismo), la Unidad de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Apoyo a la Planificación (TICAP). La creación de esta unidad redundó en un gran avance cualitativo en cuanto al apoyo técnico que se presta

⁷⁹¹ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Presentación de la Directora general p.7

a la Web responsable del mantenimiento de los entornos. Como consecuencia de ello, entre las mejoras que se llevaron a cabo, están:

- Renovación de medios técnicos – Equipos portátiles para el personal del OEITSS a los efectos de poder llevar a cabo sus funciones desde fuera de las instalaciones de la ITSS.
- Puesta a disposición, con la correspondiente formación para los empleados, de herramientas técnicas para el trabajo en remoto (Microsoft TEAMS), lo que permite contacto permanente mediante reuniones virtuales, video, etc.
- Migración de todo el contenido de la WEB OEITSS a una nueva versión (V.10) de la herramienta Gestor de Contenidos OPEN CMS, que estaba en la Versión 7 (esto ofreció la posibilidad de incluir contenidos en dos nuevos idiomas: inglés y francés). Este cambio de versión se acompañó de un nuevo diseño de la interface de la Web abierta en Internet (ciudadanos), normalizando las cabeceras de las distintas páginas, creando menús horizontales y un apartado importante como es su adaptación técnica para su correcta visualización en los dispositivos móviles.

Ver también sobre esta Unidad el capítulo III.2.2.5.2.

1.3.1.5. Conclusión.

Uno de los proyectos más emblemáticos de la ITSS, el proyecto LINCE, arrancó en coincidencia con la conmemoración de su primer centenario, y se ha configurado y robustecido, tanto en épocas de bonanza económica -2004-2010-, como en periodos de severas restricciones económicas -2011-2016. Ha sido capaz de adaptarse a contextos en que sus exigencias y demandas debían canalizarse a través de organismos técnicos de supervisión y control centralizados, hasta conseguir el estatus de organismo autónomo.

Ha sobrevivido y superado con éxito las exigencias de la COVID-19 durante los dos ejercicios siguientes, cuando se generalizaron formas de trabajo implantadas más de diez años antes en la Inspección, y también ha superado ataques de virus informáticos al propio sistema.

Aunque en su implantación inicial se vivieron tensiones, lógicas ante la profundidad del cambio que se requería a todo el personal, (especialmente a los efectivos de inspección, habituados a prácticas ya entonces obsoletas), no fue necesario que transcurriese mucho tiempo para conseguir una valoración positiva generalizada.

1.3.2. Impulso de las actividades formativas: Reclutamiento y selección del personal inspector. La creación de la Escuela de la ITSS.

1.3.2.1. El reclutamiento y su método.

Una de las principales cuestiones a tener en cuenta, cuando se piensa en reclutar efectivos para desempeñar una función, tanto en el ámbito privado como en el público, consiste en disponer de un procedimiento de selección que permita la elección de las personas más idóneas.

Cuando en 1906 se crea la Inspección del Trabajo, la selección de los primeros inspectores regionales y provinciales y ayudantes o auxiliares se lleva a cabo en base a su cualificación profesional⁷⁹² y al conocimiento personal que los Directivos del Instituto de Reformas Sociales (IRS) tenían de ellos.

A pesar de que el número de personas seleccionadas fue muy reducido, la novedad de las tareas a desarrollar llevó a establecer una especie de periodo de prueba, al ser nombrados como interinos durante el primer año, confirmándose, transcurrido éste, el nombramiento definitivo, previo informe favorable del jefe de la Sección 2ª del IRS⁷⁹³, es decir, del General Marvá, lo que les confería la condición de funcionarios de carácter administrativo.

Con el incremento del número de efectivos y el aumento de la legislación laboral se dieron pasos en la regulación del acceso a la provisión de plazas del personal inspector. Ya se ha indicado más arriba que, entre las normas más destacadas, hay que señalar el Reglamento para la ejecución de la Ley de 13

⁷⁹² Reglamento para el servicio de inspección del trabajo. Art. 12. 2ª *“Tener la instrucción necesaria para el objeto a que se les destina, justificada por título adecuado o competencia reconocida”* ... aprobado por RD de 1º de marzo de 1906, publicado en la Gaceta de Madrid Nº 120 de 4 de marzo.

⁷⁹³ Ib. Art. 11.

de mayo de 1932⁷⁹⁴, en la que, entre los requisitos exigidos para los aspirantes a las plazas de inspectores provinciales e inspectores auxiliares del Trabajo, figuraba el de *"tener la instrucción o la competencia necesaria justificadas en la forma que determina este Reglamento"*⁷⁹⁵.

Sin embargo, entre los requisitos exigidos no figuraba de forma explícita el de la titulación académica, sin duda porque, al contemplarse que la provisión de las plazas se llevaría a cabo mediante concurso oposición, parece claro que uno de sus objetivos consistía en consolidar las plazas de las personas que venían realizando tareas de inspección⁷⁹⁶. Por el contrario, el procedimiento para superar las pruebas, tanto en la modalidad de concurso como en la de oposición, son objeto de regulación con gran detalle, incluyendo no solo la modalidad de las mismas -orales o escritas- y la temática general, sino incluso la composición del Tribunal examinador, (aspectos más propios de la Orden de convocatoria o incluso de una norma de rango inferior -Resolución-), cuya justificación puede hallarse por la intención por influir y variar la composición del colectivo inspector, que no difiriera en exceso de los requisitos exigidos a los inspectores auxiliares del Trabajo y los vocales inspectores de los Jurados mixtos de Trabajo.

Asimismo, se mantiene el carácter de funcionarios interinos a las personas que hubiesen superado las pruebas de ingreso en la doble modalidad, pudiendo ser confirmado o revocado su nombramiento en función de la valoración que hiciese la Dirección General de Trabajo sobre una memoria de la labor realizada en los últimos doce meses⁷⁹⁷.

Finalizada la Guerra Civil, la Ley de 15 de diciembre de 1939, que crea el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo⁷⁹⁸, establece que el ingreso como inspector se realizará mediante *"concurso oposición entre personas que posean los títulos de Ingeniero o Abogado...u otros de carácter universitario superior"*, mientras que *"el ingreso en la categoría de subinspector se efectuará por oposición entre personas que posean el título de Bachiller u otros secundarios análogos"*⁷⁹⁹.

⁷⁹⁴ Aprobado por Decreto de 23 de junio de 1932,

⁷⁹⁵ Ib. art. 26.2.

⁷⁹⁶ Ib. art. 74.

⁷⁹⁷ Ib. Arts. 100 y 101.

⁷⁹⁸ BOE N° 363, de 29 de diciembre.

⁷⁹⁹ Ley de 15 de diciembre de 1939, art. 6°.

La Ley ordenadora de la Inspección de Trabajo de 1962⁸⁰⁰ establece como uno de los requisitos para el ingreso en el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo *“estar en posesión de los títulos de facultativo, universitario o de escuela especial superior”*⁸⁰¹.

Un año después, la Ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado dedicó una de ellas a los regímenes de selección y formación de los funcionarios⁸⁰², en la que se consagra como forma de selección la convocatoria libre y la realización de pruebas selectivas, aunque con reserva de porcentajes para ser cubiertas mediante concurso, que, con la finalidad de promover la promoción interna, compagine en concurso restringido la valoración de méritos con la realización de pruebas eliminatorias.

Estas bases, desarrolladas en la Ley articulada de 1964⁸⁰³, persisten a pesar del tiempo transcurrido y de la aparición de normas tan trascendentes como la Constitución Española de 1978, que establece como regla para el acceso a la función pública los principios de mérito y capacidad⁸⁰⁴, de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública⁸⁰⁵ y el Estatuto Básico del Empleado Público⁸⁰⁶. En esta última norma, además de reiterarse en su artículo 1º los fundamentos de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al ejercicio de la función pública, incluye como uno de los requisitos generales para el acceso al mismo el de *“poseer la titulación exigida”*⁸⁰⁷, consolidando definitivamente la opción de que el aspirante a funcionario público debía acreditar que había obtenido previamente la titulación requerida, como garantía de contar con una formación adecuada a su nivel.

⁸⁰⁰ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo. BOE núm.175, de 23 de julio.

⁸⁰¹ Ib. Art. Decimoctavo. Uno.

⁸⁰² Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado. BOE. núm.173, del 23. Base IV

⁸⁰³ D. 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. BOE núm. 40, de 5 de febrero.

⁸⁰⁴ Constitución Española. BOE núm. 311, del 29 de diciembre de 1978. Art. 103.3.

⁸⁰⁵ Ley 30/1984, de 2 de agosto. BOE núm. 185, del 3.

⁸⁰⁶ R D-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE núm. 261, de 31 de octubre.

⁸⁰⁷ Ib. art.56.1. e).

Sin embargo, la acreditación de la “titulación adecuada” constituía un requisito imprescindible pero no suficiente para el acceso, sino que “la capacidad y el mérito” debían acreditarse, tanto en la modalidad de oposición como de concurso-oposición, mediante la superación de unas pruebas orientadas a la comprobación de conocimientos específicos y la capacidad analítica de los aspirantes⁸⁰⁸.

Ya en el primer texto del Estatuto Básico del Empleado Público (EBED 2007)⁸⁰⁹ se señalaba que *“los procedimientos de selección cuidarán especialmente la conexión entre el tipo de pruebas a superar y la adecuación al desempeño de las tareas de los puestos de trabajo convocados”*⁸¹⁰, llegando, a mayor abundamiento, a disponer *“Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas”*⁸¹¹.

Las pruebas podrán consistir en la comprobación de los conocimientos y la capacidad analítica de los aspirantes, expresados de forma oral o escrita, en la realización de ejercicios que demuestren la posesión de habilidades y destrezas incluyendo, en su caso, las pruebas prácticas que sean precisas.

Los procesos de selección tradicionales para acceso a los puestos de personal inspector en el sistema de la Inspección de Trabajo se ajustaban a las exigencias de verificar, mediante la realización de pruebas orales, los conocimientos teóricos suficientes de las materias que figuraban en la convocatoria, así como de la capacidad analítica a través de la resolución de casos prácticos.

⁸⁰⁸ Ib. art. 61.1.2

⁸⁰⁹ Ley 7/2007, de 12 de abril. BOE núm. 89, del 13.

⁸¹⁰ Ib. art. 61.2

⁸¹¹ Ib. art. 61.5.

1.3.2.2. La convocatoria de oposiciones de 2008 y la sentencia de la Audiencia Nacional.

Sin embargo, la adecuación de los candidatos al desempeño de la tarea a realizar por el personal inspector se encontraba con dos obstáculos importantes. El primero procedía de la amplitud de las materias a las que se extendía la función inspectora⁸¹², que incluían tanto materias estrictamente jurídicas como otras de naturaleza más técnica, con la consecuencia de que no hubiese ninguna titulación universitaria cuyo programa académico coincidiese con el contenido material del programa de la oposición. Para evitarlo, se acudía a un sistema privado de preparación, muchas veces individual, como medio dirigido a demostrar ante el tribunal examinador un conocimiento teórico, básicamente memorístico, del temario incluido en la convocatoria.

Esta situación daba como resultado que, si se quería mantener un nivel de exigencia razonable para el acceso, el número de aprobados fuese notablemente inferior al de las plazas convocadas, sin que las plazas destinadas a la promoción interna fuesen suficientes para cubrir las vacantes, además de producir a su vez una reducción de efectivos en el sistema.

El segundo inconveniente consistía en la necesidad de que el personal inspector, antes de iniciar su actividad, demostrase o adquiriese aptitudes para desarrollar su misión en circunstancias reales, teniendo en cuenta que la actuación inspectora se desenvuelve de forma frecuente en un ambiente no amistoso ni exento de tensión, ya que en ocasiones ha de hacer frente a situaciones de conflicto social, (como una convocatoria de huelga), que podían ser objeto de obstrucción a su labor. Por lo tanto, parecía oportuno completar el proceso selectivo con algunos elementos, previstos en el propio EBED 2007⁸¹³, como la realización de test psicotécnicos que acreditasen la habilidad de los candidatos para hacer frente y gestionar tales situaciones con el fin de evitar que, como a veces ocurría, los candidatos seleccionados optasen por puestos de trabajo burocráticos, alejados de los caracterizados como de "inspección de cartera" o "de calle".

⁸¹² Ley/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, del 15. Art.

⁸¹³ Ib. 61. 5ª "Para asegurar la objetividad y la racionalidad de los procesos selectivos, las pruebas podrán completarse con la superación de cursos, de periodos de prácticas, con la exposición curricular por los candidatos, con pruebas psicotécnicas o con la realización de entrevistas"

Para tratar de conseguir los objetivos de incrementar y diversificar el perfil académico de los candidatos y completar y perfeccionar su formación en un organismo público, con las garantías propias del sistema de acceso a la función pública, ya que todo el proceso estaba dirigido y supervisado por el mismo Tribunal, se convocaron en el año 2008 pruebas selectivas para el ingreso en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social⁸¹⁴.

Las novedades más destacadas de la convocatoria eran tres: en primer lugar, se establecían dos opciones, una calificada de jurídica y otra como técnica, de forma que, de las setenta plazas convocadas, treinta correspondían a la opción jurídica y cuarenta a la técnica. En segundo lugar, el proceso selectivo constaba de dos fases: la primera, oposición y la segunda de concurso-oposición, de carácter selectivo en el que los candidatos debían superar un curso selectivo de doce meses de duración en el que serían formados y evaluados en aquellos conocimientos, de los que, en función de su formación académica careciesen, de forma que, si bien al comienzo del proceso, se tenían en cuenta los conocimientos previos, al final del mismo, se alcanzaba un nivel de preparación equivalente en todos los aprobados con independencia de la opción inicial por la que hubiesen optado.

La clave de la convocatoria y un instrumento para su realización radicaba en la Escuela de la Inspección de Trabajo, como argumentó la Audiencia Nacional en la sentencia que anuló la convocatoria sobre la base de *"la falta de existencia de una norma previa al presente proceso selectivo, que recogiese aspectos esenciales como las competencias y composición de dicha Escuela, cuyas decisiones afectan profundamente al proceso selectivo"*⁸¹⁵, a pesar de que un voto particular a la misma considerase que la inexistencia de la Escuela *"no se proyecta en la Orden de Convocatoria ni entraña ninguna vulneración del ordenamiento jurídico"*⁸¹⁶.

⁸¹⁴ O TIN. 2125/2008, de 14 de julio. BOE núm. 173, del 18.

⁸¹⁵ SAN 3759/2009. Sala de lo Contencioso. De 8 de julio de 2009, Recurso nº 249/2008.

⁸¹⁶ Voto particular formulado por la Magistrada Sanguesa Cabezedo en relación con la sentencia pronunciada por la Sala en el recurso contencioso-administrativo 249/08.

1.3.2.3. Escuelas públicas de reclutamiento y selección del personal.

La creación de la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social resultó laboriosa y tardía en comparación con iniciativas producidas en contextos análogos.

La práctica de formar a su personal por parte de las Administraciones Públicas no ha gozado en nuestro país de amplio predicamento, ya que se partía de la premisa de que los funcionarios públicos habían acreditado, al superar las pruebas establecidas para el acceso al empleo público, que contaban con la formación y cualificación necesarias para el ejercicio de sus funciones.

La Ley de Bases de los funcionarios civiles del Estado lo configura como una obligación de asistencia a los cursos de perfeccionamiento que se organicen, tanto a los cursos generales como a los específicos de su Departamento⁸¹⁷, dicción que se repite en el texto articulado de la misma, si bien, en éste la organización de cursos de perfeccionamiento se contempla como una mera posibilidad⁸¹⁸, con la consideración de mejora de carácter asistencial⁸¹⁹.

El reconocimiento del derecho individual de los empleados públicos a su formación no se reconoce de forma general hasta 2007 con la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, en el que se consagra el derecho *"a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral"*⁸²⁰. Este derecho tiene como correlato el deber por parte del empleado público de *"mantener actualizada su formación y cualificación"*⁸²¹.

Este tardío reconocimiento chocaba con una larga tradición de centros de formación específicos para determinados colectivos, algunos que pueden considerarse ajenos al servicio público -como el eclesiástico- y otros con un estatus especial como el militar, con sus academias y escuelas para los

⁸¹⁷ Ley 109/1963, de 20 de julio, de Bases de los funcionarios civiles del Estado. BOE, núm. 175, del 23 de julio. Base IV. Dos.

⁸¹⁸ Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. BOE núm. 40, de 15 de febrero. Art. 34.

⁸¹⁹ Ib. art. 67.

⁸²⁰ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE núm. 89, del 13. Art. 14.g)

⁸²¹ Ib. art. 54.8

distintos ejércitos y armas, algunas de las cuales han tenido ya la oportunidad de celebrar su tercer centenario⁸²².

Aunque sin la antigüedad de las academias militares, en 1905 se prevé la creación de una Escuela o Academia⁸²³ para la policía, que formalmente se crea tres años después. En la actualidad, las actividades formativas, tanto selectivas como de promoción, para los distintos cuerpos policiales se llevan a cabo en la Escuela Nacional de Policía radicada en Ávila desde 1986.

La actual Escuela Diplomática, creada en 1952, no sólo es la sede de la fase de oposición, sino que organiza el curso selectivo para los aspirantes que han superado la fase de oposición. Superado este, adquieren la condición de funcionarios de la carrera diplomática.

En el ámbito judicial, el primer Gobierno de la II República tenía previsto en su programa la creación de una Escuela Judicial⁸²⁴, aunque su creación efectiva no se produjo hasta 1944⁸²⁵, con la finalidad de seleccionar y formar profesionalmente a quienes hubieran de ejercer las funciones judiciales y fiscales⁸²⁶. En la actualidad la Escuela Judicial, *"configurada como centro de selección y formación de jueces y magistrados tiene como finalidad proporcionar una formación integral, especializada y de alta calidad a los miembros de la Carrera Judicial, así como a los aspirantes a ingresar en ella"*⁸²⁷.

En 1974 se crea la Escuela de Inspección Financiera como entidad formativa, dependiente de Ministerio de Hacienda, para la preparación, selección y formación permanente de los funcionarios al servicio de la inspección⁸²⁸, si bien posteriormente se amplió su ámbito competencial a todos los funcionarios de la Hacienda Pública.

En la normativa que regula su funcionamiento se establece entre sus competencias:

⁸²² La Escuela Naval Militar se fundó en Cádiz en 1717.

⁸²³ RD de 23 de marzo de 1905. Gaceta de Madrid, núm. 83, de 24 de marzo.

⁸²⁴ Fernando de los Ríos era el titular del Ministerio de Justicia.

⁸²⁵ Ley de 26 de mayo de 1944 sobre creación de la Escuela Judicial, BOE núm. 148, de 27 de mayo

⁸²⁶ Ib. Art. Primero.

⁸²⁷ LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. BOE núm. 157, del 2 de julio. art. 307.1

⁸²⁸ D. 1554/1974, de 30 de mayo. BOE núm. 139, de 11 de junio, art. 7º.

- a. *Proponer la convocatoria y organizar las pruebas para ingreso en la misma y la formación, preparación y selección de los aspirantes a plazas vacantes en los Cuerpos que integran la inspección financiera.*
- b. *La formación permanente de los funcionarios al servicio de la inspección financiera y tributaria*"⁸²⁹

La Escuela de la Hacienda Pública surge en 1985 por integración de las Escuelas de Aduanas⁸³⁰ y de Inspección Financiera y Tributaria⁸³¹, y en su regulación actual, a la Escuela de la Hacienda Pública, además de corresponderle la "formación permanente de los funcionarios en las materias específicas de la Hacienda Pública", se le confiere, entre otras funciones, la de "Proponer y prestar la colaboración oportuna a los órganos de la Administración encargados de convocar y organizar las pruebas de acceso a la misma, en lo que se refiere a la selección de funcionarios de Cuerpos adscritos al Ministerio de Economía y Hacienda, con funciones de administración y gestión de la Hacienda Pública" ⁸³².

Estas actuaciones de selección, formación y perfeccionamiento deberán llevarse a cabo bajo la coordinación del Instituto Nacional de Administración Pública⁸³³.

Es decir, las Escuelas desarrollan en la mayor parte de los casos, y en particular las más próximas a la Inspección de Trabajo, como pueden ser la Judicial y la de Inspección Financiera y Tributaria, no sólo la función de formar a las personas que han accedido al empleo de funcionarios, mediante la organización de actividades de formación complementarias o ejercicios prácticos orientados a completar la formación teórica previa, así como comprobar las habilidades y aptitudes necesarias para llevar a cabo su misión, sino que participan de forma activa en el proceso selectivo de ingreso.

⁸²⁹ D. 1359/1975, de 6 de junio, por el que se establece la organización y se regula el funcionamiento de la Escuela de Inspección Financiera. BOE núm. 147, de 20 de junio.

⁸³⁰ La creación de la Escuela de Aduanas se remonta a 1919.

⁸³¹ RD 816/1985, de 8 de mayo. BOE núm. 134, de 5 de junio. Disposición adicional.

⁸³² RD 1245/1989, de 6 de octubre, sobre Régimen Estatutario de la Escuela de Hacienda Pública. BOE núm. 252, de 20 de octubre. Art. 2. 1. a) y b)

⁸³³ Ib. art. 1.2

1.3.2.4. La creación de la Escuela de la ITSS.

El alumbramiento de la Escuela de la Inspección no estuvo exento de dificultades⁸³⁴. La creación de un nuevo órgano en la Administración Pública provoca en primer lugar la suspicacia de los responsables del gasto público del Ministerio de Hacienda, que suelen exigir como requisito ineludible, aunque en ocasiones tenga el carácter de mero “desiderátum”, que no se traduzca en incremento de gasto⁸³⁵.

En segundo lugar, chocó con la oposición del Ministerio de Administraciones Públicas, reacio a que se cuestionase u opacase su papel como centro directivo y coordinador para la formación de todo el personal de la Administración General. Este reparo se superó en base a las razones legales que atribuyen al INAP la formación de los cuerpos generales y a otros entes especializados, la de los cuerpos especiales⁸³⁶.

Cuando el proyecto de la Escuela se hallaba en una fase avanzada, las autoridades laborales de la Generalitat lanzaron la idea de crear su propia escuela de formación de inspectores en el horizonte del traspaso de efectivos a Cataluña. La perspectiva de replicar Escuela de la Inspección en las Comunidades Autónomas de inmediato se valoró como inviable, por lo que la negociación se centró en su ubicación en Barcelona, como ocurría con la Escuela Judicial. Lo avanzado del proyecto, dado que el edificio destinado a la Escuela se hallaba prácticamente finalizado, hizo que no saliese adelante la propuesta, obteniendo como contrapartida una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en el proceso de selección y formación del personal inspector⁸³⁷.

La norma de creación de la Escuela estableció que correspondía a esta, entre otras funciones: organizar, dirigir y evaluar los cursos, programas y acciones formativas orientados a la formación permanente de los integrantes del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como de otros empleados

⁸³⁴ La Escuela de la ITSS fue creada por el RD 1223/2009, de 17 de julio, BOE núm. 173, del 18, e inaugurada oficialmente el 15 de diciembre de 2009 por la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia y el Ministro de Trabajo e Inmigración. (Foto en el Informe anual de 2009).

⁸³⁵ Disposición adicional primera del RD 1223/2009, de 17 de julio, por el que se crea la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. ya citado

⁸³⁶ RD 1464/1977, de 17 de junio, por el que se determinan las funciones, organización y medios del Instituto Nacional de Administración Pública. BOE núm. 152, de 27 de junio, art. 4. Cuatro.

⁸³⁷ RD 1223/2009. Exposición de motivos, Párrafos 8, 9 y 10. (Ya citado)

públicos en materias relacionadas con la función inspectora, en coordinación con la que con carácter territorial lleven a cabo las comunidades autónomas. Y que también podría, sin perjuicio de la competencia de otras unidades administrativas, llevar a cabo la formación del personal de estructura que sirve de apoyo administrativo a la gestión del Sistema de Inspección.

También se señalaba que al Director de la Escuela le correspondía elaborar los planes anuales de formación y demás actividades de la Escuela, y la propuesta de memoria anual, que serán elevadas a la Comisión de Trabajo de la Inspección a través del Director General de la Inspección⁸³⁸.

En síntesis, la Escuela de la Inspección fue creada con una triple misión:

- a. Gestionar los programas de formación permanente para todo el personal del sistema de la Inspección.
- b. Facilitar la realización de las pruebas del proceso selectivo, así como los cursos selectivos de formación para el acceso a los Cuerpos Nacionales del Sistema de la Inspección.
- c. Promover con la participación de otros operadores sociales el estudio, la investigación y la reflexión de nuevas situaciones con impacto en los fines de la Inspección⁸³⁹.

En concordancia con la triple misión, la estructura de la Escuela se compone de las siguientes áreas: formación permanente, formación para el acceso a los Cuerpos de Inspección o inicial y el área de estudios.

Formación permanente.

La formación del personal técnico de la Inspección se justificaba en la norma de creación por la continua aparición de nueva normativa laboral y reforma de la existente con incidencia en la actuación inspectora, así como por la transformación de la realidad social sobre la que se actúa. Por ello, la formación

⁸³⁸ Arts.2 y 8.

⁸³⁹ Ib. Art. 2. Funciones

del personal inspector era una práctica que, aunque la Escuela organiza y diversifica, ya se venía desarrollando desde la propia Dirección General⁸⁴⁰.

La primera referencia que figura en normativa relativa a la ITSS es el D.2121/71 que establece la obligatoriedad de los inspectores de trabajo de tomar parte en los diversos cursos de perfeccionamiento y especialización que se organizarán para una mayor eficacia en el desempeño de sus funciones.

Posteriormente, la LOITSS/97 no hace más referencia a la formación de los funcionarios que cuando señala que corresponde a la Autoridad Central la organización, a nivel general, de procesos de ingresos, de formación, perfeccionamiento y especialización para la ITSS, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos en la normativa de función pública⁸⁴¹. Regulación que se repitió posteriormente en el ROFIT⁸⁴².

Una de las fórmulas tradicionales de mantener actualizada la formación del personal inspector era la celebración de jornadas técnicas y congresos en los que se invitaba a distintos especialistas y expertos en aquellas materias o temas que revestían una importancia o interés especial para la función inspectora.

El Informe Anual de 1982 refiere la celebración de una Jornadas Técnicas, y en 1983 se consideró objetivo prioritario llevar a cabo un estudio en profundidad del sistema inspector con vistas a una nueva ordenación de la Inspección.

Pero no es hasta el Informe anual de 1990 cuando se documenta la realización de actividades formativas. Dicho año se realizaron 25 cursos sobre los distintos ámbitos de actuación, aunque con preferencia en materia de seguridad e higiene en el trabajo.

En el Informe correspondiente a 1992 se considera prioritaria la formación inicial para lo que se organizan 37 cursos. Al año siguiente, la formación se amplía a las materias de seguridad social y conocimientos informáticos.

En 1998 se distingue entre actividad formativa inicial y continua, práctica que se consolida en los años siguientes, aunque con el inconveniente de que la

⁸⁴⁰ Ib. Disposición adicional segunda.

⁸⁴¹ Art. 18.3.10.

⁸⁴² Art.47.1).

decisión sobre la celebración y gestión de los cursos no correspondía a la Dirección General sino a la Dirección General de Servicios del Departamento.

Cuando la decisión y la gestión pasó a depender de la propia Dirección General las actuaciones formativas adquirieron un desarrollo exponencial. Sirva de ejemplo que, durante el año 2005, se desarrollaron un total de 336 cursos, tanto de áreas temáticas – prevención de riesgos laborales, seguridad social- como instrumentales -informática-, de los cuales 275 fueron periféricos frente 61 centralizados, con un total de 5.838 horas lectivas y 4.274 alumnos⁸⁴³.

En la realización de cursos en las inspecciones provinciales, denominados periféricos o territorializados⁸⁴⁴, influía no solamente un abaratamiento en el coste de su realización sino una mayor adaptación a la realidad concreta y la facilidad para participar en ellos, al resultar más compatibles con la vida laboral y familiar. El riesgo de diferencias en el contenido o en el nivel de exigencia resultó aliviado cuando, con la puesta en marcha de las aplicaciones informáticas de la Inspección, se iniciaron los cursos “on line”, que, aunque perdía alguna de las ventajas de la presencialidad, garantizaba la uniformidad de la enseñanza.

De acuerdo con los datos reflejados en la Memoria anual de 2015, tomando de base los cursos “on line” con una valoración superior a 8 puntos sobre 10, se organizaron 228 cursos, con un total de 2.550,45 horas lectivas y un total de 3.984 alumnos.

La amplia experiencia en el trabajo a distancia y el desarrollo informático con el que contaba el Organismo Autónomo de la Inspección permitió que, durante el año 2020, a pesar de las difíciles circunstancias provocadas por la COVID-19, las actividades formativas no se interrumpiesen, sino que se pudiesen mantener dentro de ciertos límites, de forma que ese año llegaron a organizarse 132 cursos, con un total de 1.666 horas lectivas y 2.051 participantes⁸⁴⁵.

Los últimos datos disponibles sobre formación permanente, correspondientes al año 2023, demuestran una recuperación de la actividad docente, en un equilibrio

⁸⁴³ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2005 p. 21

⁸⁴⁴ Se denominan periféricos a aquellos cursos organizados bien por una Dirección Territorial para varias o todas las provincias de la Comunidad Autónoma o bien por una Inspección provincial para su propio ámbito o más de una provincia.

⁸⁴⁵ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2020, pp.37 y 38.

entre los recursos disponibles y la calidad académica, alcanzándose los valores siguientes: 193 cursos, 2.219 horas lectivas y 3.634 alumnos participantes⁸⁴⁶.

La experiencia adquirida después de casi 15 años de actividad organizativa por parte de la Escuela puede afirmarse que la actuación de esta área formativa se halla plenamente consolidada y sigue mereciendo una alta aceptación por parte de los alumnos, dando satisfacción al derecho de los funcionarios públicos a *la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral*⁸⁴⁷.

Formación para el acceso a los cuerpos de inspección.

El apartado b) del artículo 9 del Decreto por el que se crea la Escuela, bajo el epígrafe Formación para el acceso a los Cuerpos de Inspección, le confiere dos funciones básicas: la formación de los aspirantes y la asistencia y colaboración con los tribunales de las distintas convocatorias.

Esta segunda misión se viene desarrollando con plenitud, ya que las instalaciones de la Escuela son apropiadas para organizar y satisfacer las necesidades que plantean los tribunales. Ya en el año 2010, sirviendo la Escuela de sede del Tribunal de las oposiciones, se organizaron sendos cursos selectivos para inspectores y subinspectores; el primero para 66 aspirantes con 468,5 horas de duración, y el segundo, para subinspectores, de 232 horas⁸⁴⁸. En el año 2023 se realizó un curso selectivo para Inspectores, con el ingreso de 67 aspirantes, es decir, la totalidad, y sendas convocatorias para subinspectores laborales, tanto de la Escala de Seguridad y Salud laboral como de la Escala de Empleo y Seguridad Social, que, a pesar de que se trataba de un número elevado de aspirantes, -73, en la primera y 107 en la segunda-⁸⁴⁹. Todos los aspirantes superaron el proceso selectivo, lo que ratifica una vez más que la clave del sistema de selección continúa centrada en la fase de oposición, todavía con alta carga memorística.

Esta situación contrasta con el planteamiento subyacente a la primera de las funciones encomendadas a esta área, al haberse optado por una visión

⁸⁴⁶ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2023, p.34

⁸⁴⁷ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE núm.89, del 13. Art. 14.g)

⁸⁴⁸ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2010, p. 28.

⁸⁴⁹ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2023, pp. 23 y 24.

reduccionista del enfoque con que se concibieron las funciones de la Escuela de la Inspección, y del que se hace eco el mismo texto legal al señalar que debe tenerse en cuenta *"en los programas formativos la diversidad de titulaciones que concurren y con vistas a completar la formación en todas las materias que integran la función inspectora"*⁸⁵⁰.

En la Convocatoria de las oposiciones de 2008⁸⁵¹, anulada por los Tribunales en base a la inexistencia de la Escuela que formaba parte del proceso selectivo, se contemplaba un proceso de selección de los aspirantes en la que su formación no sólo debía adaptarse a los conocimientos y experiencia previos, así como a remediar la carencia de los mismos, de forma que al finalizar el proceso selectivo-formativo todos los aspirantes hubiesen adquirido un grado de conocimiento similar y lo acreditasen ante el Tribunal, previa superación de los ejercicios correspondientes.

Esta práctica es seguida, como se ha señalado más arriba, en otras Escuelas de Cuerpos Superiores especiales, como las Escuela Diplomática o de la Hacienda Pública, y podría contribuir a facilitar el acceso al cuerpo de la Inspección de Trabajo a colectivos de personas con formación científico-técnica por una mayor afinidad con el temario de acceso y limitar el peso de la exigencia memorística en su preparación.

Planteado en la actualidad el sesgo que puede marcar a un determinado colectivo, como el judicial, el hecho de que un proceso de preparación excesivamente largo y exigente, basado en la acreditación de conocimientos teóricos, (que difícilmente pueden conseguirse si no es tras un largo periodo de dedicación exclusiva en la etapa en que suele iniciarse la vida profesional⁸⁵²), debería llevar a la reflexión de si en el proceso de reclutamiento y formación del personal inspector no debe jugar un papel más destacado la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En esta línea apunta el Plan director por un Trabajo Digno 2018-2019-2020⁸⁵³, cuya medida operativa nº 57 destinada a reforzar los medios humanos y

⁸⁵⁰ RD 1223/2009, de 17 de julio (ya citado), art. 9 b).

⁸⁵¹ O.TIN 2125/2008, de 14 de julio (ya citada).

⁸⁵² Gómez Martínez, C. Magistrado y exdirector de la Escuela Judicial. *Una forma más moderna de hacerse juez*. El País, 29 de enero de 2025. Opinión, p. 13.

⁸⁵³ BOE nº 182, de 28 de julio.

materiales rezaba: *"se realizarán acciones destinadas a incrementar el número de opositores para Inspectores/as y Subinspectores/as, tanto dando a conocer la función inspectora en las universidades, como revisando el sistema de acceso, a efectos de adaptarlo a los nuevos modelos de estudio y aprendizaje.*

Algunas de las medidas propuestas, como la difusión entre universitarios de la función inspectora, se han llevado a cabo mientras que la revisión del sistema y la elaboración y publicación de materiales para la preparación de las pruebas de acceso se hallan pendientes de realización.

El área de estudios.

El área de estudios se concibió como un espacio para el análisis, la investigación, el debate y la difusión de cuestiones y materias con impacto en la actuación inspectora. Debía tener una doble vertiente: hacia el interior del sistema y hacia el exterior, relacionándose no sólo con instituciones académicas y sociales españolas, sino siendo un punto de encuentro con instituciones afines de la UE, a través del SLIC, de la OIT, con su Escuela de Formación de Turín, y con otros sistemas de inspección análogos al español, como los de muchos países latinoamericanos con los que el Ministerio de Trabajo tiene una amplia experiencia y relación en materia de asistencia técnica.

Esta dimensión se ha venido cultivando de forma asidua, en la medida en que las circunstancias y los recursos disponibles lo han hecho posible. Sin embargo, en relación con la dimensión interna, subsisten expectativas por cumplir.

En noviembre de 2010 la Escuela organizó un curso selectivo para inspectores, correspondiente a la promoción denominada "de la Escuela"⁸⁵⁴, durante el que se aplicó un método docente basado en "casos", siendo evaluado en su integridad por el Tribunal calificador, teniendo como base los módulos formativos elaborados por la Escuela de la Inspección. Los casos prácticos y las correspondientes guías docentes que sirvieron de base al curso selectivo fueron elaborados por la Universidad Carlos III de Madrid y revisados por los responsables de la Escuela y coordinadores de área.

La elaboración del contenido de los temarios de la oposición se presenta como uno de los objetivos claros a realizar por esta área de la Escuela. De hecho,

⁸⁵⁴ O. TIN/2339/2009, de 4 de agosto. BOE nº 212 de 2 de septiembre.

en el citado Plan Estratégico 2018-2019-2020 se completaban las medidas dirigidas a fomentar la participación en las pruebas de acceso, con el propósito de elaborar *"un temario, acorde con el establecido en los procesos selectivos, que pueda servir de apoyo a los opositores a los Cuerpos de Inspectores/as y Subinspectores/as"*⁸⁵⁵.

La elaboración y suministro a los opositores en condiciones económicas muy favorables del temario, así como la organización de sesiones de seguimiento o aclaración de dudas de los candidatos a cargo de profesores de la Escuela podrían completar, aunque no sustituir, su esfuerzo y preparación individual, que podría verse aliviado en caso de carencia de recursos con la convocatoria y concesión de *"becas cuya finalidad será fomentar la participación en las pruebas de acceso y facilitar la preparación de las mismas por el sistema de promoción interna"*⁸⁵⁶.

Otras actividades de la Escuela de la Inspección.

La Escuela surgió con la aspiración de no limitar su actuación al ámbito del Sistema de la ITSS sino llegar a servir de referencia en materias propias de información y formación sobre actuación inspectora tanto a nivel nacional como en relación con aquellos países dotados de un sistema de inspección similar, en especial si la barrera lingüística no representaba un obstáculo insalvable.

Desde el principio se mantuvieron contactos con los responsables del programa de la OIT sobre Administración e Inspección de Trabajo⁸⁵⁷, así como con el Centro Internacional de Formación de Turín para participar en acciones formativas tanto en los países candidatos al ingreso en la CE como en países iberoamericanos. Sin embargo, aquellas iniciativas se apoyaban en relaciones personales y no llegaron a cristalizar en programas conjuntos de actuación.

A raíz de la posibilidad y necesidad de la celebración y participación en eventos de forma telemática han proliferado las acciones específicas dirigidas

⁸⁵⁵ Ib. Medida 57, párrafo 3º.

⁸⁵⁶ Ib. Medida 57, párrafo 2º.

⁸⁵⁷ España es miembro desde 2002 del RIIFT (Réseau international d'institutions de formation dans le domaine du Travail), centrada en la mejora de la formación de funcionarios del área laboral, especialmente inspectores y establecer parámetros comunes en la formación.

al colectivo inspector como seminarios o encuentros con los diferentes operadores social.

1.3.2.5. Conclusión.

"La importancia de los procesos de selección y contratación, y de una adecuada competencia y calificación profesional para poder ejercer las funciones de inspector es un requisito básico, que resulta no sólo del mandato de las normas de la OIT, sino de la necesidad del interés general en garantizar un correcto cumplimiento de la ley"⁸⁵⁸.

Informes de la OIT señalan que, si bien la formación teórica y la experiencia son elementos necesarios para la selección del personal inspector, resulta asimismo imprescindible que para un desempeño correcto de su función posean "actitudes, valores, rasgos de personalidad y motivaciones especiales que deben garantizarse de forma permanente"⁸⁵⁹, por lo que se constata una tendencia creciente de las Autoridades Centrales de las Inspecciones de Trabajo a crear Escuelas de Formación nacionales.

1.3.3. El modelo de productividad por objetivos de la ITSS.

1.3.3.1. Introducción.

En la actualidad no se cuestiona, como ocurría en el pasado, la existencia de la Inspección del Trabajo ni se plantea crear cuerpos de inspección específicos para cada una de las materias del ámbito social, sino que el modelo de inspección holística se halla plenamente consolidado.

La queja más generalizada incide en que el número de inspectores es insuficiente, alegándose que la ratio entre el número de inspectores y la población laboral, el número de empresas o el de centros de trabajo, es inferior

⁸⁵⁸ Ruiz, María Luz Vega. Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: prácticas, programas y lagunas. Organización Internacional de Trabajo, Programa sobre Administración y Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN). - Ginebra: OIT, 2012 Documento de trabajo, ISSN 2227-7560 p. 30

⁸⁵⁹ Ib. p.30

en España a la mayor parte de los países de la UE⁸⁶⁰. Aunque resulta innegable que con la intervención de un mayor número de efectivos aumentarían los resultados, el incremento en el número del personal inspector es una de las variables más rígidas y de efectos menos inmediatos.

Además del número y los problemas para su reclutamiento y formación, puede plantearse si existen prácticas organizativas que mejoren tanto el número como las actuaciones del personal de la Inspección. En consecuencia, para abordar con cierta profundidad esta cuestión es necesario reflexionar sobre el perfil profesional del personal inspector -eficiencia- y la forma de incentivar la eficacia de su actuación.

1.3.3.2. Diversidad orgánica y funcional: inspectores y subinspectores.

Para tratar de remediar el escaso número de efectivos disponibles, la Inspección del Trabajo en España contó desde sus orígenes no solamente con inspectores - regionales o provinciales- sino con ayudantes o auxiliares, con menores requisitos para su acreditación, limitación en sus funciones e inferior retribución⁸⁶¹.

Durante la Segunda República, al integrar el ministro de Trabajo, Largo Caballero, la Inspección de Trabajo en las Delegaciones provinciales, se mantuvo la división entre Inspectores Provinciales e Inspectores auxiliares de Trabajo, con competencias limitadas de estos y subordinación a los primeros⁸⁶².

Asimismo, cuando en 1940 se constituye el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo, integrando las Inspecciones de Trabajo, de Seguros Sociales y de Emigración, se establecen dos categorías dentro del Cuerpo Nacional:

⁸⁶⁰ Aunque esta conclusión puede cuestionarse, dado que las magnitudes que sirven de elemento de comparación no son homogéneas a causa de la disparidad de competencias de la Inspección de Trabajo en los diferentes países. Ver también los capítulos III.1.2.4.5 y III.2.2.4.4.

⁸⁶¹ Reglamento para el Servicio de la Inspección, aprobado por RD de 1 de marzo de 1906 Gaceta de Madrid nº 120 de 4 de marzo. Art. 10. 1º

⁸⁶² Reglamento de 23 de junio de 1932, aprobando el Reglamento para la ejecución de la Ley de 13 de mayo (del mismo año), estableciendo las Delegaciones Provinciales de Trabajo. Gaceta de Madrid nº 954, de 24 de junio. Arts. 24, 32y 33, respectivamente.

inspectores, divididos a su vez en generales y provinciales, y subinspectores provinciales, con requisitos diferentes para su ingreso⁸⁶³.

La Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo⁸⁶⁴, que supone un paso más en la unificación de la función inspectora, al integrar en el cuerpo nacional a los funcionarios del Cuerpo Nacional Técnico de Previsión⁸⁶⁵, mantiene la división entre inspectores técnicos generales y provinciales, con diversas categorías en cada una de ellos, mientras desaparecen los subinspectores provinciales.

El esfuerzo por racionalizar y modernizar la Administración Pública, llevado a cabo por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública⁸⁶⁶, se traducía entre otras medidas en la unificación y supresión de Cuerpos y Escalas, lo que llevó a la integración en el denominado Cuerpo Superior de Trabajo y Seguridad a los inspectores de trabajo de la Escala Técnica del Cuerpo Nacional y a los Controladores de la Seguridad Social, con titulación, que optasen por hacerlo⁸⁶⁷.

De forma simultánea, haciendo evidentes las tensiones entre concepción holística y especialización, que a lo largo de la historia ha caracterizado la organización de la función inspectora, se creaba el Cuerpo de Controladores Laborales como Cuerpo de Gestión en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad, con una plantilla presupuestaria de 2.500 plazas⁸⁶⁸. Los cometidos y atribuciones de los funcionarios que formaban este Cuerpo, integrados dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, debían actuar bajo

⁸⁶³ Ley de 15 de diciembre de 1939, organizando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. BOE de 29 de diciembre. Art., quinto, sexto y Anexo

⁸⁶⁴ BOE nº 175, de 23 de julio.

⁸⁶⁵ Creado por la Ley de 4 de mayo de 1948, por la que se constituye el Cuerpo Nacional Técnico de la Administración General del Estado, la "Inspección Técnica de Previsión Social", dependiente del Ministerio de Trabajo, había sido creada por el D de 1 de mayo de 1944, BOE del 7.

⁸⁶⁶ Exposición de motivos de la citada Ley 30/1984, de 2 de agosto, BOE núm. 185, del 3 de agosto.

⁸⁶⁷ Ib. Disposición adicional novena Tres y décimo sexta Cuatro.1.4. También era posible optar por la integración en el Cuerpo de Controladores laborales. RD 341/1986, de 10 de febrero. BOE del 20. Art. 1.2.

⁸⁶⁸ Ib. Disposición adicional novena Tres

las directrices de la Autoridad Central de la misma y las órdenes de sus jefes periféricos, con competencias limitadas de apoyo, colaboración y gestión⁸⁶⁹.

La carencia de base legal para los cometidos del Cuerpo de Controladores laborales se corrige en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁸⁷⁰, transformándose en el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, y si bien se actualizan sus funciones inspectoras de apoyo, colaboración y gestión, se mantiene la limitación de funciones y la dependencia técnica de los inspectores⁸⁷¹. Ver también el capítulo III.1.2.4.3.

Un proceso de confluencia similar se produce en materia de prevención de riesgos laborales, ámbito en que, a pesar de que la Inspección del Trabajo tenía en sus orígenes una función preventiva en materia de seguridad laboral, el desarrollo de la legislación laboral y el peso de la Seguridad Social habían provocado que la actuación de la Inspección de Trabajo en materia de prevención tuviese un perfil menos acusado, (si se exceptúa la investigación y sanción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales), ya que la información y el asesoramiento se atribuía a los Institutos, herederos de los antiguos Laboratorios y Gabinetes de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La situación va a experimentar un cambio sustancial como consecuencia, del ingreso de nuestro país en la CEE y la aprobación de la directiva marco 89/391/CEE y las directivas sectoriales y la transposición a nuestro derecho por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y los decretos de desarrollo.

El artículo 9.1 de la Ley reconoce de forma clara la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la función de vigilancia y control de la normativa preventiva. Esta competencia representaba casi el único común denominador de las inspecciones laborales en la UE.

La materia de seguridad y salud laboral es competencia de la autoridad laboral autonómica, lo que dio como resultado que, dada por una parte la sensibilidad

⁸⁶⁹ RD 1667/1986, de 26 de mayo, por el que se regulan los cometidos y atribuciones de los funcionarios en el desempeño de puestos de Controladores Laborales Art. 1

⁸⁷⁰ BOE nº 274, del 15

⁸⁷¹ Ley 42/1997, ya citada. Exposición de motivos y arts. 2.2 y 8.

social y la exigencia sindical para combatir la siniestralidad, y, por otra, el hecho de contar con medios personales propios, siguiendo la acendrada tradición que caracteriza la historia de la Inspección, en los números 2 y 3 del mismo artículo se prevé la actuación de funcionarios públicos autonómicos con funciones no solamente de información y asesoramiento, sino con facultades de formular requerimientos y emisión de informes sobre la existencia de infracciones que podrán servir para que los inspectores puedan extender actas de infracción, ya que los hechos comprobados recogidos en ellos gozarán de la misma presunción de certeza de las actas de inspección.

La reacción del sistema de la Inspección de Trabajo ha consistido en la creación de la escala de subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales, cuyas funciones centradas en la verificación de las condiciones materiales de trabajo se realizan bajo la coordinación y dirección de un Inspector⁸⁷².

En apoyo de las medidas anteriores suelen aportarse de forma recurrente argumentos relacionados con la racionalidad y mejora organizativa, basada en la especialidad funcional y el *"desarrollo de la actividad conforme a los principios de trabajo programado y en equipo"*⁸⁷³, aunque no es descartable que la razón profunda sea que se trata de una medida dirigida al ahorro de costes, al poderse realizar funciones análogas por funcionarios con inferior nivel retributivo.

Este ahorro tendrá impacto en los distintos conceptos que integran la retribución de los funcionarios públicos, entre ellos, con carácter complementario, el de productividad.

1.3.3.3. La productividad en la Administración Pública.

El complemento de productividad forma parte de la estructura retributiva en la Administración Pública y se vincula con *"el grado de interés, iniciativa o*

⁸⁷² Art. 14.3 de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, BOE nº 174, del 22.

⁸⁷³ Ib. art. 2.f)

*esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos*⁸⁷⁴.

La productividad fue durante tiempo un elemento ajeno al sistema retributivo en la función pública. Los primeros intentos por introducirla y regularla se producen en nuestro país en la década de los años ochenta del siglo pasado, como consecuencia de la "crisis fiscal del Estado"⁸⁷⁵, que se traducían en la exigencia de una mejor respuesta a las demandas de servicios de los ciudadanos sin que fuese posible disponer de un mayor número de recursos para prestarlos.

Ello llevó aparejado que se buscara una mayor eficiencia en los servicios, tendiendo a introducir modos de gestión propios del sector privado.

La tarea no era fácil, no solamente por la habitual resistencia a los cambios, sino también de naturaleza objetiva y estructural, ya que muchas de las demandas que se planteaban excedían del marco jurídico en el que se desenvuelve la Administración así como por la exigencia de que la actuación administrativa esté sometida a un procedimiento reglado, guiado por normas y fines diferentes a los que se aplican en el sector privado, al predominar el interés general y público sobre el particular del funcionario actuante.

El concepto legal de productividad figura en la Ley de Medidas para la Función Pública, que la define como la retribución complementaria destinada *"a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo"*⁸⁷⁶.

EIRD 861/1986, de 25 de abril de 1986, al establecer el Régimen de Retribuciones de los funcionarios de la Administración local, matiza el concepto del **complemento de productividad**, al indicar que *"la apreciación de la productividad deberá realizarse en función de **circunstancias objetivas** relacionadas directamente con el desempeño del puesto de trabajo y objetivos asignados al mismo"*.

⁸⁷⁴ Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el RD-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre BOE núm. 261, del .31 art. 24 c).

⁸⁷⁵ Cardona Peretó, F. Complementos de productividad en la función pública. Enseñanza de la experiencia internacional. GAPP nº 26/27, enero-agosto 2003 pp. 123-135, p.124.

⁸⁷⁶ Ley 30/1984, de 2 de agosto, BOE nº 185, del 3.Art. 23.3.c)

Por su parte, el Estatuto Básico del Empleado Público, cuando se refiere a la productividad, dentro de las retribuciones complementarias, la vincula al *"grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos"*⁸⁷⁷. En consecuencia, el complemento de productividad depende directamente de la evaluación del desempeño laboral de cada funcionario, por lo que tiene carácter individual y, al estar vinculado a los resultados, no consolidable.

Por último, el Real Decreto-ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo⁸⁷⁸, pone el foco en la evaluación del desempeño, cuyos resultados producen efectos, entre otras materias, en la retribución del *"rendimiento o resultados obtenidos por el personal funcionario"*⁸⁷⁹.

La clave para que el concepto de productividad se abra paso en la gestión pública, a pesar de su **"carácter esquivo"**⁸⁸⁰, consiste en definir previamente con claridad los objetivos -servicios o productos- a alcanzar y determinar con precisión los distintos factores a ponderar en la valoración de los resultados obtenidos, sabiendo que en su consecución no solamente influye la actuación personal sino que existen otros muchos elementos ajenos a la misma, como información disponible o colaboración de otras instancias con un importante impacto en el resultado, lo que puede neutralizar el indudable atractivo intelectual - dada su impecable lógica y la noción de justicia retributiva que encierra- del objetivo de retribuir más a aquellos funcionarios que se esfuerzan más y obtienen mejores resultados⁸⁸¹. Ver también el capítulo III.1.2.4.6.

⁸⁷⁷ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) BOE nº 261, del 31.art. 24.c)

⁸⁷⁸ BOE nº 303, del 20.

⁸⁷⁹ RD-Ley 6/2023, art. 119.4.

⁸⁸⁰ Alejandro Beltrán, D, La productividad: elementos para su análisis. Red de los Servidores Públicos. 31.12.1969 Departamento Administrativo de la Función Pública.

⁸⁸¹ Cardona Peretó, F. o.c. p. 128

1.3.3.4. La productividad en el sistema de la ITSS.

La determinación y aplicación de la retribución por productividad reviste en la Inspección de Trabajo características propias. Para establecerla, resulta imprescindible contar con indicadores claros y precisos, tanto de actividad como de resultados, que determinen con precisión los objetivos a alcanzar y valoren todas las actividades necesarias para llevarlas a cabo.

Los objetivos o resultados a conseguir suelen estar definidos en instancias político- administrativas, ya que en función de la situación política y del ciclo económico se señalan unas u otras prioridades. Es cierto que existen algunos objetivos básicos y constantes, tales como combatir el fraude en las modalidades de contratación o en el cumplimiento de las obligaciones instrumentales o de cotización o en el disfrute de bonificaciones o prestaciones, o ejercer un control preventivo o sancionador para reducir los riesgos laborales y disminuir los índices de siniestralidad, pero la cuantificación de estos resultados no dependen exclusivamente de la actuación inspectora sino que es necesaria la colaboración de otras instancias y disponer de información previa que garanticen su eficacia.

Junto a los resultados colectivos, al que todos los efectivos del sistema aportan su colaboración, un modelo de productividad debe poner el foco en la valoración del *"grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos"*⁸⁸².

La actuación inspectora, como norma general, y a salvo de la actuación en equipo, es individual y el actuante dispone de una gran autonomía para llevar a cabo su función. En primer lugar, no está sujeto a un control horario de su jornada de trabajo, sino que el inicio y el fin de su actividad depende tanto de su voluntad como de las exigencias y características de la actuación. Los inspectores de trabajo no están sujetos a un horario de trabajo sino a la realización del trabajo asignado en un determinado tiempo, por lo que el periodo ordinario para evaluar su actividad no es la jornada diaria, ni la semanal sino el trimestre. El hecho de que no exista registro horario no significa inexistencia de control, si bien se lleva a cabo de forma indirecta, mediante la estimación del tiempo y dedicación que conlleva la realización de una orden de servicio,

⁸⁸² EBED, ya citado, art. 24. c).

lo que permite determinar el número de órdenes de servicio que es necesario cumplimentar para completar la jornada ordinaria de trabajo⁸⁸³.

En segundo lugar, el inspector dispone de una doble autonomía para llevar a cabo su misión. Salvo supuestos especiales, como en la investigación de accidentes de trabajo de especial gravedad o trascendencia en los que el tiempo para iniciar la actuación está tasado, en el resto de las actuaciones depende del actuante determinar el número y orden de las actuaciones, teniendo libertad para fijar el día y la hora de realizar las visitas tanto en el lugar de residencia como en los itinerarios, dentro de la zona asignada.

Además de esta autonomía en el funcionamiento, que se ve reforzada con la posibilidad y, en ocasiones, como ocurre en el sector de la construcción, la necesidad de llevar a cabo actuaciones por propia iniciativa al carecerse de información y documentación previas, el personal inspector dispone de autonomía técnica para determinar el alcance de su actuación, lo que origina que los resultados de dos actuaciones formalmente idénticas produzcan resultados diferentes.

Esta imprevisibilidad en cuanto al resultado encuentra su soporte en dos de los principios ordenadores del sistema de la inspección "unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social"⁸⁸⁴, principios ya establecidos con formulación análoga en la Ley Ordenadora de 1997⁸⁸⁵, que dejan libertad al actuante para inspeccionar todas aquellas materias que considere relevantes para la actuación sin limitación forzosa al origen de la misma ni al área material en la que estuviese encuadrada.

⁸⁸³ Para el establecimiento de la actividad correspondiente a una jornada ordinaria de trabajo, una de las bases de la Instrucción de productividad de 2007 se llevó a cabo una estimación, resultado de la propia experiencia de los actuantes, en la que se estimó el tiempo medio necesario para cumplimentar una orden de servicio tipo, incluyendo la preparación de la visita, el tiempo de su realización, los tiempos de desplazamiento y, por último, la concreción de sus resultados y entrega de la misma. El número de órdenes tipo a cumplimentar en un trimestre equivalía a la jornada ordinaria de trabajo en la Administración Pública.

⁸⁸⁴ Art. 12.2.c) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social BOE nº 174, del 22.

⁸⁸⁵ Art. 6.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE nº 274, de 15 de noviembre.

Por último, la conjunción de la autonomía con la competencia técnica -expresión del interés y esfuerzo, característicos del concepto de productividad-, lleva a que algunas actuaciones alcancen un nivel de excelencia e impacto en su conclusión que les hacen acreedoras de mayor reconocimiento y recompensa. Es decir, el objetivo no consiste en fomentar un modelo estajanovista, basado en una hiperactividad inspectora, sino en la consecución de un nivel óptimo de actividad, resultante de un equilibrio entre el número de actuaciones, las medidas por órdenes de servicio cumplimentadas, y la calidad de las mismas, de forma que, una vez alcanzado el nivel óptimo, su superación resulta intrascendente a efectos retributivos en el nivel individual.

Todos estos elementos hacen que el establecimiento del sistema de productividad de la Inspección de Trabajo resulte complejo en su concepción y laborioso en su articulación, por lo que no debe ser considerado extraño que fuesen múltiples las tentativas por implantarlo y frecuentes las revisiones en su aplicación.

El primer modelo de productividad adicional por objetivos para la Inspección de Trabajo fue aprobado por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos con fecha 17 de noviembre de 1989. La justificación de la medida buscaba estimular la actividad inspectora en materia de Seguridad Social con objeto de incrementar la recaudación de cotizaciones⁸⁸⁶.

Conviene advertir que se trata de una “productividad adicional”, que se suma a la productividad fija asociada al nivel del funcionario y no a su actividad y resultados, por lo que se puede calificar como un modelo híbrido, que añade nuevas dificultades en su articulación.

El segundo modelo es aprobado con fecha 25 de septiembre de 1991, y consiste en una revisión del anterior que incorpora las visitas en el área de Seguridad e Higiene.

El 26 de abril de 1993 se autoriza el tercer modelo, cuyas modificaciones están relacionadas tanto con la variación en el número de efectivos humanos como en las fechas de evaluación de los indicadores de objetivos con objeto

⁸⁸⁶ Nota de la Secretaría de Estado de Presupuesto y Gastos de 27 de octubre de 2003. Comunicación de la Dirección General de la Inspección a todas las Jefaturas Territoriales y Provinciales de 18 de noviembre de 2003. p.1 (Documentos internos, sin difusión pública)

de disminuir el plazo entre la realización de la actividad y el percibo del complemento, al surtir un efecto contrario al deseado, cuando en ocasiones, a un periodo de incremento de la actividad, seguía una disminución en la cuantía del complemento por hallarse referido a trimestres anteriores.

El cuarto modelo, aprobado el 19 de febrero de 1998, priorizaba la dificultad o esfuerzo para alcanzar los objetivos sobre el número de visitas o el importe de la recaudación, es decir, priorizaba los elementos cualitativos sobre los numéricos. Alcanzar un equilibrio entre ambas dimensiones no resultaba fácil, y las series estadísticas reflejaban notables variaciones sin existir razones objetivas que las justificasen.

El quinto modelo de productividad, aprobado el 16 de mayo de 2001, introduce dos variaciones: por una parte, se sustituye el indicador de “número de contratos de trabajo investigados” por el de visitas en materia de economía irregular y establece que la productividad a distribuir en el ejercicio es la generada durante el año anterior, con lo que no se corrige, sino que se consolida la distancia en la actividad que se realiza y el importe que se percibe.

Todas estas modificaciones no se producían por iniciativa del Ministerio de Hacienda sino que eran el resultado, por una parte, de la exigencia de las instancias políticas sobre la Inspección, a la que se le marcaban prioridades en la actuación y la consecución de resultados, y, por otra, por las presiones de los actuantes ante la Dirección de la Inspección, para que se les reconociese el esfuerzo realizado y los resultados obtenidos, teniendo como consecuencia que la regulación de la productividad fuese una cuestión planteada de forma recurrente que los equipos directivos del Sistema tenían que afrontar.

Cuando los resultados obtenidos no se correspondían con las previsiones o las expectativas del colectivo se veían insatisfechas se recurría a la publicación

de una nueva Instrucción de productividad, que pasaron a tener una vigencia inferior al año⁸⁸⁷.

La configuración del modelo, y su dependencia de la autorización del Ministerio de Hacienda, que utilizaba para su determinación una fórmula matemática bastante compleja⁸⁸⁸, generaba una falta de confianza recíproca en el mismo. Por una parte, porque no existía constancia fiable de la estadística de actuaciones inspectoras y por la otra, porque al venir fijada la cuantía del concepto en el correspondiente programa presupuestario, la fórmula se interpretaba como mero trampantojo matemático para la justificación de la cuantía predeterminada.

Aunque las actividades computadas a efectos de productividad correspondían a años naturales, las dilaciones provocadas por la asignación de fondos, que figuraban en los Presupuestos Generales del Estado para cada ejercicio y determinaba el Ministerio de Hacienda, producían que no se tuviese conocimiento exacto de su cuantía y disponibilidad hasta avanzado el primer trimestre, por lo que las Instrucciones no se publicaban y comenzaban a surtir efectos hasta el comienzo del segundo⁸⁸⁹.

Este desfase hacía que durante tres meses los actuantes no conociesen con precisión las reglas que determinaban la valoración de su actividad, ni en consecuencia el importe de la retribución de productividad que generarían, y que, al deberse ejecutar al final del ejercicio la cuantía total asignada por el

⁸⁸⁷ De la consulta de los archivos de Inspecciones Provinciales y de la intranet de la ITSS, se ha obtenido constancia documental y acceso al contenido de las Instrucciones siguientes: 103/98; 101/1999; 101/2000, de 27 de marzo; 103/2000, de 31 de julio; 103/2001, de 30 de marzo; 106/2001, de 21 de diciembre 10-44R3; 102/2002, de 23 de diciembre; 105/2003, de 27 de junio; 107/2003, de 3 de octubre; 109/2003, de 18 de diciembre; 101/2004, de 17 de febrero, además de las Directrices para el acceso al complemento de productividad en 2004, de 18 de diciembre de 2003. (Difusión interna)

⁸⁸⁸ Sirva como ejemplo la fórmula para el cálculo de la productividad adicional en función del indicador R de recaudación $P1 = 1,0121 \times 10^{-7} R4 + 3,4879 \times 10^{-4} R3 - 0,44074 R2 + 245,41 R - 47.377$. Las fórmulas para calcular la productividad de los otros dos componentes: visitas de seguridad e higiene y visitas de economía sumergida eran de una complejidad análoga. Siendo el resultado final la suma de los tres indicadores. Nota de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, (ya citada), p. 5.

⁸⁸⁹ Instrucciones 101/2000 de 27 de marzo y 103/2001, de 30 de marzo. (Difusión interna)

Ministerio de Hacienda para este concepto⁸⁹⁰, el remanente se distribuyese al finalizar el ejercicio de acuerdo con unos criterios que no siempre se adecuaban a los seguidos con anterioridad, lo que era fuente de nuevos conflictos.

Las tensiones internas condujeron a que, a finales de 2003, se modificase el sistema retributivo, estableciendo un tramo básico, de cuantía fija e idéntica para los distintos niveles del complemento de destino, a cuya financiación se destinaba el 75 por 100 del total de la productividad, y otro complementario, de cuantía variable en función del esfuerzo y dedicación individuales⁸⁹¹.

Teniendo en cuenta que, del importe total de la productividad, una tercera parte correspondía al tramo de productividad fija ligado a los niveles personales, mientras que los dos tercios restantes correspondían a la productividad por objetivos autorizada por el Ministerio de Hacienda, la nueva regulación se tradujo en un descenso en el número de actuaciones computables, por lo que la cuantía del importe autorizado por el Ministerio de Hacienda señalaba una tendencia descendente⁸⁹².

Las previsiones para 2005 eran peores ya que si bien aumentaba la productividad fija al aumentar el número de personal de inspección por la incorporación de nuevas promociones, disminuía la cantidad por objetivos al confirmarse la disminución de la actividad computable⁸⁹³. La Instrucción 103/2005, de 26 de mayo representa el punto final del modelo, ya que, si bien mantiene, aunque introduciendo algunas modificaciones, el planteamiento de la Instrucción 109/2003, anuncia su carácter provisional, al estar *"en curso gestiones dirigidas a una reforma en profundidad del modelo de productividad adicional por objetivos, que garantice su solidez y permanencia"*⁸⁹⁴.

⁸⁹⁰ El órgano administrativo encargado de fijarla era la Dirección General de Gastos de Personal de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos,

⁸⁹¹ Instrucción núm. 109/2013, de 18 de diciembre, sobre Devengo del Complemento de Productividad en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Difusión interna)

⁸⁹² Nota informativa 1/2004, de la Dirección General de la ITSS de 31 de mayo de 2004. (Difusión interna)

⁸⁹³ La dotación consolidada para la productividad de la ITSS a finales de 2023 se cifraba en 12.120.662€

Información procedente de una nota interna de la Dirección de la ITSS. (Difusión restringida).

⁸⁹⁴ Instrucción 103/2005. Penúltimo párrafo de la Introducción. (Publicada en la Intranet de la ITSS).

Estas gestiones consistían en obtener mayores recursos para financiar un modelo específico, adaptado a las características de la ITSS, de acuerdo con el concepto canónico de productividad por objetivos. Ante la negativa de los responsables de Costes de Personal y Pensiones Públicas de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos de acceder al incremento demandado y la imposibilidad de que las CC.AA. contribuyesen a financiar las actividades inspectoras sobre las que tenían competencia (al no haberles sido transferidos créditos ligados al personal), se recurrió a la Seguridad Social, para que, al igual que había ocurrido con el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, llevase a cabo una transferencia de fondos a la ITSS como retribución por la consecución de determinados objetivos⁸⁹⁵.

Las objeciones presentadas por el Ministerio de Economía y Hacienda sobre la financiación de la ITSS con fondos no incluidos en el programa presupuestario llevaron finalmente a la aceptación de un incremento equivalente al que figuraba en el Convenio con la TGSS, lo que permitía contar con dotación teórica inicial suficiente para el supuesto -altamente improbable- de que todo el personal inspector alcanzase el nivel máximo de los objetivos individuales marcados⁸⁹⁶. Asimismo, se incluyó financiación para el personal directivo, con funciones no inspectoras, y para el personal de apoyo⁸⁹⁷.

El nuevo modelo pactado reunía, a juicio de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, las características siguientes:

- a. *Mide todas las actuaciones de la inspección de cartera, aunque la medida podría ser más precisa si los datos de origen fuesen más detallados.*
- b. *Es lineal, por lo que se adapta a una plantilla variable, lo que también se tiene en cuenta en la fijación del máximo.*

⁸⁹⁵ La transferencia se formalizó mediante un convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) por importe de 2.995.150€, de los que solamente se libraron la mitad, correspondientes al segundo semestre de 2004.

⁸⁹⁶ Esta cantidad se estimó en 16.249.620 € para una plantilla de 665 inspectores y 837 subinspectores, si bien al estimar como referencia un grado de cumplimiento del 77,4 % del nivel máximo, la cantidad habilitada se cifró inicialmente en 13.770.864 €.y finalmente en 15.691.446€.

⁸⁹⁷ Las necesidades de financiación se cifraron en 2.400.826€.

- c. *Es flexible en función de la prioridad asignada anualmente a las distintas áreas de actuación.*
- d. *La retribución del personal de dirección (y apoyo en su caso) es un porcentaje fijo, con lo que se incentiva el ajuste de esta plantilla al mínimo que precisa la actuación del personal de cartera, considerado prioritario⁸⁹⁸.*

En el nuevo modelo desaparecía el concepto de “bolsa de productividad”, generada en un ejercicio y a distribuir en el siguiente, así como la sustitución del concepto de “remanente”, cuyo reparto al final del ejercicio producía distorsiones, por el de “excedente”, cuya cuantía podía incorporarse al ejercicio siguiente, deduciéndola de la cuantía asignada para el mismo disponible para hacer frente a la demora en la disponibilidad de créditos que se produce en los primeros meses de cada año.

En este contexto se dictó la Instrucción 2/2006, de 31 de enero, sobre el devengo del complemento de productividad por objetivos en el sistema de la ITSS cuyos rasgos esenciales, en coincidencia con lo acordado con las autoridades del Ministerio de Hacienda, eran los siguientes:

- Solidez y solvencia financiera, al autorizarse un montante económico global suficiente para atender el tramo más alto de productividad de todo el colectivo.
- Globalidad, al incluir la valoración de todas las áreas y materias de la actuación inspectora.
- Seguridad, al tomar la orden de servicio como unidad de cómputo, si bien en función de la dedicación exigida y los resultados obtenidos se le asignaba una valoración diferente de acuerdo con una escala de puntos preestablecida.

⁸⁹⁸ Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas Nota explicativa sobre el modelo de la Inspección de Trabajo, de 21 de diciembre de 2005. p.3

- Inmediatez entre la realización de la actuación inspectora y su retribución, con vistas a satisfacer la necesidad de una pronta compensación del trabajo realizado.
- Combinación entre la valoración del esfuerzo individual del personal inspector, ya que cada uno ha de cumplimentar un determinado número de órdenes de servicio para percibir la productividad correspondiente, y el cumplimiento de los objetivos y la obtención de los resultados asignados de forma colectiva, de forma que el esfuerzo y la dedicación individual habían de guardar correspondencia con los logros colectivos.
- Participación y afectación por el mismo de todos los componentes del Sistema, no solamente de quienes llevan a cabo tareas de inspección de campo, sino quienes dirigen, planifican y programan la actuación inspectora, así como quienes colaboran y apoyan su realización⁸⁹⁹.

Con todo, la transformación más significativa del nuevo modelo de productividad es que confería la responsabilidad de su gestión exclusivamente a la Dirección General de la Inspección. Es cierto que los fondos procedían de los Presupuestos Generales del Estado y eran autorizados anualmente por la Dirección General de Gastos de Personal del Ministerio de Hacienda, teniendo las entregas carácter trimestral en base a los resultados obtenidos en el trimestre anterior, de esta forma se retribuía sin demora la actividad realizada, al poder regularizar en el trimestre siguiente la productividad generada.

El sistema se planteaba sobre la base de los efectivos existentes a 31 de diciembre de cada ejercicio, de forma que si se producían variaciones en el número de efectivos -el incremento planteaba siempre más problemas que la disminución- el volumen de dotación debía ajustarse al mismo, así como el número de actuaciones que le servía de base.

Para llegar a un acuerdo sobre la cuantía necesaria para la valoración de la actividad realizada se fijó como unidad de medida la orden de servicio, si bien, al igual que ocurre con las monedas, no se atribuyó igual valor a todas las órdenes de servicio, sino que, dependiendo del esfuerzo para su realización, tiempo empleado y de los resultados obtenidos, se crearon siete grupos de

⁸⁹⁹ Introducción de la Instrucción 2/2006, de 31 de enero, sobre el devengo del complemento de productividad por objetivos en el sistema de la ITSS. (Intranet de la ITSS).

órdenes de servicio, numeradas de la A a la G, correspondiendo a cada uno de los grupos una puntuación, que oscilaba entre 0,25 puntos para las órdenes del grupo A, a 5 puntos para las ordenes de servicio del grupo G, considerándose como orden tipo, con un 1 punto de valoración, las órdenes del grupo C.

La calificación de la actuación inspectora se valoraba por aplicación de un doble baremo, el tiempo estimado para su realización, incluidas las fases de estudio y preparación, desplazamiento y visita, resultado y finalización de la misma, y los resultados obtenidos, lo que llevaba a una asignación inicial de cada orden de servicio en alguno de los cinco grupos en que se clasificaban. A las órdenes del Grupo C, considerada como Orden de Servicio Tipo, se le adjudicaba un tiempo de 5 horas para su cumplimentación. A las de los grupos A y B se les asignaban tiempos inferiores y a los de los grupos D, E, F, y G tiempos superiores.

La valoración final de las órdenes de servicio era realizada por órganos del propio sistema, estableciéndose tres niveles de la actividad individual -mínimo, medio y óptimo- con el significado siguiente. El mínimo fijaba el rendimiento necesario para acceder al complemento de productividad, ya que, en caso de no alcanzarse, se interpretaba como una actuación profesional carente de esfuerzo y dedicación. El medio era el que podría alcanzar más del 70 por 100 de los efectivos inspectores con una dedicación y esfuerzos considerados como normales, mientras que el nivel óptimo se consideraba asequible para entre el 10 y el 15 por 100 del personal, que acreditase un esfuerzo, dedicación y rendimiento extraordinarios. Para cada uno de los distintos niveles para las distintas categorías y niveles del personal inspector se estableció un número de puntos equivalente al número de órdenes de servicio tipo trimestral, lo que determinaba la cuantía mensual de la productividad.

Junto a los objetivos individuales se establecían objetivos colectivos, de forma que el sistema de productividad retribuyese no solamente la dimensión individual sino el esfuerzo y la dedicación por conseguir los objetivos asignados al sistema de la Inspección, promoviendo el equilibrio entre las actuaciones en materia de competencia estatal y autonómica. Asimismo, se contemplaba la retribución de los puestos de Jefatura y las distintas situaciones e incidencias personales que pudieran producirse.

La viabilidad económica del modelo descansaba sobre dos pilares básicos. El primero, que se mantuviese la dotación presupuestaria suficiente para

hacer frente a la actividad óptima de todos los efectivos de la Inspección, aun previendo que el grado de ejecución nunca se alcanzaría el 100 por 100 sino que rondaría el 85 por 100. El segundo, que tuviese la suficiente flexibilidad para adaptarse a las variaciones del colectivo, en particular, al aumento del personal inspector. Para ello, se solicitó que se le reconociese la condición de crédito ampliable, extremo que no se logró.

Otro elemento clave era su gobernanza interna, pues si bien la determinación de las prioridades y de los objetivos globales en cada una de las áreas venía propuesta por los responsables políticos -Seguridad Social o Comunidades Autónomas- y acordada en la respectiva Comisión Territorial, lo que constituía el Plan Integrado de actuación, (la generación de las actuaciones necesarias para conseguirlos) correspondía a las Jefaturas de Inspección, que procedían a la asignación de órdenes de servicio, tanto planificadas y programadas como generadas por reclamación o denuncia, buscando alcanzar un equilibrio en prestar el servicio que demandaban los ciudadanos y los propios objetivos internos del sistema. Las actuaciones realizadas por iniciativa propia del personal inspector necesitaban para su valoración ser convalidadas por las Jefaturas y registradas como órdenes de servicio.

Dado que, como se ha señalado con anterioridad, el personal inspector no está sujeto a un control horario de su jornada, el modelo de productividad debía cumplir la función de establecer una actividad considerada como la correspondiente a un desempeño ordinario, que, si bien no daba lugar a ningún tipo de sanción por bajo rendimiento, tampoco permitía acceder al complemento de productividad.

Asimismo, se establecía un nivel de actividad óptimo, medido también en el número de órdenes de servicio, con objeto de evitar la realización de un número excesivo de órdenes de servicio sobre su calidad. Por lo que en la productividad primaba tanto la dedicación, como el esfuerzo y la calidad del trabajo realizado.

Para el otro elemento de valoración, incrementar la eficiencia de la actuación inspectora y su calidad, en aplicación de los principios de unidad de función y acto, el actuante estaba habilitado para extender su actuación a materias inicialmente no incluidas en la orden de servicio, dejando constancia de la actividad realizada y de los resultados derivados de la misma en la noticia individual, lo que determinaba, una vez concluida la orden de servicio, la

valoración definitiva de la actuación, modificando al alza o baja la valoración inicial asignada y su incardinación en el grupo correspondiente y el número de puntos conseguidos.

La productividad permitía valorar todas las actuaciones individuales que se llevasen a cabo, con el único requisito de que estuviesen amparadas por una orden de servicio.

Junto a la productividad individual se establece el concepto, y la asignación del importe correspondiente, de productividad colectiva, derivada de la consecución de los objetivos marcados para el sistema y en la que se valoraba la participación del personal de Jefatura y estructura, cuya colaboración era imprescindible para alcanzar los objetivos colectivos propuestos.

Asimismo, de acuerdo con los requisitos reglamentados para el establecimiento de la retribución complementaria por productividad, se llevó a cabo durante su elaboración un proceso de información y consulta con las representaciones de las asociaciones profesionales de inspectores y subinspectores y de los sindicatos de los trabajadores. Asimismo, se crearon comisiones de productividad en los ámbitos nacional y autonómico, a las que se les reconocieron facultades de información, consulta y participación con objeto de dotar de objetividad y transparencia las cantidades de productividad asignadas tanto en la vertiente individual como colectiva.

La instrucción nació con pretensión de permanencia⁹⁰⁰, a pesar de los precedentes previos sobre su mutabilidad, por lo que junto al corpus central de la misma se adjuntaron hasta seis anexos con los elementos llamados a tener vigencia anual, con la finalidad de que el modelo permaneciese invariable sin perjuicio de su flexibilidad para adaptarse a las circunstancias y prioridades de cada ejercicio, reflejadas en los diferentes anexos, que se revisaban y renovaban anualmente.

⁹⁰⁰ "La duración mínima del modelo será de cuatro años, si bien tras los dos primeros de aplicación... podrá procederse a la revisión" Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. Inspección de Trabajo. Nuevo Modelo de Productividad por Objetivos. 11 de enero de 2006. 6. Disposiciones particulares de aplicación. p.5. (No publicado).

La instrucción 2/2007, de 28 de febrero, vino a confirmar la validez del modelo, introduciendo únicamente algunas correcciones para dotarla de mayor simplicidad y objetividad en su aplicación⁹⁰¹.

El modelo de productividad instaurado a partir de 2006 necesitaba para su estabilidad de dos elementos básicos. El primero radicaba en el plan anual integrado de actuación, en el que figuraban las actuaciones, prioridades y objetivos a conseguir. El segundo, de carácter instrumental, se apoyaba en la puesta en marcha de un sistema informático que, de forma progresiva, permitía registrar y valorar cada vez con mayor exactitud y precisión las actuaciones y resultados del personal inspector. El desarrollo de la aplicación "Integra-productividad" dotaba de objetividad y fiabilidad al sistema y facilitaba la gestión del mismo.

El modelo mostró su capacidad de adaptación al incluir dentro del colectivo al personal laboral de la ITSS en virtud del acuerdo alcanzado con los sindicatos en noviembre de 2006 así como al personal laboral del área funcional 1 por aplicación del II Convenio Único para el personal laboral de la AGE y el acuerdo de la subcomisión delegada de la Comisión de Interpretación, Vigilancia, Estudio y Aplicación del Convenio Único para el personal laboral (CIVEA)⁹⁰².

Aunque la verdadera prueba de su aplicación desde el punto de vista económico se produjo como consecuencia de la crisis financiera de 2008. La actividad de la ITSS experimentó un aumento global del 5 por 100 durante los años 2008 y 2009⁹⁰³. Este incremento guarda relación con el aumento de efectivos del personal inspector⁹⁰⁴, sin embargo, el incremento del crédito autorizado solamente fue del 2 por 100 en el primer año y del 0,3 por 100 en el segundo, en base a que durante los doce primeros meses el personal de nueva incorporación estaba excluido del sistema de productividad, a causa de su bisoñez, aunque las órdenes de servicio que cumplimentaban fuesen computadas.

⁹⁰¹ Instrucción 2/2007, de 28 de febrero, sobre el devengo del complemento de productividad por objetivos en el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Intranet de la ITSS

⁹⁰² Informe de la Subdirección General de Apoyo a la Gestión de la DG ITSS, de 30 de mayo de 2007. p 2. (Documentación interna). Y 2009, 18.677.717€

⁹⁰³ La evolución del crédito de productividad durante estos años fue la siguiente: 2007, 17.410.352€; 2008, 17.902.100€

⁹⁰⁴ El número exacto de incorporaciones fueron 70 inspectores y 43 subinspectores en 2008, y 48 inspectores y 44 subinspectores en 2009.

La situación se agravó en el año 2010, no sólo a nivel individual cuando, por aplicación del R.D.-Ley 8/2010, se minoraron las retribuciones, entre ellas, el complemento por productividad, sino que el crédito inicialmente autorizado se minoró en la proporción equivalente, resultando insuficiente para retribuir los resultados previstos⁹⁰⁵.

En la práctica se mantuvo en vigor sin modificaciones sustanciales la Instrucción 6/2014⁹⁰⁶, sin fecha, aunque con efectos de 1 de octubre de ese año, complementada con otra, la 7/2014, relativa a la valoración de las actividades de formación, que representa la mayor modificación del modelo de productividad de la Inspección producido hasta la fecha. En puridad no puede considerarse que esta Instrucción instaure un nuevo modelo, aunque introduce algunas modificaciones tanto formales como de fondo.

La Instrucción 6/2014, al contrario de la 2/2006, no contiene una introducción explicativa de sus objetivos esenciales, sin embargo, en la Instrucción primera⁹⁰⁷ se relacionan los objetivos del modelo, que son prácticamente idénticos, incluso en su redacción, a los de la de 2006, con excepción del primero y trascendental, ya que ésta establecía: *"solidez y solvencia financiera, al autorizarse un montante económico global suficiente para atender el tramo más alto de productividad con independencia del número de funcionarios que lo obtengan"*⁹⁰⁸, mientras que en la Instrucción 6/2014, por el contrario, se indica: *"El crédito total de productividad que podrá ser aplicado a retribuir el complemento de productividad de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será el establecido anualmente, de acuerdo con lo dispuesto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, con el límite del importe total autorizado para cada ejercicio por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas"*⁹⁰⁹. Esta medida, que se adopta en un contexto económico fuertemente restrictivo, responde a la lógica presupuestaria del Ministerio de Hacienda, consistente en que en los Presupuestos Generales

⁹⁰⁵ El límite crediticio autorizado fue de 17.408.940€ frente a unos gastos de 17.913.656,40€, como consecuencia de la reducción del 5% (442.232€). Informe de la DIGITSS, ya citado. p. 9.

⁹⁰⁶ DG. ITSS. INSTRUCCION 6/2014 SOBRE EL DEVENGO DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD EN EL SISTEMA DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (Intranet de la ITSS).

⁹⁰⁷ Instrucción Primera: ámbito de aplicación y estructura del modelo. 1.1. Objetivos

⁹⁰⁸ Instrucción 2/2006, de 31 de enero, párrafo 6º punto primero.

⁹⁰⁹ Instrucción 6/2014, Instrucción 1.6. Créditos globales de productividad.

para el ejercicio se determina la cuantía de la “bolsa de productividad de la Inspección” como crédito predeterminado a retribuir la actividad inspectora.

Aunque el modelo puede seguir funcionando sin grandes contradicciones, estas pueden surgir cuando los objetivos fijados sean más elevados y el número de efectivos superior. La misión esencial de la Dirección se modifica en el sentido de que lo esencial no es estimular al personal para alcanzar la totalidad de los objetivos fijados, tanto cualitativos como cuantitativos, -lo que representa el concepto canónico de productividad- sino distribuir el importe de la productividad autorizada con criterios equitativos.

El contenido de la Instrucción 6/2014 está mejor estructurado y resulta más claro y completo que su predecesora, si bien la base de tomar como unidad de medida la orden de servicio y su valoración en puntos se mantiene, así como los niveles de actividad, que se reducen de tres a dos, y su traducción en órdenes de servicio tipo, que sigue siendo la del grupo C. Asimismo se mantienen los conceptos de objetivos individuales y colectivos, y, aunque se incluyen y se ajustan nuevas situaciones no contempladas en la Instrucción de 2006, una gran parte de las mismas conservan el contenido e incluso el título sin variaciones.

En cuanto a los requisitos de participación e información, no experimenta variación la regulación establecida en 2006, manteniéndose en sus propios términos las Comisiones de Productividad.

Finalmente, al cuerpo de la Instrucción le acompañan hasta ocho anexos, en desarrollo de las distintas instrucciones, para adaptar las actividades y los objetivos al plan anual de actuaciones. Esta práctica, existente desde el principio, representa una muestra de la flexibilidad del modelo y una garantía para su permanencia.

Las siguientes modificaciones no han tenido el calado de la de 2014, y en gran parte han estado motivadas por la incorporación al sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de la escala de subinspectores de seguridad y salud

laboral⁹¹⁰, medidas para valorar el impacto de circunstancias extraordinarias con incidencia en la consecución de los objetivos colectivos o incentivar la mejora de los tiempos medios de respuesta⁹¹¹, y, finalmente la Resolución de la Dirección General del Organismo Autónomo Estatal de la ITSS, de 29 de julio de 2024⁹¹², orientada a corregir aquellos aspectos de instrucciones anteriores “que introducen inequidad, disfunciones o cargas injustificadas para los actuantes”. Las principales modificaciones se centran en las instrucciones 3^a.3, relativa al tramo individual del complemento de productividad afectado por una excepcional carga de trabajo y 3^a.6. en la que se ajustan los niveles de actividad de los Subinspectores laborales de la Escala de Seguridad Social.

En líneas generales, las modificaciones introducidas desde la aprobación del modelo de productividad de la Inspección, instaurado en 2006, tienen su origen en demandas del colectivo, canalizadas a través de las asociaciones profesionales, dirigidas a suavizar y acompasar las exigencias teóricas del mismo a circunstancias distintas a las inicialmente previstas, que, siendo merecedoras de reconocimiento y protección, no debieran ser asimiladas a las actividades caracterizadas por el *“interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos”*.

En conclusión, puede afirmarse que el vigente modelo de productividad de la ITSS, instaurado en 2006, se adecúa a los requisitos teóricos, al estar basado en la consecución de objetivos, con exigencia de esfuerzo, dedicación y calidad tanto a nivel individual como colectivo, establecidos en los distintos planes anuales integrados o estratégicos de actuación, con las limitaciones impuestas

⁹¹⁰ Resolución, sin número, de 24 de mayo de 2022, con efectos de 1 de abril, por la que se modifica la Instrucción 6/2014, de 28 de julio, sobre el devengo del complemento de productividad en el sistema de la inspección de trabajo y seguridad social en relación con los subinspectores laborales de la escala de seguridad y salud laboral. (Intranet de la ITSS).

⁹¹¹ RESOLUCIÓN DE LA DIRECTORA DEL ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL POR LA QUE SE APRUEBAN LOS ANEXOS PARA 2023 DE LA INSTRUCCIÓN NÚMERO 6/2014, SOBRE EL DEVENGO DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD EN EL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. de 7 de marzo de 2023. (Intranet de la ITSS).

⁹¹² RESOLUCIÓN POR LA QUE SE MODIFICA LA INSTRUCCIÓN 6/2014 SOBRE EL DEVENGO DEL COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD EN EL SISTEMA DE LA INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. (Intranet de la ITSS).

por hallarse sometido en la determinación de su cuantía a los Presupuestos Generales del Estado.

1.3.4. La Memoria anual de las actuaciones de la ITSS.

1.3.4.1. Antecedentes.

El artículo 20.1 del Convenio nº 81 de la OIT establece que *"la autoridad central de inspección publicará un informe anual, de carácter general, sobre la labor de los servicios de inspección que estén bajo su control"*⁹¹³.

El indicado Convenio fue adoptado en julio de 1947, en el curso de la XXX reunión de la OIT, y ratificado por España en 1960. Sin embargo, la obligación de confeccionar y publicar una memoria anual sobre la actuación de la Inspección del Trabajo en España había sido implantada desde sus orígenes.

Considerado por la Sección Segunda del Instituto de Reformas Sociales que informar sobre las actividades realizadas por la Inspección del Trabajo era uno de sus objetivos principales, la primera Memoria del Servicio fue la de 1907, un año después de la creación de la Inspección. Dicha Memoria se publicó, sin embargo, en 1908⁹¹⁴.

La Memoria o Informe anual de la Inspección del Trabajo representa tanto uno de los elementos más representativos de la institución como uno de los instrumentos más valiosos para el conocimiento de su evolución y la valoración de sus resultados.

1.3.4.2. Origen y funciones.

Inicialmente era elaborada a partir de los registros de los propios inspectores mediante la anotación en hojas sueltas o pequeños cuadernos de la actividad realizada en cada una de sus salidas. Con ello se elaboraba un resumen mensual hasta conformar su actuación anual. De la suma de los actuantes en cada una de las regiones se obtenía la memoria anual de las mismas, que agregadas y con una presentación del máximo responsable del Servicio de la Inspección

⁹¹³ Idéntica disposición se halla en el art. 26.1 del Convenio nº 129 sobre inspección del trabajo (agricultura), si bien permite su publicación separada o como parte del informe general.

⁹¹⁴ Madrid. 1908. Imprenta de la Sucesora de M. Minueza de los Ríos.

del Trabajo era elevada a la Dirección del Instituto de Reformas Sociales (IRS) y entregada a la imprenta para su publicación.

La Memoria anual cumplía, en opinión del General Marv, una doble funci3n: *"Para el Instituto, manantial fecundo de informaci3n; para el Inspector, ejecutoria de servicios, campo abierto a la prueba de sus talentos y medida cierta de sus aptitudes para el cargo que desempeña"*⁹¹⁵.

La evoluci3n tanto organizativa como normativa de la Inspecci3n del Trabajo hizo que algunas de estas funciones se fuesen opacando y adquiriesen relevancia otras, como la comprobaci3n de los objetivos establecidos en las diferentes materias, la comparaci3n de resultados en años sucesivos, la consolidaci3n de estadísticas propias y la difusi3n de acontecimientos relevantes con la finalidad de fomentar la pertenencia al colectivo.

Lo que ha permanecido inmutable a lo largo de los casi 120 años de historia es que la Memoria se nutre de la informaci3n que suministran los propios actuantes sin que dependa de fuentes externas, y, si bien en ocasiones la informaci3n cuantitativa obtenida puede no responder a criterios estrictamente estadísticos, se compensa con la valoraci3n directa y personal de quienes a través del contacto diario e inmediato con empresas y trabajadores en sus centros de trabajo, verifican las dificultades para el cumplimiento de las leyes, las actitudes para superarlas o burlarlas y la conveniencia de su modificaci3n o reforma.

La práctica de valorar por cada actuante la eficacia de su actuaci3n ha cobrado actualidad, cuando con frecuencia en programas y campañas de la Uni3n Europea (UE) no s3lo se establecen como objetivos la realizaci3n de determinadas actuaciones en sectores o actividades concretas sino una valoraci3n sobre su impacto y resultados, obtenidos de informes o fichas complementarias que deben ser cumplimentados y posteriormente tabulados e incluidos en el informe final de la campaña.

Los inspectores son recibidos como vigilantes del cumplimiento de la legalidad por lo que, sobre todo en los inicios, pero aún en algunas ocasiones en la actualidad, se encuentran con dificultades para cumplir su misi3n, bien dificultndoles el acceso al centro de trabajo o tratando de dirigir su visita para

⁹¹⁵ Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio. (1 de julio de 1910) Madrid 1910. Art. 69

evitar la comprobación de personas o elementos que infringen la normativa. Para ello cuentan como elementos esenciales con las denominadas originariamente actas de requerimiento, que requerían una segunda visita de verificación, y las actas de infracción por obstrucción.

Por último, la Memoria anual ha cumplido la función de visibilizar y dotar de consistencia al volumen de actuación inspectora, cuyas prácticas se caracterizan por la diversidad y la dispersión.

1.3.4.3. Evolución: periodos y fases.

Desde sus orígenes, el IRS establece entre sus objetivos la organización de los *"servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia, lo mismo en las dependencias centrales que en las provinciales y locales"*⁹¹⁶.

Como dependencias técnico-administrativas, encargadas de los asuntos especiales del Instituto, se crean las secciones 2ª, de inspección y la 3ª, de estadística.⁹¹⁷

A pesar de la clara diferenciación competencial entre una sección y otra, se atribuye a la sección segunda la función de publicar la estadística de los accidentes de trabajo, la estadística e informes monográficos referentes al trabajo de la mujer y de los niños en España y también en el extranjero, así como *"las estadísticas referentes a los resultados del servicio de inspección"*⁹¹⁸.

La sección tercera, por el contrario, tenía como objetivo prioritario confeccionar la *"estadística del trabajo"*, lo que englobaba la distribución geográfica del trabajo, que pretendía definir la *"demarcación de la producción, valuada (sic) por el mayor número de obreros dedicados a las diferentes clases de trabajos"*⁹¹⁹ y la

⁹¹⁶ Art. 1º del RD de 23 de abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales. Gaceta de Madrid de 30 de abril., y 4º del Reglamento del IRS, aprobado por RD de 15 de agosto de 1903. Gaceta de Madrid del 18.

⁹¹⁷ Art. 17 del citado Reglamento.

⁹¹⁸ Ib. art. 105.4.

⁹¹⁹ Ib. art. 110

clasificación de los trabajadores, *"encaminada...a la preparación y publicación del Censo de la población obrera"*⁹²⁰.

Esta vinculación entre ambas secciones resulta más evidente cuando se configura la "noticia" de la actuación inspectora como una de las más importantes fuentes para la elaboración de la estadística de la sección tercera, y se exige a los inspectores del Trabajo la cumplimentación de una serie de formularios que permitan confeccionar las estadísticas laborales, al no existir registros oficiales específicos sobre los datos de producción y situación de las clases obreras. De forma que, entre 1907 y 1923, la información estadística del IRS, tanto del sector industrial como de las condiciones laborales, incluidas las salariales, es la que, a pesar de sus carencias técnicas, inspira mayor confianza y sirvió de referencia a otras publicaciones como los Anuarios Estadísticos de España⁹²¹.

Tras la desaparición del IRS, las Memorias anuales pasan a ser elaboradas por la Dirección General de Trabajo e Inspección, con la denominación de Memoria General de la Inspección del Trabajo, si bien con un contenido limitado a los resultados de la actuación inspectora, ya que la base para su elaboración siguen siendo las Memorias de los Inspectores de las distintas regiones, mientras que el resto de la información estadística es elaborada por el propio Ministerio, que la publica en sus Boletines Oficiales. Esta situación se mantiene hasta el advenimiento de la Segunda República, siendo la última conservada la correspondiente al año 1930, publicada en 1932.

La ratificación por España del Convenio 81 de la OIT en 1960 provoca que a partir de esa fecha la Autoridad Central de la Inspección, con independencia del rango administrativo que ostente⁹²², comience a publicar, con periodicidad anual, el Informe establecido en el Convenio 81. A partir de la ratificación del Convenio 129 OIT en 1971 el informe anual hará referencia a ambos convenios, manteniendo una estructura constante hasta el año 2004.

⁹²⁰ Ib. art. 111.

⁹²¹ Vilar Rodríguez, M. *La ruptura posbélica a través del comportamiento de los salarios industriales: nueva evidencia cuantitativa (1908-1963)*. Revista de Historia Industrial. Nº 25. Año 2004, p. 85

⁹²² En virtud de lo dispuesto en el art. 2. Dos 4 y 6.1 del RD 530/1985, de 8 de abril, por el que se determina la estructura orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se suprimen determinados Organismos autónomos del Departamento (BOE del 24), la Inspección Central, con rango de servicio (art. 45.1 del D.288/1960, de 18 de febrero, BOE de 1 de marzo), se transformó en Dirección General.

En 2005 se modifica el formato y contenido del informe anual para ampliar este último y cumplir con las exigencias normativas, tanto internas como de la UE, estableciendo la estructura que conserva en la actualidad.

En consecuencia, y con objeto de presentar una panorámica simplificada de las Memorias o Informes anuales de la Inspección de Trabajo, podemos agruparlas en tres periodos y dentro de ellos, una o varias fases. Asimismo, dada la extensión y similitud de las mismas, se han seleccionado algunas de ellas de cada periodo por considerarlas representativas del mismo.

PRIMER PERIODO: 1907-1979.

Comprende las memorias anteriores a la ratificación del convenio 81 de la OIT, dentro del cual podemos distinguir las fases siguientes:

Primera fase: 1907-1922.

La primera Memoria del Servicio de Inspección corresponde a la labor realizada a lo largo de los doce meses del año 1907, el primero completo de su funcionamiento.

Consta de la estructura siguiente: una presentación o resumen de la misma, seguida de una primera parte dedicada a la organización del Servicio de Inspección tomando como base -fundamento legal- el Reglamento para el Servicio de Inspección, aprobado por RD de 1 de marzo de 1906, y desglosando sus diferentes capítulos: personal de la Inspección, nombramiento y separación de los inspectores, obligaciones, facultades y funciones de los mismos, maneras de verificar la inspección y penalidad, término que significa el procedimiento para la imposición de sanciones, tanto en el orden administrativo como en el penal, derivadas bien de las infracciones de la normativa, de la reincidencia en su incumplimiento o por obstrucción a la actuación inspectora.

La información que contiene la Memoria se basa en las "papeletas de industria", en la que el inspector actuante hace constar, *"con relación a cada industria, la provincia y localidad en que se encuentra; su objeto; el nombre del patrono o razón social que la explota; el número de obreros, clasificados por edades y sexos, que trabajan en ella; la fecha o fechas en que ha sido visitada; las infracciones observadas por el Inspector en cada visita; las horas de trabajo, descansos, jornales, huelgas, trabajo nocturno, etc., y cuantos datos puedan*

adquirirse, formando cada papeleta la historia completa del centro de trabajo, con todos sus elementos característicos: datos que han de servir más adelante al Instituto para una multitud de estudios e informaciones de verdadero interés, que pueden referirse: bien a censos de población obrera, bien a trabajo de menores, a la salubridad de determinadas industrias, al trabajo nocturno, al trabajo continuo, y, en una palabra, a todos cuantos problemas tiene planteados la moderna Ciencia social, contribuyendo, como es su misión, al estudio y resolución de todas estas cuestiones”⁹²³.

Dado el reducido número de efectivos, la Memoria recoge la relación de inspectores regionales y provinciales, indicando nombre y apellidos, titulación y lugar de residencia de cada uno de los inspectores regionales y provinciales de las ocho regiones en que se divide la Península, además de las inspecciones provinciales de Baleares y Canarias.

A continuación, se detallan las principales características -extensión, importancia industrial, principales centros de trabajo y estadística- de cada una de las regiones, la actividad -poblaciones y centros de trabajo visitados, días empleados en los viajes y kilómetros recorridos- señalando la causa de la visita y sus resultados.

La Memoria contiene los siguientes extremos: en primer lugar, se centra en la Organización del servicio de Inspección, en la que se reseña la labor realizada por la sección 2ª del IRS, destacando la aprobación del Reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo, así como su Reglamento interior y unas Instrucciones para su funcionamiento.

A continuación, se describe la división territorial orgánica del Servicio: siete regiones, que agrupan a las provincias de todo el territorio peninsular y dos provinciales: Baleares y Canarias, que aparecen representadas gráficamente en la lámina I. Se omite cualquier referencia a la estructura del Servicio en las plazas y territorios africanos.

Tras una somera descripción de la extensión de cada una de las regiones, lo que determina los itinerarios a realizar, se valora la importancia industrial, los principales centros de trabajo y la estadística de la Región.

⁹²³ Memoria del Servicio de Inspección en 1907. Madrid 1908 Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos. pp.14 y 15.

El apartado II se dedica a la actividad de la Inspección, en el que se incluyen datos sobre las visitas realizadas -número de poblaciones y centros de trabajos visitados, kilómetros recorridos en los itinerarios y días empleados en los viajes-, clases de industrias visitadas y causas de la actuación -actividad peligrosa o insalubre-, relación de actuaciones de cada uno de los inspectores, desglosada de acuerdo con los ítems anteriores, a lo que se añade la relación individualizada de las asociaciones obreras existentes en las localidades visitadas.

El apartado IV se dedica a los resultados obtenidos por la actuación desglosados en los diferentes ámbitos: seguridad e higiene del trabajo, con mención expresa y detallada de los accidentes de trabajo producidos, trabajo de mujeres y niños, con especial dedicación al trabajo de los menores en los espectáculos públicos, e infracciones a la normativa del descanso dominical. En total, y a pesar de la preferencia absoluta por extender acta de requerimiento en las primeras visitas, se registraron un total de 478 infracciones, destacando en este aspecto las industrias de la alimentación y las del libro. Destaca asimismo el número de infracciones -255- de la normativa sobre el trabajo de mujeres y niños.

Se incluye un informe demostrativo del incumplimiento de la normativa -tanto en su constitución como en su funcionamiento- por parte de las Juntas locales de Reformas Sociales.

Por último, figuran los informes correspondientes al resto de las Regiones y provincias que siguen el mismo esquema, aunque en algunos se incluyen notas informativas tanto sobre actuaciones concretas, particularmente en el área de seguridad en el trabajo, o incidencias derivadas de la carencia de efectivos por renuncia de algunos inspectores, y se completa con la representación gráfica de los itinerarios realizados en las siete Regiones.

Se trata de una Memoria sumamente completa de la labor individual realizada por los inspectores regionales y provinciales, pero se echa en falta una sistematización de la misma, que pudiera responder a un plan conjunto del Servicio de la Inspección de Trabajo, sin duda porque tal plan no existía ni había una Autoridad Central capaz de crearlo y difundirlo, ya que el objetivo esencial era reclutar un número creciente de inspectores y confiar en su competencia y buen criterio para planificar y llevar a cabo sus actuaciones. La Inspección Central concentraba sus esfuerzos en crear, mediante instrucciones y circulares, el entramado operativo de la actuación inspectora, canalizando

los encargos de servicios o informes especiales que llegaban a Instituto de diversas entidades.

Segunda fase: 1923- 1930.

La Memoria General de la Inspección del Trabajo correspondiente al año 1923⁹²⁴ fue elaborada por la Dirección General de Trabajo e Inspección, y representa un híbrido entre la inercia e influencia del IRS y las orientaciones del recién creado Ministerio de Trabajo y su propósito de dotarse de una estructura administrativa laboral.

La Memoria General de 1923 ofrece la peculiaridad de que se hace eco de los resultados de la V Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, cinco años después de la creación de la OIT, en la que se abordó como único punto del orden del día *"la determinación de los principios generales para la Inspección del Trabajo"*. La representación española asistente a la misma manifiesta su satisfacción por el hecho de que las conclusiones de la Recomendación adoptada por unanimidad consideran que *"los principios y las reglas por que se rige el Servicio de Inspección en nuestro país desde hace diez y ocho años, eran considerados como normas ejemplares que convenía seguir para dar a la Inspección la mayor eficacia"*⁹²⁵.

En cuanto a las Memorias anuales la Conferencia recomienda que *se consignent el número, la naturaleza y la causa, por categorías de establecimiento, de los accidentes y de las enfermedades profesionales que hubiesen sido objeto de declaración*⁹²⁶, y que, si bien no se incluían en la Memoria con ese desglose, ya figuraban en la Estadística de accidentes, que publicaba la misma Dirección general de Trabajo e Inspección, en base a la información remitida por los Gobiernos civiles y los Establecimientos militares.

En cuanto a su contenido, se consolida un formato totalmente estandarizado, lo que debe ser valorado como resultado de la capacidad organizativa del General Marvá, que ostenta la condición de director general de Trabajo e Inspección e Inspector General del Servicio.

⁹²⁴ Publicada en 1924. Madrid Sobrinos la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos.

⁹²⁵ Memoria General p.6

⁹²⁶ Ib. p.6

En primer lugar, se relacionan las Regiones de la Inspección, que han aumentado en número hasta 12, incluidas Baleares y Canarias, dividida ésta en dos grupos o demarcaciones: la oriental, en las Palmas, y occidental, en Santa Cruz de Tenerife.

El apartado II consta del cuadro orgánico de inspectores, auxiliares y escribientes del Trabajo a 31 de diciembre del referido año, con relación nominativa de los mismos, categoría y región de adscripción, aunque sin indicar la titulación. En conjunto, los efectivos de la Inspección del Trabajo, suman un total de 134 efectivos, de los cuales, 10 son inspectores regionales; 63, inspectores provinciales; 54, auxiliares y 7, escribientes.

A continuación, se incluye el escalafón, encabezado por el General Marvá, en el que, junto a los datos personales, se incluyen los relativos a la antigüedad y a la titulación. También consta el personal excedente.

Como novedad, conviene señalar que, si bien no figura ninguna mujer entre los inspectores regionales y subinspectores, si aparecen tanto entre el personal ayudante o auxiliar de los inspectores⁹²⁷, como entre contables y taquígrafos.

El informe relativo a cada una de las Regiones sigue el esquema siguiente:

- Capítulo I. Actividad de la Inspección.

Consiste en el resumen general numérico de las visitas efectuadas en las doce regiones, clasificadas por provincias, industrias, infracciones y causa de la actuación -iniciativa, denuncia, etc., así como el resultado de las visitas, con indicación del número de infracciones advertidas y las actas levantadas, tanto de requerimiento, como de infracción, reincidencia u obstrucción. También figuran las materias objeto de la infracción -trabajo de menores, mujeres o nocturno, descanso dominical, condiciones de trabajo inseguras o insalubres- y clase de la actividad empresarial.

⁹²⁷ María Doménech de Cañellas, escritora, y Juana García San José, profesora de la Escuela de Sordomudos, con antigüedad de junio y julio de 1918, respectivamente. En 1922 fueron nombradas otras cinco mujeres en su mayoría maestras nacionales, y en 1923, cinco mujeres, con perfiles profesionales tan variados como periodista o profesora de música y dibujo.

- Capítulo II. Relaciones de la Inspección con otras entidades.

Apartado destinado a la relación de la Inspección con las autoridades y otras entidades, en particular, con las Juntas Locales de Reformas Sociales y con las Sociedades patronales y obreras.

- Capítulo III. Resultado de la Inspección.

Este capítulo incluye dos apartados: el primero consiste en cuadros y tablas numéricas sobre el número y concepto de las infracciones y sanciones impuestas; el segundo, titulado "Examen y Discusión de los Resultados", incluye una comparación con las actuaciones de años precedentes, una valoración del grado de cumplimiento y sus dificultades de aplicación de la normativa laboral: leyes sobre el trabajo de mujeres y menores, de accidentes de trabajo, de descanso dominical, prohibición del trabajo nocturno de la mujer en fábricas y talleres, jornada mercantil y jornada máxima de ocho horas.

Junto a la valoración se incluyen propuestas de reforma y mejora de la normativa, así como para vencer muchas de las dificultades que perjudican la eficacia en la actuación inspectora, tanto en la tramitación de los procedimientos como en la ejecución de las sanciones al declararse insolventes o desaparecer y reaparecer con cierta frecuencia algunas de las empresas sancionadas.

La Memoria General de 1923 se cierra con un cuadro resumen de la actividad de la inspección, cuyos datos más destacados son: 5.939 centros de trabajo visitados; 19.953 infracciones detectadas; 3.252 actas extendidas, de las cuales 2.013 fueron de apercibimiento y 1.086 de infracción. El total de multas impuestas se cifró en 1.053, sin que se clausurase ningún centro de trabajo.

Se cierra con una serie de gráficos de los itinerarios de cada región, y, en aquellas, como Madrid, en las que hay mayor número de inspectores la creación de zonas de actuación para cada uno de ellos, tanto en la capital como en la provincia.

Tercera fase: 1939- 1979.

Concluida la Guerra Civil, las Memorias van a sufrir una transformación tan profunda que representa una ruptura con las elaboradas en el periodo anterior,

ya que España no está vinculada al cumplimiento de los parámetros de los Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Pueden distinguirse dos etapas, la primera comprendida entre 1940 y 1957, en la que se publican de forma separada las actuaciones de la Inspección del Trabajo, y la segunda, entre ese año y 1979, en la que las actuaciones de la Inspección de Trabajo se integran en los Informes de las Delegaciones de Trabajo.

a. Primera etapa: 1940-1957.

Las Memorias de la Inspección se elaboran de forma regular, aunque en ocasiones su publicación no lo es tanto.

Entre las modificaciones introducidas merecen destacarse las siguientes:

- se trata de una “memoria estadística”, es decir, que su contenido es básicamente numérico y no valorativo, ya que la comparación se basa en las actuaciones llevadas a cabo y sus resultados.
- se presenta vinculada al Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, creado y organizado por la Ley de 15 de diciembre de 1939⁹²⁸, que establece una estructura provincial bajo la subordinación del Servicio Central de la Inspección del Trabajo, dependiente jerárquicamente de la Dirección General de Trabajo⁹²⁹.
- refleja la actuación unificada de los diversos cuerpos de inspección (inspectores-delegados del trabajo, inspectores de Emigración, inspectores de Seguros Sociales (INP) y los subinspectores de Seguros Sociales, y auxiliares de la Inspección y oficiales de Emigración, estos tres grupos con la categoría de subinspectores.
- aunque no se deja de prestar atención al cumplimiento de la normativa laboral, se relacionan nuevas competencias como la vigilancia de las nuevas Reglamentaciones Nacionales del Trabajo (Hostelería, Artes Gráficas, Producción, transformación y distribución de energía eléctrica

⁹²⁸ BOE del 29 de diciembre.

⁹²⁹ Art, 24 del Reglamento del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo, aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE del 10 de agosto.

y Prensa, entre otras) y, sobre todo, el control de la afiliación y cotización al seguro de enfermedad, como se refleja en el dato que el 60 por 100 de las infracciones apreciadas correspondan a Previsión Social y el 40 por 100 restante a la legislación de Trabajo⁹³⁰.

Se ha seleccionado para el análisis de esta etapa la Memoria estadística de la labor inspectora realizada por el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo correspondiente al año 1944⁹³¹, por contener datos no solamente respecto a dicho ejercicio sino también a los cinco anteriores, lo que permite elementos de comparación.

En primer lugar, se indica que el número medio de inspectores en servicio activo que realizan visitas ascendía a 210, añadiendo que es un número prácticamente idéntico al del año precedente⁹³².

Si tenemos en cuenta que la plantilla del Cuerpo de Inspección de Trabajo que figura en el anexo de la citada Ley de 15 de diciembre de 1939 los cifraba en 289, incluyendo inspectores y subinspectores, de la que hay descontar los 19 puestos de jefatura, se deduce que continuaban vacantes alrededor de 60 plazas.

La memoria del año 1944 se compone de las partes siguientes:

1ª. Labor anual comparada referente al periodo 1939-1944, cuyos datos se resumen en la tabla siguiente:

⁹³⁰ Memoria estadística de la actuación del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo 1944 p. 8.

⁹³¹ Imprenta de Jesús López García Madrid 1945.

⁹³² En 1943 el total de funcionarios era 208, es decir, se había producido un incremento de 2 personas.

Año	Centros visitados	Trabajadores	Sanciones propuestas		Liquidaciones Seguros Sociales	
			Actas	Ptas.	Actas	Ptas.
1939	92.338	1.133.576	10.510	1.928.663	---*	---*
1940	145.119	1.449.168	24.986	4.554.874	24.645	6.261.699
1941	160.800	1.588.471	28.358	5.428.185	44.126	15.809.335
1942	170.510	1.480.712	25.660	4.598.098	43.522	19.717.907
1943	199.473	1.692.062	26.049	5.797.543	45.190	25.709.210
1944	191.978	1.973.223	28.155	5.797.543	46.084	30.103.973
Totales	968.218	9.317.212	143.718	28.438.950	203.567	97.602.126

No existen datos por carecer de competencias.

Fuente: Memoria estadística de la actuación del Cuerpo Nacional de la Inspección del Trabajo 1944 p.5.

Aunque no se indica de forma explícita, cabe suponer que los datos se obtienen de la "noticia" individual de cada actuación inspectora.

2ª. Labor global de la Inspección en cada provincia.

Se incluyen tablas comprensivas de las actuaciones de las Inspecciones provinciales durante cada uno de los meses de 1944, desagregando las cifras indicadas en la tabla anterior, sin que se detallen los itinerarios realizados.

3ª. Rendimiento medio de la Inspección de Trabajo en cada provincia, por funcionario.

Para su determinación se utilizan los parámetros siguientes: número de centros visitados, trabajadores afectados, actas de infracción levantadas e importe de las sanciones, actas de liquidación e importe de las liquidaciones de Seguros Sociales y se divide por el número de inspectores de cada una de las provincias. Aunque la clasificación es global para la provincia, - en dos de ellas hay solamente un solo inspector y en ocho, sólo dos-, puede deducirse con facilidad el rendimiento de cada uno de ellos. Sin embargo, la memoria no relaciona el rendimiento con el nivel retributivo, y solamente parece tenerse en cuenta como mérito para los concursos.

4ª. Otras actividades de la Inspección.

En este apartado se relacionan exclusivamente aspectos relativos a su funcionamiento interno, tales como el número de escritos registrados de entrada

y salida (más de 150.000), se incoaron 468.139 expedientes de accidentes de trabajo, lo que refleja una elevada tasa de siniestralidad, de los que se informaron por su gravedad 1.270, aunque sin aportar mayor información al respecto.

La actividad burocrática representa una carga importante: 18.099 informes sobre el subsidio de Vejez, 476 a petición de la Dirección General de Trabajo y 4.267 solicitados por otras dependencias del Ministerio. Asimismo, se habilitaron 182.468 libros de salarios y haberes y se tramitaron 3.469 expedientes de sustitución de libros de salarios por los de nóminas.

Finalmente se destaca la creación de la Inspección especial de centros regidos y administrados por el Estado por D. de 6 de enero de 1944.

Como valoración general, puede resaltarse que, como indica su denominación, se trata de una memoria meramente estadística, de la que se han eliminado los aspectos valorativos de la actuación inspectora, las dificultades a las que se enfrenta y las propuestas de mejora tanto en el aspecto normativo como en la actuación⁹³³.

Sin duda nos hallamos ante una Inspección que ha perdido la capacidad de influencia y persuasión de sus orígenes, con escasa interlocución social, y con una actitud mucho más pasiva y reactiva que en las fases anteriores, reflejo del ambiente social existente en los primeros años de la Dictadura franquista.

Como vestigio de épocas anteriores, la memoria se cierra con una serie de gráficos, que reflejan los datos del quinquenio indicados en las tablas, si bien su realización es de una precisión y calidad técnica mucho menor que la de las ilustraciones que figuraban en las memorias de la primera década del siglo.

A partir de 1955 comienzan a publicarse los informes de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, dentro de las cuales se dedica un apartado a las actuaciones de la Inspección, ya que ésta es una de las secciones de aquellas, con una profunda vinculación, como lo demuestra el hecho de que el Jefe de la Inspección sustituye al Delegado en caso de vacante o ausencia, si bien, de

⁹³³ A pesar de que el art. 26. 9.º del Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, aprobado por D. de 13 de julio de 1940. BOE núm. 223 de 10 de agosto, incluye dentro de las funciones del Servicio Central de la Inspección del Trabajo: *"Redactar una Memoria anual ...con aquellas observaciones que la experiencia aconseje, elevándola a la aprobación de la Superioridad"*

forma paulatina, van logrando una cierta independencia funcional, aunque una de las causas de la actuación inspectora sean las órdenes del Delegado, si bien canalizadas a través de las Jefaturas de Inspección.

Durante tres años -1955 a 1957- coincide la publicación de las Memorias de la Inspección con los Informes de las Delegaciones de Trabajo. A partir de esa última fecha dejan de elaborarse las Memorias de la Inspección y solamente se publican los Informes de las Delegaciones, dentro de las cuales se integran las actuaciones de la Inspección. Esta situación se mantiene hasta 1975⁹³⁴.

Ha podido consultarse la Memoria estadística de la labor realizada por el Cuerpo Nacional de la Inspección durante el ejercicio de 1955, aunque se ofrecen datos relativos al periodo 1951-1955, confirmando la tesis de que incluir datos del último quinquenio representaba una práctica habitual en las memorias, que ayudaba a superar las lagunas en su publicación.

Esta Memoria es redactada por la Sección Central de Inspección en cumplimiento del artículo 26 del citado Reglamento de 1940, y los datos más significativos son: 288 inspectores en activo; algo más de 200.000 centros de trabajo visitados, con una población laboral cercana a los cinco millones de trabajadores y más de 130.000 infracciones recogidas en acta.

Esta Memoria contiene un desglose muy detallado por cada una de las provincias y meses en las diferentes materias y mantiene la información estadística relativa al rendimiento medio por funcionario en cada una de las Inspecciones provinciales.

Como Anexos a la misma se incluye en primer lugar una relación individualizada y personalizada de todos los funcionarios del Cuerpo Nacional, con expresión de

⁹³⁴ La información de este apartado ha sido proporcionada por Arturo Vilorio Fuentes, investigador especializado en la administración laboral de la Segunda República y en particular en las Delegaciones Provinciales de Trabajo, a quien agradecemos su colaboración, que ayudó a paliar la imposibilidad de consultar presencialmente todas las publicaciones correspondientes a este periodo, al no ser posible el acceso presencial a la Biblioteca del Ministerio de Trabajo.

su situación escalafonal y destino⁹³⁵, con la finalidad de que *"los componentes del mismo deben tener conocimiento de las incidencias que en su vida se producen"*⁹³⁶, lo que lleva a pensar que la Memoria estaba destinada a su difusión entre todos los miembros del colectivo.

Abona también esta opinión el hecho de que, reproduciendo la antigua tradición de dotar a los primeros inspectores de unos cuadernillos con la normativa aplicable para su conocimiento y difusión en los centros de trabajo, se incluye como otro anexo, la reproducción de las diferentes normas de diferente rango legal, sobre materias tanto orgánicas como funcionales⁹³⁷.

La Memoria correspondiente a 1956, impresa en un formato más rústico y reducido⁹³⁸, tiene la particularidad de que se abre con una fotografía dedicada del Ministro, así como con la presentación rutinaria a cargo de la Sección Central de Inspección.

Como singularidades, la Memoria ofrece datos relativos tanto del personal como de las actuaciones del último decenio -1947-1956- y se incluyen gráficos representativos de los mismos. Se completa con la relación escalafonada del personal de la Inspección, con los movimientos producidos, mereciendo destacarse la reseña de dos delegados provinciales, uno de ellos inspector, fallecidos en acto de servicio en un accidente ocurrido en Detroit (Estados Unidos), lo que refuerza la idea de que una de sus finalidades era la distribución entre el personal, si bien en este caso se omite el anexo normativo por no haberse publicado *"disposición alguna que modificase las normas por las que se regula la actuación de la Inspección Nacional de Trabajo"*⁹³⁹.

⁹³⁵ La obligación de confeccionar y publicar el escalafón establecida en la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado y regulada para el Cuerpo de Inspección en el art. 5. Uno del Reglamento del Cuerpo de la Inspección de Trabajo (RD 2121/1971, de 23 de julio) se mantuvo en vigor hasta la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

⁹³⁶ Memoria Estadística 1955. Servicio Central de la Inspección. Ministerio de Trabajo p. 117.

⁹³⁷ Ibid. pp. 118-159.

⁹³⁸ Imprenta de Jesús López, S.A. Madrid 19

⁹³⁹ Ib. p. 115.

b. Segunda etapa: 1958 – 1979.

A partir de 1956 dejan, al parecer, de publicarse de forma autónoma las Memorias de la Inspección, si bien sus actividades se incluirán en los Informes resúmenes de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, ya que la Inspección de trabajo formaba parte de su estructura, y ambas estaban incardinadas y dependían de la Dirección General de Trabajo, y muchas de ellas estaban dirigidas por inspectores técnicos de Trabajo.

Sin embargo, la fuente informativa y la metodología de presentación de los datos eran diferentes a las Memorias de la Inspección, ya que la información procede de las visitas efectuadas a las mismas por los inspectores de Servicio y la recopilación de datos corría a cargo de la Sección Central de Delegaciones de Trabajo, por lo que la presentación estadística aparece clasificada por materias y resultados de la intervención administrativa.

Las Memorias de las Delegaciones Provinciales pasan a ser redactadas a partir de 1971 por la Inspección General de Servicios del Ministerio, con una información y documentación de carácter estrictamente estadístico, precedida de una sucinta introducción limitada a su contenido.

La inexistencia de una obligación legal o convencional hace que durante todo el periodo no se confeccionasen Memorias anuales de la Inspección o no exista constancia documental de las mismas.

El convenio nº 81, relativo a la Inspección del Trabajo en la industria y en el comercio, adoptado el 11 de junio de 1947, ratificado por España el 14 de enero de 1960, entró en vigor para nuestro país el 30 de mayo de 1961⁹⁴⁰.

Esta demora en la ratificación y publicación del primer convenio sobre la Inspección del Trabajo es consecuencia de la expulsión de nuestro país de la ONU y de sus organizaciones conexas en 1941 y su no admisión hasta 1956.

Estos plazos resultaron mucho más cortos en relación con el Convenio nº 129 relativo a la Inspección del Trabajo en la agricultura, adoptado en la LIII reunión el 25 de junio de 1969, con entrada en vigor para España el 5 de mayo de 1972⁹⁴¹,

⁹⁴⁰ Publicado en el BOE de 4 de enero de 1961.

⁹⁴¹ Publicado en el BOE de 24 de mayo de 1972a1

reflejo de la tendencia de los últimos Gobiernos de la Dictadura de Franco por conseguir el mayor reconocimiento y presencia en instancias internacionales.

El ingreso en la OIT no tuvo un impacto inmediato en la elaboración del Informe anual, ya que en este período los datos relativos a la actuación inspectora figuran en los informes anuales sobre las Delegaciones Provinciales de Trabajo, elaborados por la Sección Central de Delegaciones del Ministerio de Trabajo.

En los informes, elaborados a partir de los datos suministrados por las propias Delegaciones provinciales, no se diferencian actuaciones específicas de la actuación inspectora, como número de visitas, informes o requerimientos, sino que la información suministrada se contempla desde el punto de vista de la gestión administrativa de la Delegación, de forma que la estadística facilitada corresponde al estado de tramitación de los expedientes gestionados, sin señalar el grado de intervención de la Inspección: informe o propuesta, por lo que, en puridad difícilmente pueden ser consideradas memorias o informes anuales de la Inspección a tenor de lo establecido en el convenio 81.

Tampoco es apreciable la incidencia de la entrada en vigor del Convenio nº 129, ya que los informes siguen siendo de las Delegaciones Provinciales de Trabajo, elaborados en esta ocasión por la Inspección General de Servicios.

Se mantiene la existencia de un informe meramente estadístico, de los expedientes administrativos gestionados por las diferentes áreas de la Dirección Provincial, que son las siguientes: secretaría, normas laborales, Seguridad Social, dentro de las que se incluyen los accidentes de trabajo, sección de sanciones e impugnaciones y empleo, referida este a los permisos de trabajo a extranjeros, lo que induce la sospecha de que los Informes no son confeccionados por la Unidad Central de la Inspección sino por otro centro directivo del Departamento.

Los datos presentados, que con frecuencia se ofrecen relacionados con los dos años anteriores, presentan numerosas inconsistencias y carencias, ya que frente a 879.842 registros de entrada efectuados en 1971, figuran 1.115.248 notificaciones de accidentes, sin indicar si fueron registrados y se siguió algún tipo de actuación respecto a todos ellos, o solamente respecto a los mortales (2.027) o graves (13.646).

En cuanto a la Inspección del Trabajo, no se contiene información sobre la actividad del colectivo, reflejándose únicamente los expedientes sancionadores tramitados (69.926) y resueltos (52.440), sin señalar en qué sentido. Tampoco constan las actas de liquidación de cuotas de Seguridad Social, sino solamente los recursos contra las mismas. En consecuencia, los informes anuales de las Delegaciones Provinciales de Trabajo de los años 1960 y 1970 no cumplen los requerimientos para ser considerados los Informes anuales que exigen los Convenios 81 y 129 de la OIT sobre la inspección del Trabajo.

SEGUNDO PERIODO: 1980-2004.

Durante la década de los años ochenta no existe un modelo único de Informe anual. Así, el correspondiente a 1980, elaborado por el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, es un documento de 10 páginas con las actuaciones llevadas a cabo exclusivamente en el ámbito de la Seguridad Social, recogiendo el número de visitas y comprobaciones efectuadas, subrayándose que el importe de la recaudación en las distintas modalidades -falta de afiliación, diferencias de cotización y requerimientos de pago- es más de veinte veces superior al importe de las actas de infracción. Parece evidente la intención de poner en valor la utilidad de la Inspección en Seguridad Social en un momento en que la ubicación parcial en un Ministerio distinto al de Trabajo no resultaba pacífica.

No ha podido verificarse la existencia de Memoria de la Inspección correspondiente a 1981, ya que en los archivos de la actual Dirección General del Organismo Autónomo de la Inspección solamente consta un informe, fechado en ese año, sin indicación de su autoría, en el que figuran datos numéricos relativos a personal y actuaciones correspondientes a los años 1978 a 1981.

A partir de 1982 se inicia una serie uniforme de las Memorias o Informes anuales que elabora la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en cumplimiento de lo previsto en los Convenios 81 y 129 de la OIT, según se indica en la introducción de todos ellos.

Aunque no consta la autoría, no parece dudoso colegir que ahora corresponde a la Inspección Central, dirigida por una Jefatura, con la categoría de subdirección general.

El contenido del Informe anual se mantendrá sin variaciones significativas hasta 2005, consistiendo en dos títulos. El primero se dedica a una breve descripción

de la estructura central, muy reducida, ya que disponía del apoyo de una secretaría general con rango de servicio. Mayor extensión tiene la información en una breve descripción de las actuaciones, con especial incidencia en los itinerarios realizados y autorizados que ascendieron a 4.884 y casi 2,5 millones de kilómetros recorridos.

Como novedad, frente a los informes de la etapa anterior, se incluyen en este apartado informaciones relativas a los esbozos de un Plan Informático y la celebración de Jornadas Técnicas para el debate y formación inspector sobre temas de actualidad.

El título II de mayor extensión, cumpliendo los requerimientos de los convenios, ofrece información sobre la legislación aplicable, personal inspector y estadística de las actuaciones.

En los años sucesivos esta información se ofrece de forma más desglosada y con notas explicativas, advirtiéndose una deriva hacia su utilización tanto para el propio sistema de la inspección como en otras instancias de la Administración, por lo que suelen incluirse cuadros comparativos con los años precedentes, así como desgloses por materias y distribución geográfica.

Dependiendo de la personalidad e iniciativa de los responsables de la Inspección Central se refieren en la Memoria los temas de mayor impacto en cada momento. Así en 1983 se indica que el objetivo prioritario es la realización de un estudio en profundidad del sistema inspector y su problemática.

En 1985, elevada la Autoridad Central a Dirección General se hace valer la competencia para elaborar el informe anual establecido en los Convenios 81 y 129 de la OIT frente a las pretensiones de la Oficina de Relaciones Sociales Internacionales (ORSI), respaldada por la Secretaría General Técnica.

El Informe anual de 1985 ofrece también la peculiaridad de contar con una introducción o comentario previo, firmado por el director general. Esta práctica se mantendrá de forma casi permanente, aunque en la mayoría de los casos sin indicar su autoría, de lo que se deduce que la responsabilidad de la recopilación de información y datos para su elaboración fue confiada a un servicio creado para estas tareas.

El contenido y la amplitud del Informe, aunque variables, tienden a su diversificación y extensión. Así, en el de 1990 se ofrece una panorámica no solamente numérica o cuantitativa, sino que incluye otras materias como la legislación, tanto española como de la CEE, aplicable a los distintos campos de actuación de la Inspección y los acuerdos de colaboración con las CC.AA. Incluye asimismo un apartado relativo al personal al servicio de la Inspección, con indicación de su categoría profesional y distribución territorial y un apartado con las acciones formativas.

El Informe anual de 1990, publicado por la Autoridad Central de la Inspección, comienza con una presentación general – sin identificación del autor de la misma–, que recurre a los convenios 81 y 129 de la OIT para justificar tanto su realización como su contenido. Tiene naturaleza interna del Departamento al no figurar los datos de identificación de publicación, distribución y registro⁹⁴².

En cuanto a las estadísticas laborales, que constituyen el grueso del Informe, son el resultado híbrido de las informaciones facilitadas por los efectivos personales del sistema de inspección, aunque no consta la fuente, sobre las actuaciones llevadas a cabo en las distintas áreas y sus resultados, incluyendo una comparativa con los cuatro ejercicios anteriores (1986-1990), y la estadística sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuya fuente es la Dirección General de Informática y Estadística del propio Ministerio.

En los Informes anuales correspondientes a los años 1991-1993, aunque su estructura y contenido siguen el esquema previo, comienzan a introducirse mejoras en la presentación de los datos, en forma de tablas y gráficos en color, y se subrayan las principales iniciativas desarrolladas, sea en el ámbito de la formación como de la informatización.

Por otra parte, el tamaño del Informe tiende a estabilizarse entre 180 y 200 páginas, lo que consolida una imagen estable tanto del formato como del contenido. A pesar de lo cual se siguen registrando variaciones. En 1994 se experimenta un retroceso en la identidad del Informe al acentuarse el carácter de documento administrativo interno, ya que se presenta sin título y como obra de la Subdirección General de Coordinación y Planificación, limitándose

⁹⁴² La fuente para accidentes de trabajo y enfermedades profesionales proceden de los modelos de notificación de los mismos (OM de 16 de diciembre de 1987) y presentan ligeras variaciones sobre los que figuran en el Boletín de Estadísticas Laborales.

exclusivamente a presentar tablas y datos en las diferentes áreas de actuación: trabajo y relaciones laborales, seguridad e higiene, empleo y migraciones y seguridad social⁹⁴³.

Por otra parte, la fuente predominante de los datos es la "noticia" de la Inspección, excepto en lo relativo a la siniestralidad laboral, que se obtiene de las Estadísticas Laborales del Departamento. Tampoco incluye, como venía siendo habitual, una presentación del documento ni una referencia a los convenios de la OIT que exigen su elaboración.

Esta derivada se corrige en el Informe anual correspondiente a 1995, publicado en 1996, que cuenta con una presentación del mismo firmada por el director general e incluye una amplia introducción a la que sigue la estructura tradicional de su contenido: disposiciones legales, datos más significativos y detalle de las actuaciones inspectoras clasificadas por áreas de actuación. En todo este periodo se omite cualquier valoración de la legislación laboral o reseña sobre las dificultades encontradas por la Inspección para verificar su cumplimiento.

Este formato, con una extensión reducida casi a la mitad, se mantendrá sin variaciones significativas hasta el año 2004. En todos estos informes no falta la presentación a cargo del titular de la Dirección General, aunque algunas veces la redacción es tan repetitiva y estereotipada, que permite cuestionarse su verdadera autoría.

TERCER PERIODO: 2005-2022. Informes anuales de la Autoridad Central.

El proceso de modernización de la Inspección, emprendido a partir de 2004, permitió plantearse la mejora de la información sobre las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Para ello era necesario ampliar y consolidar las bases de datos disponibles de forma que se pudiesen estructurar y presentar de una forma más comprensible y atractiva los resultados obtenidos, así como mantener y dotar de mayor consistencia a las series estadísticas sobre la actuación de la Inspección.

⁹⁴³ En algunas tablas como las relativas a personal de las inspecciones provinciales (inspectores y subinspectores) y actuaciones se recoge la evolución de diversos años: 1982 y de 1989 a 1994 (inclusive), pp. 19 y 20

La serie Informes anuales, de forma excepcional titulado en 2007 como Memoria, se inicia con un nuevo formato en 2005⁹⁴⁴, y a partir de entonces el modelo se ha mantenido y perfeccionado a pesar de haberse producido la sucesión de hasta siete personas diferentes al frente de la Dirección.

El Informe general lo realiza la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su doble condición de Autoridad Central del Sistema de Inspección del Trabajo⁹⁴⁵ y centro directivo de la misma.

Dos fueron las referencias básicas utilizadas para su elaboración: por una parte, los Convenios 81 y 129 de la OIT, de forma que la memoria respondiese a los requisitos establecidos en los artículos 21 y 27, respectivamente, de los mismos. Por otra, la presentación debía reflejar la configuración autonómica del Estado, lo que producía el resultado que, al igual que ocurría en los Informes del primer tercio del siglo XX, destacase la configuración territorial sobre la estructura provincial de la Inspección, aunque sin omitir ésta.

A partir de 2006 hubo además que ampliar su contenido al fin de adaptarlo a la demanda de información fijada en los acuerdos y programas sectoriales de control, decididos en el seno Comité de Altos Responsables de la Inspección (SLIC) de la UE y los planes integrados de actuación adoptados en la Conferencia Sectorial de Trabajo.

Los Informes anuales mantienen las novedades consolidadas en la década anterior. Se mantiene, salvo en 2017, la presentación personalizada del informe anual, realizada por el Director o Directora general, aunque esta presentación a partir de 2010 derivó de nuevo hacia una versión repetitiva y estereotipada, con la excepción de los años 2019, 2021 y 2023, lo que llevó a que los hechos y acontecimientos más destacados ocurridos durante el año así como los objetivos de gestión propuestos para el ejercicio se reflejasen en la introducción, previa a la presentación de cuadros y datos, de forma que, siguiendo el contenido de ésta, pueden identificarse muchos de los años por los hechos relatados: 2006, es el año de la conmemoración del primer centenario de la creación de la Inspección del Trabajo; 2007, el lanzamiento y la implantación del proyecto Lince; 2009, la inauguración de la Escuela de la

⁹⁴⁴ En el informe anual de 2005 figura por primera vez el logo identificativo de la ITSS, creado por una inspectora de trabajo para la conmemoración del centenario

⁹⁴⁵ Arts. 4 y 20 del Convenio 81 y 7 y 26 del Convenio 129, ambos de la OIT.

Inspección de Trabajo; 2010, la creación de un consorcio con la Generalitat, tras el traspaso de medios humanos y materiales de la Inspección al Gobierno de Cataluña; 2011, acuerdo de traspaso de efectivos de la Inspección al Gobierno del País Vasco y participación en los proyectos europeos ICENEW y Cibeles; 2015, publicación la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y creación del Organismo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regulado mediante sendos decretos de 2018⁹⁴⁶, así como la aprobación del Plan Director por un Trabajo digno para el trienio 2018-2020 mientras que, finalmente, los años 2020 y 2021, reflejan el impacto en el ámbito normativo y en la actuación sobre el terreno de la crisis provocada la COVID-19.

La denominación de "Memoria de la Inspección", con la que coloquialmente se la identifica, encuentra apoyo en el hecho de que a partir de 2006 se introducen fotografías, que dan fe de acontecimientos relevantes e incluso frecuentes y habituales, como la incorporación de nuevas promociones, relativos al Sistema de la Inspección, a su personal, visitas o actuaciones.

La estructura del Informe anual se consolida y se mantiene prácticamente intacta desde el año 2009, en que se inicia con el sumario del contenido y su paginación. El contenido del documento se divide en dos partes, la Presentación y el Informe, que se estructura en cuatro o cinco apartados: I, Introducción; II, Recursos del sistema, tanto humanos como materiales; III, Actividad de la Inspección, (organizada a su vez en base a un doble criterio: orgánico-actividades de la Dirección-Autoridad Central así como de la Dirección Especial adscrita a la misma- y sectorial, es decir, Empleo y Relaciones Laborales, Seguridad Social y Economía Irregular, y Prevención de Riesgos Laborales); IV, Deficiencias detectadas y propuestas y propuestas de mejora en las tres áreas señaladas, que será objeto de supresión como apartado diferenciado a partir de 2012, diseminándose como último epígrafe del informe en alguna de las áreas temáticas, en particular, en materia de prevención de riesgos laborales.

El último apartado del informe está formado por los Anexos, compuestos por numerosas tablas y gráficos sobre actividades y resultados, con desglose tanto

⁹⁴⁶ RRDD 192/2018, de 6 de abril y 903/2018, de 20 de julio, sobre estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social BBOOEE de 7 de abril y 21 de julio de 2018, respectivamente.

por materias como por resultados, forma y modalidad de la actuación, así como su distribución territorial con gran despliegue tipográfico.

1.3.4.4. Valoración interna de la actuación inspectora.

Uno de los objetivos y preocupaciones esenciales de los creadores de la Inspección de Trabajo era su interés por tener constancia de la eficacia de la actuación inspectora. Esta conclusión no podía derivar exclusivamente de los resultados -número de visitas, empresas o trabajadores afectados, actas extendidas- ya que el objetivo final era la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los operarios -sin daño al progreso de las industrias- mediante la vigilancia y control del cumplimiento de las leyes.

Por ello, ya en la primera Memoria, la correspondiente a la actividad desarrollada al ejercicio 1907, en los informes correspondientes a cada una de las Inspecciones Regionales figura un apartado titulado "Cómo ha sido acogida la Inspección", en el que relatan tanto las entrevistas con autoridades y Juntas locales como las incidencias producidas con ocasión de la realización de visitas, entre las que no faltan impedimentos a su realización⁹⁴⁷.

A medida que se conoce y reconoce la labor de la Inspección del Trabajo, los Informes anuales de la Inspección, dentro del capítulo dedicado al "Resultado de la Inspección", existe un apartado titulado "examen y discusión de resultados", en el que se recogen los inconvenientes que los Inspectores encuentran tanto en relación con la aplicación de la normativa como en el "*procedimiento para hacer imponer y hacer efectivas las multas propuestas por los Inspectores*"⁹⁴⁸.

Esta práctica desaparece, tanto durante la Dictadura franquista como durante el periodo de la transición, recuperándose en la Memoria de 2007, en la que se dedica el apartado IV, titulado "Deficiencias detectadas y propuestas de mejora" en las tres áreas temáticas, con dos apartados: dificultades en la aplicación de la normativa y aspectos positivos y mejorables en la actuación inspectora.

⁹⁴⁷ Sirva como ejemplo lo ocurrido en una fábrica textil de Reus. Memoria del Servicio de Inspección en 1907. Madrid 1908 Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos p.73

⁹⁴⁸ Memoria General de la Inspección del Trabajo, correspondiente al año 1923. Apéndice Parte ejecutiva del servicio. Imprenta: Sobrinos la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos. Madrid. 1924 p.59.

Esta visualización de las deficiencias detectadas chocaba en ocasiones con las instancias políticas, poco proclives a reconocer fallos o errores, especialmente cuando la crítica provenía desde un órgano de la propia Administración laboral, por lo que desde el principio surgieron presiones para que se eliminase o al menos se difuminase el impacto. A partir del informe anual de 2012 desaparece el apartado específico y se limita al área de Prevención de Riesgos Laborales, planteamiento que se mantendrá inmutable hasta el informe de 2022.

A pesar del malestar que pudiera provocar, lo cierto es que hay razones para dudar de su eficacia, ya que, como puede constatarse de forma reiterada en los sucesivos informes, las deficiencias se repiten anualmente sin que se adopten medidas eficaces para remediarlas. Sirva de ejemplo lo recogido en el informe de 2022. En el mismo se reitera *"la existencia de carencias normativas o dificultades en la aplicación de la misma (normativa de prevención de riesgos laborales), según la información obtenida de las Inspecciones Provinciales. La organización preventiva en las empresas y la gestión de la prevención en las mismas siguen presentado deficiencias como en años anteriores. A pesar de la relación que existe entre una correcta organización del trabajo y de la planificación de las actividades de prevención con la disminución de la siniestralidad, se siguen realizando evaluaciones de riesgos de carácter genérico que no se adecuan a las particularidades de los riesgos y las actividades de los centros de trabajo y de las empresas en detrimento de la eficacia preventiva evidente que presentan estas herramientas. En este sentido, se sigue apreciando en muchos casos un cumplimiento únicamente formal de la normativa de prevención de riesgos laborales, mediante el recurso a un mero soporte documental de las presuntas actuaciones preventivas realizadas, carente de toda integración real de la prevención en la empresa y en todos sus niveles, lo que a la larga incrementa los índices de siniestralidad y merma la productividad en la misma"*⁹⁴⁹.

Esta circunstancia, apreciada de forma recurrente, contribuyó a crear indicadores de cumplimiento de la normativa social, con objeto de obtener una información no solamente cuantitativa sino cualitativa de la actividad inspectora mediante consulta al propio personal actuante, con objeto de *"conocer el comportamiento social de los sujetos obligados por la normativa social y los cambios y evolución de sus conductas, identificar los factores más influyentes*

⁹⁴⁹ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Madrid 2023 NIPO: 119-20-005-9 pp.101-102

*de los incumplimientos a dicha normativa y evaluar las medidas más eficientes para su eliminación o reducción*⁹⁵⁰.

El proyecto ambicioso y con proyección futura chocaba con algunos inconvenientes subjetivos, como el distinto ámbito competencial de los actuantes o la difícil ponderación de factores externos, y aunque se mantuvo, derivó hacia el establecimiento de relaciones numéricas entre factores de actividad (OO.SS. y actuaciones) y resultados (requerimientos y actas)⁹⁵¹, con la finalidad de obtener un índice de eficacia expresado porcentualmente.

1.3.4.5. Conclusión.

Las Memorias o Informes anuales de la Inspección de Trabajo, pues ambas denominaciones se han alternado a lo largo de la historia, constituyen uno de los documentos más valiosos para el conocimiento y valoración de la actuación inspectora, y un testimonio imprescindible para el conocimiento de la situación sociolaboral de nuestro país.

La información estadística que contienen, con independencia de la falta de un tratamiento científico de los datos y de las lagunas existentes en el transcurso, representa una de las fuentes más fiables sobre determinadas variables laborales, como los salarios y jornadas de trabajo en el primer periodo, modalidades laborales, cumplimiento de las obligaciones instrumentales en materia de seguridad social o siniestralidad laboral. Tampoco es despreciable la información sobre la aplicación de la normativa respecto a colectivos vulnerables: menores y mujeres.

En la medida en que el Sistema de la Inspección ha contado con bases de datos propias, ha mantenido con firmeza el empeño por publicar información estadística consistente.

Por último, los Informes anuales tanto de la fase inicial -1907-1922- como de la fase final – desde 2006 hasta la actualidad- no se limitan a recoger información

⁹⁵⁰ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2015. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 2016 NIPO: 270-16-016-9 pp.73-74.

⁹⁵¹ Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2022. Ministerio de Trabajo y Economía Social. Madrid 2023 NIPO: 119-20-005-9 pp.103-105

numérica estandarizada sobre personas, inmuebles, visitas, actuaciones o actas, sino que recogen comentarios, apreciaciones y experiencias subjetivas del personal inspector; sobre todo en la primera fase, en la que el reducido número de efectivos posibilitaba una información casi personalizada. En la actualidad, en la que los recursos humanos y las disponibilidades técnicas se han multiplicado, es necesario evolucionar hacia la presentación de elementos cualitativos, que reflejen a grandes rasgos el sentir general, ya que no ha decaído uno de los rasgos distintivos originarios de la función inspectora consistente en poner en conocimiento de la Autoridad las deficiencias o abusos no específicamente cubiertos por la normativa vigente, así como los obstáculos para una aplicación eficaz de la misma.

1.3.5. El traspaso de la ITSS: Cataluña y País Vasco.

1.3.5.1. Antecedentes: el traspaso en la Segunda República.

El propósito, tanto del Gobierno de la Generalitat de Cataluña como del Gobierno Vasco, de contar con Inspecciones de Trabajo propias tiene una larga trayectoria, aunque es a partir de la aprobación de los respectivos Estatutos de Autonomía⁹⁵² cuando estas tendencias logran cuajar. Para su viabilidad han de confluír un marco jurídico adecuado y la decisión política de formalizar el traspaso.

Conviene comenzar con una precisión terminológica, pues frecuentemente se utilizan de forma indiferenciada los términos **transferencia** y **traspaso**, cuando, en puridad, el primero se refiere a la atribución de **competencias** de un ente estatal a otro, generalmente una Comunidad Autónoma, mediante Ley Orgánica, mientras que **traspaso** se contrae a las funciones que integran la competencia y los medios materiales, personales y presupuestarios que van asociados a su ejercicio y se articula mediante acuerdo adoptado en el seno de la correspondiente Comisión Mixta de Transferencias, siendo posteriormente aprobado por el Gobierno y publicado mediante Real Decreto.

La Constitución de la Segunda República española de 9 de diciembre de 1931⁹⁵³ dispone en su art. 15. *“Corresponde al Estado español la legislación, y podrá*

⁹⁵² L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. L.O. 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

⁹⁵³ Publicada en la Gaceta de Madrid, núm. 344, de 10 de diciembre de 1931.

corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

*1ª. Legislación penal, **social**, mercantil y procesal... La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia”.*

Aunque es doctrina constitucional asentada que dentro de las funciones de ejecución de la normativa laboral están comprendidas las de vigilancia y control de su cumplimiento y sanción en caso de infracción de las mismas, debe hacerse un nivel de exigencia en su aplicación uniforme en todo el territorio nacional para garantizar la igualdad de todos los españoles y como garantía de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por España.

Como garantía de la aplicación uniforme de la legislación social pueden articularse dos sistemas. El primero sería una Inspección de Trabajo estatal única, o bien mediante una inspección especial, dependiente del Gobierno de la República, cuya función no va dirigida a verificar el cumplimiento por los sujetos afectados de la normativa laboral sino del grado de “cumplimiento” por parte de la Autoridad Autonómica de las obligaciones dimanantes de la ejecución de las leyes sociales y de los tratados internacionales.

El Estatuto de Cataluña, aprobado por la Ley de 15 de septiembre de 1932⁹⁵⁴, dispone en su artículo 6º: *“La Generalidad organizará todos los servicios que la legislación social del Estado haya establecido o establezca. Para la ejecución de los servicios y aplicación de las leyes sociales, estará sometida a la inspección del Gobierno para garantizar directamente su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia. En relación con las facultades atribuidas en el artículo anterior, el Estado podrá designar en cualquier momento los Delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes”.*

A pesar de que la redacción puede originar una cierta confusión, el Estatuto debe interpretarse en el sentido de que, al incluirse dentro de la competencia de ejecución de la legislación social la exigencia de aplicación de la normativa laboral, el Gobierno de la Generalitat debía contar con los medios necesarios

⁹⁵⁴ Publicado en la Gaceta de Madrid de 21 de septiembre de 1932.

para verificar su cumplimiento, así como sancionar su vulneración, entre ellos las competencias de las Delegaciones de Trabajo y el servicio de la Inspección de Trabajo. Sin embargo, para verificar un estricto grado de cumplimiento, la Generalidad reconoce al Gobierno la facultad de designar "delegados" que velen por el cumplimiento de las leyes y de los Tratados Internacionales. Dado que estos delegados no pueden proponer sanciones a los infractores, sino formular "requerimientos" dirigidos al Gobierno de la Generalitat, su papel no es el de un inspector de leyes sociales ordinario, sino un miembro de una alta inspección del Gobierno.

Por Decreto de 2 de septiembre de 1933⁹⁵⁵ se publica, como anexo, el Acta de la Comisión Mixta en la que se acordaba el traspaso a la Generalidad de Cataluña de los servicios de ejecución de las leyes de Trabajo.

En el artículo 7º del Acuerdo⁹⁵⁶ se establece: *"Se transfieren igualmente a la Generalidad las facultades de ejecución y de organización de los servicios para la aplicación a inspección de cualesquiera otras leyes que el Estado dicte y que por su contenido y finalidad proceda considerarlas comprendidas en el grupo de aquéllas cuya ejecución se transfiere por el presente acuerdo"*.

Como consecuencia de lo acordado pasaron a depender de la Generalidad no solamente la Inspección de Trabajo sino las Delegaciones de Trabajo y los Jurados Mixtos con competencia en el territorio de Cataluña.

A partir del acuerdo, cada una de las Administraciones comienza a desplegar su propia estructura. La Generalidad opta por crear, dentro de la estructura del Departamento de Trabajo, la Delegación provincial de Trabajo de Barcelona y tres subdelegaciones en cada una de las restantes provincias, aunque posteriormente en la reforma de la estructura del Departamento de 1935 se aumentan a cuatro las Delegaciones Provinciales de Trabajo⁹⁵⁷.

Por Circular de 27 de septiembre de 1933 se detallan las funciones de los inspectores provinciales de Cataluña y su dependencia de la Delegación de

⁹⁵⁵ Gaceta de Madrid, núm. 246 de 3 de septiembre.

⁹⁵⁶ El acuerdo se había alcanzado con fecha 11 de agosto de 1933, y su entrada en vigor se había aplazado al 1 de septiembre siguiente.

⁹⁵⁷ Navarro López, C. y Viloria Fuentes, A. La Inspección de Trabajo en la Segunda República, pp.234-235.

Trabajo. Incluso en junio de 1934 se convoca un concurso oposición para cubrir plazas de inspectores y subdelegados de Trabajo de la Generalidad, si bien, dado el cambio en la configuración de los Gobiernos de la República con predominio de los partidos radicales, se dejó sin efecto la convocatoria⁹⁵⁸

Por su parte, el Gobierno del Estado en 1935 hace uso de la habilitación prevista en el art. 6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña para regular la estructura y funciones de la Delegación Especial del Ministerio de Trabajo en Cataluña⁹⁵⁹, con objeto de ejercer la "alta vigilancia" sobre el nivel de cumplimiento de la ejecución y aplicación de la normativa transferida⁹⁶⁰.

La Ley relativa al Estatuto Vasco de 6 de octubre de 1936⁹⁶¹ reconoce en su art. 6º al Gobierno del País Vasco la competencia ejecutiva de la legislación social⁹⁶². Asimismo, siguiendo una redacción prácticamente idéntica a la del Estatuto de Cataluña, dispone: *"El Gobierno de la República inspeccionará la ejecución de las leyes y la organización de los servicios para garantizar su estricto cumplimiento y el de los Tratados internacionales que afecten a la materia. En relación con las facultades atribuidas en el párrafo anterior, el Estado podrá designar en cualquier momento los delegados que estime necesarios para velar por la ejecución de las leyes. El País Vasco está obligado a subsanar a requerimiento del Gobierno de la República las deficiencias que se observen en la ejecución de aquellas leyes"*.

La evolución de la Guerra Civil, ya iniciada cuando se aprobó el Estatuto, impidió que se llevase a cabo el desarrollo de las previsiones estatutarias y se materializase el traspaso.

Como resumen, puede afirmarse que el esquema competencial entre el Estado republicano y las Comunidades Autónomas con Estatutos de Autonomía aprobados, se basaba en los elementos siguientes: competencia normativa del Estado en materia de legislación social y reconocimiento de la competencia de ejecución y aplicación de la misma por los Gobiernos autonómicos dentro

⁹⁵⁸ Ib. p. 235.

⁹⁵⁹ Decreto de 2 de julio de 1935.

⁹⁶⁰ Navarro López, C. y Viloria Fuentes, A. La Inspección de Trabajo en la Segunda República, p. 235.

⁹⁶¹ Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República núm. 281 de 7 de octubre de 1936.

⁹⁶² "El País Vasco ejecutará la legislación social del Estado y organizará todos los servicios que la misma haya establecido o establezca".

de su ámbito territorial. En consecuencia, se traspasan a la administración autonómica los recursos humanos y materiales destinados a ejercer esas funciones; entre ellos la Inspección de Trabajo.

No obstante, dada la obligación del Estado de garantizar el estricto cumplimiento de la legislación social y de los convenios internacionales, el Gobierno se reserva la facultad de inspeccionar la ejecución de las leyes y la organización de los servicios autonómicos, pudiendo, en su caso, formular requerimientos en el supuesto de detectar deficiencias. Dichos requerimientos debían ser atendidos, salvo que se considerasen injustificados, debiendo en este caso ser recurridos ante el Tribunal de Garantías Constitucionales⁹⁶³.

La breve aplicación práctica de los traspasos, nula en el caso del País Vasco- y las excepcionales circunstancias en que debieron llevarse a cabo impiden hacer una valoración sobre su funcionamiento. En todo caso, sentó un precedente que sería retomado en la configuración competencial del Estado Autonómico.

1.3.5.2. Los traspasos de la ITSS tras la CE 1978 y la LOITSS/97.

Los fundamentos políticos del Régimen de Franco eran absolutamente incompatibles con el esquema de reparto competencial que la legislación de la República había establecido en el ámbito de la normativa laboral.

Tanto en las Leyes Fundamentales como en la legislación reguladora de la Inspección de Trabajo se considera que la exigencia del cumplimiento del ordenamiento jurídico-laboral era *"misión que compete al Estado de modo exclusivo e indelegable como función propia de su soberanía"*⁹⁶⁴.

Con anterioridad, la Ley de 15 de diciembre de 1939, organizando el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo había residenciado en dicho cuerpo nacional la función "propia y exclusiva del Estado" de vigilar el cumplimiento de las leyes sociales⁹⁶⁵.

⁹⁶³ Art. 6 "in fine" de la Ley de 15 de septiembre de 1932 por la cual se aprueba el Estatuto de Cataluña.

⁹⁶⁴ Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, art. Primero. Dos

⁹⁶⁵ Boletín Oficial del Estado, de 29 de diciembre de 1939.

La Constitución Española de 1978⁹⁶⁶ reproduce un esquema competencial análogo al de la Constitución de 1931, estableciendo competencias exclusivas del Estado y otras correspondientes a las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos⁹⁶⁷.

Entre las materias sobre las que el Estado tiene competencia exclusiva figura *"la legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas"*⁹⁶⁸. La jurisprudencia constitucional⁹⁶⁹ señala que las competencias ejecutivas son, con carácter general, de naturaleza aplicativa, es decir, para llevar a la práctica lo establecido en las disposiciones normativas⁹⁷⁰, lo que se ha interpretado de forma constante como que en el ámbito laboral las Comunidades Autónomas disponen de potestades ejecutivas, incluidas las inspectoras y sancionadoras, pero no de potestad reglamentaria, salvo para dictar reglamentos de organización de los servicios, referidos a la mera estructuración interna de la organización administrativa⁹⁷¹.

La competencia ejecutiva autonómica de la función inspectora de la legislación laboral puede ser ejercida, según la jurisprudencia constitucional, bien *"mediante la actuación de los funcionarios pertenecientes a los cuerpos nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, o bien mediante la creación de su propio servicio de inspección, limitado en su actuación al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma"*⁹⁷².

La necesidad de adaptar la normativa ordenadora de la Inspección de Trabajo a la nueva organización del Estado, surgida de la Constitución de 1978, en la que *"el Estado y las Comunidades Autónomas comparten de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes*

⁹⁶⁶ BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978.

⁹⁶⁷ Art. 149.3 de la CE, ya citada.

⁹⁶⁸ Ib. art. 149.1.7^a.

⁹⁶⁹ Para el comentario y cita de la Jurisprudencia Constitucional se ha utilizado el Prontuario de la Secretaría General del Tribunal Constitucional. Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149 1 2 CE. Marzo 2024.

⁹⁷⁰ STC 196/1997, FJ7.

⁹⁷¹ Entre otras, SSTC 18/1982, FJ 5; 249/1988, FJ 2; 360/1993, FJ 4; 31/2010, de 28 de junio, FFJJ 61 y 106; 22/2014, de 13 de febrero, FJ 4; y 159/2016, de 22 de septiembre, FJ 2.

⁹⁷² SSTC 249/1988, FJ 1, y 195/1996, FJ 16.

*públicos*⁹⁷³, constituye uno de los motivos para renovar el marco normativo autoritario de la Ley de 1962.

El modelo de inspección que configuró la Ley Ordenadora de 1997 se asienta sobre los principios de competencia íntegra en todas las materias sujetas a la actividad inspectora⁹⁷⁴ y actuación bajo los principios de unidad de función y de acto⁹⁷⁵, por lo que, su situación desde el punto de vista administrativo es de dependencia funcional de la autoridad competente -estatal o autonómica- por razón de la materia orgánica de la Administración General del Estado al estar adscritos al Ministerio de Trabajo, si bien, mediante acuerdo adoptado en la Comisión Territorial, integrada por representantes de la Administración General del Estado y de la Administración Autonómica, se podría prever *"la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Administración Autonómica"*⁹⁷⁶.

Este modelo que dibujaba un sistema complejo, pero acorde con la configuración histórica de la ITSS, descansaba en el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas establecidas en los respectivos Estatutos de Autonomía y en la existencia de ciertos elementos vertebradores del mismo, entre ellos, por una parte, la existencia de una Autoridad central y unas Direcciones territoriales, que agrupaban las inspecciones provinciales de su ámbito, y, por otra, para hacer efectivos los principios generales de colaboración, coordinación y cooperación recíprocas, la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la ITSS⁹⁷⁷.

El sistema tuvo durante años un funcionamiento razonable, sin excluir la aparición de ocasionales fricciones, tanto en las prioridades de actuación como en los nombramientos conjuntos de algunas Jefaturas, aunque las discrepancias de mayor calado versaron sobre la autoridad competente para resolver sobre las sanciones reflejadas en las actas de infracción tanto por obligaciones derivadas de obligaciones instrumentales en materia de Seguridad Social como en las de obstrucción, requiriendo el pronunciamiento del Tribunal

⁹⁷³ Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, de 15 de noviembre. Exposición de motivos I.

⁹⁷⁴ Ib. art. 3.

⁹⁷⁵ Ib. art. 6.2.

⁹⁷⁶ Ib. art. 17.3.

⁹⁷⁷ Ib. art. 15.3.

Constitucional, que reconoció la competencia de las Comunidades Autónomas para instruir el procedimiento sancionador e imponer las correspondientes sanciones derivadas de la obstrucción a función inspectora, salvo en los supuestos de obstrucción en materias de competencia estatal, en cuyo caso la competencia ejecutiva sancionadora correspondería a órganos de la Administración del Estado⁹⁷⁸.

1.3.5.3. Distribución competencial en los Estatutos de Autonomía de Cataluña.

La distribución competencial de la Constitución Española de 1978 establece la atribución estatal exclusiva sobre la *"Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas"*⁹⁷⁹ por lo que la clave para la organización territorial de la Inspección de Trabajo remite a la regulación de los Estatutos de Autonomía.

La transferencia de competencias laborales se produjo de una forma progresiva en todas las Comunidades Autónomas, tomando como referencia los primeros que fueron aprobados, los del País Vasco y Cataluña, ambos en 1979⁹⁸⁰, y que señalaron las pautas no sólo en cuanto al contenido de las competencias materiales transferidas sino también en cuanto a la aspiración al traspaso de la Inspección de Trabajo, si bien esta pretensión se ha ido diluyendo con el transcurso del tiempo, no habiéndose hecho efectiva hasta el momento sino en aquellos territorios en los que se había regulado en la época republicana -Cataluña y el País Vasco- y en los que el sentimiento identitario nacional está más arraigado y los partidos nacionalistas cuentan con mayor apoyo.

La Jurisprudencia constitucional considera que el fundamento teleológico de esta reserva estatal radica en la garantía de igualdad de todos los españoles ante la Ley⁹⁸¹, que puede verse reforzada con la existencia de la institución de la "alta inspección" estatal en materia laboral.

⁹⁷⁸ SSTC 249/1988, FJ 3, y 185/1991, FFJJ 4 y 5.

⁹⁷⁹ Art.149 1.7ª.

⁹⁸⁰ El del País Vasco mediante la LO 3/1979, de 18 de diciembre; y el de Cataluña, LO 4/1979, de la misma fecha BOE núm. 306, del 22 de diciembre de 1979

⁹⁸¹ STC 61/1997, FJ 7b.

La Ley Ordenadora de 1979 se refiere a la Alta Inspección del Estado en el orden social, aunque inmediatamente excluye la asistencia sanitaria y atribuye sus funciones a una Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, dependiente del titular del Departamento de Trabajo⁹⁸².

Su redacción puede resultar confusa al acotar sus funciones a las *“que vengan reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía”*, lo que pudiera interpretarse que la causa habilitante de la existencia y ejercicio de esta no reside en la exigencia constitucional estatal de igualdad de trato en la aplicación de la normativa y un estricto cumplimiento de la misma por parte de los poderes autonómicos, como predicaba el texto constitucional republicano, sino en la normativa estatutaria.

El Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ROFIT)⁹⁸³ si bien precisa su competencia *-ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social-* y recorta su denominación al eliminar la referencia de la Ley al orden social, mantiene su estructura *-unidad especial-* y dependencia directa del Ministro del Trabajo, lo que genera una cierta distorsión, ya que se encuentra radicada en la estructura de la Dirección General de la Inspección, que deberá dotarla *“de los medios necesarios para su cometido”*, pero sin dependencia de su titular.

Asimismo, y aunque no se especifica el procedimiento de actuación *-origen de la misma, medios ni resultados-* al no indicarse, como hacía la Constitución de la República que daría lugar a requerimientos en caso de verificarse deficiencias en la ejecución o aplicación normativa, se intuye que su labor puede resultar compleja al adscribirsele *“inspectores de Trabajo y Seguridad Social con acreditada experiencia y preparación”*⁹⁸⁴.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979⁹⁸⁵ reproduce de forma somera el esquema competencial constitucional, al incluir dentro del título I dedicado a las competencias de la Generalidad, tanto las competencias exclusivas *-art. 9º-*, como las de desarrollo legislativo y de ejecución *-art. 10*, como las de

⁹⁸² L. 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, del 15 de noviembre. Disposición adicional tercera.

⁹⁸³ RD 138/2000, de 4 de febrero, BOE núm. 40 de 16 de febrero. Disposición adicional primera.

⁹⁸⁴ Ib. Disposición adicional primera. La Unidad de Alta Inspección del Estado. In fine.

⁹⁸⁵ Aprobado por la LO 4/1979, de 18 de diciembre. Ya citada.

"ejecución de la legislación del Estado en diversas materias -art. 11- , entre las que figura: *"Laboral, asumiendo las facultades, competencias y servicios que en este ámbito y a nivel de ejecución ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección de éste"*⁹⁸⁶, señalando poco después que el ejercicio de las competencias transferidas de ejecución y aplicación de la normativa estatal *"deberá sujetarse a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado"*⁹⁸⁷.

Y aunque en el mismo artículo la Generalitat manifestaba el propósito de integrar en su organización los servicios correspondientes para el ejercicio de las competencias estatutarias, no se adoptó ninguna medida para su concreción.

Esta posibilidad, sin mayor concreción, figuraba en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cuyo artículo 17.3 se establecía la posibilidad de que mediante acuerdo entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma se llevase a cabo *"la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a la Administración Autonómica"*, que tampoco se tradujo en un traspaso de efectivos, a pesar de la existencia de la normativa específica para llevarlo a cabo⁹⁸⁸.

La situación experimentó un giro radical a partir de 2006 con la aprobación de la Ley de Reforma del Estatuto de Cataluña⁹⁸⁹. En la transformación confluyeron el impulso político de las principales fuerzas políticas catalanas por profundizar en la vía autonomista y una pulsión administrativa por atender de forma rápida y efectiva las solicitudes de traspaso⁹⁹⁰.

El texto base de la reforma del Estatuto, basado en el informe elaborado por el Institut d'Estudis Autònoms, perseguía dos objetivos: profundizar en y ampliar

⁹⁸⁶ LO 4/1979, art. 11. 2).

⁹⁸⁷ Ib. art. 25.2., in fine.

⁹⁸⁸ RD 1666/1980, de 31 de julio, por el que se aprueban las normas de traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña y funcionamiento de la Comisión Mixta previstos en la disposición transitoria sexta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 207, de 28 de agosto.

⁹⁸⁹ Aprobado por LO 6/2006, de 19 de julio. BOE núm. 172, de 20 de julio.

⁹⁹⁰ Entre 2003 y 2010 el Gobierno de Cataluña estuvo formado por el PSC, Esquerra Republicana e Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida i Alternativa. En 2008, fue nombrado de Trabajo e Inmigración Celestino Corbacho, militante del PSC.

las competencias transferidas a la Generalitat llevándolas hasta el extremo de los límites constitucionales y blindarlas ante cualquier retroceso en el ejercicio de las competencias transferidas, como en opinión de las fuerzas nacionalistas catalanas había ocurrido durante el periodo transcurrido desde la aprobación del Estatuto de 1997⁹⁹¹.

Por lo que hace referencia al ámbito laboral conviene señalar como un elemento significativo la segmentación del mercado de trabajo⁹⁹², con sus implicaciones tanto en el ámbito económico como en el de la protección social -Seguridad Social-, lo que provocó la reacción en contra de las Organizaciones Empresariales⁹⁹³.

También resultó polémica desde el punto de vista de adecuación constitucional la regulación de la distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad, y que dio lugar a la anulación por el Tribunal Constitucional de un inciso del redactado del art. 111 relativo a las competencias compartidas⁹⁹⁴, y en especial, el art. 112, referido a las competencias ejecutivas⁹⁹⁵, cuyo redactado no fue considerado inconstitucional siempre que su interpretación fuese que la potestad reglamentaria a que se refiere el texto se limite " a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica...de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones

⁹⁹¹ Díaz Muñoz, E.-La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: opiniones divergentes de políticos y ciudadanos. REVISTA INTERNACIONAL DE PENSAMIENTO POLÍTICO · I ÉPOCA · VOL. 2 · 2006, p. 102.

⁹⁹² LO 6/2006, Cap. V Principios Rectores Art.45.4. "La Generalitat debe promover la creación de un espacio catalán de relaciones laborales establecido en función de la realidad productiva y empresarial específica de Cataluña y de sus agentes sociales, en el cual deben estar representadas las organizaciones sindicales y empresariales y la Administración de la Generalitat".

⁹⁹³ Acuerdo del Comité Ejecutivo y Junta Directiva de la CEOE de 19 de octubre de 2005.

⁹⁹⁴ STS 31/2010, de 28 de junio BOE núm.172, del 16 de julio.

⁹⁹⁵ LO 6/2006, art. 112 Competencias ejecutivas: "Corresponde a la Generalitat en el ámbito de sus competencias ejecutivas, la potestad reglamentaria, que comprende la aprobación de disposiciones para la ejecución de la normativa del Estado, así como la función ejecutiva, que en todo caso incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, todas aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración pública".

*precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal*⁹⁹⁶, con lo que se mantenía sin variaciones sustanciales el esquema de distribución competencial del Estatuto de Autonomía de 1979, validado por la jurisprudencia constitucional.

En este escenario se abordan los traspasos que afectan a la Inspección de Trabajo, si bien, curiosamente, aunque la negociación se produce de forma simultánea, el primero que se formaliza no es el relativo a los efectivos de la Inspección sino a una función en materia inmigratoria, en concreto, la concesión de los permisos iniciales de trabajo, tanto por cuenta propia como ajena y otras autorizaciones vinculadas a los mismos⁹⁹⁷.

Aunque resulta tentador, escapa de los propósitos de esta obra detenerse en la fundamentación jurídica de la transferencia de esta materia, reconocida, tanto en la Constitución de 1931 como en la de 1978, como exclusiva del Estado⁹⁹⁸. El traspaso afecta a la Inspección de Trabajo por hallarse la función inspectora dentro de la competencia ejecutiva de la Generalidad en la materia, de acuerdo con lo establecido en el art. 138.2 de la Ley de Reforma del Estatuto de Cataluña, y por tanto puede operar sobre el extranjero cualificado estrictamente en su condición de trabajador en Cataluña⁹⁹⁹, si bien, dado que la negociación del traspaso de la Inspección de Trabajo no había finalizado, solamente se efectúa el traspaso de la potestad sancionadora y no la de vigilancia y control de su adecuación a la normativa de aplicación hasta que se produzca aquella.

1.3.5.4. El traspaso de la ITSS a Cataluña.

Al contrario de lo que ocurría en materia de inmigración, el título habilitante para el reconocimiento de la competencia ejecutiva de la Generalidad en materia laboral no planteaba ninguna duda. Las dificultades, no pequeñas, provenían en este caso principalmente del procedimiento a utilizar para la determinación de los medios, en particular humanos, a traspasar, y la forma de hacerlo sin que

⁹⁹⁶ STS 31/2010, FJ 61. (ya citada).

⁹⁹⁷ Real Decreto 1463/2009, de 18 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de inmigración: autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. BOE» núm. 229, de 22 de septiembre.

⁹⁹⁸ CE de 27 de diciembre de 1978 Art. 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre: 2ª "Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo.

⁹⁹⁹ STS 31/2010, de 28 de junio. FJ 83. (ya citada)

se viese afectada la prestación del servicio, las condiciones subjetivas ni las expectativas de los funcionarios afectados.

Junto a la lógica resistencia, tanto individual como corporativa, a verse inmersos en una situación no contemplada en el horizonte previo, en particular en el momento de ingreso en el Cuerpo o en el de elección de destino en una Inspección provincial, se unían los requerimientos del modelo integral u holístico de la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social. Pues, por un lado, la normativa ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social había consagrado los principios de unidad de función y acto¹⁰⁰⁰, que podrían verse afectados por el traspaso, y, por otro, tanto la jurisprudencia constitucional como la doctrina habían destacado que *"el régimen de las competencias autonómicas de ejecución debe conjugar el ejercicio autónomo de estas competencias con la aplicación efectiva de la ley y la garantía de la igualdad jurídica sustancial de los ciudadanos en todo el territorio"*¹⁰⁰¹.

Aunque las negociaciones habían comenzado muchos meses antes¹⁰⁰², la complejidad de la materia y su organización hizo que el acuerdo se demorase en su cierre, con posterioridad al traspaso de las funciones en materia de autorizaciones iniciales de trabajo en Cataluña, lo que llevó a que la carga de trabajo de la Inspección en estas materias se tuviese en cuenta y se incluyese en el cálculo definitivo de los recursos humanos y materiales a incluir en los anexos del acuerdo de traspaso de la Inspección.

Elementos decisivos para alcanzar el acuerdo fueron, por una parte, la reserva de la función inspectora a los funcionarios de carrera de los Cuerpos de Inspectores y Subinspectores, y al mismo tiempo, la movilidad dentro de todo el territorio del Estado del personal inspector que fuese transferido, con aplicación de reglas comunes aplicables a todo el Sistema de Inspección. También se mantenía la convocatoria única para el acceso a los Cuerpos de Inspección, posibilitando la presencia en los Tribunales de las oposiciones de

¹⁰⁰⁰ L. 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección, art. 6.2.(ya citada)

¹⁰⁰¹ García Vitoria, I. Competencias autonómicas de ejecución e Inspección de Trabajo: asimetrías territoriales e igualdad de derechos. Revista Española de Derecho Constitucional, núm.97, enero-abril (2013) p.116.

¹⁰⁰² La Comisión bilateral Generalitat-Estado había acordado en enero de 2008, 30 de julio de 2008 y 21 de julio de 2009 el traspaso de la Inspección de Trabajo a la Generalitat. Exposición de motivos del RD 206/2010, párrafo 8. (ya citado)

ingreso de funcionarios designados por la Generalidad, a la que dentro de los órganos de coordinación existentes con las CC.AA. se consultaba sobre las materias que integraban el temario, así como los cursos de formación.

Una situación novedosa desde el punto de vista funcional era la que se producía en Cataluña a partir del traspaso, ya que, frente a la tradicional dependencia orgánica de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo, y funcional del Estado o de la Generalidad, en función de la materia sobre la que versase la actuación, a partir de ese momento, la adscripción orgánica no producía efectos relevantes en el funcionamiento de la Inspección, ya que funcionarios dependientes orgánicamente del Ministerio de Trabajo intervenían en materias de competencia autonómica e igualmente personal inspector, dependiente orgánicamente del Gobierno de la Generalidad, actuaba en materias de competencia estatal, como muestra evidente del predominio del modelo de inspección sobre el hecho del traspaso.

El pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la adecuación a la Constitución del art. 170.2 del Estatuto, representa una convalidación de la solución acordada por el Estado y la Generalidad de realizar el traspaso sobre la base de la concepción integral del sistema de inspección y del carácter nacional de los cuerpos de inspectores y subinspectores, ya que *"asumida por la Generalitat de Cataluña la competencia de ejecución de la legislación laboral, le corresponde por consecuencia también la autoorganización de los servicios correspondientes, es decir, el establecimiento del sistema de organización y funcionamiento de la acción inspectora y sancionadora orientada al cumplimiento de dicha legislación, lo que incluye la posibilidad de establecer que los funcionarios encargados de tales funciones estén adscritos orgánica y funcionalmente a la Generalitat"*¹⁰⁰³. A juicio del Tribunal Constitucional la regulación estatutaria resulta en cierto sentido neutra, ya que *"ni impide ni implica que se mantenga la actual dualidad de funciones de los funcionarios del cuerpo nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la medida en que se sigan atribuyendo a los mismos cometidos y funciones correspondientes a materias tanto de competencia autonómica como de competencia estatal. Al mismo tiempo, tampoco implica necesariamente la ruptura de la unidad del cuerpo nacional de funcionarios ni impide su mantenimiento, al constituir una opción legal compatible con la regulación estatutaria"*¹⁰⁰⁴.

¹⁰⁰³ STC 249/1988, de 20 de diciembre, FJ 3)

¹⁰⁰⁴ ST 31/2010 FJ 106.

Finalmente la doctrina del Tribunal Constitucional engarza con la línea argumental proveniente de la Constitución Republicana de que no es sobre la modalidad de la organización inspectora donde descansa la garantía de «la igualdad básica de las condiciones de trabajo de todos los españoles así como el igual tratamiento ante la ley de los empresarios»¹⁰⁰⁵, sino sobre la capacidad normativa sobre la legislación laboral que posee el Estado que como competencia exclusiva propia (art. 149.1 CE), que podría ejercerse a través de la Alta Inspección y no de las actuaciones del Cuerpo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

De las nueve secciones que acompañan al acuerdo, de contenido dispar, algunas requirieron de laboriosas y prolongadas negociaciones previas. La presencia a ambos lados de la mesa en las reuniones técnicas de personal inspector por una parte facilitó el acuerdo, al no existir discrepancia sobre la conveniencia de conservar el modelo integral de Inspección de Trabajo y mantener los principios consagrados en la Ley Ordenadora, pero, por otra, era necesario hacer una argumentación fundada y documentada de las pretensiones de una y otra parte ya que tras la experiencia del funcionamiento de la Inspección con la doble dependencia funcional existía un conocimiento profundo del mismo¹⁰⁰⁶.

Afortunadamente, la implantación del nuevo sistema informático de la Inspección, y en especial, la aplicación "Integra" constituía una fuente solvente de información, lo que obstaculizaba pretensiones injustificadas o interpretaciones sesgadas a la hora de determinar la carga de trabajo y la asignación de recursos humanos a la cumplimentación de las órdenes de servicio en cada una de las áreas. Al mismo tiempo, representaba un problema a la hora de articular el funcionamiento tras el traspaso ya que desde "Integra" se accedía a una serie de ficheros, cuyo acceso estaba reservado a funcionarios de la Administración General del Estado.

Por otra parte, las normas y procedimientos, tanto en materia de personal, incluidos los sistemas organizativos y retributivos de la Generalidad, eran distintos a los de la Administración General, lo que podría dar lugar a diferencias

¹⁰⁰⁵ Ib. FJ 106, in fine.

¹⁰⁰⁶ Se analizó la carga de trabajo en las diferentes áreas durante los cuatro años anteriores (2005-2008). La proporcionalidad establecida para el personal inspector se extrapolaba al personal de apoyo, medios materiales e instalaciones.

retributivas originando tensiones y agravios entre el personal que realizaba funciones análogas y compartía instalaciones.

El acuerdo de traspaso contiene nueve secciones, de las cuales, desde la E a la H, eran las habituales en todos los acuerdos de traspaso, si bien en este caso por el volumen y características del mismo requirió una atención y dedicación especiales.

Las cláusulas específicas y de mayor alcance eran las cuatro primeras. Las tres primeras, las relativas a la fundamentación legal del traspaso (A), las funciones traspasadas (B) y las funciones reservadas a la Administración del Estado (C) -entre ellas, además de la legislación sobre función pública inspectora y las materias de competencia estatal, las exigencias tanto de carácter estadístico como informativo derivadas de convenios internacionales o de la pertenencia a la Unión Europea-, constituían el entramado jurídico del mismo, pero su negociación no resultó especialmente polémica ya que, por una parte, existían una base normativa amplia y una interpretación jurisprudencial consolidada, y, por otra, se contaba con una experiencia de funcionamiento con dependencia funcional mixta que funcionaba con normalidad.

La novedad y el mayor origen de las tensiones, sobre todo internas, consistía en la adscripción orgánica del personal inspector¹⁰⁰⁷, por lo que fue necesario negociar y acordar procedimientos que suavizasen las consecuencias del hecho del traspaso. Para ello se utilizó como primer elemento la voluntariedad, y, en caso de no resultar suficiente, la antigüedad en el puesto. Además, para aquellos inspectores y subinspectores que, como consecuencia de la actividad, se veían, en contra de su voluntad, afectados por el traspaso, se llevó a cabo, una vez efectuado el mismo, un "proceso de reversión", iniciado mediante una

¹⁰⁰⁷ La determinación del personal de los Cuerpos de Inspección -inspectores y subinspectores- se hizo en base a los criterios siguientes: elección voluntaria, dedicación preferente a una de las materias de actuación y antigüedad.

solicitud personal del interesado¹⁰⁰⁸. Finalmente existía la posibilidad de participar en los próximos concursos de traslados sin modificación de sus derechos.

Por otra parte, se establecieron nuevos medios de colaboración que ayudasen a conseguir objetivos comunes o al menos minimizasen las diferencias que pudiesen dinamitar el sistema¹⁰⁰⁹. Ello se reflejaba en la cláusula D) Fórmulas institucionales de cooperación, clave para un correcto funcionamiento del nuevo modelo, ya que las tradicionales fórmulas de cooperación reflejadas en la Ley Ordenadora de 1997 se consideraban insuficientes, por lo que se juzgó necesaria la creación de un nuevo mecanismo de colaboración *"articulado mediante un consorcio u otro mecanismo análogo"*, con personalidad jurídica propia y participación de ambas Administraciones¹⁰¹⁰.

La constitución del Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como mecanismo bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la Generalidad de Cataluña antes del 1 de mayo de 2010 figura en la cláusula primera del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña, en materia de funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña¹⁰¹¹. El convenio de colaboración tenía una duración de cinco años si bien se establecía el año 2010 como periodo transitorio para una aplicación

¹⁰⁰⁸ El proceso de reversión se realizó entre el 17 y el 25 de junio de 2010, y se articuló bajo la modalidad de adscripción temporal de funciones, regulada tanto en el RD 364/1995, de 10 de marzo, Reglamento general de ingreso del personal al servicio de la administración general del estado y de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado el art. 101 del D. 123/1997, de 13 de mayo, Reglamento general de provisión de puestos de trabajo y promoción profesional de los funcionarios de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

¹⁰⁰⁹ La ley del I Estatuto reformado de Cataluña dedica su art. 175 a los instrumentos de colaboración entre el Estado y la Generalitat.

¹⁰¹⁰ RD 206/2010, de 26 de febrero, sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE número 52, de 1 de marzo. Anexo D) Fórmulas institucionales de cooperación. 1. Mecanismo de cooperación bilateral.

¹⁰¹¹ Resolución de 5 de marzo de 2010, por la que se publica el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Trabajo de la de Cataluña, en materia de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Cataluña. BOE nº 59, de 9 de marzo.

gradual del mismo, al haberse fijado como fecha inicial para efectuar el traspaso el 1 de enero de 2010.

Uno de los elementos esenciales de la Inspección de Trabajo era el sistema de información propio, por lo que un presupuesto ineludible para el mantenimiento del modelo de inspección consistía en la aceptación del sistema de información de la ITSS, acordándose *"la utilización compartida por ambas Administraciones de la aplicación "Integra" y del portal de la Inspección de forma que se garantizase la unidad de la información y la interoperabilidad de los sistemas y aplicaciones informáticas mediante formatos y estándares comunes,...el acceso a la información de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como su integridad, seguridad, conservación y normalización"*¹⁰¹².

La plasmación de los acuerdos anteriores -mantenimiento del modelo y uso compartido del sistema de información de la ITSS- sin perjuicio de las adaptaciones y desarrollos necesarios para su adaptación a los requerimientos de los desarrollos informáticos de la Generalidad, hicieron posible que la prestación del servicio de Inspección de Trabajo en Cataluña continuase con normalidad, los niveles de actividad no se vieses alterados, los resultados respecto a los objetivos fuese los previstos, las diferencias en los niveles retributivos resultasen asumibles y el proceso técnico de cesión y adaptación de las aplicaciones informáticas se llevase a cabo dentro de los plazos previstos, incluida la adaptación de las aplicaciones para su uso bilingüe, tanto en las pantallas como en los documentos¹⁰¹³.

A diferencia de lo establecido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 en que se reconocía la existencia y funciones de la alta inspección respecto a la ejecución de la legislación laboral¹⁰¹⁴, la Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006¹⁰¹⁵ no contempla, a pesar de lo extenso y

¹⁰¹² Ib. Anexo I A) Sistema de información compartido.

¹⁰¹³ Tras un periodo transitorio de cuatro meses, que se utilizaron por los Servicios de la Generalidad de todas las aplicaciones de "Integra", las autoridades autonómicas catalanas optaron por un desarrollo propio para los temas de personal y productividad, manteniendo el uso común y el mantenimiento y evolución a cargo del Ministerio de Trabajo de "Integra gestión inspectora, e Integra planificación y programación".

¹⁰¹⁴ LO 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña. BOE núm. 306, del 22. art. 11.2.

¹⁰¹⁵ LO 6/2006, de 19 de julio. BOE núm. 172 del 20. Art. 170.

detallado de su redacción, la existencia de la “alta inspección” del Estado para controlar el nivel de aplicación de la normativa estatal y garantizar un nivel de ejecución y protección análogo de los derechos laborales.

Esta carencia se ha trasladado a la vigente Ley Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 2015¹⁰¹⁶, al condicionar la actuación de la Unidad de Alta Inspección del Estado a aquellas funciones que vengan reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía¹⁰¹⁷, de lo que se deduce que su actuación no resulta procedente en Cataluña.

1.3.5.5. El traspaso de la ITSS al País Vasco.

Mediante el Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, se aprobó el traspaso de las funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la ITSS.

Con esta disposición se ratificó el acuerdo que se había alcanzado en la Comisión Mixta de Transferencias prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco adoptado en su reunión del día 22 de junio de 2011. El propio acuerdo especificaba que el traspaso de funciones y servicios objeto de este tendría efectividad a partir del día 1 de enero de 2012.

El Acuerdo recogía las normas constitucionales y estatutarias en las que se basaba el traspaso:

- Artículo 149.1.7.^a CE/78, dispone que el Estado tiene la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.
- Artículo 149.1.18.^a de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas.

¹⁰¹⁶ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, del 22.

¹⁰¹⁷ Ib. Disposición adicional novena.

- El artículo 12.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, establece que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales.
- El artículo 17.3 y la disposición adicional séptima de la LOITSS/97 establecen la posibilidad de que mediante acuerdos bilaterales se proceda a la adscripción orgánica de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las CCAA.
- La disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía para el País Vasco y el Real Decreto 2339/1980, de 26 de septiembre, que establecen la forma y el procedimiento a que han de ajustarse los traspasos de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

En cuanto a las funciones y servicios que se traspasaban, el Acuerdo de Transferencia recogía las siguientes, que son coincidentes en buena parte con los establecidos en el traspaso con Cataluña, con las excepciones que señalaremos respecto de las funciones inspectoras:

En primer lugar, se traspasaba a la Comunidad Autónoma del País Vasco **el ejercicio de la función inspectora en su ámbito territorial, y los servicios de la ITSS**, constituidos por los órganos, funcionarios y medios materiales que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas del orden social en las materias competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Sin perjuicio de la necesaria coordinación y colaboración con la Administración del Estado, se estableció que correspondería a la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito territorial y material de sus competencias, de conformidad con la legislación vigente, el ejercicio de los cometidos de la función inspectora, que en todo caso comprenden:

1.º La vigilancia y la exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y el contenido normativo de los convenios colectivos, en los siguientes ámbitos:

1. Ordenación del trabajo y relaciones sindicales.
2. Prevención de riesgos laborales.
3. Empleo: Colocación, empleo, formación profesional ocupacional y continua, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo, y en colaboración con la TGSS, incentivos a la contratación mediante régimen de bonificaciones de las cuotas sociales.

Ese último inciso relacionado con los incentivos a la contratación no se contemplaba en el Acuerdo de traspaso con Cataluña y ha de ponerse en relación con el hecho de que previamente se había alcanzado un acuerdo de fecha 22 de septiembre de 2010 AGE-Gobierno Vasco de transferencia de las políticas activas de empleo a dicha comunidad autónoma, a partir de 1 de enero de 2011, y en particular la recaudación de las bonificaciones de las cuotas empresariales de Seguridad Social como incentivos a la contratación.

4. Cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la Inspección de Trabajo, cuya competencia material corresponda a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Otra diferencia que se aprecia respecto de las materias competencia de la Generalitat de Cataluña se refiere la inmigración y trabajo de extranjeros, que se introdujo en la reforma del Estatuto de Autonomía del año 2006 (art. 138.2), en particular en relación con la tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. Sin embargo, esta diferencia se vió corregida recientemente, dado que en la Comisión Bilateral de Cooperación Estado-Gobierno Vasco, se alcanzó un acuerdo para hacer efectivo, a partir de 1 de julio de 2025 el traspaso de funciones sobre permisos de trabajo iniciales a personas extranjeras por cuenta propia o ajena, ratificado mediante el Real Decreto 511/2025, de 17 de junio (BOE 24 de junio).

2.º Se acuerda el traspaso de **las funciones y los servicios que, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, ejerce la Administración del Estado en relación con los funcionarios** que, integrando el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, pasen a depender orgánicamente de la

Comunidad Autónoma, de acuerdo con el carácter nacional de ambos Cuerpos y los principios de ingreso único y de convocatoria única y de movilidad entre Administraciones.

El Acuerdo también establece que, conforme a la normativa aplicable, el traspaso se realiza sobre la base de una concepción única e integral del Sistema de ITSS, del principio de unidad de función y actuación de los funcionarios del Sistema y del principio de eficacia en la ejecución de la función inspectora.

Precisando al respecto que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, podrán realizar actuaciones de investigación y adoptar medidas inspectoras en todas las materias del orden social, aun cuando sean de la competencia de una Administración distinta a la de su dependencia orgánica. Correlativamente, los funcionarios del Sistema de Inspección deberán dar completo cumplimiento a los servicios encomendados, adoptando las medidas que correspondan dentro de su ámbito de facultades y competencias, con independencia de su dependencia orgánica, de acuerdo con lo establecido en los convenios de colaboración.

3.º Se traspasaron a la Comunidad Autónoma del País Vasco **los recursos informáticos de la Inspección de Trabajo** correspondientes a las funciones que son objeto del traspaso, así como la información y los datos correspondientes a las materias de su competencia.

El Acuerdo de traspaso también recogía, como en el caso de Cataluña, las funciones y servicios que continuarían correspondiendo a la Administración del Estado que, resumidamente, son las siguientes:

1. La legislación sobre la función pública inspectora de Trabajo y Seguridad Social en los términos previstos en la CE/1978.
2. La negociación y celebración de los instrumentos internacionales en el ámbito de la ITSS y la representación en los ámbitos de la UE o cualesquiera otros foros internacionales.
3. La elaboración y publicación de estadísticas, informes y memorias sobre la actuación general del Sistema de ITSS.

4. El ejercicio de los cometidos de la función inspectora respecto de las materias del orden social competencia de la AGE.
5. La instrucción y resolución de los procedimientos correspondientes a las materias del orden social competencia de la AGE.
6. La coordinación de la ejecución de las campañas que impulse la UE, y de las actuaciones de la ITSS en materia de prestación transnacional de servicios.
7. El establecimiento, en coordinación con la Generalitat de Cataluña, de los formatos y estándares comunes que aseguren la interoperabilidad, la seguridad, la conservación y la normalización de la información en relación con la gestión electrónica de los procedimientos.

También se establecían acuerdos sobre la adopción de fórmulas de cooperación, indicando que, en el marco de los principios que inspiran el traspaso, ya señalados antes, se garantiza la cooperación institucional en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, el ejercicio eficaz de la función inspectora y su actuación en todas las materias del orden social a través de un convenio de colaboración entre ambas Administraciones.

4.º El Acuerdo de traspaso incluía lo referente a bienes, derechos y obligaciones del Estado que se traspasan, medios personales y créditos presupuestarios afectados por el traspaso.

Todo ello tuvo desarrollo en unos acuerdos complementarios al acuerdo principal, de tenor y contenido similar a los que se habían establecido también con la Generalitat de Cataluña, sobre las siguientes materias:

- Referidos al principio de unidad de ingreso y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios.
- Sobre colaboración en materia de ITSS y la constitución de un órgano de cooperación.
- En relación con las aplicaciones informáticas del sistema de información de la ITSS para la gestión de la actividad inspectora.

- Relativo al uso compartido de bienes muebles e inmuebles.
- En relación con la infraestructura informática y de comunicaciones de la ITSS para la gestión de la actividad inspectora.
- Relativo al personal sujeto a proceso de provisión, promoción o consolidación de puestos de trabajo.

El Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, en materia de organización y funcionamiento de la ITSS en la Comunidad Autónoma del País Vasco, se suscribió el 14 de diciembre de 2011 (BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2011).

En ese convenio de colaboración se crea y regula el Consejo Vasco de la ITSS, como órgano de cooperación bilateral en dicha materia, al que se refería el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, que fue ratificado mediante el RD 895/2011.

El Convenio precisa que el Consejo Vasco tiene el carácter de órgano de cooperación bilateral participado por la Administración del Estado y la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco para facilitar el funcionamiento integrado en el ejercicio coordinado de las competencias de ambas administraciones en materia de inspección de trabajo y seguridad social, en el marco del Sistema de la ITSS, en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, de conformidad con lo contemplado en el artículo 6 de la LRJAPPAC/92, y en el artículo 17 de la LOITSS/97.

Este órgano, al contrario que en el caso del Consorcio de Cataluña, carece de personalidad jurídica propia. En efecto, frente al modelo de consorcio de esa comunidad autónoma, en el convenio de colaboración Estado- Gobierno Vasco se optó por un modelo diferente que implica la separación orgánica y funcional entre la Inspección estatal y la autonómica, sin crear estructuras o entidades nuevas participadas por las dos Administraciones, como en el caso de Cataluña.

El Consejo Vasco guarda algunas similitudes con las “Comisiones Bilaterales” que posteriormente, con base en la LOITSS/2015, se constituyeron con las Comunidades Autónomas que carecían de traspaso de servicios y funciones de

la ITSS, lo cual no es raro pues para esa fecha seguramente ya se contaba en el ámbito de la Autoridad Central de la ITSS con un borrador de proyecto de ley.

El Consejo Vasco de la ITSS se estructura en los siguientes órganos: a) Consejo de Dirección. b) Dirección Operativa.

El Consejo de Dirección es un órgano colegiado compuesto por la persona titular del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco y la persona titular de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo e Inmigración (en la actualidad Secretaría de Estado de Empleo, a la que está adscrito el OEITSS); cuatro vocales titulares en representación de la Administración del Estado, con rango al menos de Director General, o las personas designadas como sus sustitutos, siendo uno de ellos la persona titular de la Autoridad Central de la ITSS. La presidencia corresponde de forma rotativa cada dos años al máximo representante de cada Administración (indicados más arriba).

Sus funciones son, entre otras:

- Establecer y poner en marcha los programas conjuntos de inspección a desarrollar por el Sistema Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como el mecanismo de seguimiento de estos.
- Aprobar la programación operativa territorial del País Vasco integrando los planes propios dispuestos por cada administración y los planes o programas comunes, así como los de carácter general o comunes acordados en el órgano de cooperación multilateral de la ITSS.
- Aprobar los criterios generales sobre distribución de las órdenes de servicio y realización de actuaciones inspectoras derivadas de iniciativas y de la programación operativa territorial de inspección en la Comunidad Autónoma del País Vasco para lograr un mejor funcionamiento del servicio

Los acuerdos del Consejo de Dirección del Consejo Vasco de la ITSS se adoptan por consenso.

La Dirección Operativa, por su parte, está destinada a potenciar la integración del Sistema de la ITSS en el País Vasco, facilitando la coordinación, la eficacia y la eficiencia de la actuación inspectora. Tal puesto, adscrito orgánicamente a la plantilla del Departamento correspondiente de la Administración autonómica

y con dependencia funcional del Consejo de Dirección del Consejo Vasco, será desempeñado por un Director Operativo, nombrado por el Consejero Titular del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, a propuesta del Consejo de Dirección del Consejo Vasco de la ITSS.

Corresponde a la Dirección Operativa del Consejo Vasco de la ITSS el desempeño de las siguientes funciones:

- Desarrollar y ejecutar las pautas y criterios generales adoptados por el Consejo de Dirección del Consejo Vasco de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para la ejecución coordinada de la función inspectora y para la asignación y la valoración de órdenes de servicio, en los términos contemplados en el presente acuerdo.
- Formular propuestas al Consejo de Dirección del Consejo Vasco de la ITSS, y en su caso poner en práctica sus acuerdos, en las siguientes materias:
 - a. Planes o programas y programación operativa, cooperación y coordinación operativa entre los servicios del Sistema de Inspección.
 - b. Adopción de criterios generales de distribución de órdenes de servicio y cargas de trabajo, en los términos del presente acuerdo.
 - c. Realización de actuaciones derivadas de iniciativas, condiciones de trabajo del personal y aspectos relativos a procesos de ingreso y concursos de traslados.
 - d. Sistemas de información, infraestructura informática y comunicaciones, bienes muebles e inmuebles y su vigilancia mantenimiento.

También se regula un Comité de Dirección Operativa, integrado por el Director Operativo y por los funcionarios titulares de las Jefaturas de las Inspecciones Provinciales de trabajo y Seguridad Social de la AGE y de las Jefaturas Territoriales de la Administración Autonómica, que se constituye como órgano de apoyo a la Dirección Operativa del Consejo Vasco de la ITSS, especialmente en las funciones relativas a la ejecución coordinada de la función inspectora, y asignación y valoración de las órdenes de servicio. Su régimen de funcionamiento y cometidos se regulan mediante acuerdo aprobado en el seno del Consejo de Dirección.

El convenio también regula las pautas generales a las que habrán de ajustarse los criterios a adoptar por el Consejo de Dirección del Consejo Vasco de la ITSS y a aplicar por la Dirección Operativa del Sistema de ITSS en el País Vasco.

También estableció un "Servicio común de información y atención a la ciudadanía". Y en ese sentido, ambas administraciones se comprometieron a facilitar la accesibilidad de los ciudadanos y agentes sociales al servicio público de ITSS y a mejorar el nivel de calidad del servicio, para lo que elaborarán y pondrán en práctica el oportuno protocolo de actuación y de intercambio de información para la prestación del servicio común de información y atención.

El Convenio también garantiza que, sin perjuicio de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la administración y gestión de los recursos informáticos traspasados, la información y los datos de la Inspección de Trabajo de su dependencia orgánica mediante un sistema de información propio, el principio de unidad de la información del Sistema de ITSS, a través de:

- a. La existencia de un sistema de información compartido en el que se consolide, la información del Sistema de ITSS en el conjunto del Estado.
- b. El acceso y consulta a los registros y bases de datos de que dispongan o puedan disponer ambas Administraciones en todas las materias del orden social que se requieran para el ejercicio de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- c. El mantenimiento de aplicaciones de gestión de la información de la ITSS que deberán satisfacer los nuevos requerimientos derivados del traspaso y el uso compartido del sistema de información por ambas Administraciones

1.3.5.6. La cooperación multilateral de la AGE y las Comunidades Autónomas de Cataluña y Euskadi.

La DA octava nº 2 de la LOITSS/2015 estableció que, en la coordinación de las actuaciones entre los servicios de inspección traspasados a dichas Comunidades Autónomas y los de la AGE, además de su participación en el Consejo Rector del OEITSS como el resto de CC.AA., se constituiría un órgano de cooperación multilateral, en los ámbitos materiales específicos que les fueran de interés, en especial, en relación con los criterios de coordinación de

actuaciones supraautonómicas o que requieran una respuesta uniforme en todo el territorio nacional; la determinación de planes y programas de Inspección; los criterios y procedimientos comunes de actuación de la ITSS, así como la planificación de los recursos humanos y medios materiales del Sistema en dichas comunidades autónomas, en particular, los aspectos relativos a los procesos de ingreso, selección, formación, provisión de puestos de trabajo y movilidad geográfica de los cuerpos nacionales del Sistema.

La finalidad era tener en cuenta la singularidad de la adscripción orgánica de los servicios de inspección a distintas Administraciones Públicas, sobre la base de la concepción única e integral del Sistema, del principio de unidad de función y actuación inspectora de los funcionarios del Sistema y del principio de eficacia en la ejecución de la función inspectora

Este órgano se constituyó en el año 2017 con la denominación de *"Comisión de cooperación interadministrativa del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*.

Dando cumplimiento a dicho mandato legal se suscribió por las tres administraciones el Convenio de colaboración entre la AGE, la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Generalidad de Cataluña, por el que se crea y regula la Comisión de Cooperación Interadministrativa del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁰¹⁸ en el ejercicio de la autonomía de las administraciones implicadas y de acuerdo con los principios de concepción única e integral del Sistema de ITSS, de unidad de función inspectora en todas las materias del orden social y de unidad de actuación inspectora.

La Comisión de Cooperación Interadministrativa del Sistema de la ITSS está integrada por los titulares de los órganos de dirección de la ITSS de la AGE, del Gobierno Vasco y de la Generalidad de Cataluña, y por otro representante de cada una de dichas Administraciones perteneciente al Sistema de ITSS.

Mediante la Comisión, se garantizan la necesaria cooperación y coordinación institucional del Sistema de la ITSS, el ejercicio eficaz de la función inspectora y su actuación en todas las materias del orden social, dentro de la concepción única e integral de dicho Sistema, actuando en las siguientes materias:

¹⁰¹⁸ BOE nº 40, de 16 de febrero de 2017.

- El establecimiento de los criterios de coordinación de actuaciones supraautonómicas o que requieran una respuesta uniforme en todo el territorio nacional, incluyendo los procedimientos y criterios por los que la Dirección Especial de la ITSS asume la coordinación de tales actuaciones.
- Determinación de planes y programas de Inspección.
- Propuesta de criterios y procedimientos comunes de actuación de la ITSS.
- Planificación de los recursos humanos y medios materiales del Sistema en dichas comunidades autónomas, en particular, los aspectos relativos a los procesos de ingreso, selección, formación, provisión de puestos de trabajo y movilidad geográfica de los cuerpos nacionales del Sistema. En general, la cooperación en los ámbitos materiales específicos que les sean de interés.

El convenio especifica que la constitución y funcionamiento de la Comisión no limitará las competencias que corresponden a cada una de las Administraciones que la integran, especialmente las referidas a la autoorganización y a la planificación de actuaciones inspectoras en el ámbito de sus respectivas competencias materiales. Tampoco afecta ni sustituye el ámbito de relación bilateral que las comunidades autónomas firmantes mantengan con la AGE, salvo que las mismas así lo decidan.

Y respecto del Régimen de funcionamiento cabe destacar que la Comisión estará válidamente constituida cuando esté presente, al menos, un representante de cada parte firmante. Y en la adopción de acuerdos, cada parte firmante tiene un voto y los acuerdos se adoptan por unanimidad.

1.3.5.7. Valoración final.

A pesar de que otras Comunidades Autónomas¹⁰¹⁹ contaban con base estatutaria para solicitar el traspaso, bien siguiendo el modelo catalán (Andalucía y Aragón) o una vía análoga a la del Estatuto de Guernica¹⁰²⁰, incluso de forma implícita puede entenderse que todas contaban con título suficiente para hacerlo al entenderse implícita la función inspectora dentro de la competencia ejecutiva, hasta el momento ninguna otra ha solicitado formalmente y obtenido el traspaso orgánico de la ITSS, lo que parece que la demanda de su traspaso responde más a una finalidad política que a una necesidad práctica.

Esta demanda se enmarca en un contexto más amplio en el que las Comunidades Autónomas -Cataluña y el País Vasco- que han abogado por la creación de un marco "nacional" del mercado de trabajo, pretensión que choca con la existencia de organizaciones sindicales de ámbito estatal, y que solo encuentra apoyo en aquellos espacios autonómicos en que existen fuerzas sindicales más representativas a nivel autonómico.

Tampoco se han registrado más avances en el desarrollo normativo de la organización de la Inspección en los territorios donde se ha hecho efectivo el traspaso. Al mismo tiempo que se constituía el "consorcio" entre el Estado y la Generalidad para la gobernanza de la ITSS en Cataluña, se aprobaba la creación de la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo¹⁰²¹.

A pesar de que su contenido es básicamente organizativo, y, por tanto, su nivel reglamentario, el proyecto no llegó a concretarse al no ser aprobados sus estatutos dentro del plazo establecido. Por el contrario, se recurrió a fórmulas tradicionales, ya ensayadas, constituyendo una Dirección General¹⁰²² y cuatro direcciones territoriales en cada una de las provincias¹⁰²³, abandonando la idea de otras formas de organización territorial típicas de Cataluña, reconocidas en el Estatuto reformado, como comarcas y veguerías.

¹⁰¹⁹ Andalucía, Aragón, Extremadura, Galicia y la Comunidad Valenciana.

¹⁰²⁰ García Vitoria, I. Competencias autonómicas e Inspección de Trabajo, ya citada. P.23

¹⁰²¹ Ley 11/2010, de 19 de mayo, de la Agencia Catalana de Inspección de Trabajo. DOGC núm. 5638, del 28. BOE núm. 145, de 15 de junio.

¹⁰²² D. 25/2010, de 2 de marzo, de organización y estructura de la Inspección de Trabajo de la Generalidad de Cataluña

¹⁰²³ D. 86/2010, de 29 de junio, de organización territorial de la Inspección de Trabajo de Cataluña.

El modelo holístico de Inspección y los principios que inspiran el sistema demostraron flexibilidad y firmeza para acomodarse a una situación no prevista, manteniendo los niveles de eficacia y prestación de servicio público.

Desempeñó asimismo un papel clave el sistema de información, derivado del proceso de modernización de la Inspección y la aplicación "Integra".

1.3.6. La intervención rápida y directa en la investigación de los accidentes de trabajo: establecimiento de Guardias.

1.3.6.1. Origen y antecedentes.

El reproche social producido por la tardanza en llevar a cabo la visita para verificar las causas y circunstancias en las que se había producido un accidente mortal ocurrido en Palencia el 26 de junio de 2004¹⁰²⁴, motivó que los responsables del Ministerio considerasen que tal situación no era tolerable, ni admisible que volviese a repetirse, sino que, al igual que ocurría en la judicatura o en otros servicios públicos, debía establecerse un sistema que garantizase la rápida presencia de la Inspección de Trabajo en el lugar donde se hubiesen producido accidentes de trabajo con resultado de muerte o especial gravedad por el número de afectados, para permitir que se practicara una investigación rápida y directa de las causas y circunstancias concurrentes¹⁰²⁵.

En la actualidad la rapidez con que se transmiten las noticias, suscitó la cuestión sobre si los medios utilizados para la notificación de los accidentes de trabajo eran adecuados o habían devenido obsoletos, y si la demora en la reacción de la Inspección podía afectar a su función de investigación y determinación de las causas de los mismos, así como para prevenir la siniestralidad laboral.

No había sido infrecuente que las Autoridades públicas reaccionasen ante siniestros de origen laboral que por su gravedad sacudían a la opinión pública, como el ocurrido el 25 de noviembre de 1895 en un polvorín de la ciudad de Palma de Mallorca y en el que perdieron la vida casi cien trabajadores,

¹⁰²⁴ El accidente, en que perdió la vida un trabajador y resultaron heridos otros cinco trabajadores, se produjo en una fábrica de ladrillos de Palencia. Ocurrió el sábado a medio día y la visita de inspección no se efectuó hasta el lunes siguiente.

¹⁰²⁵ La Instrucción de 10 de marzo de 1898 establece la organización, funcionamiento y financiación del servicio de inspección de minas. Gaceta de Madrid, de 17 de marzo de 1898..

muchos de ellos mujeres y niños¹⁰²⁶, ordenando que se llevasen a cabo actuaciones especiales.

El sector minero, y no solamente en las cuencas mineras del norte de España, presentaba una reiterada relación de siniestros, como el ocurrido el 16 de febrero de 1893 en el que veintiocho operarios fallecieron en las minas de Mazarrón (Murcia).

Una de las cuestiones esenciales para la investigación y prevención de los accidentes de trabajo es la forma en que la Autoridad competente tiene noticia del mismo. Esta cuestión no está prevista, sin que ello reste un ápice al valor de la Ley acerca de los accidentes de trabajo de 30 de enero de 1900 (Ley Dato)¹⁰²⁷, sino que se regula en el Reglamento para su aplicación de julio del mismo año¹⁰²⁸, en el que, entre las obligaciones del patrono, figuran no solamente la más inmediata de proporcionar sin demora asistencia médica y farmacéutica así como abonar al trabajador accidentado la mitad de su jornal diario, sino que se dispone: *"para los efectos del conocimiento del hecho y de las reclamaciones e intervenciones a que pueda dar lugar, el patrono, en un plazo que no excederá de veinticuatro horas, dará conocimiento a la Autoridad gubernativa por medio de un parte escrito y firmado por él o por quien lo represente, extendido en papel común, que remitirá certificado por correo. En este parte se hará constar la hora y el sitio en que ocurrió el accidente, cómo se produjo, quiénes lo presenciaron, el nombre de la víctima, el lugar a que ésta hubiera sido trasladada, el nombre y domicilio del facultativo o facultativos que practicaron la primera cura, el salario que ganaba el obrero y la razón social de la Compañía aseguradora, cuando exista contrato de seguro"*¹⁰²⁹. El mismo procedimiento ha de seguirse en caso de los accidentes mortales.

Tanto la interpretación de la Ley de Accidentes del Trabajo como los modelos de carpetas y libros de registros de accidentes del trabajo fueron

¹⁰²⁶ La explosión se produjo en un barracón de madera en el que se desmontaban cartuchos caducados del ejército para recuperar la pólvora y otros materiales de la munición militar. Diario Las Baleares, 26 de noviembre de 1895.

¹⁰²⁷ Gaceta de Madrid de 31 de enero (Reproducida de nuevo el domingo 19 de abril).

¹⁰²⁸ RD de 28 de julio de 1900. Reglamento para la aplicación de la Ley de 30 de enero de 1900 acerca de los accidentes del trabajo. Gacetas de 30 y 31 de julio y 1 de septiembre.

¹⁰²⁹ Art. 8 del Reglamento de 28 de julio de 1900, Decreto del Ministerio de la Gobernación. Gacetas de Madrid del 30 y 31 de julio.

objeto de numerosas aclaraciones¹⁰³⁰ y reformas¹⁰³¹, tratando de suplir las deficiencias interpretativas derivadas de la inexistencia de una jurisdicción especializada en la materia.

Sin embargo, los principales problemas para evitar la siniestralidad laboral no procedían de discrepancias interpretativas de la norma sino de la ineficacia de la vigilancia del cumplimiento de las medidas preventivas necesarias para controlar los riesgos existentes y adoptar las medidas preventivas necesarias.

1.3.6.2. La actuación inspectora en materia de accidentes de trabajo en el primer tercio del siglo XX.

Al no existir instituciones administrativas especializadas en el ámbito laboral, - la Inspección del Trabajo no se creó hasta 1906 y el Ministerio de Trabajo hasta 1920-, la competencia para conocer y decidir sobre las cuestiones a someter a los tribunales, se atribuyó de forma provisional a las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales, previstas para la ejecución de la Ley de 13 de marzo de 1900, relativa al trabajo de mujeres y niños, salvo en lo relativo a las responsabilidades penales¹⁰³².

La situación normativa resultaba confusa, ya que, si bien la Ley de creación de los Tribunales Industriales atribuía a estos la competencia para conocer "*de los pleitos que surjan en la aplicación de la ley de Accidentes de Trabajo*"¹⁰³³, para su creación debían ser oídas las Juntas Locales y Provinciales de Reformas Sociales, que además eran las encargadas de desempeñar la "*inspección y estadística del trabajo que el Instituto de Reformas Sociales les encomiende*"¹⁰³⁴

La misión esencial de estos organismos era "prevenir y procurar resolver las diferencias entre patronos y obreros" y establecer, con ayuda de los Jueces de Primera Instancia, las responsabilidades y las indemnizaciones correspondientes. Era una función esencialmente punitiva y reparadora que se sustanciaba en los ámbitos penal y civil. La exigencia de responsabilidad en vía

¹⁰³⁰ Entre otras las RR.OO. de 14 de junio de 1902, 14 de enero y 29 de abril de 1903.

¹⁰³¹ RR.OO. 16 de octubre de 1900, 31 de diciembre de 1904 y 14 de noviembre de 1907.

¹⁰³² Artículo transitorio del Reglamento.

¹⁰³³ Art. 5. Segundo de la Ley relativa a Tribunales Industriales, de 19 de mayo, Gaceta de Madrid del 20

¹⁰³⁴ Artículo adicional de la misma Ley.

administrativa, por falta de adopción de las medidas preventivas de naturaleza organizativa o técnica, se topaba con una deficiente y compleja tramitación burocrática, además de no regularse la tipificación de las infracciones ni la calificación y graduación de las sanciones¹⁰³⁵.

Las dependencias administrativas a las que debían dirigirse las notificaciones de accidentes de trabajo eran, por este orden, los Gobiernos civiles, las Delegaciones de Policía y las Oficinas municipales, únicamente en aquellas poblaciones que no fuesen capitales de provincia. Los Gobiernos civiles eran los encargados de su registro y tramitación, básicamente a efectos estadísticos; si bien, las estadísticas de accidentes adolecían de graves deficiencias tanto por la exclusión de sectores, como el agrícola, que no estaban cubiertos por la Ley, como por las deficiencias del funcionamiento administrativo.

Cuando se crea el servicio de la Inspección del Trabajo no se modifica la competencia para exigir las responsabilidades derivadas de los hechos relacionadas con la Ley de 30 de enero de 1900, sino que *"mientras no estén establecidos los Jurados mixtos o no haya mediado acuerdo entre patronos y obreros de someterse a la competencia de las Juntas creadas para la ejecución de la ley de 13 de marzo de 1900, las Autoridades judiciales entenderán en todas las responsabilidades penales"*¹⁰³⁶.

Por ello, entre las misiones prioritarias y rutinarias que se encomendaban al personal inspector no figuraba la investigación de los accidentes del trabajo¹⁰³⁷, sino solamente el *"Estudio concerniente a la ley de Accidentes. Progresos*

¹⁰³⁵ Solamente el art. 5º 5ª de la Ley establecía un aumento o "recargo" en las indemnizaciones: *"Las indemnizaciones determinadas por esta ley, se aumentarán en una mitad más de su cuantía cuando el accidente se produzca en un establecimiento u obras cuyas máquinas o artefactos carezcan de los aparatos de precaución a que se refieren los artículos 6º, 7º, 8ºy 9º"*.

¹⁰³⁶ Art. 59 del RD de 1 de marzo, aprobando el reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo. Gaceta de Madrid del 4.

¹⁰³⁷ "Cada Inspector, con su buen criterio, ha escogido los centros de trabajo que le han parecido de más interés social en su Región, y los ha visitado, estudiando, aparte, naturalmente, de las infracciones legales, unas veces los procedimientos de fabricación, otras las jornadas, otras el trabajo nocturno, etc." Memoria del Servicio de Inspección en 1907.p.9.

*advertidos (en las segundas visitas) en punto a higiene del trabajo y a la previsión de accidentes*¹⁰³⁸.

No obstante, entre las competencias de los Inspectores regionales figura la de *"informar acerca de los accidentes de trabajo y demás asuntos que les sean señalados por el Instituto, las Autoridades superiores de su región o por denuncias de particulares, de agrupaciones obreras u obreros aislados, trasladándose cuando sea oportuno o necesario al lugar de la ocurrencia*¹⁰³⁹, y con redacción análoga -informe tras serles señalado y traslado al lugar del suceso para verificar las informaciones necesarias-¹⁰⁴⁰, por lo que en las Instrucciones operativas a los inspectores sí se contempla la posibilidad de extender actas de apercibimiento, infracción, reincidencia, reincidencia repetida, obstrucción y obstrucción repetida en caso de incumplimiento en materia de accidentes del trabajo ¹⁰⁴¹.

Las infracciones administrativas dimanadas de hechos relacionados con la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo, para la previsión de estos, serán castigadas con multa de la cuantía que pueda aplicar la Autoridad municipal correspondiente¹⁰⁴².

Esta complejidad normativa lleva a que la investigación y la prevención de accidentes de trabajo por la Inspección resulte esporádica y, en la mayoría de

¹⁰³⁸ Instrucciones a los inspectores del Trabajo para el régimen y unidad del servicio. II. Examen y discusión de los resultados. T). Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. 1 de julio de 1910. Madrid. Imprenta de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos p. 29

¹⁰³⁹ Reglamento para el servicio de inspección del trabajo, aprobado por RD de 1 de marzo Gaceta de Madrid núm.120, de 4 de marzo. art 8º, 5º.

¹⁰⁴⁰ Ib. art. 9º. 3º.

¹⁰⁴¹ Ib. p.84.

¹⁰⁴² Art. 60 del RD de 1 de marzo, aprobando el reglamento para el servicio de la Inspección del Trabajo. Gaceta de Madrid del 4.

los casos, ineficaz, dada la resistencia de las Autoridades municipales a hacer efectivas las sanciones a los empresarios propuestas por la Inspección¹⁰⁴³.

A pesar de que los Tribunales industriales fueron creados en 1908¹⁰⁴⁴ la mayor parte de las carencias relacionadas con la notificación de los accidentes de trabajo no fueron remediadas hasta la Ley reformada relativa a los Accidentes del Trabajo de 10 de enero de 1922 (Ley Matos)¹⁰⁴⁵, en la que en lo que hace referencia a la comunicación de los accidentes se establece: *"El patrono que no diere a las Autoridades o a los funcionarios de la Inspección del Trabajo los partes o informaciones que los Reglamentos determinen, con relación a los accidentes ocurridos en sus obras, explotaciones o industrias o lo diere fuera de los plazos que aquellos señalen, será castigado con la multa que en dichos Reglamentos se fije"*¹⁰⁴⁶.

El Reglamento provisional para la Aplicación de la referida Ley reformada de 1922¹⁰⁴⁷ reconoce asimismo las competencias del Servicio de la Inspección del Trabajo en lo relativo a la exigencia de responsabilidades al establecer: *"... corresponde a los Inspectores del trabajo del Instituto de Reformas Sociales velar por el cumplimiento de las disposiciones concernientes a la prevención de los accidentes e higiene del trabajo"*¹⁰⁴⁸. Ya en los artículos 19 y 20 de la conocida como Ley Matos se habían fijado las cuantías de las multas para los

¹⁰⁴³ "En orden al procedimiento penal, la tramitación que se sigue lleva consigo un principio de impunidad, cual es la demora indefinida del documento que propone la multa, pues, en efecto, como la resolución del acta depende de que se reúna la Junta, queda el primer trámite de la sanción diferido "sine die", resultando que el examen del acta tiene lugar mucho tiempo después de cometida la infracción, cuando ya se ha olvidado ésta y han transcurrido los plazos para corregir la falta, dando tiempo a los infractores para lograr, por la influencia y la intriga, o por la vía amistosa, la impunidad del abuso, impunidad que ordinariamente consiguen porque los Alcaldes y patronos de las pequeñas localidades no quieren concitarse los rencores de sus deudos, amigos y convecinos.

¹⁰⁴⁴ Ley relativa a los Tribunales industriales de 19 de mayo de 1908. Gaceta de Madrid núm. 141 de 20 de mayo.

¹⁰⁴⁵ Gaceta de Madrid de 11 de enero de 1922, núm. 11.

¹⁰⁴⁶ Art. 7 de la citada Ley

¹⁰⁴⁷ Aprobado por RD de 29 de diciembre de 1922. Gaceta de Madrid núm. 365 de 31 de diciembre.

¹⁰⁴⁸ Art. 70 del mismo Reglamento.

distintos supuestos¹⁰⁴⁹ y establecido que *"el señalamiento de las infracciones correrá a cargo de los Inspectores del Trabajo"*¹⁰⁵⁰.

1.3.6.3. El parte de accidente de trabajo.

El Código de trabajo de 1926¹⁰⁵¹ dedica su Libro Tercero a los accidentes del trabajo, sistematizando la normativa anterior, reiterando la obligación de los patronos a dar parte de los accidentes ocurridos en sus centros de trabajo así como hacerlo dentro de los plazos establecidos bajo apercibimiento de sanción¹⁰⁵², atribuyendo asimismo a la Inspección del Trabajo la vigilancia de las disposiciones de la normativa, y *"en general de cuanto corresponde a la seguridad e higiene del obrero en los trabajos e industrias"*¹⁰⁵³

Cuando en 1931 se extiende a los trabajadores del sector agrícola la protección frente a los accidentes de trabajo, tanto en la Ley de Bases¹⁰⁵⁴, como el Reglamento de aplicación a la agricultura de la Ley de Accidentes de Trabajo¹⁰⁵⁵ se atribuye a la Inspección del Trabajo tanto lo que corresponde a la higiene y seguridad del obrero¹⁰⁵⁶ como *"velar por el cumplimiento de las disposiciones concernientes a la previsión de los accidentes e higiene del trabajo"*¹⁰⁵⁷, expresión que parece referirse a las enfermedades profesionales.

¹⁰⁴⁹ Las infracciones de dichos Reglamentos y disposiciones y de cuantas se dicten para la ejecución de la presente ley, se castigarán, independientemente de la «responsabilidad civil o criminal a la que en cada caso haya lugar, con multas de 25 a 250 pesetas. En caso de primera reincidencia, con multas de 250 a 500 pesetas, y en segunda reincidencia, con multas de 500 a 1.000 pesetas.

¹⁰⁵⁰ Art. 20 de la Ley Reformada relativa a los accidentes del trabajo de 10 de enero de 1922. Gaceta de Madrid núm. 11 de 11 de enero de 1922.

¹⁰⁵¹ R D-L. de 23 de agosto de 1926. Gaceta de Madrid de 30 de agosto de 1926 núm. 242

¹⁰⁵² Art 166 del Código de Trabajo

¹⁰⁵³ Art. 176 del mismo Código.

¹⁰⁵⁴ Decreto de 12 de junio de 1931, aprobando las Bases para la aplicación a la agricultura de la ley de Accidentes del Trabajo, Gaceta de Madrid del 13 de junio.

¹⁰⁵⁵ D. del Ministerio de Trabajo y Previsión de 25 de agosto de 1931. Gaceta de Madrid del 30 de agosto.

¹⁰⁵⁶ Art. 143 del Reglamento

¹⁰⁵⁷ Art. 49 del mismo Reglamento

En el Reglamento hay una completa relación de la cuantía de las sanciones para los distintos incumplimientos, entre ellos, la no tramitación o hacerlo fuera de plazo de los *"partes o informaciones reglamentarios relativos a los accidentes del trabajo"*¹⁰⁵⁸, así como los criterios de graduación, entre los que destacan la reincidencia, la realización de trabajos prohibidos a niños menores de dieciséis años y mujeres menores de edad, así como aquellas situaciones que *"a juicio de la Inspección, pudieran ser gravísimos e inminentes los accidentes derivados de la inobservancia del Reglamento"* incorporando el concepto de riesgo grave e inminente, lo que conlleva la aplicación de sanciones en grado máximo¹⁰⁵⁹.

El nuevo Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria¹⁰⁶⁰ estuvo orientado a extender y garantizar la protección de los trabajadores accidentados, incluyendo su rehabilitación y readaptación profesional, creando instrumentos públicos de garantía como la Caja Nacional de Seguro de Accidentes de Trabajo, las Mutualidades patronales, el Fondo Nacional de Garantía, así como la Inspección de Seguros Sociales.

En cambio, en cuanto al procedimiento de notificación de los accidentes no se introducen novedades destacadas y si bien se reconoce la competencia de la Inspección del Trabajo sobre *"el cumplimiento de los preceptos legales reglamentarios sobre accidentes de trabajo y de cuanto afecta a la seguridad e higiene en el trabajo"*¹⁰⁶¹, así como que *"el señalamiento de las infracciones correrá a cargo de los Inspectores de Trabajo"*, siendo competencia de los Delegados de Trabajo la imposición de multas y su exacción¹⁰⁶², su papel queda en cierta manera opacado por el de la Inspección de Seguros Sociales, ya que a los aspectos relacionados con la garantía de la protección de los trabajadores accidentados se les otorga mayor relevancia.

La evolución de la normativa reguladora de la notificación e investigación de los accidentes de trabajo durante el primer tercio del siglo XX puede resumirse en los ítems siguientes:

¹⁰⁵⁸ La cuantía de las multas oscilaba entre 25 y 160 pts. Art. 151 del Reglamento.

¹⁰⁵⁹ Arts. 154 y 155 del mismo Reglamento.

¹⁰⁶⁰ D. de 31 de enero de 1933 aprueba el Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo en la Industria

¹⁰⁶¹ Ib. art. 208.

¹⁰⁶² Art. 60 del Decreto del Texto Refundido sobre accidentes de trabajo de 8 de octubre de 1932.

- El establecimiento de la obligación de los patronos, y de forma subsidiaria de los trabajadores, de notificar en el plazo de veinticuatro horas los accidentes de trabajo ocurridos en sus explotaciones.
- En caso de no hacerlo, o hacerlo fuera de plazo, serían sancionados con una multa, compatible con las sanciones derivadas de las responsabilidades penales o las indemnizaciones civiles.
- Se establece también la obligación de facilitar a los Inspectores del Trabajo cuantos datos e informaciones relacionados con los accidentes ocurridos soliciten.
- Dada la complejidad administrativa para la notificación de los accidentes de trabajo, no ha podido determinarse el origen de las actuaciones inspectoras en la investigación de estos. No obstante, la normativa considera obstrucción el hecho de dificultar la actuación de la inspección, pudiendo extenderse actas de obstrucción, incluso de obstrucción agravada en caso de reincidencia.

1.3.6.4. La normativa sobre accidentes de trabajo tras la Guerra Civil.

Las trágicas circunstancias políticas y sociales que sufrió nuestro país en las décadas siguientes originaron que la siguiente norma que se ocupó de forma sistemática de la cuestión fuese el D. de 22 de junio de 1956, por el que se aprueba el Texto refundido de la Legislación de Accidentes del Trabajo y Reglamento para su aplicación¹⁰⁶³, que nace con vocación de extender y uniformar tanto el campo de aplicación del seguro -industria, comercio, agricultura y sector pesquero¹⁰⁶⁴- como el sistema de protección, incluida la rehabilitación y recuperación de heridos, así como la consolidación de las instituciones de aseguramiento y garantía en el pago de las prestaciones, aunque en gran medida es heredera de los avances registrados durante el periodo republicano.

¹⁰⁶³ BOE núm. 197, de 15 de julio.

¹⁰⁶⁴ La protección del sector marítimo pesquero contaba con una normativa propia de orígenes remotos, manteniendo su propia entidad gestora.

En materia preventiva se mantiene la tendencia, heredada de las fábricas alemanas y la industria militar, de regular mediante Reglamentos y otras disposiciones generales los mecanismos de seguridad y las medidas de seguridad e higiene a implantar en las diferentes industrias, para lo que se contaba con un Gabinete de Experiencias y un Museo de los modelos y mecanismos ideados para prevenir los accidentes y realizar nuevos ensayos¹⁰⁶⁵.

Por lo que se refiere al papel de la Inspección del Trabajo, una vez conformado como Cuerpo Nacional, se le atribuye una competencia general en la aplicación de las disposiciones de la Ley, sin perjuicio de las atribuciones de la Caja General en cuanto al aseguramiento y al reconocimiento de incapacidades, y, en particular, en materia de seguridad e higiene¹⁰⁶⁶. Con ello, se contemplan tres instituciones con competencia para proponer sanciones: la Inspección del Trabajo, la Inspección Técnica de Previsión Social y la Caja Nacional del Seguro de Accidentes del Trabajo. La diferencia estriba en que las sanciones propuestas por la Inspección son impuestas por los Delegados Provinciales de Trabajo, mientras que las de los otros dos organismos lo son por el propio Ministerio.

El Reglamento de aplicación mantiene la orientación del Texto refundido desarrollando con gran profusión todos los medios de aseguramiento y sistema de protección de las personas accidentadas. En cuanto al procedimiento de notificación se introduce la novedad de que el parte ha de tramitarse dentro del plazo de veinticuatro horas a la entidad aseguradora, que la deberá cursar dentro de los tres días siguientes al Delegado de Trabajo directamente o a través de la alcaldía de la localidad donde el accidente se haya producido¹⁰⁶⁷.

Se establecen a continuación los datos que deben incluir los partes, incluidos los complementarios en caso de fallecimiento, de acuerdo con el formato que facilitarán gratuitamente las entidades aseguradoras.

Se entiende que son las Delegaciones de Trabajo, en las que se integra la Inspección del Trabajo, las encargadas de poner en conocimiento de las Jefaturas de la Inspección y, en su caso, cursar las órdenes de servicio para su investigación, reiterándose al efecto la obligación de facilitar a las

¹⁰⁶⁵ Arts. 10 y 11 del Texto Refundido.

¹⁰⁶⁶ Ib. Art. 43.

¹⁰⁶⁷ Art. 154, párrafo primero del Reglamento de Aplicación.

tres instituciones con capacidad inspectora "*cuantos datos o informaciones interesen en relación con los siniestros*"¹⁰⁶⁸.

Una de las finalidades perseguidas con la adopción de todas estas medidas era poner remedio a la escasa fiabilidad de la estadística de la siniestralidad laboral, muy cuestionada desde los comienzos de la normativa no solo por la limitación de los sectores asegurados sino por la certeza de la falta de registro de la mayor parte de los accidentes producidos¹⁰⁶⁹.

De las tres vertientes, la prestacional y restaurativa -asistencia sanitaria, garantía de reconocimiento y pago de las prestaciones por las diferentes contingencias, así como su recuperación y rehabilitación- se asegura con el progresivo desarrollo de las diferentes instituciones del sistema de la Seguridad Social.

En cuanto a los aspectos estadísticos -notificación y registro de los accidentes - la creación del INE y el desarrollo de órganos y aplicaciones estadísticas del Ministerio de Trabajo¹⁰⁷⁰-, proporcionan unos resultados armonizados en los países de la UE¹⁰⁷¹, aunque aún hoy se sigue manteniendo la tesis de que subsiste un subregistro de accidentes laborales y, sobre todo, de enfermedades profesionales¹⁰⁷².

El tercer aspecto a considerar es la notificación a la Inspección de Trabajo a efectos de la investigación de sus causas.

Entre los destinatarios de los partes de accidentes de trabajo, tanto con baja como sin ella, no figura la Inspección de Trabajo¹⁰⁷³, sino la Autoridad laboral a la

¹⁰⁶⁸ Ib. art. 154 párrafo segundo.

¹⁰⁶⁹ Galán García, A.: "El perfil de las víctimas: accidentes de trabajo en España 1900-2007". Seguridad y Medio Ambiente. Nº 116, págs. 14-24, (2009). ISSN: 1888-5438 p. 17.

¹⁰⁷⁰ Sistema Delt@ (Declaración Electrónica de Accidentes de Trabajo), Orden Tas/2926/2002, de 19 de noviembre por el que se establecen nuevos modelos para la notificación de los accidentes de trabajo y se posibilita su transmisión por procedimiento electrónico. BOE núm. 279, de 21 de noviembre.

¹⁰⁷¹ En 1990 se inició el Proyecto de Estadísticas Europeas de Accidentes de Trabajo

¹⁰⁷² Informe sobre la siniestralidad en España. CC.OO. Istatas.

¹⁰⁷³ Art. 1.º 2 a) y b) de la O. de 16 de diciembre de 1987, por la que se establecen nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo y se dan instrucciones para su cumplimentación y tramitación. BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1987.

que debe remitirse la documentación justificativa en el plazo de diez días. Ésta dará traslado de la misma a la Unidad Provincial de la Inspección de Trabajo¹⁰⁷⁴, aunque no se indica el plazo para hacerlo, con la excepción de los accidentes de trabajo mortales o considerados como graves o muy graves o que afecten a más de cuatro trabajadores, supuestos en los que el empresario deberá comunicarlo a la Autoridad laboral en el plazo máximo de veinticuatro horas, y ésta *"dará traslado de la comunicación a la correspondiente Unidad Provincial de la inspección de Trabajo y Seguridad Social a fin de que preceptivamente practique la consiguiente información en la Empresa sobre la forma en que ha ocurrido o el accidente, causas del mismo y circunstancias que en él concurran"*¹⁰⁷⁵. Tampoco se señala plazo ni para el traslado de la comunicación a la Inspección ni para la práctica de la información, en contra de lo que se disponía en la Orden de 13 de octubre de 1967, que establecía: *"la Delegación Provincial de Trabajo competente, de forma preceptiva, dispondrá que se practique por la Inspección de Trabajo **inmediatamente** la consiguiente información en la Empresa sobre la forma en que ha ocurrido el accidente, causas del mismo y las circunstancias que en él concurran"*¹⁰⁷⁶. En el resto de los casos, es decir, cuando no se trate de accidentes mortales o muy graves la fecha de llevar a cabo la actuación tiene carácter discrecional.

La primera de las Leyes Ordenadoras del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social¹⁰⁷⁷, al contrario de lo que ocurre en la segunda, no relaciona entre las funciones inspectoras la *"investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales"*¹⁰⁷⁸, si bien consolida las antiguas competencias para proponer un incremento en las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene, así como formular propuestas de incremento o

¹⁰⁷⁴ Art. 5.º de la misma Orden.

¹⁰⁷⁵ Ib. art. 6.º.

¹⁰⁷⁶ Art. 21. 3. de la Orden de 13 de octubre de 1967, por la que se establecen normas para la aplicación y desarrollo de la prestación por incapacidad laboral transitoria en el Régimen general de la Seguridad Social. BOE núm. 264, de 4 de noviembre.

¹⁰⁷⁷ Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 274, de 15 de noviembre de 1997.

¹⁰⁷⁸ Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. BOE núm. 174, de 22 de julio de 2015 art. 12.2º.

reducción en las primas de aseguramiento de las contingencias profesionales en función del comportamiento empresarial en materia preventiva¹⁰⁷⁹.

1.3.6.5. La notificación de accidentes de trabajo a la autoridad laboral.

Las innovaciones más significativas en esta materia se producen no tanto en las competencias de la Inspección, sino en el procedimiento para la notificación e investigación de los accidentes de trabajo. El desarrollo de las previsiones constitucionales en materia legislación laboral, al atribuir *"su ejecución a los órganos de las Comunidades Autónomas"*¹⁰⁸⁰, tuvo como consecuencia que los respectivos Estatutos de Autonomía incluyesen entre sus competencias las relativas a la gestión del área de prevención de riesgos laborales, siendo reconocidas como la autoridad laboral con competencia sancionadora en la materia y a la que debían dirigirse las notificaciones relativas a los accidentes de trabajo.

Una transformación no menor se produce con la transposición de la normativa comunitaria en materia de seguridad y salud laborales, la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales¹⁰⁸¹, que modifica sustancialmente el marco conceptual anterior. En dicha norma, la promoción de la seguridad y salud laborales se concibe como un sistema integrado, compuesto por principios, agentes, actividades y medidas¹⁰⁸².

Entre los agentes figuran las Administraciones públicas -tanto la Administración General del Estado como las Autonómicas- a quienes se les encomiendan funciones de promoción y asesoramiento, vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención y sanción de las infracciones.

Dentro de la función de vigilancia y control de la normativa de prevención, la Ley atribuye a la Inspección de Trabajo la función de *"informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en*

¹⁰⁷⁹ Ib. art. 7º, 8 y 9.

¹⁰⁸⁰ Constitución Española, de 27 de diciembre de 1978, BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978. art. 149.7

¹⁰⁸¹ BOE núm. 269, de 10 de noviembre de 1995.

¹⁰⁸² Art. 2.1 de la Ley de Prevención.

*las que concurran dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal*¹⁰⁸³, exigiendo la propia norma la coordinación de las diferentes Administraciones competentes para entre otras la investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales¹⁰⁸⁴.

En este contexto, la Dirección General de la ITSS era consciente de que "para poder informar *con la precisión y el rigor exigibles se considera absolutamente imprescindible que la Inspección de Trabajo tenga conocimiento y pueda personarse en el plazo más breve posible, de forma que pueda observar las circunstancias en que el accidente se produjo y determinar con la mayor precisión sus causas, antes de que se modifiquen, anulen o se hagan desaparecer factores determinantes del mismo o de las circunstancias concurrentes, con lo que no sólo se dificulta la adopción de medidas dirigidas a garantizar los derechos de los interesados, y, en particular, de los perjudicados por el accidente, sino que, dada la notoriedad que suelen alcanzar en los medios de comunicación social, la imagen de la propia Inspección resulta afectada*"¹⁰⁸⁵.

Para poder conseguir estos objetivos era necesario organizar un servicio de guardias permanente, en consonancia con la posibilidad y capacidad de la Inspección, reconocida desde sus orígenes y convertida en uno de sus rasgos identitarios, de visitar los centros de trabajo "a cualquier hora del día o de la noche"¹⁰⁸⁶, susceptible de actuar durante las veinticuatro horas de los 365 días del año.

El establecimiento del servicio de guardias debía conseguir dos objetivos: disponer de procedimiento y medios técnicos para que se tuviese una información rápida y fiable de los accidentes objeto de inspección, y,

¹⁰⁸³ Ib. art.9. 1.d)

¹⁰⁸⁴ Ib. art. 11.

¹⁰⁸⁵ Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Instrucción 3/2006, de 24 de febrero, sobre organización y retribución del servicio de guardias tanto ordinarias como durante los fines de semana y festivos, para investigación de accidentes mortales o de especial gravedad y trascendencia.

¹⁰⁸⁶ Art. 12.1.(a) del Convenio sobre la Inspección del Trabajo 1947.OIT C.81. Art. 13.1 de la Ley 23/2015. De 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

en segundo lugar, facilitar el desplazamiento y presencia inmediata del personal inspector¹⁰⁸⁷.

1.3.6.6. Supuestos y modalidades.

Para ello fue necesario adoptar diversas medidas para hacerlo viable. En primer lugar, determinar los siniestros que motivaban la actuación. Se incluyeron los accidentes de trabajo con resultado de muerte del trabajador, salvo los fallecimientos por causas no traumáticas, o aquellos, como los producidos "in itinere", que careciesen de relación directa con la actividad productiva de la empresa.

También se consideró que debían ser objeto de investigación con el sistema de guardias otros accidentes de trabajo que por sus características -varios trabajadores afectados, lesiones extremadamente graves o dañinas, posibilidad de repetición de no adoptarse medidas cautelares- o que por sus circunstancias alcanzasen eco y repercusión ante la opinión pública.

La prestación del servicio tenía incidencia tanto en la jornada de trabajo como en la zona de actuación, ya que podía producirse tanto en un horario, incluso nocturno, no comprendido dentro de la jornada de trabajo habitual, como en cualquier ubicación dentro de la provincia, y excepcionalmente fuera de ella, es decir, fuera de la zona geográfica asignada.

Para conjugar los distintos intereses en juego y facilitar su realización, se establecieron dos modalidades de prestación: "presencia localizada", una especie de servicio de "imaginaria", compatible con la realización de actividades que no dificultasen la puesta a disposición inmediata, y la "intervención", que implicaba el desplazamiento realizado a cargo y por los propios medios del actuante¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁷ Se estimó en una hora el tiempo razonable para el desplazamiento hasta el lugar del siniestro. Instrucción Cuarta. 4.

¹⁰⁸⁸ La negociación con la Dirección General de Costes de Personal del Ministerio de Hacienda transcurrió en esta ocasión por unos cauces rápidos, consiguiéndose una financiación suficiente desde el inicio.

Esto planteaba de forma directa la necesidad de retribuir la prestación de estos servicios. Las guardias prestadas durante los días laborables no originaban ningún tipo de retribución, mientras que las realizadas durante los fines de semana y festivo eran retribuidas con una cantidad a tanto alzado, adecuada al grupo en que se hallaban encuadradas las diferentes Inspecciones provinciales, en consideración a las posibilidades estadísticas de intervención.

Esta situación fue modificada en la Instrucción 8/2007¹⁰⁸⁹, que sustituyó a la anterior, que incluyó nuevas situaciones que debían ser retribuidas, como las intervenciones realizadas en los días laborables dentro del horario nocturno -entre las 22 y las 6 horas- y las que, aún iniciadas antes del inicio del horario nocturno, se prolongasen durante al menos tres horas del horario nocturno, que verían incrementada su retribución en un 40 por 100.

Idéntico incremento se aplicaría a las intervenciones realizadas en fin de semana o festivo, sobre la base fijadas para las "presencias localizadas" en fines de semana y festivos.

Por otra parte, se compensaría el gasto derivado de la utilización de vehículo propio según kilometraje, o factura del transporte público utilizado.

La implantación de las guardias se hizo de forma progresiva, como consecuencia del procedimiento requerido para su puesta en marcha, que se detallará más adelante, y sobre la base de la voluntariedad. Cuando se generalizó y se acordó su realización en las respectivas Comisiones Territoriales adquirieron carácter obligatorio¹⁰⁹⁰, y, aunque, estaban previstas exclusiones o limitaciones por razones subjetivas¹⁰⁹¹, su no realización tendría un impacto negativo en

¹⁰⁸⁹ Instrucción 8/2007, de 30 de julio, sobre organización y retribución del servicio de guardias tanto ordinarias como durante los fines de semana y festivos, para investigación de accidentes mortales o de especial gravedad y trascendencia.

¹⁰⁹⁰ Ib. Instrucción Novena.

¹⁰⁹¹ Ib. Instrucción Cuarta. 3.

el devengo del complemento de productividad por objetivos del Sistema de la Inspección¹⁰⁹².

La evolución del programa, una vez implantado en todas las CC.AA., fue la siguiente: en 2008, se realizaron un total de 5.311 guardias de fines de semana, con 28 salidas¹⁰⁹³. En 2009, el número de guardias ascendió a 5.579 y el número de salidas, 40¹⁰⁹⁴. En 2010, las guardias efectuadas ascendieron a 5.653 y el número de salidas a 39¹⁰⁹⁵. En 2011, año que se produjo la modificación de la Instrucción sobre organización y retribución del servicio de guardia, los resultados fueron los siguientes: 5.624 guardias y 34 salidas.

Los datos anteriores muestran que el servicio de guardias se hallaba consolidado en los últimos años indicados, es decir, ya que tanto el número de guardias efectuadas como el número de salidas para el conjunto del Estado rondaba entre 30 y 40 al año para una plantilla de inspectores de trabajo de más de 800 efectivos, si bien su distribución era irregular, pues en la mayor parte de las provincias no se registraba ninguna salida; y otras, como Madrid, suponían más de un tercio del total.

1.3.6.7. Colaboración con las autoridades laborales autonómicas.

De forma simultánea a la adopción de medidas internas para la rápida visita a los lugares donde se había producido un accidente, era necesario resolver otra cuestión clave: cómo tener noticia inmediata y fiable del hecho y de sus circunstancias.

Como es sabido, los accidentes de trabajo habían de ser notificados a la Autoridad laboral autonómica, de la que en aquel momento dependía funcional, aunque no orgánicamente, la Inspección. Los órganos de colaboración

¹⁰⁹² Esta disposición, recurrida por el Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, fue declarada no ajustada a derecho y anulada en virtud de la Sentencia nº 274, de 21 de marzo de 1911, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, y fue sustituida por la Instrucción 5/2011 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁰⁹³ Informe anual de la ITSS de 2008, pp. 26 a 28

¹⁰⁹⁴ Informe anual de la ITSS de 2009, pp. 19 y 20

¹⁰⁹⁵ Informe anual de la ITSS, pp. 26 y 27.

entre ambas instituciones eran las Comisiones Territoriales u órganos paritarios, y los interlocutores ordinarios por parte de la Inspección eran los directores territoriales, a quienes se les encomienda la organización del Servicio de guardias.

Por ello la Instrucción 8/2007 dispone que *"deberá establecerse entre la Dirección Territorial y la Autoridad Laboral el sistema de alerta, identificación del incidente y un responsable coordinador que evalúe y seleccione adecuadamente el accidente en términos de relevancia para la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*¹⁰⁹⁶, en la Comunidad Autónoma de que se trate.

En todo caso, se establecen unos requisitos en la notificación para que el inspector responsable pueda adoptar la decisión correspondiente: *"fecha y hora de recepción, nombre y dirección de la empresa, lugar del accidente, persona y teléfono desde el que se notifica, tipo de accidente, primeras consecuencias del mismo, número de afectados y severidad de los daños"*¹⁰⁹⁷.

La colaboración con la Autoridad laboral autonómica no se limita exclusivamente a facilitar la noticia sobre el hecho, incluyendo cuando era necesario dispositivos telefónicos, sino que extiende a la coordinación con los técnicos de prevención de la Comunidad Autónoma, si existía un servicio de guardia análogo, y estaba acordado en la Conferencia Territorial, *"a fin de realizar la actuación de forma conjunta"*¹⁰⁹⁸.

1.3.6.8. Cooperación institucional.

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) propugnaba *"la intensificación de la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo (servicios de emergencia y seguridad, Inspección de Trabajo y*

¹⁰⁹⁶ Instrucción 8/2007, de 30 de julio, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre organización y retribución del servicio de guardias tanto ordinarias, como durante los fines de semana y festivos, para investigación de accidentes mortales o de especial gravedad y trascendencia. Instrucción Quinta. Recepción del aviso y actuación. 1.

¹⁰⁹⁷ Ib. Instrucción Quinta. Recepción del aviso y actuación. 2.

¹⁰⁹⁸ Ib. Instrucción Quinta. Recepción del aviso y actuación.3.

*Seguridad Social, órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia, Fiscalía y órganos jurisdiccionales, etc.), mediante el establecimiento de acuerdos y protocolos comunes...En particular, se intensificarán los mecanismos de coordinación entre la Fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollen de forma eficaz y ordenada*¹⁰⁹⁹.

Por su parte el Consejo General del Poder Judicial había elaborado unas conclusiones en relación con la siniestralidad laboral, entre las que destacaba la necesidad de la coordinación de todos los intervinientes en el diagnóstico e investigación de los accidentes de trabajo, así como la necesidad de intervención inmediata a la producción del accidente por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En esta coyuntura, se formalizó el 19 de septiembre de 2007 un protocolo de colaboración para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias¹¹⁰⁰. Formaban parte del mismo el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía general del Estado, siendo una de sus pretensiones, de ahí la denominación de acuerdo marco, que sirviese de referencia para suscribir convenios específicos en las distintas Comunidades Autónomas.

En dicho acuerdo se establece que *"en la fase de recogida de pruebas parece fundamental la colaboración plena entre la Policía Judicial y la Inspección de Trabajo por ser complementarios sus distintos ámbitos de especialización"*¹¹⁰¹, de forma, que producido un accidente, la Policía Judicial deberá poner en conocimiento del Juzgado de Instrucción, del Ministerio Fiscal y de la Inspección de Trabajo los hechos acaecidos, ya que *"la pronta intervención de la Inspección de Trabajo en el lugar de los hechos y su colaboración técnica*

¹⁰⁹⁹ Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) Medida 8.3.

¹¹⁰⁰ Protocolo Marco de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía general del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias.

¹¹⁰¹ Ib. p. 10

*con la Policía Judicial son fundamentales para complementar la investigación y obtener las correspondientes actas de infracción*¹¹⁰².

Como Anexo al mismo figuraba un protocolo de actuación para la indagación de los delitos de riesgo, supuestos que daban lugar a la extensión de actas por infracciones graves o muy graves, y que al no haberse producido un resultado lesivo, la Administración de Justicia sólo podía tener conocimiento, salvo denuncia, a través de la Inspección de Trabajo, la cual remitirá de oficio o a solicitud del Ministerio Fiscal las correspondientes actas de infracción o informes de investigación así como *"la colaboración y apoyo técnico...para esclarecer el alcance de las conductas cuya investigación sea necesaria y aclarar aquellos términos o conceptos que por su contenido técnico resulte difícilmente comprensible para una persona ajena a la actividad en cuestión"*¹¹⁰³.

El 13 de octubre de 2023 se firmó un nuevo Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, y el Ministerio de Trabajo y Economía Social para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, y para la toma de conciencia social de este problema¹¹⁰⁴. El nuevo convenio coincide con el de 2007, tanto en su finalidad como en su instrumentación, al incluir los mismos tres anexos, similares en cuanto a su redacción y contenido, a los del convenio anterior.

1.3.6.9. Comparecencia de los funcionarios de la ITSS ante Juzgados y Tribunales como peritos-testigos.

Con cierta frecuencia, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social son convocados por los Juzgados de lo Penal para declarar en las vistas en calidad de testigos-peritos.

¹¹⁰² Ib. p.13

¹¹⁰³ Ib. p. 17

¹¹⁰⁴ Publicado por Resolución de 20 de enero de 2023 de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. BOE núm. 23, del 27 de enero.

Aunque la figura del testigo perito no está regulada como tal en la Ley de Enjuiciamiento Criminal¹¹⁰⁵, sí lo hace en cambio la Ley de Enjuiciamiento Civil¹¹⁰⁶, cuya actuación está descrita de la forma siguiente: *“Cuando el testigo posea conocimientos científicos, técnicos, artísticos o prácticos sobre la materia a que se refieran los hechos del interrogatorio, el tribunal admitirá las manifestaciones que en virtud de dichos conocimientos agregue el testigo a sus respuestas sobre los hechos”*¹¹⁰⁷.

La jurisprudencia ha perfilado esta figura como la persona que ha tenido conocimiento de los hechos por haberlos presenciado o percibido de forma directa o inmediata y posee una cualificación técnica que le permite interpretar de forma correcta lo sucedido¹¹⁰⁸.

Aunque suele resultar muy infrecuente que los inspectores de trabajo sean testigos presenciales de la ocurrencia de un accidente de trabajo, la investigación del mismo no se limita a un mero relato de los hechos, derivado de la observación física y directa de lo sucedido, sino a un análisis lo más completo posible de las causas y circunstancias concurrentes en el mismo, tanto de carácter objetivo, (como estado de las máquinas o instalaciones causantes del siniestro), como subjetivo (características personales y profesionales del accidentado, formación e información recibidas en materia preventiva, ya que como se ha indicado más arriba, la prevención de riesgos laborales está concebido como un sistema que debe integrarse en la gestión de la empresa).

Por ello, la rápida presencia de la Inspección de Trabajo en el lugar del siniestro posibilita tener una visión lo más exacta posible del escenario donde se produjo el accidente sin que lleguen a modificarse los elementos intervinientes en el mismo, así como recoger las primeras declaraciones de los testigos presenciales sin influencia de terceros, hasta el punto de que los informes y actas extendidas por la Inspección de Trabajo representan en muchos de los procesos penales derivados de accidentes de trabajo una de las principales pruebas de cargo contra los sujetos responsables.

¹¹⁰⁵ RD de 14 de septiembre de 1882, por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Gaeta de Madrid núm. 260, de 17 de septiembre de 1882.

¹¹⁰⁶ Ley 1/2000, de 7 de enero, BOE núm. 7, de 8 de enero de 2000.

¹¹⁰⁷ Art. 370.4, de la citada Ley de Enjuiciamiento Civil.

¹¹⁰⁸ Ghiurgia Gruita, D. El testigo-perito en el proceso penal: algunas reflexiones. La ley penal: revista de derecho penal, procesal y penitenciario, ISSN 1697-5758, Nº. 170, 2024

Conclusión.

La reacción política por la demora en girar visita de inspección a un centro de trabajo en el que como consecuencia de la explosión de una caldera falleció un trabajador y resultaron heridos otros cinco, dio lugar a una reacción, comparable a las producidas en el pasado, para articular un mecanismo de visitas rápidas y a establecer la colaboración y cooperación de múltiples instancias implicadas en incrementar la protección de los trabajadores y asegurar la exigencia de responsabilidades a los sujetos responsables.

1.3.7. La proyección europea de la ITSS: el SLIC.

1.3.7.1. Introducción.

El ingreso de España en la Unión Europea en enero de 1986 representó para la Inspección española de Trabajo y Seguridad Social un cambio fundamental en su participación en la dimensión internacional. Hasta ese momento carecía de iniciativa propia, y sus intervenciones se circunscribían a la participación en las Conferencias o grupos de trabajo de la OIT, en condición de expertos en determinadas materias o de integrantes de la representación gubernamental.

Dentro de este ámbito, y bajo el paraguas de la colaboración con la OIT, el foco estaba centrado en los países iberoamericanos, en los que, bajo la supervisión de la Oficina de Relaciones Internacionales (ORSI) del Departamento, personal de la Inspección participaba de forma habitual en condición de expertos en actividades de asesoramiento y formación en materia laboral, particularmente en programas de organización e inspección laborales.

En el ámbito europeo la cuestión de la seguridad y salud de los trabajadores era una cuestión prioritaria tanto para las instituciones comunitarias como para las Administraciones nacionales.

El primer organismo relacionado con esta materia fue la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo. Creada en 1975¹¹⁰⁹, con sede en Dublín, se trata de un organismo comunitario autónomo -agencia- con la misión de *"contribuir al establecimiento de mejores condiciones de vida y de trabajo, mediante medidas tendentes a desarrollar y difundir los conocimientos adecuados para coadyuvar a esta evolución"*¹¹¹⁰.

Dada su composición tripartita, la designación de la representación gubernamental, una vez incorporado nuestro país a la CEE, recayó inicialmente en un inspector de trabajo, por entender que era un perfil adecuado para abordar algunas las cuestiones que se consideraron prioritarias, como la organización del trabajo y, en especial, las características de los puestos de trabajo y los problemas específicos de determinadas categorías de trabajadores.

La creación de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo creada en 1994, con sede en Bilbao y operativa desde finales de 1996, hizo que la Fundación de Dublín se centrara más en el campo de la investigación sobre los cambios en el medio de vida y medioambientales, por lo que se consideró que el representante gubernamental procediese del ámbito académico, en tanto que para la representación gubernamental en la Agencia de Bilbao se optó por funcionarios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aunque este hecho no impidió que se mantuviese la colaboración con ambas instituciones.

En el ámbito estricto de la actuación inspectora, funcionaba desde 1982 un grupo informal de responsables nacionales de las inspecciones de Trabajo. De los diez países miembros que formaban parte de la CE, siete de ellos pertenecían al espacio centro y noreuropeo, frente solamente a tres mediterráneos, lo que claramente sesgaba la orientación del grupo hacia un enfoque de la actuación inspectora limitado estrictamente a las cuestiones de seguridad y salud laborales.

¹¹⁰⁹ Reglamento (CEE) N° 1365/75, del Consejo, de 26 de mayo de 1975, relativo a la creación de una Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. DOCE N° L 139/1 de 30 de mayo. En 2018 mediante el Reglamento (UE) 2019/227, de 16 de enero, se produjo su refundación y el cambio de nombre -EUROFOUND- DOUE, n° 30, de 31 de enero de 2019.

¹¹¹⁰ Ib. art. 2. 1.

Este enfoque chirriaba con el planteamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española, cuya actuación en materia preventiva no era la predominante y se regía por una normativa en la materia claramente desfasada¹¹¹¹.

1.3.7.2. La creación del SLIC.

En una Comunicación de la Comisión de 1994 sobre su programa en el ámbito de la seguridad, la higiene y la salud en el lugar de trabajo (1996-2000), se propone dar carácter oficial al Grupo de inspectores de trabajo superiores, dada la importancia que se atribuye tanto a la aplicación correcta por parte de los Estados miembros de la legislación comunitaria como a la definición de principios comunes de la inspección del trabajo en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo ¹¹¹², al ser competencia de las inspecciones nacionales *"la identificación, el análisis y la resolución de los problemas prácticos vinculados a la puesta en marcha y al control de la aplicación del Derecho derivado comunitario en materia de salud y seguridad en el lugar de trabajo"*¹¹¹³, decisión que se formaliza en 1995 con la constitución del "Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo" (CARIT), habitualmente denominado con el acrónimo SLIC, *Senior Labour Inspectors Committee* por sus siglas en inglés.

El SLIC es un órgano asesor de la Comisión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo, creado mediante Decisión 95/319 de 12 de julio de 1995, de la Comisión Europea, aunque, como se ha señalado antes, un grupo de funcionarios de alto nivel de las inspecciones de trabajo europeas venía operando de forma informal desde 1982, formado por las Inspecciones de Trabajo de los Estados

¹¹¹¹ La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobada por O. de 9 de marzo de 1971 BOE núm. 64, de 16 de marzo, se mantuvo en vigor hasta que fue progresivamente sustituida por los Reglamentos de trasposición de las Directivas de desarrollo de la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, Directiva Marco DO L183 de 29.6.1989.

¹¹¹² Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión relativa a un programa comunitario en materia de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000) y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa de medidas no legislativas para mejorar la salud y la seguridad en el trabajo. 2.2.5. D.O. C 039 de 12/02/1996.

¹¹¹³ Decisión de la Comisión, de 12 de julio de 1995, por la que se crea un Comité de altos responsables de la inspección de trabajo. DOCE» núm. 188, de 9 de agosto. Considerando 7.

Miembros, para temas relacionados con el cumplimiento de la normativa de la Unión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo.

A través del SLIC, las Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros también pueden proponer a la Comisión Europea, iniciativas que favorezcan la aplicación efectiva y equivalente de la legislación de la UE en la materia.

Sus objetivos son:

- a. Definir los principios comunes de la inspección del trabajo en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo y elaborar métodos de evaluación de los sistemas nacionales de inspección en relación con esos principios.
- b. Promover un mejor conocimiento y comprensión mutua de los diferentes marcos jurídicos, sistemas, métodos y prácticas nacionales de inspección de la seguridad y la salud en el trabajo.
- c. Intercambiar información entre los servicios nacionales de inspección del trabajo sobre sus experiencias.
- d. Promover un programa de intercambio de inspectores de trabajo y la creación de programas de formación de inspectores.
- e. Desarrollar un sistema fiable y eficaz de intercambio rápido de información entre las inspecciones del trabajo sobre cuestiones de salud y seguridad.
- f. Establecer una cooperación con las inspecciones de trabajo de fuera de la UE, y
- g. Estudiar el posible impacto de otras políticas comunitarias en las actividades de inspección relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo y las condiciones de trabajo.

Cada Estado miembro designa un representante titular y un miembro suplente en el Comité, cuyo nombramiento publica la Comisión. La Comisión también preside el SLIC y asume la secretaría.

El SLIC cuenta también, como veremos más adelante, con un sistema de comunicación denominado KSS, que facilita la realización de consultas o el envío

de alertas en cuestiones de seguridad y salud laboral. Por otra parte, el SLIC impulsa campañas europeas de inspección sobre riesgos laborales o sectores concretos, previamente acordados en Pleno. La ejecución del programa de trabajo da lugar a la formación de grupos de trabajo especializados por materias: Máquinas, Riesgos Biológicos, Riesgos Emergentes, Campaña SLIC, etc.

El SLIC funciona en Pleno y en grupos de trabajo. Se celebran dos reuniones anuales del pleno, cada una en el Estado que ostenta la Presidencia semestral de la UE. A su vez, cada reunión está dividida en dos días: Un primer día dedicado al Pleno, en el que sólo asisten los integrantes del SLIC (Comisión Europea y miembros designados), junto con algunos invitados (OIT, OSHA, ELA...). En el Pleno se adoptan las decisiones concernientes al Comité. Después, un segundo día, de carácter temático, se dedica a organizar una jornada temática sobre un asunto de interés común que ha sido decidido en un Pleno anterior.

La intervención de la ITSS en el SLIC no había sido especialmente relevante durante la década de los años noventa a pesar de haber ejercido la presidencia rotatoria en 1995. Solamente con ocasión de la presidencia de 2002 se comienza a prestar un mayor interés y se intensifica la presencia de representantes de la ITSS, tanto en las campañas de actuación como en las visitas de inspección a los países miembros, aunque la intermitencia en la asistencia de los máximos responsables de la Inspección a los plenarios del Comité, hacía que la representación española careciese de iniciativa y capacidad para asumir compromisos.

Dada la concepción tan estricta de la seguridad y salud laborales, imperante tanto en Alemania, como en el Reino Unido y los países nórdicos, existían una serie de grupos de trabajo permanentes centrados en la seguridad de equipos de trabajo (MACHEX), riesgos derivados de la utilización de productos o sustancias peligrosas (CHEMEX), que representaban el núcleo central del trabajo del SLIC.

Desde la aprobación de la Directiva Marco¹¹¹⁴ y sus directivas sectoriales de desarrollo, los países miembros no solamente tuvieron que transponerlas al derecho interno sino acreditar que se estaba exigiendo su aplicación en niveles

¹¹¹⁴ Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. DOCE» núm. 183, de 29 de junio de 1989.

similares, por lo que un tema recurrente en la preocupación del SLIC era el análisis y verificación del proceso para asegurar su cumplimiento. Por ello se creó un grupo de trabajo permanente, denominado "*enforcement*" -aplicación o cumplimiento coactivos-, y numerosas campañas que debían desarrollarse de acuerdo con procedimientos o protocolos comunes y que eran objeto de informes nacionales, redactados según pautas y en plazos acordados.

Por otra parte, la dinámica de funcionamiento del SLIC se hallaba muy consolidada. La estructura, ya señalamos antes, estaba conformada por reuniones semestrales, de dos días de duración, dedicándose el primero a la reunión formal del SLIC, presidida por el representante de la Comisión, con un formato similar a los consejos de dirección o administración de los organismos análogos de la UC, como la Fundación de Dublín o la Agencia de Bilbao, y en la que se adoptaban las decisiones sobre el programa de trabajo y composición y funcionamiento de los distintos grupos temáticos.

La segunda jornada, denominada "Día temático", encabezada por el país que ocupaba la presidencia rotatoria del Consejo, era la vía para tratar nuevos enfoques o temas, y discurría por una vertiente menos administrativista y más teórica o doctrinal, al permitir la intervención de personas ajenas al SLIC e incluso al mundo de la inspección de trabajo, así como de otras organizaciones como la OIT o la Agencia Europea de Seguridad y Salud.

La conclusión de esta jornada era el establecimiento, previa aprobación por el SLIC, tanto de las campañas como de los programas de actuación en el que participaban las inspecciones de varios estados miembros. Al versar la mayoría de las campañas sobre materias, cuya competencia en España correspondía a las Comunidades Autónomas, éstas solicitaron formar parte de la representación española, con objeto no solamente de contar con una información de primera mano de poder intervenir sobre las materias seleccionadas para las campañas. Desde ese momento, la representación española estaba conformada por el titular de la Dirección General-Autoridad Central de la ITSS, y por el director general de Trabajo de la Comunidad Autónoma al que correspondiese por turno.

Coincidiendo con la conmemoración del primer centenario de la ITSS, el Informe o Memoria Anual dedica por primera vez un apartado específico a las actividades internacionales de la Dirección General -Autoridad Central de la Inspección, en el que se indica la presencia de la inspección española en nueve grupos de trabajo: tres, temáticos: amianto, estrategia comunitaria

200-2011, y manipulación manual de cargas; cuatro, de problemática interna: principios comunes, vigilancia y cumplimiento de la normativa (“enforcement”), indicadores de eficacia y prevención de la violencia contra los inspectores de trabajo¹¹¹⁵; y dos, operativos: evaluación de las Inspecciones de Trabajo de Italia y Grecia. Esta última misión, bajo la presidencia y apoyo administrativo de la ITSS.

A una mayor influencia de la ITSS española en el SLIC contribuyó no solamente el hecho de que el representante de la Comisión tuviese nacionalidad española, sino que, posteriormente dos inspectores de trabajo españoles ocupasen la secretaría del Comité¹¹¹⁶.

A partir de 2007 y de forma interrumpida los Informes Anuales reflejan como primer punto de las actividades de la Dirección General las actividades adicionales, que incluyen tanto las realizadas en relación con el SLIC, la participación en los programas de hermanamientos con los países candidatos al ingreso en la UE y la colaboración bilateral con los países con los que se formalizan convenios como Portugal, Rumania, o reuniones periódicas e intercambio de inspectores, como Francia e Italia.

1.3.7.3. Marco de actuación reforzado.

Existen algunos objetivos, compartidos con estos países, dirigidos a ampliar el estricto marco de actuación del SLIC. Con el robustecimiento del mercado interior, la creciente existencia de trabajadores desplazados hizo necesaria la articulación de un sistema de información rápido y fiable entre las distintas Inspecciones¹¹¹⁷, así como la existencia de un sistema de colaboración y ejecución de las sanciones en el ámbito social.

Por otra parte, se impuso la convicción de que las condiciones de trabajo -horario, régimen de jornada, turnicidad- tenían una gran incidencia tanto en la seguridad como en la salud de los trabajadores, por lo que una actuación inspectora que no contemplara aquellos aspectos era una actuación limitada e

¹¹¹⁵ Grupo creado a solicitud de Francia a causa del asesinato de dos inspectores de trabajo en la agricultura en septiembre de 2004.

¹¹¹⁶ Estos inspectores han sido Pablo Páramo Montero y Arsenio Fernández Rodríguez.

¹¹¹⁷ Para lo que, desde finales de 2007, la ITSS pasó a integrarse en la red de intercambio rápido de información KSS – Knowledge Sharing Site-.

imperfecta, lo que venía a revalorizar los sistemas de Inspección con un enfoque más amplio o global, equilibrando el predominio del enfoque tradicional del SLIC y abriendo su campo de actuación a nuevas materias.

En la misma línea las Inspecciones de Trabajo de España e Italia acordaron proponer la creación de un grupo de trabajo, al que invitarían a formar parte a las Inspecciones de Francia, Alemania y Portugal, para que las propuestas comunitarias sobre la lucha contra el trabajo “negro” formasen parte de las materias y órganos de coordinación y cooperación entre Inspecciones de Trabajo de la UE.

Con ocasión de la presidencia española durante el primer semestre de 2010, en la que el día temático se dedicó a la problemática de la “Implementación de las Inspecciones de Trabajo en un contexto de creciente globalización”, se presentaron los resultados de un cuestionario sobre vigilancia y exigencia del cumplimiento de la legislación cuando estaban implicados otros Estados.

En la primera década del siglo XXI los retos para las inspecciones de Trabajo europeas habían ampliado el escenario tradicional, de forma que, como consecuencia del robustecimiento del mercado interior y de la globalización, era necesario diseñar nuevas estrategias e instrumentos para hacer más eficaces los sistemas de inspección, que debían vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa comunitaria no solo en el ámbito nacional sino también cuando las condiciones laborales, en particular las de seguridad y salud, pero no en menor medida las de protección económica y social, afectaban a trabajadores o a empresas que desarrollaban sus actividades económicas fuera de las fronteras nacionales con objeto de evitar las distorsiones que en el mercado interno podía provocar el “dumping” económico y social.

Entre las iniciativas adoptadas, en coordinación con distintos organismos -Comisión, Parlamento, e instituciones de la UE (Eurofound), merecen destacarse las siguientes:

- El proyecto del SLIC -KSS (Knowledge Sharing Site), plataforma de internet donde las Inspecciones pueden intercambiar de forma rápida y reservada informaciones útiles para su actuación. A través de un coordinador nacional se podía acceder a las “alertas” lanzadas por otros países en materia de seguridad y salud laborales, o a preguntas e informaciones relevantes sobre la materia.

- El proyecto ICENUW (Implementing Cooperation in a European Network against undeclared work»), cuyo objetivo era crear una red europea contra el trabajo “en negro” o economía sumergida, y
- El proyecto CIBELES (Convergence of Inspectorates Building a European Level Enforcement System), proyecto propuesto y liderado por la ITSS española, al que se sumaron las inspecciones de Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Hungría, Italia, Malta y Portugal, aprobado por el SLIC y financiado por el programa comunitario “Progress”. El proyecto se desarrolló a lo largo de 2010 y sus conclusiones y propuestas fueron presentadas en una conferencia de expertos celebrada en octubre de ese año en la Escuela de la Inspección.

El objetivo básico de este proyecto consistía en lograr la ejecución transfronteriza de sanciones, y la asistencia mutua respecto de los procedimientos de inspección y sanción por la comisión de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, mediante una mejora en el sistema de intercambio de información entre las Inspecciones de Trabajo europeas.

Estos dos últimos proyectos merecieron el reconocimiento del Parlamento Europeo en su Resolución de 14 de enero de 2014, sobre “Inspecciones laborales eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa”¹¹¹⁸. Serían objeto de implementación y tendrán continuidad en la década siguiente.

1.3.7.4. Participación del OEITSS.

Como se ha señalado anteriormente, en los últimos años, el OEITSS desempeña un papel activo en el SLIC, tanto en los Plenos, como en los Grupos de Trabajo internos. En la actualidad, forma parte de cinco de los nueve grupos de trabajo regulares del SLIC (Strategy, General Enforcement, Machex, Mobile workers y Campaña Europea del SLIC). Asimismo, la ITSS viene participando en los equipos formados por el SLIC para llevar a cabo evaluaciones periódicas de los sistemas nacionales de Inspección de Trabajo, así como en experiencias de intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre inspectores de los distintos Estados Miembros.

¹¹¹⁸ 2016/C 482/05. DOUE de 23 de diciembre de 2016, Visto núm. 33 y 34.

Un ejemplo reciente del establecimiento de criterios comunes para la actividad inspectora en todos los estados miembros de la UE, parte de la Comunicación de la Comisión Europea de 10 de enero de 2017 sobre "Trabajo más seguro y saludable para todos - Modernización de la legislación y las políticas de la UE de salud y seguridad en el trabajo", en la que estableció las orientaciones y principios de acción de los Estados Miembros sobre las políticas de seguridad y salud en el trabajo para los próximos años.

La Comisión encargó en esta Comunicación al Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC) la elaboración de un procedimiento para valorar la calidad de las evaluaciones y las medidas de gestión del riesgo con respecto a los riesgos psicosociales.

Además de esto, la Comisión también estimó en dicha Comunicación que las evaluaciones de riesgo tienen que llevarse a cabo teniendo en cuenta la diversidad y, por tanto, "las medidas de gestión del riesgo deben prestar atención a los riesgos específicos a los que están expuestos las mujeres, los hombres, los trabajadores jóvenes, los de más edad, los inmigrantes o las personas con discapacidad; esto exige diseñar medidas específicas de prevención y protección según las necesidades de tales grupos de trabajadores". Por este motivo, la Comisión dio otro mandato al SLIC para que formulase unos principios que ayudasen a los inspectores de trabajo a evaluar los riesgos teniendo en cuenta la diversidad.

Durante el año 2018 el Plenario del SLIC aprobó los "Principios de actuación para los inspectores de trabajo con respecto a la diversidad, en particular con respecto a la edad, el género y otras características demográficas" y la "Guía para valorar la calidad de las evaluaciones de riesgo y gestión de la prevención con respecto a la prevención de los riesgos psicosociales".

Como consecuencia de lo anterior, se hizo necesario adaptar, mediante el Criterio Técnico 104/2021 sobre actuaciones de la ITSS en riesgos psicosociales, el contenido de la Guía y los Principios del SLIC al marco legal vigente en España y las atribuciones y competencias de la ITSS española que no solo abarcan el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo sino también el relativo a las relaciones laborales y la seguridad social, que son materias igualmente afectadas por los riesgos psicosociales.

El Comité trabaja siguiendo las directrices de un Programa de Trabajo acordado en su Pleno y elabora un informe anual de sus actividades que la Comisión remite al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité Consultivo sobre Seguridad Higiene y Salud en el Trabajo. El vigente Programa de Trabajo del SLIC comprende el período 2021-2027.

2. La 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de ITSS.

2.1. Objetivos de la LOITSS/2015, de 21 de julio.

El preámbulo de la LOITSS/2015 señalaba que la LOITSS/97 consideró por vez primera a la ITSS como un "Sistema", es decir, como un conjunto organizado de principios legales, órganos, funcionarios y medios materiales. Y aunque dicha ley conjugaba con corrección los principios de unidad de función y actuación inspectora con los de especialización funcional y trabajo en equipo, al tiempo que incorporaba mecanismos útiles de participación y colaboración de todas las AA.PP., estatales y autonómicas, en el Sistema de Inspección, en el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de esta habían aparecido nuevos elementos que exigían la adopción de un nuevo marco normativo para la ITSS.

Esos nuevos elementos eran, de un lado que la prestación del servicio público de ITSS debía adecuarse a los cambios normativos habidos en el ordenamiento sociolaboral; de otro lado, la evolución en el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral en el territorio español, que se había sustanciado en el traspaso de la función pública inspectora a las CC.AA. de Cataluña (2010) y País Vasco (2011), lo que evidenciaba la necesidad de adaptar el modelo organizativo de la Inspección, para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. en la materia.

Finalmente, el preámbulo de la LOITSS/2015 consideraba que la ITSS había experimentado en los últimos años un notable proceso de modernización y tecnificación en su funcionamiento, de manera que las actuaciones desplegadas por la Inspección habían ganado en extensión y en profundidad. Mantener y consolidar el incremento de la efectividad de la ITSS requería reforzar institucionalmente la misma, integrando y ordenando mejor, dentro de este nuevo modelo organizativo, el funcionamiento de los servicios de Inspección, así como la articulación de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación entre todas las AAPP implicadas.

El preámbulo también precisaba que *"La ley establece un modelo de Inspección basado en una serie de principios ordenadores comunes, entre los que cabe destacar la búsqueda de la calidad y la eficiencia en la prestación del servicio a los ciudadanos, la concepción única e integral del Sistema y*

el principio de unidad de función y actuación inspectora. Al mismo tiempo, se avanza decididamente en la participación de todas las AA.PP. titulares de las competencias por razón de la materia objeto de la actividad inspectora, respetando con ello el sistema constitucional de distribución de competencias. El Sistema se integra no solo por las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, sino también por los órganos y las estructuras institucionales creadas para la coordinación de dichos órganos, entre las que se incluyen el Consorcio de la ITSS de Cataluña y el Consejo Vasco de ITSS."

Asimismo, la LOITSS/2015 crea el Organismo Estatal ITSS (OEITSS), como un organismo autónomo de los previstos en la LOFAGE/97, situando a los servicios de inspección en el ámbito de la Administración Institucional y permitiendo así la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia de la AGE o de las CC.AA., como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias.

El preámbulo de la LOITSS/2015 destaca del contenido de esta que, con el fin de consolidar y reforzar la presencia de las CC.AA. en el Sistema de Inspección, se instituye la Autoridad Autónoma de la ITSS, 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 territorio.

En el ámbito de las relaciones entre la AGE y las CC.AA., la LOITSS/2015 establece mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos, mediante la instauración de Comisiones Operativas Autonómicas de la ITSS, que se basan en la interlocución permanente en la esfera territorial entre la Inspección y las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación del orden social.

En todo caso, las nuevas fórmulas de cooperación que la ley prevé respetan los mecanismos de colaboración territorial, ya establecidos en los acuerdos con las CC.AA. sobre traspaso de funciones y servicios en materia de función pública inspectora.

El preámbulo de la LOITSS/2015, en fin, consideraba que este modelo organizativo compartido evitaría duplicidades, ineficiencias y sobrecostes y

serviría de marco de supervisión unificado de toda la normativa del orden social, plenamente compatible, por tanto, con el principio de unidad de mercado que propugnan la Constitución y los Tratados Constitutivos de la Unión Europea y que se había consolidado con la aprobación por las Cortes Generales de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado¹¹¹⁹.

2.2. Definición y objeto del Sistema de ITSS.

El art.1 de la LOITSS/2015 define al Sistema de ITSS señalando que está constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales, incluidos los informáticos, que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada, según lo establecido en la presente ley.

Respecto a la definición que estableció la LOITSS/97 se aprecian dos variaciones:

La primera es que hace referencia al personal, y no sólo a los funcionarios, lo que se considera lógico, suponiendo que también forman parte del Sistema personas cuya relación con la ITSS no es funcionarial sino de naturaleza laboral, como el personal técnico y de apoyo administrativo a que se refiere el art. 7, que durante la vigencia de la LOITSS/97 solo eran contemplados reglamentariamente en el art. 5 del ROFIT. En esta disposición se les atribuía las funciones de asistencia técnica y apoyo administrativo a la función inspectora.

Además del reconocimiento legal de su existencia como elemento constitutivo del sistema y no sólo reglamentario, la LOITSS/2015¹¹²⁰, señala que *“para el desempeño de la labor inspectora, a dicho personal se le podrá encomendar, en el ámbito de sus funciones, las de preparación de actuaciones, y otras auxiliares de apoyo y colaboración, en los términos que reglamentariamente se determinen”*.

La segunda variación, tiene que ver con la referencia a los medios materiales, que, según precisa la LOITSS/2015, incluye a los informáticos.

¹¹¹⁹ BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2013.

¹¹²⁰ Art. 7.2.

El ROFIT¹¹²¹ ya contenía una regulación sobre los medios materiales informáticos, y se refería a los recursos informáticos del sistema, que comprendía los sistemas lógicos y físicos necesarios, así como las conexiones informáticas y el sistema de comunicaciones entre la Autoridad Central y la organización territorial del sistema de inspección

La inclusión de esta referencia ahora en la propia Ley Ordenadora, dando una especial relevancia a los medios materiales informáticos como elementos constitutivos del Sistema, hay que suponer que guarda relación con el hecho de que la propia Ley establece que el principio de la concepción única e integral del sistema exige que se garantice el tratamiento de la información de dicho Sistema, la unidad e integración de la información, la interoperabilidad, la interconexión y el acceso a la misma a las distintas AA.PP. en función de las materias objeto de su competencia, en los términos establecidos en dicha ley y su normativa de desarrollo¹¹²². También precisa que el tratamiento de la información del Sistema debe realizarse a partir de una base de datos unitaria e integrada, que mantenga la homogeneidad de los datos y consolide, en el conjunto del Estado, la información aportada por los servicios de la ITSS, así como la que se derive de sus actuaciones¹¹²³.

Los principios de unidad de función y de acto también exigen que el personal del Sistema de ITSS pueda acceder a la información necesaria para el ejercicio de las funciones inspectoras, de los registros y bases de datos disponibles, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 y en los términos que se establezcan¹¹²⁴.

La LOITSS/2015 pone de manifiesto que: *“La mayor efectividad en las actuaciones inspectoras implica también la utilización de medios tecnológicos y de comunicaciones de los que ha de dotarse la Inspección, y la consideración de su papel como elemento de cohesión del Sistema, sin olvidar las debidas garantías de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, su adaptación a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal”*¹¹²⁵.

¹¹²¹ Art. 6.

¹¹²² Art.24.1.

¹¹²³ Ib.Art.24.2.

¹¹²⁴ Ib.Art.24.1 segundo párrafo.

¹¹²⁵ Ib.Preámbulo.

Por lo que se refiere al objeto de la ITSS, sigue considerando¹¹²⁶, como la LOITSS/97, que la misma es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias, y que dichas normas comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, pero añade a las anteriores, de manera explícita, las normas en materia de igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, que no figuraban en la LOITSS/97, aunque debían considerarse comprendidas en las normas laborales, de colocación y empleo.

Quizás la explicación nos la da también el preámbulo de la Ley¹¹²⁷, en el que se indica que: *“La ITSS, en cuanto servicio público encargado de la vigilancia y control de la normativa social, contribuye decisivamente a la preservación de los derechos de los trabajadores, que la legislación laboral consagra, y al sostenimiento del sistema de protección social, para lo que debe planificar adecuadamente su actividad de vigilancia y control, especialmente en aquellos ámbitos en los que existe una alta demanda de los ciudadanos, como son los relativos al régimen de contratación laboral, a 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...”*

2.2.1. Definición del sistema de ITSS. Principios ordenadores.

La LOITSS/2015¹¹²⁸, establece que el Sistema de ITSS se ordena, en su organización y funcionamiento, conforme a los siguientes principios, que agrupamos en relación con la identidad de contenido de estos, pero especificando el apartado ordinal que le asigna la Ley:

Principios organizativos del Sistema

¹¹²⁶ Ib.Art.1.

¹¹²⁷ Apartado II, párrafo segundo.

¹¹²⁸ Ib.Art.2.

b) Concepción única e integral del Sistema, garantizándose su funcionamiento cohesionado mediante la coordinación, cooperación y participación de las diferentes AA.PP.

Este principio ya se recogía en la anterior LOITSS/97, y se mantiene en la LOITSS/2015, si bien, como señala su preámbulo (apartado I), desde entonces se había producido una evolución en el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral en el territorio español, que se había sustanciado en el traspaso de la función pública inspectora a las CC.AA. del País Vasco y de Cataluña, lo que evidenciaba la necesidad de adaptar el modelo organizativo de la Inspección, para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. en la materia.

Por ello, señala el preámbulo (apartado II) *"la ley establece un modelo de Inspección basado en una serie de principios ordenadores comunes, entre los que cabe destacar la búsqueda de 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 inspectora. Al mismo tiempo, se avanza decididamente en la participación de todas las AA.PP. titulares de las competencias por razón de la materia objeto de la actividad inspectora, respetando con ello el sistema constitucional de distribución de competencias.*

Las nuevas fórmulas de cooperación que la Ley prevé que *"el Sistema se integra no solo por las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, sino también por los órganos y las estructuras institucionales creadas para la coordinación de dichos órganos, entre las que se incluyen el Consorcio de la ITSS de Cataluña y el Consejo Vasco de ITSS".*

Entre esas nuevas fórmulas, *"se crea el Organismo Estatal ITSS, como organismo autónomo de los previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la AGE, situando a los servicios de inspección en el ámbito de la Administración Institucional y permitiendo así la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia de la AGE o de las CC.AA., como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias."*

Una de las principales novedades de la Ley es que las CC.AA. participan en la dirección del Sistema de ITSS a través del Consejo Rector del OEITSS, nuevo órgano de dirección de éste en su estructura central.

Derivados del anterior principio de concepción única e integral del Sistema, se recogen también por la LOITSS/2015¹¹²⁹, los siguientes, que se encuentran estrechamente relacionados y vinculados:

e) Reserva de la función inspectora en el orden social a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en los términos previstos en esta ley.

Se mantiene la consideración de Nacionales a los Cuerpos de Inspección, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y al nuevo Cuerpo de Subinspectores Laborales, en el que se integran dos escalas, la de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, conformada por el anterior Cuerpo de Subinspectores, y otra nueva, la de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales.

Se justifica tal consideración por el preámbulo de la LOITSS/2015 *“con el objeto de evitar las disfunciones y pérdida de eficacia que generaría la actuación de distintos cuerpos de inspección en las mismas empresas y trabajadores, con la consiguiente pérdida de la visión general de la empresa, duplicidad de visitas, confusión respecto del cuerpo inspector al que corresponde actuar, posibles contradicciones en la interpretación de la norma o de la relación jurídica existente, demoras y demás disfunciones”*.

Sin embargo, la consideración de Cuerpo Nacional que se da al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social ya se estableció por la Ley 11/1994, de 19 de mayo¹¹³⁰, como vimos con anterioridad, cuyo art. 25 añadió una nueva disposición adicional tercera a la LISOS/88.

¹¹²⁹ Ib.Art.2.

¹¹³⁰ Modifica determinados artículos del ET y del texto articulado de la LPL/90 y de la LISOS/88. BOE núm. 122, de 23 de mayo de 1994.

Por su parte, la LOITSS/97¹¹³¹ reconoció el carácter de Cuerpo Nacional, a los efectos de los artículos 28 y 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico¹¹³², al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, y derogó la DA Tercera de la LISOS/88.

Y en el art. 3 de la LOITSS/97 se establecía que la función inspectora y los cometidos que implica, conforme a dicho precepto, sería desempeñada en su integridad por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, en los términos establecidos respecto de estos últimos en el artículo 8 de la propia LOITSS/97. Es decir, de alguna manera también implicaba una reserva de la función inspectora en el orden social para dichos Cuerpos. No obstante, no se consideraba que tuviera el carácter de principio ordenador de funcionamiento del Sistema, si bien se había incluido por la LOITSS/97 en el art. 2 dentro de sus Disposiciones Generales sobre el Sistema, por lo que aunque expresamente se recoja como principio ordenador del sistema, en el catálogo que se ha elaborado por la LOITSS/2015, y ello pueda considerarse que la asigna una mayor relevancia que en la derogada LOITSS/97, lo cierto es que no parece que tenga consecuencias ni significados de otro tipo.

Los Decretos de traspaso de la función pública inspectora y los servicios de la Inspección de Trabajo a Cataluña (Real Decreto 206/2010) y País Vasco (RD 895/2011), también contenían un expreso reconocimiento de dichos cuerpos de inspección como cuerpos nacionales y la reserva de la función inspectora a los mismos, como se verá en el siguiente apartado de los principios de ingreso y convocatoria únicos y movilidad entre todas las AA.PP.

Tal principio tiene alguna excepción en relación con la normativa en el orden social, y a esos efectos se ha de tener en cuenta lo que ya señalaba la LOITSS/97¹¹³³: *"Las CC.AA. con competencias legislativas plenas en materia de orden social podrán atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2, en la Ley que regule cada materia y para el ámbito de la misma."* Habría de acudirse, pues, a los respectivos Estatutos

¹¹³¹ Art. 2.

¹¹³² BOE nº 247, de 15 de octubre de 1983.

¹¹³³ DA Sexta.

de Autonomía, pero cabía hacer referencia a normativa sobre cooperativas o entidades de previsión social.

La LOITSS/2015 no contiene dicha regulación, no obstante, el art. 12, referido a la función inspectora reservada a los Cuerpos Nacionales, señala expresamente que:

"d) Empleo

2.º Control de la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o cualesquiera establecidas en programas de apoyo a la creación de empleo o a la formación profesional para el empleo, de acuerdo con la normativa establecida al efecto, sin perjuicio del ejercicio del control financiero de las subvenciones por los órganos competentes en la materia.

3.º Normas en materia de formación profesional para el empleo, distintas de las señaladas en el número anterior, excepto cuando la normativa autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia.

f) Cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario en su ámbito de aplicación."

g) Ingreso y convocatoria únicos en los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal.

Los Decretos de traspaso a la Generalitat de Cataluña y al Gobierno Vasco de las funciones y los servicios que, en su ámbito territorial, ejercía la Administración del Estado en materia de función pública inspectora en el orden social, establecieron que en relación con los funcionarios que, integrando el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, pasasen a depender orgánica y funcionalmente de ambas Administraciones Autonómicas, se garantizaban los principios de ingreso único y convocatoria única en ambos cuerpos y de movilidad entre Administraciones.

También se precisaba en dichos Decretos de traspaso que el carácter nacional de ambos cuerpos y la existencia de convocatorias únicas era compatible con el ejercicio por dichas Administraciones de sus funciones sobre los procesos de ingreso, selección, formación, perfeccionamiento, especialización, provisión de puestos y régimen disciplinario, con la excepción de la sanción de separación del servicio. Y que las administraciones autonómicas y la del Estado habían de colaborar a efectos de determinar los aspectos generales sobre acceso, pruebas de selección y cualesquiera otras cuestiones relacionadas con los mismos, y acordar fórmulas para garantizar la efectiva aplicación de estos acuerdos y para la cobertura de las plazas vacantes que se fijen por cada Comunidad Autónoma.

La concreción del principio de ingreso y convocatoria únicos se recoge en los arts, 4 y 5 de la LOITSS/2015. En particular, se debe resaltar aquí, pues se examinará el mismo en el apartado referido a los funcionarios de la ITSS, el reconocimiento por el art. 4.4 a las CC.AA. del derecho a participar en cuestiones relativas a ingreso y selección, formación y perfeccionamiento, planificación de efectivos y puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, a través de los mecanismos de cooperación multilateral establecidos en la propia LOITSS, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de carácter específicos que pudieran establecerse también.

h) Movilidad entre las AA.PP. en los procesos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios de los Cuerpos Nacionales del Sistema de Inspección.

La precisión del alcance de este principio se contiene en el art. 5., que señala que la provisión de puestos de trabajo reservados a los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales se llevará a cabo por procedimientos de ámbito nacional, de concurso o, en su caso, de libre designación para los puestos de jefatura que se determinen, convocados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sin perjuicio del resto de procedimientos de provisión establecidos en la normativa de función pública.

No obstante, dicho precepto también establece que las CC.AA. que cuenten dentro de su estructura con plazas reservadas a los Cuerpos Nacionales a los que se refiere el apartado anterior, podrán convocar procedimientos para la

cobertura de los correspondientes puestos de trabajo, de conformidad con los criterios que establezca la legislación de función pública aplicable.

En todo caso, señala la Ley LOITSS/2015¹¹³⁴ que los procesos de provisión de puestos de trabajo de dichos Cuerpos Nacionales se deberán regir por los principios de movilidad entre Administraciones, igualdad de oportunidades y publicidad nacional de la convocatoria. Y también prohíbe el establecimiento de cláusulas que impidan o menoscaben la participación en los mismos de funcionarios, en razón de su adscripción orgánica de procedencia.

Principios de funcionamiento del Sistema

a) Eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos.

En el momento de la aprobación de la LOITSS/2015, los principios generales de las AA.PP. se contenían en el artículo 3 de la LRJAPPAC/92, sustituida por la LRJSP/2015, que incluye también el de "eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados" (art. 3) y en los principios de funcionamiento establecidos en los artículos 3 y 4 de la LOFAGE/97, constituyendo una exigencia para lograr efectivamente la mejora de los servicios públicos atendiendo a las demandas de los ciudadanos.

El art. 20.3 de la LOITSS/2015 estableció que:

"La ITSS actuará de oficio siempre, como consecuencia de orden superior, de orden de servicio derivada de planes o programas de inspección, a petición razonada de otros órganos, en virtud de denuncia o por propia iniciativa de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, conforme a criterios de eficacia y oportunidad, todo ello en los términos que reglamentariamente se determinen"

Y por su parte el art. 25.1 señala que:

"La AGE y las Administraciones de las CC.AA., en el ámbito de sus respectivas competencias, garantizarán el ejercicio y la eficacia del servicio público de la ITSS. Para ello, dichas Administraciones organizarán la realización de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios establecidos en el artículo 2 y desarrollarán el principio de cooperación a través de los órganos

¹¹³⁴ Art. 5.3.

en instrumentos previstos en esta ley y en los acuerdos o convenios suscritos entre las Administraciones competentes”.

En el mismo precepto, apartado 4, dicha eficacia se relaciona con que se produzca un funcionamiento cohesionado de la ITSS, y para garantizarla mandata a la AGE y la Administración de las CC.AA. para que establezcan la realización de los planes y programas de actuación que sean necesarios para el logro de objetivos de carácter general.

Garantizar la eficacia de la función inspectora se relaciona también por dicho apartado 4 con la necesidad de disponer de un sistema de información que permita la coherencia y homogeneidad de los datos y de su tratamiento, de acuerdo con lo previsto en el artículo 24 en el que se señala que *“El tratamiento de la información del Sistema debe realizarse a partir de una base de datos unitaria e integrada, que mantenga la homogeneidad de los datos y consolide, en el conjunto del Estado, la información aportada por los servicios de la ITSS, así como la que se derive de sus actuaciones”*

La aplicación del principio de eficacia también está referida al personal de la ITSS que desarrolla funciones inspectoras, así, en el art. 9 sobre las obligaciones de éstos, se establece lo siguiente:

“1. Los funcionarios de la ITSS servirán con objetividad los intereses generales y actuarán de acuerdo con los principios constitucionales de eficacia y jerarquía, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con sujeción a los criterios técnicos y directrices establecidos por las autoridades competentes”.

Regulación que ha de ponerse en relación con los principios generales de actuación contenidos en el art. 14:

1. La actividad inspectora responderá al principio de trabajo programado, sin perjuicio de la que exijan necesidades sobrevenidas o denuncias. La actividad inspectora responderá a los programas de objetivos generales y territoriales establecidos conforme a este Reglamento.

2. Los funcionarios de la ITSS adecuarán su actividad a dichos programas de actuación, a los que se sujetará la iniciativa de los inspectores en los términos del artículo 22 del presente Reglamento.”

En dicho art. 22 se precisa que *“La actuación por propia iniciativa de los inspectores se sujetará a criterios de eficacia y de oportunidad, acomodándose a la programación vigente”*.

En cuanto al concepto o principio de calidad al que hace referencia la LOITSS/2015, deriva de los principios recogidos en las disposiciones legales señaladas en el párrafo anterior, y como indicaba en su exposición de motivos el Real Decreto 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la AGE¹¹³⁵, tanto el propio concepto de calidad como el ordenamiento jurídico subrayan el imprescindible compromiso al máximo nivel de los órganos superiores y directivos de la AGE para el impulso, desarrollo, seguimiento y control de los programas básicos para mejorar continuamente los servicios, que se regulan en dicho real decreto, en cuya aplicación se incluirán además las medidas necesarias para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres.

b) Unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social, en los términos establecidos en LOITSS/2015, sin perjuicio de los criterios de especialización funcional y de actuación programada.

Los dos primeros principios ya se recogían en el art. 6.1 y 6.2 de la LOITSS/97, como vimos al examinar la misma, y los de especialización funcional y de actuación programada en su art. 19.1 y 14.1 del RD 138/2000, por lo que nos remitimos allí en cuanto a su significado.

En la LOITSS/2015 se recoge otra referencia a ellos en el art. 15.2: *“La especialización funcional que regula esta ley será compatible con los principios de unidad de función y de actuación inspectora. En su virtud, cualquiera que sea el origen de su actuación, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán desplegar cuantas actuaciones de investigación y adoptar cuantas medidas consideren oportunas, respecto de la totalidad de las materias del orden social a que extienden sus competencias, con independencia de la Administración Pública a la que estén adscritos orgánicamente.*

En todo caso, cuando el inspector actúe en virtud de un servicio encomendado para la realización de una o varias actuaciones específicas, no serán exigibles otras distintas de las necesarias para la consecución de aquel. No obstante, si

¹¹³⁵ BOE núm. 211, de 3 de septiembre de 2005.

se apreciara de manera directa, en el curso de la visita, evidencia manifiesta de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, podrá adoptar, entre otras medidas, la indicada en el artículo 22.12.”

c) Imparcialidad, objetividad e igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora.

En cuanto a los principios de imparcialidad y objetividad ya fueron tratados al analizar la LOITSS/1997 en el capítulo III.1.2.4.2.

Y en lo que se refiere al principio de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora, la propia LOITSS/2015 en su art. 20.2 establece que: *“Se garantiza la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la ITSS mediante una aplicación homogénea de la normativa del orden social. A tal fin se establecerán las oportunas instrucciones de organización de los servicios, criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes, que serán objeto de publicación, en su caso, conforme a lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”.*

Como señaló posteriormente el art. 4.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y oportunidades¹¹³⁶: *“El derecho a la igualdad de trato y la no discriminación es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará con carácter transversal en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas”.*

d) Organización y desarrollo de la actividad conforme a los principios de trabajo programado y en equipo.

Ambos principios ya se recogían en la LOITSS/97 y el ROFIT, que precisaban el significado y alcance de cada uno de ellos.

En la LOITSS/2015 no se recoge más referencia al trabajo programado que la del art.3 apartado f) señalado, debiendo remitirnos al ROFIT, que continúa vigente tras la aprobación de aquella.

¹¹³⁶ BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022.

De manera que podemos seguir hablando en este período de los programas generales de objetivos, también denominados objetivos de inspección de alcance general, cuyo desarrollo comprobatorio afecta a territorios de más de una Comunidad Autónoma; entre los que se puede incluir a los objetivos establecidos por la UE, a través del SLIC. También de los programas territoriales de objetivos, cuyo desarrollo se limita al territorio de una Comunidad Autónoma, que podrán ser tanto de competencia autonómica como estatal. Finalmente, también de los “planes integrados” por los de uno y otro ámbito territorial y funcional.

En cuanto al trabajo en equipo, se mantuvo vigente la regulación contenida en el ROFIT hasta la aprobación de los Estatutos del OEITSS por el RD 192/2018. Este último recoge en buena medida el contenido del anterior, al que ya hicimos referencia en el apartado 1.2.1 en que se analizan los principios legales contenidos en la LOITSS/97 y ROFIT. A modo de resumen podemos decir que son la estructura básica de la acción inspectora en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto; su constitución responde a criterios territoriales, sectoriales, o a otros factores y desarrollan integralmente la actividad inspectora ordinaria en el ámbito que se les asigne, disponiendo, en lo posible, de inspectores y subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales.

En la actualidad el modelo de definición de objetivos y programación de campañas está plenamente consolidado y desarrollado y permite organizar y ejecutar la actividad planificada, que alcanza un mínimo del 60% de la actividad total, en base a una estructura que distingue entre las materias del orden social sobre las que ejerce su competencia la ITSS, que se corresponderían con las Unidades Especializadas a efectos estructurales, y su división en **Áreas, Programas y Campañas**.

Esta estructura es común a todas las Inspecciones provinciales, que tienen diferentes niveles de objetivos y desagregación, pero con el mismo marco organizativo y metodológico indicado.

Los objetivos se definen anualmente en órganos autonómicos bilaterales (Comisiones Operativas Autonómicas), y posteriormente el plan integrado anual es validado por el Consejo Rector del OEITSS, órgano máximo de participación y cooperación institucional con las CC.AA. y el resto de los organismos competentes de la AGE.

En la regulación del art. 33 del RD 192/2018, aparecen nuevas cuestiones:

De un lado se establece que los inspectores de nuevo ingreso, durante los primeros dos años de servicios en la ITSS, serán asignados, de ser ello posible, a los equipos de inspección de la provincia de destino.

De otro lado, señala que cuando su dimensión o el volumen de actividad lo aconsejen, podrán establecerse en su seno uno o varios grupos de trabajo.

En tercer y último lugar, que también podrán constituirse grupos de funcionarios para la atención de necesidades no permanentes y por su duración.

Hablar de trabajo programado también exige, con posterioridad a la aprobación de la LOITSS/2015, que se haga referencia a los **“Planes Estratégicos de la ITSS”**, que tienen una dimensión distinta y muy superior a los Planes o Programas Generales y Territoriales de Objetivos, no sólo desde el punto de vista temporal, puesto que se refieren a un período superior al anual, sino desde el punto de vista de su contenido, pues no sólo incluyen “Objetivos para la acción inspectora”, sino también objetivos estratégicos del Sistema de ITSS, respecto de su normativa ordenadora, de procedimiento, recursos humanos y materiales o, entre otras materias, aspectos organizativos para la mejora de la calidad del servicio público que presta.

Estos Planes Estratégicos responden de un lado a las prioridades en materia de empleo y relaciones laborales del Ministerio de Trabajo, cualquiera que sea la denominación que éste tenga en cada momento, pero también a la exigencia establecida para los Organismos Públicos Estatales, (como son los Organismos autónomos), por la LRJSP/2015, de contar con una programación estratégica cada tres años, con la que deben guardar coherencia los Planes de actuación anuales (arts. 85.1 y 92).

El primer **Plan Estratégico referido al período 2018-2020**, se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de abril de 2018¹¹³⁷ y tiene su origen en una Proposición no de Ley aprobada por el Congreso de los Diputados el 19 de septiembre de 2017, por la que se instaba al Ejecutivo a realizar una evaluación de las medidas contenidas en el Plan de Lucha contra el Empleo Irregular y el Fraude a la Seguridad Social del año 2012 y, a partir de esa evaluación, a

¹¹³⁷ BOE núm. 95 de 19 de abril de 2018

elaborar, en colaboración con las CC.AA. y los agentes sociales, una estrategia que incluyera medidas normativas y planes de actuación de la ITSS.

Como se señalaba en el preámbulo del Acuerdo del Consejo de Ministros, *“el Plan Estratégico 2018-2020 se elabora con la doble finalidad de reforzar la Inspección y estructurar las actuaciones inspectoras de forma concreta y evaluable. Además, el Plan contempla las prioridades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la presente legislatura, con actuaciones para la calidad del empleo, dirigidas al refuerzo de la sostenibilidad y suficiencia del Sistema de la Seguridad Social, y la inserción e integración de los inmigrantes vinculada al empleo, y presta especial atención a los retos derivados de las nuevas formas de organización empresarial, y a la actuación de la Inspección en materia de igualdad y no discriminación”*.

El Plan Estratégico, según el acuerdo del Consejo de ministros, estaba en consonancia con las prioridades del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la legislatura, que eran:

- El impulso de una Agenda integral por la calidad del empleo que permitiera consolidar la recuperación de los puestos de trabajo perdidos por la crisis.
- El refuerzo de la sostenibilidad y suficiencia de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social en el marco del Pacto de Toledo.
- La inserción y la integración de los inmigrantes vinculada al empleo, en el marco de una política común europea de migración y asilo.

El Plan Estratégico se estructuró en torno a cuatro ejes y a doce objetivos estratégicos. A su vez, los objetivos se desagregaron en cien medidas concretas (líneas de actuación).

Los cuatro ejes, también según el Acuerdo del Consejo de ministros, tenían un elemento inspirador común configurar a la Inspección como una institución al servicio de los ciudadanos y al servicio de la calidad en el empleo entendida en el más amplio sentido, no solo en el de evitar el abuso en la contratación, sino de disfrutar de relaciones de trabajo más justas, con la debida protección social y condiciones de seguridad y salud. Trataba, en definitiva, de garantizar el cumplimiento del conjunto de la legislación social a través de un amplio grupo de acciones a todos los niveles, lo que consideraba que favorecía el

funcionamiento del mercado de trabajo bajo los principios de libre competencia, justicia y equidad, impulsando su competitividad.

Estos cuatro ejes, que se estructuraban en 12 objetivos estratégicos, eran los siguientes.

Eje 1: Actualización de la Organización y Funcionamiento.

El Plan Estratégico consideraba que la aprobación de la nueva LOITSS/2015, hacía necesario adecuar a su contenido tanto a la organización de la Inspección, como a su normativa de funcionamiento, y sus relaciones de colaboración y cooperación con las CC.AA. y con el resto de los órganos e instituciones que actúan sobre las materias que componen la función inspectora. En materia organizativa, ello suponía adecuar la organización de la Inspección a la Administración Institucional, en la forma de Organismo Autónomo tal como prevé la nueva Ley Ordenadora, y el establecimiento de sus órganos de gobierno, dirección y participación institucional conforme a lo que se establezca en sus Estatutos.

Eje 2: Calidad en el Servicio.

El siguiente eje del Plan Estratégico contenía las medidas dirigidas a potenciar los recursos humanos de la Inspección con la mejora de sus competencias profesionales, y el refuerzo de la formación, tanto inicial como permanente, así como de los medios materiales y técnicos a su disposición, con el objetivo de mejorar la calidad en el servicio que la Inspección presta a la sociedad.

En materia de administración electrónica contemplaba el Plan la adaptación de las aplicaciones propias de gestión de la Inspección a los cambios tecnológicos derivados de la implantación de la Administración Electrónica. También prestaba especial atención a la planificación y programación de la actuación inspectora, contando con unidades de planificación y seguimiento y con herramientas informáticas, que permitieran mayor eficacia en la actuación ya que una buena programación de las empresas o sectores a investigar es esencial en los resultados.

Eje 3: Eficacia en la Actuación.

El tercer eje comprendía un conjunto de medidas tendentes a la mejora de la función esencial de la ITSS, que es la fiscalización del cumplimiento de la normativa del orden social en su conjunto.

Eje 4: Asistencia Técnica y Mediación.

El cuarto eje contenía las medidas previstas en el Plan Estratégico en relación con el resto de las actuaciones que componen la función inspectora: la asistencia técnica a empresas, trabajadores, y órganos de la Administración, y la función mediadora.

Apenas se había iniciado la ejecución del Plan Estratégico 2018-2020, cuando se produce un cambio de Gobierno, consecuencia de una moción de censura al existente hasta entonces, que obtiene éxito, y el Congreso de los diputados avala la candidatura presentada por el candidato del PSOE, Pedro Sánchez. La consecuencia de ese nuevo Gobierno es que se aprueba el **“Plan Director por un trabajo digno”¹¹³⁸**, por acuerdo del Consejo de ministros de 27 de julio de 2018 ¹¹³⁹

El Plan Estratégico de la ITSS para el período 2018-2020 es válido y seguirá vigente, señalaba el Acuerdo del Consejo de ministros en un apartado denominado **“Orientaciones básicas del Plan Director”**, pero continuaba señalando, que iba a ser de inmediato reorientado con este Plan Director

¹¹³⁸ La explicación de la denominación del Plan se recogía en el Anexo del Acuerdo de Consejo de ministros que lo aprobaba: “La consecución de un trabajo digno constituye una aspiración esencial del ser humano. De ahí que el trabajo digno, o trabajo decente en la terminología acuñada internacionalmente, se haya convertido en un objetivo universal y haya sido integrado en las más importantes declaraciones de derechos humanos, y de un modo muy destacado en la Agenda 2030 para desarrollo sostenible de las Naciones Unidas. La importancia de un trabajo decente para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible se pone especialmente de manifiesto en el Objetivo 8, cuya finalidad es «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos». No obstante, lo que se conoce como trabajo decente no sólo afecta al Objetivo 8, sino que contribuye también de forma significativa a la consecución del Objetivo 1 (sobre erradicación de la pobreza), del Objetivo 5 (relativo a lograr la igualdad de género) y del Objetivo 10 (sobre reducción la desigualdad en los países y entre ellos). De este modo, la actividad de la ITSS que se contempla en este Plan Director por un Trabajo Digno contribuye a la consecución de diversos Objetivos de Desarrollo Sostenible y, por tanto, es plenamente coherente y refuerza el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 aprobado por el Consejo de Ministros el día 29 de junio de 2018”.

¹¹³⁹ BOE nº 182, de 28 de julio de 2018.

para responder plenamente a las prioridades de actuación que debía tener la Inspección durante el resto de la legislatura.

Las mismas "Orientaciones" justificaban la reorientación, el "giro cualitativo", en las actuaciones desarrolladas por la ITSS señalando que *"El Gobierno anterior se centró fundamentalmente en la lucha contra el empleo irregular y en el fraude a la Seguridad Social. Sin descuidar este objetivo, el actual Gobierno va a poner a la Inspección, con todos sus medios, al servicio de la mejora de la calidad del empleo y de la lucha contra las bolsas de fraude laboral existentes en el mercado de trabajo"*.

El Plan-Director consideraba que, en los últimos años, el mercado de trabajo español estaba creando empleo a un ritmo significativo. Sin embargo, el empleo generado en esta etapa de salida de la crisis presentaba las siguientes características:

- Un alto grado de precariedad, hasta el punto de que el deterioro de las condiciones de trabajo se había convertido en una de las principales preocupaciones de la sociedad española.
- El repunte de la temporalidad en los últimos años, y además en su forma más extrema, con contratos de muy corta duración.
- El tiempo parcial involuntario que superaba ampliamente las tasas de los países de nuestro entorno.
- Los excesos de jornada y las horas extraordinarias que no eran abonadas en muchas ocasiones.
- La proliferación en el mercado de figuras como las de los falsos autónomos, los falsos becarios o las falsas cooperativas.
- La incidencia de la siniestralidad también había aumentado.

El Plan Director contenía un detallado informe, con estadísticas oficiales justificativas del mismo, del diagnóstico del mercado de trabajo.

El Plan perseguía, por tanto, recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo y paralelamente la consecución de

otros dos objetivos: Por un lado, se consideraba que se reforzaba la sostenibilidad presente y futura del Sistema de la Seguridad Social y de las prestaciones sociales, y por otro lado se fortalecía la competencia leal entre empresas en el mercado de trabajo, dirigiéndose el Plan contra aquellas que incumplían la normativa laboral y de Seguridad Social vigente. Se consideraba, en fin, que: *"...el fraude es económicamente insostenible y socialmente injusto y provoca una merma en la competitividad y productividad de la economía española"*.

Plan Estratégico 2021-2023.

Por Acuerdo de Consejo de ministros de 16 de noviembre de 2021, se aprobó el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023¹¹⁴⁰.

Se debe comenzar la referencia al mismo señalando que se trata del primer Plan Estratégico de la ITSS del Organismo Autónomo OEITSS, plenamente constituido tras la aprobación de sus Estatutos por el RD 192/2018, y estando en funcionamiento sus nuevos órganos de gobierno y gestión, de manera que la presentación al Consejo de Ministros se hace tras la aprobación del borrador por el Consejo Rector, del que forman parte no solo los representantes del Ministerio de Trabajo y Economía Social, y Ministerio de Inclusión y Seguridad Social, sino también los representantes de todas las CC.AA., y habiendo sido presentado también al Consejo General, como órgano de participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El preámbulo del Acuerdo de Consejo de ministros ponía de manifiesto que *"Finalizada la vigencia del Plan Director por un Trabajo Digno, procede abrir una nueva etapa, que no renuncia a los logros alcanzados por la ITSS en el pasado, sino que los acoge y los refuerza, introduciendo mejoras estructurales, operativas y organizativas imprescindibles en un contexto social y económico como el actual, que plantea retos importantes para el futuro de la institución.*

Entre los retos existentes, algunos son coyunturales. Así, no cabe duda de que el mercado de trabajo actual, como consecuencia de la pandemia, presenta características diferentes de las que dieron lugar a los instrumentos estratégicos anteriores de la ITSS. Otros retos, aunque recientes, son de carácter estructural, como el impacto de la tecnología y la digitalización en el

¹¹⁴⁰ BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2021.

mundo del trabajo, o la búsqueda de una igualdad efectiva entre hombres y mujeres en el mercado laboral”.

Hay que recordar, señalaba el Acuerdo, que la misión esencial de la ITSS es la vigilancia y garantía del cumplimiento de las normas jurídicas en materia laboral y de Seguridad Social. La conexión de esta misión con la efectividad real de los derechos laborales y sociales es palmaria, y el papel de la Inspección como instrumento de garantía resulta esencial si no se quieren ver esos derechos menoscabados o postergados.

Por otra parte, el Acuerdo pone de manifiesto, como en el Plan Director, que la misión de la ITSS encuentra también una conexión evidente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, que constituye uno de los ejes articuladores de la acción política del Gobierno.

El Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023 no sólo recoge las líneas esenciales de la actividad de la Inspección para los próximos dos años y medio, sino que aspira a tener un alcance mucho mayor, pues persigue asentar la institución sobre unos cimientos sólidos y reforzados, sobre los que construir un nuevo modelo de ITSS que dé satisfacción a los retos actuales y futuros de la sociedad.

El Plan Estratégico de la ITSS para los años 2021-2023 fijó un total de cuarenta objetivos, que se agrupaban en cuatro ejes básicos y que se desgranaban, a su vez, en un importante número de medidas de actuación concretas:

1. El Eje 1 perseguía contribuir a la mejora de la calidad del empleo, la garantía de los derechos de las personas trabajadoras y la lucha contra la precariedad y el fraude en materia laboral y de seguridad social.
2. El Eje 2 se orientaba a reforzar la capacidad de actuación de la Inspección en todos los espacios donde ejerce sus competencias de control, pero particularmente respecto de aquellos elementos esenciales de la relación laboral, con el fin de garantizar mejor el ejercicio de los derechos laborales y reducir la precariedad en las condiciones de trabajo, en especial de los grupos más vulnerables.
3. El Eje 3 perseguía el robustecimiento y modernización de todos los elementos del sistema de Inspección, en aras de la calidad del servicio público prestado. En este sentido, se planteaba incrementar el número de

efectivos, incorporando también nuevos perfiles técnicos e informáticos; reforzar la estructura del OEITSS, tanto a nivel central como periférico, para potenciar la calidad y la eficacia del servicio público prestado; mejorar los conocimientos y habilidades del personal, a través de la formación; e integrar de forma plena y definitiva las nuevas tecnologías a la prestación del servicio: inteligencia artificial, administración electrónica, interconexión, teletrabajo, etc.

4. Finalmente, el Eje 4 abordaba la actividad internacional de la Inspección. Una actividad creciente, como no puede ser de otra manera, en un contexto laboral cada vez más globalizado y en el que la necesidad de cooperación internacional es cada vez más necesaria.

El Plan Estratégico 2021-2023 era continuista en muchos aspectos del Plan Director y del primer Plan Estratégico. Fijaba las líneas de acción de la Inspección de Trabajo, identifica fraudes y sectores de actividad o colectivos de trabajadores más afectados por los mismos (aparecen por primera vez de manera explícita las/los empleados de hogar, o las personas LGTBI) como colectivos a los que dirigir la acción inspectora, o la atención a nuevos fenómenos y modalidades de fraude, hacía referencia a campañas monográficas, integrales, campañas extensivas, campañas en relación con riesgos específicos y los nuevos riesgos laborales.

Por último, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de agosto de 2025, se aprobó el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027, vigente en estos momentos, a cuyo texto íntegro se puede acceder en la página web de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Principio de participación institucional.

i) Participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas respecto del conjunto de las funciones atribuidas al Sistema.

La LOITSS/2015 recoge este principio por primera vez, ya que no estaba contemplado en la anterior LOITSS/97, aunque el reconocimiento de esta participación comenzó en una materia concreta relativa a la programación de las actuaciones inspectoras como es la contratación laboral, que se reconoció por Orden de 17 de enero de 1991¹¹⁴¹. A partir de la aprobación de la Orden 3869/2006, de 20 de diciembre, por la que se creó la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS¹¹⁴², con el objeto de mejorar el funcionamiento de este servicio público y fomentar la colaboración de sus funcionarios con los empleadores y trabajadores o sus organizaciones, esta participación alcanza a la totalidad de las actuaciones inspectoras, siguiendo las indicaciones de los convenios 81¹¹⁴³ y 129 OIT.

El principio de participación institucional, que la ley expresamente recoge, se manifiesta, según señala su preámbulo, mediante la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el Sistema de Inspección, en cuanto representantes que son de los principales destinatarios de la actividad inspectora, los trabajadores y las empresas. La ley prevé la existencia de un Consejo General, que sustituye a la entonces existente Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS, como órgano de participación institucional en las materias relativas al Organismo Estatal y al que se atribuyen funciones de información, audiencia y consulta en los asuntos de que tenga conocimiento el Consejo Rector del Organismo Estatal ITSS, al que hemos hecho referencia anteriormente.

2.2.2. Definición del sistema de ITSS. Normas.

A partir de la entrada en vigor de la LOITSS/2015, el Sistema de la ITSS se encuentra constituido por las normas internas que regulan su ordenación,

¹¹⁴¹ BOE núm. 19 de 22 de enero de 1991.

¹¹⁴² BOE núm. 304, de 21 de diciembre, de 2006.

¹¹⁴³ Art.5.

organización, funcionamiento y procedimientos de actuación, pero también deben tenerse en cuenta las disposiciones internacionales y en particular una de reciente aparición, el Reglamento (UE) 2019/1149, de 20 de junio, sobre creación de la Autoridad Laboral Europea.

2.2.2.1 Normas internas

a) De organización y funcionamiento.

- *LOITSS/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de ITSS.*

Entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, es decir, el 23 de julio de 2015 (DF 4ª). No obstante, el Organismo Autónomo OEITSS, que se crea por dicha Ley (art.27), no entró en funcionamiento efectivo, como se establecía por la DA primera, hasta la aprobación y publicación de sus Estatutos, que debía haberse llevado a cabo en el plazo de tres meses, conforme a lo señalado por dicha DA Primera, pero tal aprobación no se produjo hasta el año 2018, como veremos a continuación.

Los principales objetivos que se pretendieron alcanzar con la Ley, como señalamos en el capítulo III.2.1, fueron los siguientes:

1. La prestación del servicio público de ITSS debía adecuarse a los cambios normativos habidos en el ordenamiento sociolaboral.
2. El traspaso de la función pública inspectora a las CC.AA. de Cataluña (2010) y País Vasco (2011), evidenciaba la necesidad de adaptar el modelo organizativo de la Inspección, para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. en la materia.
3. Mantener y consolidar el incremento de la efectividad de la ITSS que se venía dando en años anteriores, debido a un notable proceso de modernización y tecnificación en su funcionamiento, lo que requería reforzar institucionalmente la misma, integrando y ordenando mejor, dentro de este nuevo modelo organizativo, el funcionamiento de los servicios de Inspección.

4. La articulación de nuevos mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación entre todas las AA.PP. implicadas.

La LOITSS/2015 cuenta con tres Títulos. El primero referido al Sistema de la ITSS, recoge la definición, objeto y principios ordenadores del mismo, el personal, sus derechos y deberes. El segundo referido al funcionamiento del Sistema, que recoge la regulación de las funciones de la ITSS y las actuaciones. En el tercero se regula la organización del Sistema, las disposiciones generales en relación con la cooperación y participación de las AA.PP., el OEITSS y la cooperación autonómica.

- **Real Decreto 192/2018, de 6 de abril.**

Aprueba los Estatutos del OEITSS y se publica en el BOE Núm. 85, de 7 de abril de 2018, es decir, casi tres años después de la aprobación de la Ley.

Mediante este Real Decreto se lleva a cabo la aprobación de los Estatutos del OEITSS, pero lo que es igual de importante, es que a partir de su publicación en el BOE se inicia el funcionamiento efectivo del Organismo Estatal. Regula su estructura central y periférica, los órganos de dirección y participación institucional, y lo relativo al régimen económico, patrimonial y de contratación.

El RD 192/2018 deroga expresamente el Título III del ROFIT, en el que se regulaba la estructura general del Sistema, con la estructura organizativa y los órganos de colaboración y cooperación de las AA.PP. en materia de ITSS, como la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales o las Comisiones Territoriales de la ITSS. También se regulaba la organización de la ITSS con sus órganos de ámbito general como la Autoridad Central, o de ámbito territorial como las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales y sus estructuras básicas integradas, y los órganos inspectores de ámbito territorial nacional como la Dirección Especial de Inspección adscrita a la Autoridad Central.

Se mantiene vigente, no obstante, el Título I que contiene las normas generales sobre organización, funcionamiento y ámbito de actuación del sistema de ITSS, el Título II sobre funcionamiento y actuación de la ITSS, incluyendo los principios ordenadores del funcionamiento a los que también hemos hecho referencia anteriormente; y el Título IV sobre el régimen de colaboración con la ITSS de los denominados técnicos habilitados, a los que nos referimos en el capítulo II.2.1.2.

El RD 192/2018 también deroga la Orden TAS/3869/2006, de 20 de diciembre por la que se creó la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS ya citada. Y deroga cuantas otras normas de igual o inferior rango se opusieran o contradijeran lo establecido en el mismo.

El capítulo I del RD 192/2018 contiene las disposiciones generales sobre la naturaleza jurídica y adscripción del OEITSS, así como sus funciones.

El capítulo II regula sus órganos de dirección y gobierno y de participación institucional, a los que nos referimos en el capítulo III 2.2.3.1.

El capítulo III describe la estructura administrativa central; el capítulo IV la estructura administrativa territorial, y el Capítulo V el régimen económico, patrimonial, de contratación y de recursos humanos.

Naturaleza jurídica.

El OEITSS, cuya denominación oficial debe ser organismo autónomo Organismo Estatal ITSS, se constituye como un organismo autónomo de los previstos en el artículo 84.1.a) 1.º de la LRJSP/2015, dentro del sector público institucional estatal.

El OEITSS tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar. Dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de los fines que le encomienda la LOITSS, en los términos previstos en sus Estatutos y en el resto de la normativa de aplicación, salvo la potestad expropiatoria.

Dichas potestades administrativas le facultan, en su ámbito competencial y a través de los órganos que integran su estructura, para ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias.

Para la consecución de los fines anteriores, debe ejercer las potestades administrativas de planificación y programación de la actuación inspectora, así como la de establecimiento de instrucciones de organización de los servicios,

criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes, en los términos y con el alcance previsto en los Estatutos aprobados por el RD 192/2018.

Adscripción

Inicialmente se adscribió al Ministerio de Empleo y Seguridad Social a través de la Subsecretaría del Departamento.

En la actualidad¹¹⁴⁴ lo está orgánicamente al Ministerio de Trabajo y Economía Social (MITES) a través de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social y funcionalmente a ese Ministerio y al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, en el ámbito de sus respectivas competencias.

La dirección estratégica, la evaluación y el control de la eficacia del Organismo corresponde al MITES, en los términos previstos en los artículos 85 y 98.2 de la LRSJP/2015; sin perjuicio de las competencias de control atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado por el art. 85.3 de dicha Ley y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria¹¹⁴⁵.

Funciones

El RD 192/2018 atribuye al OEITSS el ejercicio de las funciones que la LOITSS/2015 encomienda a la ITSS, sin perjuicio de lo establecido respecto de las CC.AA. que han recibido el traspaso de la función pública inspectora.

Estructura administrativa

El RD 192/2018 se refiere en primer lugar a la **estructura administrativa central**, dependiente del director del OEITSS, que tiene la consideración de órgano de dirección y gobierno y por tanto nos referimos al mismo en el capítulo III.2.2.3.1.

¹¹⁴⁴ La DF cuarta del RD 139/2020, de 28 de enero, BOE núm. 25, de 29 de enero de 2020, modificó el art. 1.1 del RD 192/2018. Y la DA tercera del RD 192/2018, añadida por el RD 787/2020, de 1 de septiembre, BOE núm. 235, de 2 de septiembre de 2020, estableció que las referencias que se hacen en el mismo al Ministerio de Empleo y Seguridad Social se entenderán realizadas al Ministerio de Trabajo y Economía Social.

¹¹⁴⁵ BOE núm. 284, de 27 de noviembre de 2003.

En dicha estructura administrativa central se incluye a cuatro órganos con nivel de Subdirección General dependientes del director:

- a. La Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude.
- b. La Subdirección General para la coordinación de la inspección del Sistema de Relaciones Laborales.
- c. La Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica.
- d. La Secretaría General.

Queda adscrita, igualmente, al director del organismo autónomo, también con nivel de Subdirección General, la Escuela de la ITSS.

También se examinan en el capítulo III.2.2.3.1.

En cuanto a la **estructura administrativa territorial**, el RD 192/2018 mantiene la misma que recogía el ROFIT, vigente hasta que fue derogado por aquel, y señala¹¹⁴⁶ que el OEITSS se despliega territorialmente en las siguientes unidades, dependientes del director del Organismo:

- a. Una Dirección Especial de ITSS¹¹⁴⁷.
- b. Una Dirección Territorial de la ITSS en cada Comunidad Autónoma.
- c. Una Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social en cada provincia y en las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Dirección Especial:

La LOITSS/2015¹¹⁴⁸ y el RD 192/2018¹¹⁴⁹ fijan para la Dirección Especial una doble competencia:

¹¹⁴⁶ Art.22.

¹¹⁴⁷ El ROFIT lo definía como "Órgano inspector de ámbito territorial nacional".

¹¹⁴⁸ DA Segunda.

¹¹⁴⁹ Art.24.

1) Funciones de coordinación en las actuaciones inspectoras sobre empresas, sectores o situaciones que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, así como las que versen sobre los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público estatal. En este caso tiene competencia para actuar en la totalidad del territorio español en los ámbitos a los que se refiere el artículo 12.1 de la LOITSS/2015, es decir, de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos: Sistema de Relaciones Laborales, prevención de riesgos laborales, Sistema de Seguridad Social, empleo, migraciones y otras fórmulas de economía social.

Por tanto, se incluyen no sólo ámbitos materiales de actuación competencia de la AGE, como el empleo y la Seguridad Social, sino también competencias de las CC.AA., como las Relaciones Laborales o la Prevención de Riesgos Laborales, lo que incluye a las que tienen traspasado el servicio público de ITSS, como Cataluña y País Vasco. En este último caso, la Dirección Especial de Inspección se debe coordinar, sobre el principio de unidad de acción y de criterio, con los servicios de inspección adscritos orgánicamente a dichas Comunidades. Los términos y el alcance del ejercicio de dicha coordinación se establecerán en el órgano de cooperación multilateral con dichas comunidades, la Comisión de Cooperación Interadministrativa del Sistema de ITSS¹¹⁵⁰. En dicho órgano también se deben acordar los criterios de coordinación de actuaciones supraautonómicas o que requieran una respuesta uniforme en todo el territorio nacional entre dichas CCAA y el OEITSS (DA Octava nº 2 LOITSS/2015).

También hay que indicar la existencia de un "Acuerdo sobre criterios de distribución de competencias entre el OEITSS y ITSS Cataluña y País Vasco", de enero de 2019, que se trata de un documento interno sin difusión pública.

2) En el ámbito de las competencias de la AGE, la Dirección Especial podrá desempeñar, junto a la coordinación, la dirección o el directo desarrollo, en su caso, de las siguientes actuaciones:

¹¹⁵⁰ Resolución que publica el Acuerdo de AGE-ITC-IPV de 6 de febrero de 2017. BOE nº 40 de 16/2/17). Ver capítulo III.1.3.5.6.

- a. Actuaciones inspectoras sobre empresas, sectores o situaciones que excedan del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma¹¹⁵¹.
- b. Actuaciones inspectoras sobre los entes, organismos y entidades que forman parte del sector público estatal¹¹⁵².
- c. La inspección de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social y las actuaciones inspectoras relativas a la colaboración voluntaria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social.
- d. La inspección de centros de la Administración del Estado, en cuanto a sus sedes centrales o cuando la actuación exceda del ámbito autonómico.
- e. Las actuaciones inspectoras que correspondan a programas generales, a objetivos señalados por órganos de la UE en la esfera de su competencia, o los que se acuerden respecto de materias de competencia compartida, sin perjuicio de la competencia que corresponda a las CC.AA..
- f. La emisión de los informes que le solicite la AGE.
- g. Las actuaciones que le sean encomendadas por los órganos de dirección del Organismo Estatal, en la esfera de su competencia.

La Dirección Especial en ambos supuestos coordina, en el ámbito operativo, las actuaciones de las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales del

¹¹⁵¹ La regulación anterior del ROFIT limitaba esta competencia a actuaciones en materia del régimen económico de la Seguridad Social.

¹¹⁵² Estas actuaciones no se encontraban incluidas expresamente en el ROFIT. Se podría interpretar que tenían cabida en la referencia a la "inspección de centros de la Administración del Estado", pero la regulación al respecto, como la del RD 192/2018, se limita a sus sedes centrales o si la actuación exceda del ámbito provincial. Pero ha de remarcarse que esta nueva regulación de los entes, organismos y entidades no contiene limitación alguna de similar carácter.

Parece que la interpretación correcta es que cuando se refiere a centros de la Administración del Estado se está refiriendo a los órganos de la organización central (Ministerios y servicios comunes: art. 55.3 LRJSP/2015) y de la organización territorial (Delegados y Subdelegados del Gobierno en las CCAA, art. 55.4 LRSJP/2015) y cuando se refiere a entes, organismos y entidades del sector público estatal, se trata de los previstos en el art. 84 Ley LRJSP/2015.

Organismo Estatal y asume su dirección técnica bajo el principio de unidad de acción y de criterio.

En el segundo de los supuestos, la Dirección Especial puede ordenar a una o varias estructuras territoriales del OEITSS su participación en acciones u operaciones, bajo su dirección, ejerciendo su coordinación y estableciendo el método y criterios de actuación.

Las Direcciones Territoriales.

En el territorio de cada Comunidad Autónoma existirán Direcciones Territoriales de la ITSS, con las competencias y funciones que se indican a continuación, que constituyen la unidad administrativa de destino de los funcionarios del OEITSS en el despliegue autonómico, disponiendo de capacidad funcional, administrativa, operativa y de gestión presupuestaria y estando dotada de medios personales, materiales y operativos que permitan una acción inspectora integral en su territorio.

Los directores territoriales pueden asumir las funciones propias del jefe de Inspección Provincial en las provincias en que radique su sede, cuando así se determine y, en todo caso, en las CC.AA. uniprovinciales

Los directores territoriales dependen funcionalmente de la AGE o de la Administración autonómica correspondiente, en atención a la competencia material objeto de las actuaciones inspectoras en las que intervengan.

Las principales novedades sobre sus competencias, que recoge el RD 192/2018 respecto de la regulación contenida en el ROFIT, son las siguientes:

Por un lado, frente a las exclusivas funciones de agrupar y coordinar la actuación de las Jefaturas de ITSS, que establecía el ROFIT¹¹⁵³), la nueva regulación del RD 192/2018 atribuye a las Direcciones Territoriales:

- a. Desarrollar las actuaciones inspectoras de su competencia (art. 27.1 RD 192/18). En ese sentido, Las Direcciones Territoriales asumen el desarrollo y ejecución de los programas de actuación inspectora establecidos con carácter general por la Dirección del Organismo para

¹¹⁵³ Arts. 50.1 y 51.2.

su ámbito geográfico, así como de aquellas actuaciones que le sean encomendadas por la Dirección del Organismo o se establezcan en los órganos de cooperación bilateral en el ámbito de la Comunidad Autónoma (art. 27.4 RD 192/2018).

Es decir, la propia Dirección Territorial asume el desarrollo de actuaciones inspectoras, ya sea por el propio titular de la Dirección (por ejemplo, en los centros de la Administración del Estado, en cuanto la actuación exceda del ámbito provincial y no supere el autonómico), o por los funcionarios con funciones inspectoras adscritos a esa Dirección Territorial.

- b. Dirigir y coordinar la actuación de las Inspecciones Provinciales, dentro del territorio de cada Comunidad Autónoma. La sustitución del término agrupar por dirigir, lleva implícito un papel más activo con el objetivo de llevar de manera adecuada las actuaciones para alcanzar el objetivo previsto con las mismas.

Las Direcciones Territoriales deben contar con la estructura y los medios precisos para el correcto desarrollo de su función, lo que incluye a un dispositivo de personal con funciones inspectoras y servicios administrativos. Pero también se establece que se podrá habilitar a personal inspector destinado en las inspecciones provinciales para desarrollar actuaciones de ámbito autonómico o pluriprovincial bajo la dirección del titular de la Dirección Territorial.

La segunda novedad es la asignación a los Directores Territoriales del ejercicio de las competencias en materia de procedimientos sancionadores y expedientes liquidatorios por cuotas de la Seguridad Social y otros conceptos de recaudación conjunta iniciados por la ITSS, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa específica en la materia, supuesto que la regulación del ROFIT sólo incluía en esta materia conocer y resolver los recursos de su competencia en los términos señalados por la normativa aplicable, que se mantiene también.

Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social.

En cada provincia, así como en las Ciudades de Ceuta y Melilla, existirá una Inspección Provincial, que asumirá el ejercicio de la función inspectora atribuida al Organismo Estatal en el correspondiente territorio. En las CC.AA. de las Illes Balears y de las Islas Canarias, su organización y dotación podrá responder a las peculiaridades derivadas de la insularidad. No obstante, una

de las novedades de la regulación del RD 192/2018, es que, pese a lo señalado, mediante acuerdo entre la AGE y la de la Comunidad Autónoma respectiva podrá organizarse el despliegue periférico del Organismo Estatal sobre una base diferente, como consecuencia de peculiaridades de su territorio.

Sin perjuicio de las funciones que corresponden al respectivo Director territorial, cada Inspección Provincial depende orgánicamente del Director del Organismo y funcionalmente de la autoridad de la Administración competente en las materias en que actúe.

La Inspección Provincial constituye la unidad administrativa de destino de los funcionarios del Sistema de Inspección en el despliegue provincial sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, disponiendo de capacidad funcional, administrativa y, en su caso, de gestión presupuestaria y estando dotada de los medios personales, materiales y operativos que permitan una acción inspectora integral en su territorio.

Cada Inspección Provincial cuenta con las unidades especializadas, a las que nos referimos a continuación, que exijan sus necesidades según la relación de puestos de trabajo, y organiza su funcionamiento con base en los equipos de inspección, a los que también hacemos referencia más adelante.

Unidades especializadas de inspección.

La materialización organizativa del principio de especialización funcional se produce a través de las Unidades Especializadas de la Inspección por áreas funcionales de acción inspectora.

Se integran en la Dirección Especial, así como en las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social. Su constitución y composición responde a las circunstancias de cada territorio, según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo

Desde la creación de esta unidad administrativa y su regulación por el ROFIT, se fueron constituyendo de manera paulatina, primero las de Seguridad Social, posteriormente algunas de Seguridad y Salud durante el año 2004. Según el Informe Anual de la ITSS del año 2024 (pág. 19), estas son las unidades especializadas existentes en ese año:

Unidades Especializadas de Seguridad Social.....29

Unidades Especializadas de Seguridad y Salud Laboral...24

Unidades de "otras áreas"2

El RD 192/2018 creó también en el ámbito de las competencias de las CC.AA., junto a las ya existentes en materia de Seguridad y Salud Laboral, las unidades especializadas de Relaciones Laborales y Medidas de Igualdad, en las Direcciones Territoriales e Inspecciones Provinciales que se determinase.

Las unidades especializadas pueden estructurarse en **áreas funcionales de inspección**¹¹⁵⁴. Con las unidades especializadas se da respuesta al modelo de definición de objetivos y planificación de la actividad inspectora y al reconocimiento legal de realización de actuación inspectora especializada. El modelo proactivo de inspección realiza decenas de campañas o líneas de trabajo al año, organizadas en grandes áreas funcionales (por ejemplo, en el área de prevención de riesgos laborales: Condiciones de seguridad en el trabajo, gestión de la prevención, investigación de accidentes laborales, o investigación de enfermedades profesionales). En cada área existen diversos programas (así, en el área de condiciones de seguridad en el trabajo: condiciones de seguridad en la construcción, campañas en otros sectores y subsectores, campañas europeas de seguridad y salud en el trabajo, campañas sobre riesgos específicos como musculoesqueléticos, seguridad vial, biológicos, y otros).

Según la estructura creada por el RD 192/2018, las unidades especializadas integrarán uno o más **equipos de inspección** en aquellas demarcaciones en que su volumen y complejidad lo hagan necesario.

Los equipos de inspección son la estructura básica de la acción inspectora, en cuyo seno se desarrollan los principios de especialización y de unidad de función y de acto. Su constitución responderá a criterios territoriales, sectoriales o de otro tipo.

Los equipos desarrollarán integralmente la actividad inspectora ordinaria en el ámbito que se les asigne, sin perjuicio de los criterios de especialización funcional y de actuación programada establecidos. A tal fin, los equipos

¹¹⁵⁴ Arts. 31.1, 3 y 5 y 32 del RD 192/2018.

dispondrán, en lo posible, de inspectores y subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales.

Régimen económico, patrimonial, de contratación y de recursos humanos.

El OEITSS entró en funcionamiento efectivo y quedó constituido el día siguiente al de la publicación de sus Estatutos en el «BOE», es decir desde el 8 de abril de 2018. A partir de ese momento tuvo personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar.

La DT Primera de la LOITSS/2015 estableció que, hasta tanto no se constituyera el OEITSS, con la aprobación de sus Estatutos, los servicios comunes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social continuarían ejerciendo las competencias que tenían atribuidas respecto de la Dirección General de la ITSS. Asimismo, la totalidad del personal, funcionario o laboral, de la AGE adscrito al Sistema de ITSS mantendría la relación de servicio con la AGE hasta que se produjera la integración a que se refiere el apartado 1 de la disposición adicional cuarta de la Ley. Y también que, en tanto no se aprobaran las relaciones de puestos de trabajo y transferidos los créditos correspondientes, el pago del personal al servicio del Organismo Estatal se efectuaría con cargo a los créditos de procedencia.

Finalmente, también establecía hasta que no se aprobara el presupuesto del Organismo Autónomo ITSS, integrado en los PGE, los créditos presupuestarios para financiar las actuaciones de la ITSS se seguirían gestionando por los órganos hasta entonces competentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, lo que se reiteró en la DT Primera del RD 192/2018

Los PGE de 2018 prorrogados para el año 2019 ya contuvieron la partida presupuestaria correspondiente al OEITSS, como organismo autónomo, separada de la de la Subsecretaría del Ministerio a la que estaba adscrito, si bien el primer presupuesto propio del Organismo fue el del año 2021, dado que en 2020 también se prorrogaron los Presupuestos de 2018.

La Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de PGE para 2023¹¹⁵⁵ estableció un presupuesto total para el OEITSS, de 206,3 millones de euros, 8,5 millones

¹¹⁵⁵ BOE núm. 308, de 24 de diciembre de 2023.

de euros más que en 2022, lo que supone un incremento del 4,32 por ciento respecto del presupuesto del año anterior. Cabe destacar que el presupuesto del OEITSS en tres años pasó de 145 millones, a 206,3 millones, es decir, que se incrementó en 60 millones, lo que supone un 41,5 % más¹¹⁵⁶.

Los arts. 35 a 39 regularon el régimen patrimonial, presupuestario y de contratación, de gestión económica financiera y de recursos humanos del OEITSS con remisión a la normativa legal de aplicación.

Especial interés presenta la inclusión como recursos económicos del Organismo a las transferencias corrientes o de capital a que se refiere el apartado b) del art. 35, dado que ello permite que los mismos sean destinados a gastos de personal.

b) Normas de coordinación con servicios de inspección traspasados a CCAA.

Como ya se ha señalado, el preámbulo de la LOITSS/2015 especificaba que las nuevas fórmulas de cooperación que la misma prevé, permite que *“el Sistema se integra no solo por las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, sino también por los órganos y las estructuras institucionales creadas para la coordinación de dichos órganos, entre las que se incluyen el Consorcio de la ITSS de Cataluña y el Consejo Vasco de ITSS”*. Por tanto, también deben ser incluidas como normas del Sistema aquellas que regulan esos mecanismos de cooperación y coordinación: los decretos de traspaso de la función pública inspectora, en los que se contiene, entre otras materias, las funciones que se atribuyen a una y otra Administración, servicios, bienes y personal que se traspasa, o las fórmulas institucionales de cooperación como el Consorcio de la ITSS en Cataluña y el Consejo Vasco de ITSS.

- **Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero**, por el que se aprueba el traspaso de la funciones y servicios a la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

También deberá tenerse en cuenta el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departament de Treball de la Generalitat de Cataluña en materia de organización y funcionamiento de la ITSS en

¹¹⁵⁶ Fuente: Memoria anual 2023 de la ITSS.

Cataluña, de 5 de marzo de 2010¹¹⁵⁷ que se celebra en cumplimiento de las previsiones del Real Decreto de traspaso.

- **Real Decreto 895/2011, de 24 de junio**, por el que se aprueba el traspaso de la funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Igualmente, deberá tenerse en cuenta el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Trabajo e Inmigración y el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco, en materia de organización y funcionamiento de la ITSS en la Comunidad Autónoma del País Vasco, de 14 de diciembre de 2011¹¹⁵⁸ que se celebra en cumplimiento de las previsiones del Real Decreto de traspaso.

No nos detenemos en el estudio de esas disposiciones y convenio, que ya han sido examinadas en el capítulo III.1.3.5.

C) Normas sobre infracciones, sanciones y procedimientos sancionadores.

Junto a la anterior normativa ordenadora relativa a la organización y funcionamiento del Sistema de ITSS, también se debe citar otra que no teniendo propiamente dicha naturaleza, contiene alguna disposición que sí la tiene o hace referencia a determinados aspectos organizativos, de procedimientos de actuación o regula las infracciones y sanciones de empresas y trabajadores y atribuyen a la ITSS las competencias de iniciación, tramitación e instrucción de los procedimientos administrativos sancionadores del orden social y las reglas que rigen dichos procedimientos.

- **TRLISOS/2000.**
- **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero**, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- **Real Decreto 928/1998.**

¹¹⁵⁷ BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2010.

¹¹⁵⁸ BOE núm. 312, de 28 de diciembre de 2011.

- **ROFIT**, en el que destaca la introducción después de la aprobación de la LOITSS/2015 de un nuevo art. 14 bis sobre principio general de funcionamiento de la ITSS por medios electrónicos.
- RD 707/2002, de 19 de julio.

2.2.2.2. Normas internacionales

Junto con la normativa interna relativa a la ITSS sobre su organización, funcionamiento y procedimientos de actuación, se debe hacer referencia también a la normativa internacional, en particular los Convenios de la OIT suscritos por España en materia de Inspección de Trabajo, como los convenios nº 81 y 129, y también la normativa comunitaria de la que cabe destacar el reciente **Reglamento (UE) 2019/1149, de 20 de junio**, sobre creación de la Autoridad Laboral Europea (ALE).

La Autoridad Laboral Europea es un organismo con personalidad jurídica y sede en Bratislava (Eslovaquia). Su estructura administrativa y de gestión está compuesta por un Consejo de Administración, una Dirección Ejecutiva y un grupo de Partes Interesadas.

El ámbito de actividades de la ALE (art.1.4) abarca a los siguientes actos de la UE, incluyendo sus modificaciones futuras:

- Directiva 96/71 sobre desplazamiento de trabajadores, ya citada en el capítulo II.2.2.4.
- Directivas 2014/67 y 957/2018 que modifican la Directiva 96/71, ya citadas en el capítulo II.2.2.4..
- Reglamentos (CE) 883/2004 y 987/2009 (En materia de Seguridad Social), ya citados en el capítulo II.2.2.4.
- Reglamento 492/2011 y Directiva 2014/54 sobre libertad de circulación de los trabajadores, ya citados en el capítulo II.2.2.4.

- Reglamento 2016/589 sobre el EURES (Portal europeo de movilidad profesional)¹¹⁵⁹.
- Reglamentos 561/2006¹¹⁶⁰, 2006/22¹¹⁶¹ y 1071/2009¹¹⁶², en materia social sobre transportes por carretera. Habría que añadir a la Directiva (UE) 2020/1057¹¹⁶³, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de julio de 2020, de aparición posterior, que modificó a las anteriores.

Como señala VELAZQUEZ FERNANDEZ, M., no hay un marco legal europeo autónomo sobre control de la aplicación de las normas de movilidad laboral sino solamente los marcos legales de los Estados Miembros. Las normas de la UE son de armonización de legislaciones estatales (Directivas) y de coordinación de sistemas nacionales de Seguridad Social (Reglamentos de Seguridad Social). No hay, por lo tanto, potestad administrativa ni jurisdiccional de las Autoridades Europeas sobre estas materias, ni potestades para imponer sanciones a las empresas infractoras y estas solo se encuentran en la aplicación de la legislación de los Estados¹¹⁶⁴.

El Reglamento 2019/1149 no pretende establecer una autoridad o inspección de trabajo independiente de los Estados miembros, sino que pretende ayudarlos, también a la Comisión Europea, en la aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación de la Unión Europea en materia de movilidad laboral y coordinación de los sistemas de Seguridad Social. En consecuencia, el papel de la ALE es el de reforzar la cooperación entre los Estados para asegurar la aplicación de su respectiva legislación con la debida coherencia y eficacia.

Los objetivos definidos en el Reglamento¹¹⁶⁵ son:

¹¹⁵⁹ DOUE núm. 107, de 22 de abril de 2016.

¹¹⁶⁰ DOUE núm. 102, de 11 de abril de 2006.

¹¹⁶¹ DOUE núm. 102, de 11 de abril de 2006.

¹¹⁶² DOUE núm. 300, de 14 de noviembre de 2009.

¹¹⁶³ DOUE núm. 249, de 31 de julio de 2020.

¹¹⁶⁴ Manuel Velázquez Fernández, inspector de trabajo y Seguridad Social, Coordinador general para la inspección de desplazamientos transnacionales del OEITSS. Ponencia presentada en las Jornadas Técnicas del OEITSS, Toledo, Noviembre de 2019.

¹¹⁶⁵ Art.2.

- Facilitar el acceso a la información y servicios a ciudadanos y empresas sobre sus derechos y obligaciones
- Facilitar la cooperación entre los Estados miembros en la aplicación de la legislación de la Unión dentro de su alcance, incluso facilitando inspecciones concertadas y conjuntas, así como abordando el trabajo no declarado.
- Mediar y facilitar soluciones en casos de disputas transfronterizas
- Apoyar la cooperación entre Estados sobre Trabajo no Declarado
- Realizar análisis y evaluaciones de riesgos sobre temas de movilidad laboral transfronteriza

Todo ello con objeto de proteger los derechos de los trabajadores móviles en los siguientes aspectos:

- Que se aplique a los trabajadores que ejercen el derecho a la libre circulación la legislación del país en que trabajan sin discriminación con los nacionales
- Que se aplique a los trabajadores que se desplazan temporalmente la legislación laboral básica del país en el que trabajan conforme a la Directiva 96/71
- Que se aplique a los trabajadores móviles la legislación de seguridad social que corresponda conforme a los Reglamentos de Coordinación 883/2004 y 987/2009

También se persigue promover la competencia leal entre empresas, evitando el fraude de ley en la aplicación de las normas laborales y de seguridad social de los Estados Miembros.

El papel de las Inspecciones de Trabajo en el control de la aplicación de las normas laborales y de la Seguridad Social comprende: en materia de Seguridad Social, un control formal y documental del pago inferior de cotizaciones a la Seguridad Social, a través de empresas buzón o incumpliendo las condiciones del Reglamento 883/2004, ya citado, o el aseguramiento como falso autónomo

en el país de origen; en materia de salarios, el pago de los mismos en cuantía inferior a los que corresponda al país de trabajo; en materia de control de las condiciones de trabajo, el control de la jornada laboral, para evitar la realización de jornadas que sobrepasen los límites del país de trabajo, y de la falta de remuneración de las horas trabajadas; en materia de seguridad y salud en el trabajo, por incumplimiento de las normas del país de trabajo, especialmente las que impliquen un coste adicional.

En opinión de VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M.¹¹⁶⁶, los principales desafíos a los que se enfrentaba la ALE en materia de inspección de trabajo cuando se creó eran, mejorar los sistemas de información sobre desplazamientos, controlar el fraude en los desplazamientos con “empresas buzón”, resolviendo los conflictos positivos (cuando varios Estados pretenden que las empresas coticen en su sistema), y los conflictos negativos eran: cuando ningún Estado está interesado en que ciertas empresas coticen; el control del trabajo transnacional en el transporte internacional por carretera; el control de la movilidad en el trabajo autónomo, especialmente de los falsos autónomos y el control de las acciones de reclutamiento y colocación transnacional, dado que no hay directivas de armonización de las legislaciones estatales.

Implicaciones organizativas y de funcionamiento para la ITSS de España derivadas de la creación de la Autoridad Laboral Europea y la aplicación del reglamento 1149/2019.

En primer lugar, el titular de la Dirección del OEITSS, como representante del Sistema de ITSS en las instituciones de la Unión Europea¹¹⁶⁷ (art. 8.3 b del RD 192/2018,) participa en el Consejo de Administración de la ALE como representante del estado español.

El OEITSS forma parte también del grupo de trabajo denominado “*Plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de lucha contra el trabajo no declarado*”¹¹⁶⁸, que sustituyó a la Plataforma del mismo nombre creada por la Decisión (UE) 2016/344 del Parlamento Europeo y del Consejo¹¹⁶⁹.

¹¹⁶⁶ Op. Cit. en Nota nº 1164.

¹¹⁶⁷ Art. 8.3 b) del RD 192/2018.

¹¹⁶⁸ Arts. 12 y 16.2 Reglamento 1149/2019.

¹¹⁶⁹ DOUE núm. 65, de 11 de marzo de 2016.

El OEITSS debe, además, designar un funcionario de enlace nacional como experto nacional en comisión de servicios en la ALE.

El OEITSS está comprometido a favorecer la cooperación y la agilización del intercambio de información con el resto de los Estados miembros de la UE y apoyar el cumplimiento efectivo de las obligaciones de cooperación, a través páginas web y de herramientas digitales y electrónicas de intercambio de datos como el sistema de Intercambio Electrónico de Información sobre Seguridad Social y el sistema de Información del Mercado Interior (IMI), para facilitar el acceso a los datos en tiempo real y la detección del fraude.

El OEITSS también debe favorecer un mejor acceso en línea a la información y los servicios a los interesados nacionales y de la Unión, y facilitar el intercambio de información entre ellos, para facilitar sus actividades transfronterizas.

El OEITSS debe cooperar en la difusión de las mejores prácticas entre los Estados miembros. Además, debe participar también en la mejora del acceso de las personas y los empleadores, en particular de las pymes, a la información sobre sus derechos y obligaciones en los ámbitos de la movilidad laboral, la libre circulación de servicios y la coordinación de la seguridad social, para que puedan beneficiarse del pleno potencial del mercado interior.

El OEITSS debe estar comprometido también con la ALE, a fin de seguir la pista de las tendencias emergentes, los desafíos o las lagunas en los ámbitos de la movilidad laboral y la coordinación de la seguridad social, y colaborar con dicha Autoridad y el resto de los Estados miembros y los interlocutores sociales en el análisis y evaluación de riesgos, lo que implica la realización de análisis y estudios del mercado laboral, así como revisiones inter-pares y sobre los posibles desequilibrios en cuanto a capacidades y flujos transfronterizos del trabajo, incluido su posible impacto en la cohesión territorial.

Por otra parte, el OEITSS debe someterse a la mediación de la Autoridad en los litigios entre los Estados miembros sobre la aplicación de la legislación de la Unión, sin perjuicio de las competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Tribunal de Justicia) en lo relativo a la interpretación del Derecho de la Unión y sin perjuicio de las competencias de la Comisión Administrativa.

De conformidad con el principio de cooperación leal, el OEITSS debe participar en inspecciones concertadas o conjuntas, a iniciativa de los estados o de la

propia ALE, en los ámbitos que son competencia de esta, y prestar apoyo a dichas inspecciones. Sin perjuicio de que dichas inspecciones concertadas y conjuntas no deben reemplazar ni mermar las competencias nacionales¹¹⁷⁰.

El OEITSS debe colaborar en el desarrollo de los procedimientos transfronterizos de ejecución relativos a sanciones y multas en el ámbito de aplicación del Reglamento 1149/2019, que les sean solicitados por otros estados miembros (Directiva 2014/67 UE y DA séptima de la LDTMPST/99, sobre reconocimiento y asistencia mutuos en la notificación y ejecución transfronteriza de sanciones administrativas derivadas del incumplimiento de la normativa en materia de desplazamiento de trabajadores).

Para satisfacer el cumplimiento de todas las obligaciones y compromisos anteriores, mediante la Orden/TES/967/2020, de 6 de octubre¹¹⁷¹, se creó la Unidad Especial de Coordinación sobre Lucha contra el Fraude en el Trabajo Transnacional, adscrita a la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, para llevar a cabo la coordinación de todas las acciones que se desarrollan por la ITSS, relacionadas con la movilidad laboral, la lucha contra el fraude en el trabajo transnacional y el trabajo no declarado en el ámbito de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio, en los casos de movilidad intraeuropea en los que España sea el país de origen o el de destino.

2.2.3 Definición del sistema de ITSS. Órganos.

El modelo diseñado en la LOITSS/2015 avanza decididamente en la participación de todas las AA.PP. titulares de las competencias por razón de la materia objeto de la actividad inspectora, respetando con ello el sistema constitucional de distribución de competencias. El sistema se integra no solo por las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social, sino también por los órganos y las estructuras

¹¹⁷⁰ El RD Ley 7/2021, de 27 de abril, BOE núm. 101, de 28 de abril de 2021, modificó la LOITSS/2015, para dar nueva redacción al art. 13 y establecer una nueva regulación de la facultad de los inspectores de trabajo y Seguridad Social de *"Hacerse acompañar en las visitas de inspección por (...) personas peritas o expertas pertenecientes a la Administración Pública española, de otros Estados Miembros de la Unión Europea y Estado signatarios del Acuerdo del Espacio Económico Europeo, de la Autoridad Laboral Europea u otras personas habilitadas oficialmente"*.

¹¹⁷¹ BOE núm.274, de 16 de octubre de 2020.

institucionales creadas para la coordinación de dichos órganos, entre las que se incluyen el Consorcio de la ITSS de Cataluña y el Consejo Vasco de ITSS.

2.2.3.1. Órganos Nacionales:

Órganos de dirección y gobierno.

Consejo Rector

Como señala el Preámbulo de la LOITSS/2015, la evolución en el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral en el territorio español, que se sustanció en el traspaso de la función pública inspectora a las CC.AA. de Cataluña y el País Vasco, evidenciaba la necesidad de adaptar el modelo organizativo de la Inspección, para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y actuación inspectora y la concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las CC.AA. en la materia.

Con el nuevo modelo se avanza decididamente en la participación de todas las AA.PP. titulares de las competencias por razón de las materias objeto de la actividad inspectora, respetando con ello el sistema constitucional de distribución de competencias.

En el Consejo Rector del OEITSS participan la AGE y las CC.AA., en cuanto que son titulares de las competencias materiales sobre las que la Inspección trabaja.

El Consejo Rector tiene composición paritaria y se integra por los siguientes miembros:

- a. El presidente, que es la persona titular del MITES.
- b. 17 vocales designados por la AGE.
- c. 17 vocales designados por cada una de las CC.AA..

El número de vocales, su forma de designación y el régimen de funcionamiento del Consejo Rector se establecen en los Estatutos del OEITSS.

Entre sus funciones cabe destacar:

- Conocer y aprobar los planes y programas de actuación de la ITSS
- Aprobar la propuesta de presupuesto y ser informado de su ejecución
- Conocer e informar propuestas normativas relativas al Sistema de ITSS
- Adoptar propuestas en materia de los recursos humanos tales como: procesos de ingreso, formación y provisión de puestos de trabajo, y planificación y criterios de distribución de los recursos humanos del Sistema.

Director/a¹¹⁷².

Entre otras funciones, le corresponde la dirección y gobierno del sistema, y coordinación de su funcionamiento, sin perjuicio de las competencias del Consejo Rector.

También se encarga de la relación institucional con las autoridades competentes de las CC.AA., a efectos de asegurar la coherencia general del Sistema y promover la aplicación de los objetivos generales en su actuación.

Igualmente, ejerce las funciones propias de la Autoridad Central de la ITSS de acuerdo con lo establecido con el artículo 81 de la OIT.

Queda adscrita al director/a del OEITSS, con nivel de Subdirección General, la Escuela de la ITSS¹¹⁷³, que es la unidad especializada del OEITSS en materia de formación, tanto la permanente como la de los nuevos funcionarios, y en materia de realización de estudios.

Adicionalmente, con el fin de consolidar y reforzar la presencia de las CC.AA. en el Sistema de Inspección, se instituye la **Autoridad Autónoma** de la ITSS, que será el cargo designado por cada gobierno autonómico, a quien la ley le encomienda, entre otras funciones, las de impulso, propuesta y supervisión

¹¹⁷² Art. 31 LOITSS/2015 y art. 8 RD 192/2018.

¹¹⁷³ Ver capítulo III.1.3.2.4.

de las actuaciones inspectoras respecto de las competencias autonómicas en su territorio.

En el ámbito de las relaciones entre la AGE y las CC.AA., se establecen mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos, mediante la instauración de **Comisiones Operativas Autonómicas** de la ITSS, que se basan en la interlocución permanente en la esfera territorial entre la Inspección y las AA.PP. titulares de las competencias materiales de ejecución de la legislación del orden social

Órganos de la estructura administrativa central.

Lo más novedoso de esta estructura, respecto de la existente con anterioridad a la LOITSS/2015, es la creación de la **Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude**¹¹⁷⁴ (ONLF), remitiendo la DA Segunda de la Ley a los Estatutos del OEITSS para su creación, regulación de las funciones, así como la organización y funcionamiento. La Oficina venía a sustituir, en parte, de sus funciones, a la anterior Subdirección General para la inspección en materia de Seguridad Social, de Economía Irregular e Inmigración:

Las funciones que esa Subdirección General tenía, según el RD 703/2017, de 17 de julio¹¹⁷⁵, por el que se desarrolló la estructura orgánica básica del Ministerio

¹¹⁷⁴ El apartado II del preámbulo de la LOITSS/2015, detallaba los objetivos de la creación de este órgano: *“La Oficina tiene la pretensión de afrontar de modo global el fenómeno del fraude, dada la dimensión transversal que el mismo representa. El fraude no sólo supone una indebida detracción de recursos del sistema de la Seguridad Social (generación o disfrute de prestaciones indebidas) o una falta o deficiencia de contribución a su sostenimiento (ausencia total o parcial de cotizaciones sociales). El fraude va ligado, la mayoría de las veces, a situaciones de explotación laboral en las que se niegan a los trabajadores los más elementales derechos, el más importante de ellos es el reconocimiento de su condición de trabajadores, como sucede en un contexto de trabajo no declarado”.*

¹¹⁷⁵ Art. 12.1. BOE núm. 162, de 8 de julio.

de Empleo y Seguridad Social¹¹⁷⁶, básicamente son las que se atribuyen a la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, que se resumen en el art. 15 del RD 192/2018: *“La Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude es el órgano encargado del impulso y coordinación de la aplicación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular, el fraude a la Seguridad Social y cuantas otras se determinen, así como de su coordinación e integración con el conjunto de la actuación inspectora”*.

Destaca de la regulación de esta ONLF que se crea la figura de los agentes de enlace designados por otros Departamentos y por las CC.AA. para la coordinación de las actuaciones, que mantienen la dependencia orgánica de su Administración o Departamento de adscripción y serán retribuidos con cargo a los presupuestos de estos. Tal figura guarda relación con lo previsto por el propio RD 192/2018¹¹⁷⁷, respecto de que la Oficina contará con el auxilio y colaboración prevista legalmente en el artículo 16 de la LOITSS/2015¹¹⁷⁸, si bien la creación de estos agentes de enlace y demás aspectos de la colaboración o requerimientos de información parece obligado que se recoja en convenios de colaboración.

Por otra parte, en el art. 16, que desarrolla el anterior, aparece una nueva función que tiene especial relevancia pues con la misma se va un poco más

¹¹⁷⁶ “ g) La elaboración de planes, programas, acciones, métodos de investigación y protocolos de actuación para la detección y persecución de fraudes e incumplimientos en materia de seguridad social, economía irregular y trabajadores extranjeros, así como en materia de bonificaciones para la contratación.

h) La coordinación de actuaciones con otros órganos administrativos con competencia en materia inmigratoria así como con entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.

El análisis de los comportamientos y conductas fraudulentas en las materias de su competencia y la adopción de iniciativas para la formulación de estrategias generales para luchar precozmente contra los mismos”.

¹¹⁷⁷ Art. 17.

¹¹⁷⁸ “Las autoridades, cualquiera que sea su naturaleza, los titulares de los órganos de la AGE, de las Administraciones de las CC.AA. y de las Entidades Locales; los organismos autónomos y las entidades públicas empresariales; las cámaras y corporaciones, colegios y asociaciones profesionales; las demás entidades públicas, y quienes, en general, ejerzan funciones públicas, estarán obligados a suministrar a la ITSS cuantos datos, informes y antecedentes que tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias, así como a prestarle la colaboración que le sea solicitada para el ejercicio de la función inspectora”

allá de la actividad reactiva que en esta materia se desarrollaba hasta ese momento por la ITSS:

“El análisis de los comportamientos y conductas fraudulentas en las materias de su competencia y la adopción de iniciativas para la formulación de estrategias generales para luchar precozmente contra los mismos”.

En materia de Seguridad Social, esta función se desarrolla en el marco del Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social, creado por la Orden TMS/ 667/2019, de 5 de junio¹¹⁷⁹.

Por último, haciendo uso de la previsión contenida en la DA segunda de la LOITSS/2015, también figura por primera vez la siguiente función, que ya se desarrollaba con anterioridad por el OEITSS, pero no atribuido expresamente a la ONLF:

“Ejercer las competencias en materia de procedimientos sancionadores y expedientes liquidatorios por cuotas de la Seguridad Social y otros conceptos de recaudación conjunta iniciados por la ITSS, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa específica en la materia”. (Ver capítulo II. 2.2.2.2 d).

La **Subdirección General para la coordinación de la inspección del Sistema de Relaciones Laborales**, sustituye a la anterior Subdirección General para la coordinación en materia de Relaciones Laborales, Prevención de Riesgos Laborales y Medidas de Igualdad y asume sus funciones, que básicamente son coincidentes, y guardan relación con llevar a cabo la coordinación con las CC.AA. de la actuación inspectora sobre las materias laborales, de prevención de riesgos laborales y medidas de igualdad cuya competencia de ejecución corresponda a las CC.AA. o que hayan podido encomendarse a la Inspección mediante convenios de colaboración, así como la elaboración, de planes y programas de alcance general.

Sin embargo, en el RD 192/2018 aparecen dos nuevas funciones:

¹¹⁷⁹ BOE núm. 146, de 5 de junio de 2019.

“El análisis, en coordinación con las CC.AA., de los comportamientos y conductas infractoras en las materias de su competencia, y la adopción de iniciativas para la formulación de estrategias generales para luchar precozmente contra los mismos, en el marco de los órganos de participación previstos en esta ley”.

Como se ve, es coincidente con la redacción de idéntica función atribuida a la ONLF en materia de Seguridad Social, si bien aquí se especifica el marco en el que se deben definir las estrategias, que serían el Consejo Rector con las CC.AA., y el Consejo General, con las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

El RD 192/2018 mantiene la anterior denominación de la **Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia técnica**, y sus funciones, si bien en el art. 19 aparecen recogidas otras nuevas:

“c) La elaboración de proyectos de disposiciones de carácter general relativas al Sistema de ITSS.

f) La coordinación o ejecución, en su caso, de actuaciones relativas a las relaciones internacionales, así como la recepción y remisión de la información relativa a la asistencia mutua internacional derivada de actuaciones inspectoras en materias competencia del Sistema de Inspección.

g) La elaboración del programa editorial de la ITSS.”

Finalmente, hay que referirse a la **Secretaría General**, que sustituye a la anterior Subdirección General de Apoyo a la Gestión. Quizás este sea el órgano del ámbito territorial que tiene mayor número de cambios, y no sólo por el de la denominación, sino que asume toda una serie de funciones que se derivan de la nueva naturaleza de la ITSS como organismo autónomo, que desde la aprobación de sus Estatutos y puesta en funcionamiento efectivo tiene personalidad jurídica pública diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar, por lo que ha debido asumir muchos de los aspectos de la gestión que antes correspondían a la Subsecretaría del Ministerio a la que se encontraba adscrita como Dirección General, así como aspectos referidos a materia patrimonial, presupuestaria, de contratación, de recursos humanos, etc.

Además, hay que hacer referencia a las siguientes unidades especiales, que se encuentran adscritas a algunos de los órganos de la estructura central a los que hemos hecho referencia más arriba:

- Unidad Especial de Colaboración y Apoyo a los Juzgados y Tribunales y a la Fiscalía general de Estado para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (Orden ESS/78/2014, de 20 de enero¹¹⁸⁰).
- Inspección en materia de formación profesional para el empleo (RD-Ley 4/2015, de 22 de marzo¹¹⁸¹; Ley 30/2015, de 9 de septiembre¹¹⁸²; OM ESS/1221/2015¹¹⁸³).
- Coordinación sobre lucha contra el fraude en el trabajo transnacional (Orden TES/967/2020, de 6 de octubre). Ver capítulo III.2.2.2.2.
- Oficina Estatal de Lucha contra la Discriminación (Orden TES/867/2023, de 22 de julio).

Asimismo, representantes del OEITSS participan de manera permanente en grupos de trabajo o comisiones, en virtud de acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y colaboración con otras AA.PP., como los siguientes:

- Observatorio para la lucha contra el fraude a la Seguridad Social (Orden TMS/667/2019, de 5 de junio¹¹⁸⁴).
- Comisión interministerial (Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones) de coordinación para el funcionamiento cohesionado del OA-OEITSS (Orden PCM 922/2021, de 1 de septiembre¹¹⁸⁵).
- Convenio entre la Secretaría de Estado de Seguridad y el OEITSS para la coordinación entre la ITSS y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del

¹¹⁸⁰ BOE núm. 26, de 30 de enero.

¹¹⁸¹ BOE núm. 70, de 23 de marzo.

¹¹⁸² BOE núm. 217, de 10 de septiembre.

¹¹⁸³ BOE núm. 150, de 24 de junio.

¹¹⁸⁴ BOE núm. 212, de 4 de septiembre.

¹¹⁸⁵ BOE núm. 109, de 8 de mayo.

Estado en materia de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social (BOE 8/5/23).

- Protocolo Marco para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, de 13 de octubre de 2022 (BOE nº 23, de 27 de enero 2023).

Órgano de participación institucional

Consejo General.

Es el órgano de participación institucional de los interlocutores sociales en los asuntos relativos al OEITSS y, según el preámbulo de la LOITSS/2015, se le atribuyen funciones de información, audiencia y consulta en los asuntos de que tenga conocimiento el Consejo Rector.

Tiene carácter tripartito y está formado por¹¹⁸⁶:

- 8 representantes de las AA.PP. que forman parte del Consejo Rector:
 - 4 de la AGE
 - 4 de las CC.AA.
- 8 representantes de las organizaciones sindicales más representativas
- 8 representantes de las organizaciones empresariales más representativas

Está presidido por el Director/a del OEITSS, y entre sus **funciones** cabe destacar:

- a. Conocer los acuerdos alcanzados por el Consejo Rector, los planes y programas territoriales de actuación aprobados por las Comisiones Operativas Autonómicas y los informes, estadísticas y memorias a los que se refiere el artículo 31.3.g) de la LOITSS/2015.

¹¹⁸⁶ Los actuales integrantes del Consejo General fueron designados por la Orden TES/470/2024, de 10 de mayo, BOE núm 121, de 18 de mayo de 2024..

- b. Informar de las propuestas que se formulen al Consejo Rector en distintas materias.
- c. Conocer y formular propuestas y recomendaciones en relación con los determinados asuntos relativos a la ITSS:

2.2.3.2 Órganos internacionales:

En el ámbito internacional, además de las intervenciones en el SLIC (ver capítulo III.1.3.7), el OEITSS a través de su Dirección o de otros responsables de este participan de manera permanente en los órganos de dirección y gobierno y la gestión de los siguientes órganos, ya citados con anterioridad:

Autoridad Laboral Europea.

En cuanto a la regulación y objetivos de este órgano europeo creado por el Reglamento UE 2019/1149, de 20 de junio, nos remitimos a lo señalado en el capítulo III.2.2.2.2.

Por lo que se refiere a la estructura administrativa y de gestión de la ALE, está formada en primer lugar por un Consejo de Administración, que, entre otras funciones, tiene la de formular las orientaciones estratégicas y supervisar las actividades de la Autoridad y cuenta con la siguiente composición:

- Un representante de cada Estado miembro de la UE: En el caso de España se designó al titular de la Dirección del OEITSS.
- Dos miembros en representación de la Comisión Europea
- Un experto independiente nombrado por el Parlamento Europeo.
- Cuatro miembros en representación de organizaciones de interlocutores sociales a escala de la Unión, con una representación paritaria de sindicatos y organizaciones patronales.

También forma parte de la estructura administrativa y de gestión el Director ejecutivo, que es el representante legal de la Autoridad y responsable de la ejecución de las tareas asignadas a la misma por el Reglamento.

Por último, hay que hacer referencia al Grupo de Partes interesadas, adjunto a la Autoridad y con funciones consultivas. Este grupo está presidido por el Director ejecutivo, y forman parte de este dos representantes de la Comisión Europea y diez representantes de los interlocutores sociales a nivel de la Unión Europea con una representación paritaria de sindicatos y organizaciones patronales.

El grupo puede emitir dictámenes por su propia iniciativa o a petición de la ALE sobre cuestiones relacionadas con la aplicación y el control del cumplimiento de la legislación de la Unión en ámbitos cubiertos por el Reglamento, en particular sobre los análisis de la movilidad laboral transfronteriza y las evaluaciones de riesgos derivados de dicha movilidad.

2.2.4. Definición del sistema de ITSS. Personal.

En cuanto a los funcionarios que desarrollan la acción inspectora, el sistema de ITSS que define la LOITSS/2015 contiene dos cuerpos, el superior de inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el de subinspectores laborales, que contará, dice su art. 3.3, con dos Escalas especializadas: a) Escala de Empleo y Seguridad Social y b) Escala de Seguridad y Salud Laboral.

El **régimen jurídico** de los funcionarios de los cuerpos de la ITSS, según regula el art. 4 de la LOITSS/2015, será el previsto en ella, en la LEBEP/2007, y demás legislación sobre función pública inspectora dictada por el Estado, así como en las demás normas estatales o autonómicas de desarrollo. También en la LGP/2003 y en las respectivas leyes de presupuestos de cada ejercicio, especialmente en lo relativo a dotaciones, retribuciones, y otros gastos de personal.

Dentro de la referencia al Régimen Jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de Inspección dicho precepto legal establece que dependerán funcionalmente de la Administración, estatal o autonómica, que resulte competente por la materia objeto de inspección, en los términos previstos en esta ley y resto de la normativa aplicable, sin perjuicio de su dependencia orgánica de una u otra Administración.

Por último, también estableció que las CC.AA. deben participar en cuestiones relativas al ingreso y selección, formación y perfeccionamiento, planificación de efectivos y puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de los Cuerpos de Inspección, a través de los

mecanismos de cooperación multilateral establecidos en la ley, sin perjuicio de las relaciones bilaterales de carácter específico. En todo caso, reserva al titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social la potestad para la imposición de las sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio del personal con funciones inspectoras, aun cuando este dependa orgánicamente de una Comunidad Autónoma, sin que puedan adoptarse sin el previo dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo veinticinco de la Ley 12/1983, de 14 de octubre.

2.2.4.1. Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Al cuerpo de inspectores de trabajo y Seguridad Social se sigue atribuyendo el ejercicio de la totalidad de los cometidos que comprende la función de la ITSS según la LOITSS/2015¹¹⁸⁷, que mantiene casi inalterable la que se recogía en la LOITSS/1997. Nos remitimos al respecto a lo señalado en el capítulo III. 1.2.4.2.

En las actuaciones inspectoras, se reconoce a inspectores de trabajo y Seguridad Social¹¹⁸⁸ (también para los subinspectores) que los hechos constatados por los mismos que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación, observando los requisitos legales pertinentes, tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses pueden aportar los interesados.

El mismo valor probatorio se atribuye a los hechos reseñados en informes emitidos por la ITSS como consecuencia de comprobaciones efectuadas por la misma, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables. Se introduce una variación

¹¹⁸⁷ Art.3.

¹¹⁸⁸ Ib.art.23.

respecto de la regulación de la LOITSS/1997, en la que no se hacía referencia a cualquier informe, como ahora, sino a algunos específicos.¹¹⁸⁹

2.2.4.2 Subinspectores Laborales.

La LOITSS/2015 recoge importantes novedades respecto del anterior cuerpo de controladores laborales, que se ve notablemente reforzado, en primer lugar pasa a denominarse cuerpo de subinspectores laborales, y en segundo lugar como consecuencia de la creación de dos escalas de funcionarios dentro del cuerpo, la de los subinspectores de Empleo y Seguridad Social, al que se dota de nuevas competencias que no tenía con la LOITSS/97, y la de los de nueva creación, subinspectores de Seguridad y Salud Laboral. Nos remitimos también a lo dicho respecto de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social sobre la presunción de certeza, entre otras cuestiones que también afectan a este cuerpo de funcionarios.

En cuanto a los subinspectores de Empleo y Seguridad Social, se les atribuye funciones inspectoras en relación con la comprobación del cumplimiento de las normas que prohíben la admisión al trabajo a los menores de 16 años, y la del cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales, que no les reconocía la regulación de la LOITSS/97, salvo que se tratase de contratos que contasen con alguna bonificación, subvención o ayuda de la Seguridad Social.

Por lo que se refiere a los de la nueva escala se les atribuye funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, dirigidas a la comprobación de las condiciones materiales de trabajo u otras análogas, que hasta ese momento se reservaban para el cuerpo superior de inspectores de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, dichas funciones las desarrollarán

¹¹⁸⁹ Eran informes dirigidos a promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la seguridad Social; promover procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social que proceda, instar la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales; instar la declaración del recargo de prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad, o, comunicaciones de incumplimientos en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupaciones y promoción social (DA 4ª y art. 7 LOITSS/1997).

los nuevos subinspectores bajo la coordinación y dirección de un inspector de trabajo, como en el caso de los subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

Para el ingreso en esta escala de Seguridad y Salud Laboral se requería¹¹⁹⁰ disponer de título universitario oficial de graduado, adscrito a la rama de conocimiento de ciencias, ciencias de la salud, o ingeniería y arquitectura. También contemplaba la LOITSS/2015 la posibilidad de integrarse en dicha escala a los denominados “técnicos habilitados de las CCAA.”, que a la fecha de la entrada en vigor de la Ley dispusieran de habilitación para el ejercicio de funciones comprobatorias a que se refería la DA 15ª de la LPRL/95. Ver también el capítulo II.2.1.2.

La LOITSS/2015¹¹⁹¹ estableció que, a los Subinspectores Laborales, pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral, les correspondería actuar en las siguientes materias, en los términos que se establecieran reglamentariamente:

- a. La 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.
- b. La vigilancia del cumplimiento de la normativa jurídico-técnica con incidencia en materia de prevención de riesgos laborales.
- c. Programas de actuación preventiva de la ITSS derivados del análisis de la siniestralidad laboral.
- d. 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.
- e. 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 ITSS, en el marco de sus competencias.

¹¹⁹⁰ DA quinta.

¹¹⁹¹ Art. 14.3.

El desarrollo reglamentario de sus funciones se llevó a cabo por la modificación que introdujo el art. 1.3 del Real Decreto 1078/2017, de 29 de diciembre¹¹⁹², en el art.8.3 del ROFIT, pero se limitó a la primera de ellas, y se precisaban las condiciones materiales de trabajo sobre las que podían actuar:

1. Las características y condiciones de utilización de los locales e instalaciones, así como las de los equipos, herramientas, productos o sustancias existentes en el centro de trabajo.
2. La naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.
3. Los procedimientos para la utilización de los agentes citados anteriormente que influyan en la generación de riesgos para la seguridad o salud de los trabajadores.
4. Las características y utilización de las medidas de protección, tanto colectiva como individual.
5. La realización de los reconocimientos médicos y su adecuación a los protocolos sanitarios específicos de vigilancia de la salud, establecidos en el artículo 37.3.c) del Reglamento de los servicios de prevención, aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero.
6. La adaptación de los puestos de trabajo a las exigencias de naturaleza ergonómica.
7. Aspectos relativos al cumplimiento de las obligaciones de formación e información a los trabajadores, así como de las obligaciones derivadas de los planes de prevención, evaluaciones de riesgos y planificaciones de la actividad preventiva, estudios y planes de seguridad y salud, coordinación de actividades empresariales, y otras cuestiones documentales, siempre que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo cuya comprobación tienen encomendada.

¹¹⁹² BOE núm. 317, de 30 de diciembre de 2017.

Como se puede apreciar, la regulación dejaba fuera dos aspectos importantes sobre los que sí tenían competencia los inspectores de trabajo: en primer lugar, la investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y, en segundo lugar, al delimitar la normativa de prevención de riesgos laborales (cuya vigilancia se les encomienda), parecía quedar claro que se dejaba fuera la competencia relativa a la gestión de la prevención por las empresas (en relación con: obligaciones relativas a la elaboración de planes de prevención y planificación de la actividad preventiva -art 16-; obligaciones en materia de información, consulta y participación de los trabajadores -art. 18, y obligaciones relativas a la formación de los trabajadores en PRL -art. 19-).

Parecía no tener sentido que no pudieran llevar a cabo comprobaciones sobre dichas obligaciones con ocasión de las que desarrollasen en las que claramente eran de su competencia, o que de hacerlo y de comprobar incumplimientos, debiera ser necesaria la intervención posterior de un inspector de trabajo y Seguridad Social. Por lo demás, difícilmente se podía establecer en muchas ocasiones la existencia de infracciones respecto de las condiciones materiales de trabajo desvinculándolo de alguna de esas otras obligaciones como la realización de evaluaciones de riesgos y la planificación de la actividad preventiva porque, por ejemplo, se considerasen inexistentes, deficientes o ineficaces.

Las dudas hicieron necesario llevar a cabo una interpretación de dicha disposición reglamentaria a través del Criterio Operativo de la Dirección del OEITSS 100/2018, de 23 de mayo (documento interno sin publicidad).

Se debe tener en cuenta que en el Plan Estratégico 2021-2023 aprobado por el Gobierno y al que hacemos referencia en los "Principios de funcionamiento del Sistema", capítulo III.2.2.1, se recogían como actuaciones a desarrollar en el futuro el reforzamiento de este cuerpo de subinspectores laborales, ampliando las competencias de ambas escalas de la siguiente manera.

En cuanto a la de los subinspectores de Empleo y Seguridad Social, respecto de la normativa sobre tiempo de trabajo vinculado a competencias que ya ejercen en materia de Seguridad Social, y sobre incumplimientos en materia de salarios.

En cuanto a la de los subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, respecto de la normativa sobre gestión de la prevención en las empresas, y en materia de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se abre la

puerta a su participación en la misma, bajo la dirección técnica de los inspectores de trabajo, para los que se sigue reservando en exclusiva la competencia.

Sin embargo, a fecha de hoy, no se ha procedido con las modificaciones legales y reglamentarias necesarias.

2.2.4.3. Selección del personal de la ITSS con función inspectora.

Ingreso y régimen de los funcionarios de la ITSS tras la LOITSS/2015

En el art. 5 de la LOITSS/2015 se ven plasmados y desarrollados los principios ordenadores de naturaleza organizativa del Sistema de ITSS a los que nos hemos referido en el apartado III.2.2.1:

- Ingreso y convocatoria únicos en los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal y
- Movilidad entre las AA.PP. en los procesos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios de los Cuerpos Nacionales del Sistema de Inspección.

Se establece en el citado artículo que el ingreso en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y en el Cuerpo de Subinspectores Laborales se realizará de acuerdo con la normativa de ingreso en la función pública, mediante el sistema de oposición, a la que podrán acceder los nacionales españoles, mayores de edad, que cumplan con el resto de los requisitos que prevean las leyes y demás normas que resulten de aplicación.

La OEP incluirá las plazas del Sistema de Inspección, tanto de la AGE como de las CC.AA. que hayan recibido la transferencia orgánica de personal inspector y subinspector, de acuerdo con los criterios que, con carácter básico, se incluyan en la Ley de PGE.

En este sentido y teniendo en cuenta el carácter único y nacional de los Cuerpos de Inspección de Trabajo, lo que origina los principios de unidad de ingreso y procesos selectivos, las convocatorias derivadas de la OEP, que se efectuarán por el titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, contendrán las plazas que, para cada Cuerpo o Escala, se autoricen por el Consejo de Ministros en

el Real Decreto por el que se apruebe la OEP de la AGE y las que propongan las CC.AA. que hayan recibido la transferencia indicada en el párrafo anterior.

La distribución final del personal de nuevo ingreso entre dichas Administraciones se hará en función de las vacantes que resulten de los procesos previos de provisión de puestos de trabajo, sin que, en ningún caso, el número de aprobados pueda superar el total de plazas convocadas.

También estableció la LOITSS/2015¹¹⁹³ que la provisión de puestos de trabajo reservados a los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales, se debía llevar a cabo por procedimientos de ámbito nacional, de concurso o, en su caso, de libre designación para los puestos de jefatura que se determinasen, convocados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sin perjuicio del resto de procedimientos de provisión establecidos en la normativa de función pública.

No obstante, las CC.AA. que contaran dentro de su estructura con plazas reservadas a los Cuerpos Nacionales a los que se refiere el apartado anterior, podrían convocar procedimientos para la cobertura de los correspondientes puestos de trabajo, de conformidad con los criterios que establezca la legislación de función pública aplicable.

En todo caso, finalizaba dicho artículo, estos procesos se regirían por los principios de movilidad entre Administraciones, igualdad de oportunidades y publicidad nacional de la convocatoria. No pudiendo establecerse cláusulas que impidan o menoscaben la participación en los mismos de funcionarios en razón de su adscripción orgánica de procedencia.

Además, creó el "Registro integrado del personal inspector"¹¹⁹⁴, regulando que, sin perjuicio de la competencia y funciones del Registro Central de Personal y, en su caso, de los registros dependientes de las CC.AA. que hayan recibido el traspaso de la función pública inspectora, existirá un registro integrado del personal inspector constituido por la totalidad de las plazas existentes para cada uno de los Cuerpos con funciones inspectoras en las respectivas relaciones de puestos de trabajo de las Administraciones a las que pertenezcan aquellas.

¹¹⁹³ Art.5.

¹¹⁹⁴ Ib.Art.6.

Respecto de las titulaciones requeridas para concurrir a las oposiciones para cubrir plaza del cuerpo superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social con posterioridad a la LOITSS/2015 ha seguido siendo las de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o Grado antes de la finalización del plazo de presentación de solicitudes. Los aspirantes con titulaciones obtenidas en el extranjero deberán estar en posesión de la correspondiente credencial de homologación o en su caso del correspondiente certificado de equivalencia. Este requisito no era de aplicación a los aspirantes que hubieran obtenido el reconocimiento de su cualificación profesional, en el ámbito de las profesiones reguladas, al amparo de las Disposiciones de Derecho Comunitario.

Respecto de las convocatorias de oposiciones y las plazas ofertadas para el cuerpo superior de inspectores de trabajo y Seguridad Social, se indican en el siguiente cuadro la evolución de las habidas con posterioridad a la LOITSS/2015

OEP	Sistema acceso libre	Plazas cubiertas acceso libre	Promoción interna	Plazas cubiertas promoción interna
2024	138 ¹¹⁹⁵		45	
2023	99	55	30	26
2021 y 2022 ¹¹⁹⁶	146	86	35	18
2020	58	52	15	15
2019	50	48	10	7
2018 ¹¹⁹⁷	96	77	10	10
2017	58	43	12	4
2016	45	42	8	8

En cuanto a los ejercicios que se debían superar en el proceso de selección fueron 4 durante todo este período, todos ellos obligatorios y eliminatorios, uno de ellos oral, dos pruebas escritas (una de ellas con supuestos prácticos) y un cuarto que consistía en una prueba de idiomas.

El temario, prácticamente invariable desde el año 2016, constaba de 242 temas (algo menos en algunos años) en las siguientes materias: En el primer ejercicio,

¹¹⁹⁵ Incluye plazas OPE de 2024 y las no cubiertas de la OPE d2 2022. También las convocadas a instancia de ITC e IPV. Pruebas sin finalizar aún.

¹¹⁹⁶ Se acumularon las ofertas de los dos años en una sola convocatoria

¹¹⁹⁷ En la misma convocatoria se recogieron una oferta extraordinaria de 2017 (45) y la del 2018 (45).

un primer bloque obligatorio sobre Organización de las AA.PP., Derecho de la Unión Europea y Derecho administrativo; un segundo bloque con una primera parte optativa entre las materias de Derecho Civil, Derecho Mercantil, Derecho Penal, Derecho Tributario y Economía y Contabilidad, o bien la de prevención de riesgos laborales; un segundo ejercicio obligatorio y oral con las siguientes materias: Derecho del Trabajo. Relaciones laborales individuales y colectivas, y Seguridad Social; finalmente un tercer ejercicio obligatorio con las materias de prevención de riesgos laborales, inspección de trabajo y procedimiento.

No obstante, sí se han apreciado importantes cambios relacionados con una mayor relevancia de la Escuela ITSS en el curso selectivo y la mejora de la coordinación con el Tribunal de las oposiciones, designando a su Directora como presidenta de este último.

En cuanto al curso selectivo, la convocatoria de 2018 y las anteriores, establecían que los aspirantes que hubieran superado todos los ejercicios de la fase oposición, una vez nombrados por la autoridad convocante funcionarios en prácticas, debían realizar y superar un curso selectivo con el siguiente contenido:

- A) La primera parte, que se organizaría por la Escuela de la ITSS, tendría una duración máxima de 400 horas lectivas distribuidas en un máximo de cinco meses. La Escuela de la ITSS debía impartir los conocimientos y desarrollar la capacidad analítica de los aspirantes mediante el análisis de casos sobre las siguientes áreas: 1. Economía y Contabilidad. 2. Inspección y Procedimiento, Procedimiento Sancionador, Procedimiento Laboral. 3. Prevención de Riesgos Laborales, Higiene Industrial, Seguridad en el Trabajo, Ergonomía y Psicología Aplicada. 4. Derecho del Trabajo, Relaciones Laborales Individuales y Colectivas, Derecho Sindical. Empleo y Trabajo de Extranjeros. Igualdad y Violencia de Género. 5. Seguridad Social.

Los alumnos debían realizar las pruebas que determinase la Dirección de la Escuela con el objeto de acreditar su suficiencia en las distintas áreas del plan de estudios, que debía elevar periódicamente al Tribunal las propuestas de evaluaciones de esas pruebas, efectuadas por los profesores de la misma.

- B) La segunda parte consistía en la realización de un supuesto propuesto y calificado por el Tribunal, según criterios fijados conjuntamente con la

Dirección de la Escuela sobre temas y casos relacionados con el ejercicio de la actividad inspectora preparados por la misma.

La convocatoria del año 2019 introduce importantes cambios respecto del curso selectivo, estableciendo que los aspirantes que hubieran superado todos los ejercicios de la fase oposición, una vez nombrados por la autoridad convocante funcionarios en prácticas, debían realizar y superar un curso selectivo en la Escuela de la ITSS, que tenía como finalidad primordial la adquisición de conocimientos y habilidades en orden a la preparación específica de los aspirantes para el ejercicio de sus funciones. Correspondía a la Escuela la dirección, organización, impartición y evaluación del curso selectivo, sin perjuicio de la coordinación con la Dirección del OEITSS. La Dirección de la Escuela de la ITSS debía elevar al órgano convocante las evaluaciones del curso selectivo, al objeto de que fueran incorporadas a la calificación final de las pruebas selectivas.

Respecto de los subinspectores laborales, la LOITSS/2015 estableció¹¹⁹⁸ que, para el ingreso en la escala de empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales sería necesario disponer de título universitario oficial de Graduado adscrito a la rama del conocimiento de ciencias sociales y jurídicas.

Y para el ingreso en la escala de seguridad y salud laboral del Cuerpo de Subinspectores Laborales, señalaba que sería necesario disponer de título universitario oficial de Graduado adscrito a la rama del conocimiento de ciencias, ciencias de la salud, o ingeniería y arquitectura¹¹⁹⁹.

¹¹⁹⁸ DA Quinta.

¹¹⁹⁹ Ib.DA Quinta. No obstante, se debe tener en cuenta lo previsto en la DT 3ª de la LOITSS/2015 respecto del régimen transitorio de la titulación de acceso:

"1. Con objeto de respetar las expectativas de los aspirantes al ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales, lo dispuesto en el párrafo primero del apartado tercero de la disposición adicional quinta sobre los requisitos de la titulación para el acceso a dicha Escala únicamente será exigible a partir del 1 de enero de 2019 en las oposiciones que se convoquen para el ingreso en la misma.

2. Hasta la fecha indicada en el apartado precedente solo se exigirá en la convocatoria correspondiente para el ingreso en la mencionada Escala el título universitario de graduado o equivalente, sin que dicho título deba corresponder a ramas específicas de conocimiento.

3. Para el ingreso en la Escala de Seguridad y Salud del Cuerpo de Subinspectores Laborales no será de aplicación lo dispuesto en los apartados anteriores en la medida que por la referida Escala se crea una nueva agrupación de funcionarios".

Para ambas escalas se estableció que seguirían siendo válidos para el acceso a las mismas los títulos de la ordenación universitaria anterior en los términos previstos en la LEBEP/2007, siempre que se trate de títulos que se correspondan con dichas ramas o áreas de conocimiento.

Respecto de las convocatorias de oposiciones y las plazas ofertadas para el cuerpo **subinspectores laborales escala de Empleo y Seguridad Social**, se indican en el siguiente cuadro la evolución de las habidas con posterioridad a la LOITSS/2015.

OEP	Sistema acceso libre	Plazas cubiertas acceso libre
2024	76 ¹²⁰⁰	
2023	70	68
2021 y 2022 ¹²⁰¹	126	107
2020	52	50
2019	57	53
2018 ¹²⁰²	111	86
2017	59	54
2016	38	36

Y respecto de la escala de Seguridad y Salud Laboral

OEP	Sistema acceso libre	Plazas cubiertas acceso libre
2024	95 ¹²⁰³	
2023	73	41
2021 y 2022 ¹²⁰⁴	128	72
2020	56	54 ¹²⁰⁵
2019	60	57
2018 ¹²⁰⁶	126	88
2017	60	53
2016	50	32

¹²⁰⁰ Cuatro a instancias de la Generalitat de Cataluña.

¹²⁰¹ Se acumularon las ofertas de los dos años en una sola convocatoria

¹²⁰² En la misma convocatoria se recogieron una oferta extraordinaria de 2017 (45) y la del 2018 (45).

¹²⁰³ 3 a instancias de la Generalitat de Cataluña.

¹²⁰⁴ Se acumularon las ofertas de los dos años en una sola convocatoria

¹²⁰⁵ También se produjo la integración de 10 técnicos habilitados de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

¹²⁰⁶ En la misma convocatoria se recogieron una oferta extraordinaria de 2017 (45) y la del 2018 (45).

Según figura en la convocatoria de 2016, en cuanto al proceso selectivo para ingresar en el Cuerpo de Subinspectores Laborales pertenecientes a la escala de Empleo y Seguridad Social por el sistema general de acceso libre constará de dos partes: a) Fase de oposición. b) Curso selectivo de formación.

El proceso selectivo comprende tres ejercicios escritos y eliminatorios. En el primer ejercicio el aspirante debe contestar, por escrito, a un cuestionario de cuarenta preguntas, que versa sobre el contenido del programa que figura en la convocatoria y que consta de 96 temas. De las cuarenta preguntas, veinte se referirán a las materias incluidas en la primera parte del programa: organización del Estado, de la Administración pública y de la Unión Europea. Derecho Administrativo y Derecho Mercantil. Las otras veinte corresponderán a la segunda parte: Derecho Sustantivo del Trabajo, Organización, Seguridad Social y Economía Social y Procedimiento.

El segundo ejercicio consistía en la contestación por escrito a diez preguntas que versarían sobre la segunda parte del programa. Cinco preguntas corresponderán al primer bloque: Derecho Sustantivo del Trabajo y Organización y cinco preguntas corresponderán al segundo bloque: Seguridad Social y Economía Social y Procedimiento.

El tercer ejercicio consiste en la resolución por escrito, durante el plazo máximo de tres horas, de un supuesto de Inspección sobre materias relativas a la segunda parte del programa: Derecho Sustantivo del Trabajo, Organización, Seguridad Social y Economía Social y Procedimiento, que podrá incluir la redacción de algunos documentos que de dicho supuesto se deriven.

En convocatorias posteriores, incluida la última del año 2023, se mantiene ese número y tipo de ejercicios, así como el número de temas del programa, 96, aunque hubo pequeñas variaciones en el contenido o materias de algunos temas.

Donde sí se aprecia un cambio importante, igual que lo que ya vimos al referirnos a los inspectores de trabajo, es en relación con el curso selectivo. Los opositores que hubieran superado la fase de oposición debían asistir a un curso selectivo de formación, de carácter teórico-práctico, que tenía como finalidad primordial la adquisición de conocimientos para la preparación específica y práctica de los aspirantes para el mejor desempeño de la función inspectora, dentro del ámbito competencial de estos subinspectores laborales.

No obstante, a partir de la convocatoria del año 2019, se establece en las convocatorias que corresponde a la Escuela de la ITSS la organización, dirección, impartición y evaluación del curso selectivo, sin perjuicio de la coordinación con la dirección del organismo estatal. La Dirección de la Escuela, finalizado el curso selectivo, que tendrá una duración máxima de tres meses, eleva al órgano convocante las evaluaciones del curso selectivo, al objeto de que sean incorporadas a la calificación final de las pruebas selectivas.

Según figura en la convocatoria de 2016, en cuanto al proceso selectivo para ingresar en el Cuerpo de Subinspectores Laborales pertenecientes a la escala de Seguridad y Salud Laboral por el sistema general de acceso libre constará de dos partes: a) Fase de oposición. b) Curso selectivo de formación.

En cuanto a la fase de oposición constaba de tres ejercicios escritos y eliminatorios.

En el primer ejercicio, el opositor debía contestar, por escrito a un cuestionario de 40 preguntas, que versarían sobre el contenido del programa que figura en el anexo II de la convocatoria, que constaba de 96 temas. De las 40 preguntas, 20 se referirán a las materias incluidas en la primera parte del programa: Organización del Estado, de la Administración Pública y de la Unión Europea. Derecho Administrativo y Derecho Mercantil. Temas generales de empresa, relaciones laborales y Seguridad Social. Organización y procedimiento. Las otras 20 corresponderán a la segunda parte: Conceptos Generales de la Prevención de Riesgos Laborales. Seguridad en el Trabajo. Higiene Industrial. Ergonomía y psicología aplicada.

El segundo ejercicio consistía en la contestación por escrito de 10 preguntas que versarían sobre la segunda parte del programa. Cinco preguntas corresponderían al primer bloque (Conceptos Generales de la Prevención de Riesgos Laborales; Seguridad en el Trabajo) y cinco preguntas corresponderían al segundo bloque (Higiene industrial; Ergonomía y psicología aplicada).

El tercer ejercicio consistía en la resolución por escrito de un supuesto de Inspección sobre materias relativas a organización y procedimiento; conceptos generales de la Prevención de Riesgos Laborales; Seguridad en el Trabajo; Higiene industrial; Ergonomía y psicología aplicada, que podrá incluir la redacción de algunos documentos que de dicho supuesto se deriven.

Además, al finalizar la fase de oposición debían realizar un curso selectivo en la Escuela de la ITSS de similares características a lo señalado para los subinspectores de la otra escala, sobre las materias impartidas en el mismo.

En convocatorias posteriores se mantuvieron los mismos ejercicios, su contenido, el número de temas del programa, si bien la fase del curso selectivo se vio afectada por los mismos cambios que ya vimos en la otra escala respecto de que correspondía a la Escuela de la ITSS la organización, dirección, impartición y evaluación.

2.2.4.4. Dimensionamiento de las plantillas de inspectores y subinspectores.

Como señalamos en el capítulo III 1.2.4.5, el art. 10 del Convenio 81 de la OIT, estableció que el número de inspectores de trabajo debía ser suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se debía determinar teniendo en cuenta los siguientes factores: la importancia de las funciones que tuvieran que desempeñar los inspectores, los medios materiales puestos a disposición de los mismos y las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Vale lo dicho allí también respecto de cómo condicionaban el adecuado dimensionamiento de las plantillas las ofertas públicas de empleo y las tasas de reposición, pese a los planes estratégicos que se han venido aprobando desde la aparición de la LOITSS/2015. Aunque, como se ha visto por las cifras de las tablas anteriores sobre plazas convocadas y cubiertas, el gran problema para avanzar en la consecución de unas mayores plantillas, atendiendo a la población a la que afecta la vigilancia del cumplimiento de la normativa de la ITSS, es la cantidad significativa de las plazas que no se cubren en los distintos procesos selectivos.

Tras la aprobación de la LOITSS/2015 y la constitución del OEITSS mediante el RD 192/2018, por Acuerdo de Consejo de ministros de 16 de noviembre de 2021, se aprobó el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023 (ver apartado III 2.2.1) sobre el principio de trabajo programado y planes estratégicos.

En el Eje 3, que lleva por título "Fortalecer y modernizar el sistema de la ITSS para mejorar la calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos", se señalaba que la ITSS, "*en cuanto servicio público encargado de la vigilancia*

y control de las normas del orden social, es un instrumento fundamental para garantizar los derechos laborales y la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social. Y lo es aún más, si cabe, en un contexto económico y social que, debido a la irrupción de la pandemia global, exige y requiere mejorar las capacidades de actuación de la misma. Los dos primeros ejes del presente Plan Estratégico se orientan a dicha finalidad y contemplan un amplio abanico de medidas, tanto operativas como normativas, que transitan en dicho sentido."

Ahora bien, el Plan Estratégico consideraba que esas actuaciones no serían realmente eficaces si no se avanzaba con firmeza en el fortalecimiento y modernización de la ITSS, adoptando medidas organizativas que permitieran su implementación. La experiencia de anteriores instrumentos de planificación en este Organismo Estatal resulta concluyente y exige prestar una atención especial a estrategias organizativas que permitan combinar la perspectiva del servicio público con la capacitación y desarrollo del activo más valioso de la Inspección de Trabajo, que es sin duda el capital humano.

Dentro de ese Eje 3, se incluían como objetivos para el período 2021-2023:

- Incrementar los recursos humanos e incorporar nuevos perfiles funcionales, administrativos, técnicos e informáticos y se señalaba que por los Órganos de dirección y gobierno del OEITSS se llevaría a cabo la planificación de recursos humanos y el dimensionamiento necesario de las plantillas, teniendo en cuenta los siguientes factores:
- Las ratios de personal de inspección activa-población laboral afiliada a la Seguridad Social.
- Las necesidades derivadas de las funciones atribuidas a la ITSS, teniendo en cuenta los parámetros de la actividad inspectora de los años anteriores (denuncias, actuaciones, infracciones detectadas, expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social).
- Objetivos estratégicos establecidos en este Plan para los años 2021, 2022, 2023.
- La nueva estructura administrativa establecida en las Relaciones de Puestos de Trabajo, tanto las referidas al ámbito central como territorial, acorde con el nuevo modelo de ITSS que se define en este Plan Estratégico.

- La evolución y las causas de la disminución de efectivos de los últimos años.
- La tasa de reposición.

Y concluía señalando que, atendiendo a todo ello, se propondrá que en las Ofertas anuales de Empleo Público para los años 2021-2022-2023 se considerasen las funciones de la ITSS como servicios esenciales, de tal manera que se recogieran unas tasas de reposición suficientes para garantizar el reforzamiento del servicio público, en línea con lo previsto en el Plan Estratégico.

Finalmente, también contemplaba como objetivos:

- Reforma del modelo de acceso y fijando el objetivo de estudiar la introducción de cambios con el fin de optimizar los procesos de selección para garantizar la cualificación de las personas que acceden a los cuerpos del Sistema de ITSS. Se promoverán acciones de difusión sobre los Cuerpos y escalas de la ITSS, dirigidas a personas que cursan el último año de grado y cualquier otra acción que favorezca el incremento del número de opositores. Se mantendrá el sistema de ayudas a los mismos.
- Potenciar la promoción interna como forma de acceso al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Si tenemos en cuenta las cifras de plazas ofertadas en los años 2021, 2022 y 2023, una buena parte de las plazas no pudieron ser cubiertas, lo que pone de manifiesto que deberían acometerse otras acciones, suponiendo que el modelo de acceso y los sistemas de selección parecen agotados, y quizás debería acometerse la ejecución del otro objetivo del plan, no alcanzado a esta fecha.

Tampoco se pueden valorar positivamente las convocatorias extraordinarias, como la de 2017, ni la promoción interna, ya que, pese a haberse incrementado el número de plazas ofertadas y a haberse garantizado en las convocatorias últimas la permanencia del aspirante que superase el proceso de selección en la Inspección provincial de destino, con la condición de inspector de trabajo, también se aprecia que quedan desiertas muchas plazas.

Como se verá en la tabla siguiente, la mejora significativa de la plantilla total del personal con función inspectora se produce a partir de la creación de la

escala de subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, colectivo que no se ha visto afectado, por el momento, por bajas, excedencias, jubilaciones, etc., ni los límites de la tasa de reposición.

Sin embargo, dicho crecimiento se ve compensado en parte por el que también se ha producido de la población laboral afiliada. Pese a ello, desde 2018 se aprecia que crece la ratio de referencia que se suele utilizar por recomendación de la OIT, de 1 inspector/10.000 trabajadores, y crece significativamente a partir de 2019.

AÑO	Inspectores de Trabajo	Subinspectores de empleo y S. Social	Subinspectores de seguridad y salud laboral	TOTAL	Afiliados Seguridad Social	Ratio
2016 ¹²⁰⁷	943	854	--	1.797	17.741.897 ¹²⁰⁸	1,01
2017	944	828	--	1.772	18.331.107	0,96
2018	999	890	32	1.921	18.914.563	1,01
2019	1.021	914	85	2.020	19.261.636	1,04
2020	1.007	887	84	1.978	18.904.852	1,04
2021	1.013	937	165	2.115	19.703.812	1,07
2022	1.031	950	218	2199	20.159.317	1,09
2023	1035	968	267	2.270	20.733.042	1,09

Para establecer una valoración de esta situación y una comparativa con otros países de nuestro entorno de la UE, haremos referencia a un estudio de ILOSTAT, la base de datos y estadísticas de OIT, elaborado con ocasión del Día Mundial de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, que se celebró el día 28 de abril de 2024, mediante el que, en sus propios términos, se rinde homenaje a los inspectores de trabajo.

Señala dicho estudio que, según la Publicación del año 2022 de la OIT "[*Directrices sobre los principios generales de la inspección del trabajo*](#)", el número de inspectores del trabajo necesarios para cumplir adecuadamente el mandato de la inspección del trabajo depende del contexto. Esto incluye el número, la naturaleza, el tamaño y la situación de los lugares de trabajo susceptibles de inspección, el número de trabajadores, el número y la complejidad de las disposiciones legales que deben aplicarse, el equipo y los

¹²⁰⁷ Fuente: Memoria anual ITSS, datos de funcionarios existentes a 31 de diciembre de cada año.

¹²⁰⁸ Fuente: estadísticas de la Seguridad Social. Personas afiliadas a 31 de diciembre de cada año.

recursos de que dispone el cuerpo de inspectores, etc. Así pues, aplicar una ratio basada exclusivamente en el número de inspectores de trabajo por un número determinado de trabajadores o de lugares de trabajo no es adecuado.

Sin embargo, aunque no exista tal ratio de referencia, dicho estudio considera que en muchos países el número de inspectores de trabajo es insuficiente dada la amplitud de sus responsabilidades y la creciente complejidad del mercado laboral.

No obstante, el estudio de ILOSTAT señalaba que un informe publicado el año 2013 de la consultora SYNDEX para la European Federation of Public Service Unions (EPSU) concluyó que en la mayoría de los 15 países europeos encuestados, el número de inspectores de trabajo era inadecuado para supervisar y hacer cumplir las normas laborales, incluidas las relacionadas con la seguridad y la salud, especialmente en un contexto de crisis en el que aumenta la demanda de sus servicios y los recursos son limitados.

Los datos de ILOSTAT muestran que el número de inspectores de trabajo varía de un país a otro, naturalmente ligado al tamaño de la economía y a la población empleada, pero la proporción de inspectores por cada 10.000 empleados no supera los 4 en ningún lugar del mundo, según los últimos datos disponibles. De hecho, en la mitad de los 78 países con datos, hay menos de 0,58 inspectores por cada 10.000 trabajadores. La proporción media es algo mayor en los países de renta alta, con 0,84 inspectores por cada 10.000 trabajadores, frente a 0,41 en los países de renta media-alta y 0,47 en los de renta media-baja y baja.

Por lo que se refiere a España, el estudio señala que cuenta con 2.115 inspectores de trabajo, cifra en la que ha de incluirse también a los subinspectores laborales y eso supone 1,07 inspectores o subinspectores por cada 10.000 empleados¹²⁰⁹.

A efectos de establecer una comparativa con otros países de la UE, tienen una ratio superior países como Alemania (1,41, Finlandia (1,40) o Rumanía (1,80),

¹²⁰⁹ Dicha cifra no coincide con la que figura en la Memoria anual del año 2013, remitida a la OIT, en la que figuran 970 inspectores y 874 subinspectores, lo que hace un total de 1844. Quizás en la cifra indicada se haya incluido también a los técnicos habilitados de las CC.AA que prestan apoyo y colaboración a la ITSS o todos los técnicos de los Institutos Regionales y demás entidades autonómicas con competencias en materia de prevención de riesgos laborales.

pero es inferior a la ratio de España la de países como Francia (0,80), Portugal (0,87) o Suecia (0,52).

El estudio de ILOSTAT señala también que el análisis de la tendencia mundial del número de inspectores de trabajo es complicado debido a la falta de datos y a las series temporales irregulares. No obstante, de los 75 países con datos en ILOSTAT, en el 43% el número de inspectores de trabajo ha disminuido entre 2009 y 2022 (o los años más cercanos disponibles), mientras que la ocupación ha aumentado. Los esfuerzos por reducir el gasto público y las medidas de austeridad han llevado a algunos gobiernos a recortar el personal de los cuerpos de inspección o a no sustituir a los inspectores que se jubilan, especialmente en respuesta a las crisis económicas. En algunos contextos, el tipo de contrato, el estatus y las condiciones de trabajo de los inspectores también están empeorando, lo que conduce a una descualificación de los inspectores, a menudo acompañada de recortes en equipamiento y recursos materiales, lo que afecta a la eficacia del cuerpo de inspectores.

Esto es aún más preocupante, concluye el informe, en un mundo en el que las tareas de los inspectores son cada vez más difíciles, con mercados laborales cambiantes que les exigen adaptarse continuamente a las nuevas realidades.

2.2.4.5. Formación del personal con funciones inspectoras.

En la LOITSS/2015 la formación de los funcionarios de la ITSS aparece recogida como un derecho, pero también como un deber: Los funcionarios del Sistema de ITSS, señala la ley, tienen derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, y deberán participar en las acciones de formación y especialización que se determinen.

La formación como un derecho de los funcionarios en general y no sólo como una obligación, se recoge por primera vez por la LEBEP/2007 que reconoció el derecho de todos los empleados públicos a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral (art. 14 g).

Y en la misma disposición legal se establecía que serían objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso,

los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna (art. 37.1 f).

Poco después, el TRLEBEP/2015 reitera dicha regulación contenida en la LEBEP/2007.

Conforme al RD 192/18, el Director del OEITSS ostenta la jefatura del personal, y organiza y gestiona los recursos humanos y medios materiales del mismo, especialmente en materia de selección, formación y movilidad, sistemas de comunicación e información y funcionamiento de los servicios administrativos¹²¹⁰. La Autoridad Autónoma de la ITSS corresponde la propuesta de elaboración de planes y programas específicos de formación del personal con funciones inspectoras, adaptados a las peculiaridades de la actividad económica y laboral del territorio de la Comunidad Autónoma (art. 33 e). Al Consejo Rector le corresponde también adoptar las propuestas sobre las cuestiones que se le sometan por la Dirección del OEITSS y las autoridades autonómicas, en relación con los procesos de ingreso, selección, formación y provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos Nacionales de Inspección, y la planificación de los recursos humanos y medios materiales del Sistema¹²¹¹.

Por otro lado, se mantenía la vigencia del RD 1223/2009 ya citado, por el que se creó la Escuela de la ITSS que atribuía a esta los programas anuales de formación de los funcionarios del Organismo Estatal.

En base a esa reciente normativa y teniendo en cuenta las previsiones de los convenios 81 y 129 de la OIT en esta materia, así como las del Reglamento (UE) 2019/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la ALE¹²¹², por la Dirección del OEITSS se dictó la Instrucción 5/2023, de 18 de diciembre, sobre formación permanente del personal del OEITSS (documento interno sin difusión pública).

De dicha Instrucción cabe destacar los siguientes aspectos:

¹²¹⁰ Art.31.

¹²¹¹ Ib.Art. 29.2 f)

¹²¹² La ALE tiene entre otras funciones el apoyo a la creación de capacidades de los Estados miembros para la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación de la Unión en materia de movilidad laboral, mediante la elaboración de programas de formación sectoriales e intersectoriales destinados a las inspecciones de trabajo y material de formación específico

1. Su ámbito de aplicación se limita a la formación permanente y continua, que incluye los programas y acciones formativas que procuran la actualización, especialización y el adecuado perfeccionamiento profesional de todas las personas del OEITSS, tanto personal funcionario como laboral.
2. Comprende la formación interna, programas y acciones formativas impartidos directamente por el Organismo y que forman parte de la planificación de su actividad formativa.
3. La instrucción especifica los niveles de formación centralizada o descentralizada. Especifica también los tipos de acciones formativas generales vinculadas al puesto de trabajo o a un itinerario formativo, que van a favorecer la movilidad funcional del personal destinatario de la formación.

En cuanto a las modalidades, pueden ser presenciales, por videoconferencia, en línea y mixta.

4. Se establece un período formativo máximo de 50 horas cada año, incluyendo la formación voluntaria, al menos, una actividad formativa cada año, y obligatoria, a propuesta de la persona titular del órgano o unidad de la que dependan orgánicamente.
5. Se fija que el instrumento de planificación estratégica de la actividad formativa del OEITSS es el Plan de Formación Interna, cuya elaboración y aprobación corresponde a la Dirección de dicho organismo autónomo, previa negociación en la Comisión de Formación de la Mesa Delegada del ITES, que contará con la asistencia y colaboración de la Escuela y tendrá en cuenta las propuestas del Consejo Rector y del Consejo General y los objetivos establecidos en los Planes Estratégicos del OEITSS.

También se definen en la Instrucción los programas anuales de formación y las acciones formativas o tipos de enseñanza que son los cursos, talleres, píldoras formativas o seminarios web.

6. La Instrucción establece los órganos encargados de la planificación, organización y gestión de los cursos y acciones formativas, tanto los de ámbito centralizado como descentralizado y los procedimientos para la ejecución de los programas y acciones formativas.

7. Se reconocen los derechos de participación y consulta del personal del OEITSS, y se crea una Comisión de Formación del organismo dependiente de la Mesa delegada del MITES y comisiones territoriales.
8. Se regulan los procedimientos de selección de alumnos y se establecen las reglas sobre propuesta y selección de ponentes, sus deberes y la retribución a abonarles.
9. Por último, establece la regulación sobre la evaluación de los planes, programas, cursos y acciones formativas, labor que se asigna a la Escuela de la ITSS.

2.2.4.6. Retribuciones y compensación de gastos del personal con funciones inspectoras.

Como vimos anteriormente, el régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la ITSS será el previsto en la LOITSS/2015, en la LEBEP/2007, y demás legislación sobre función pública inspectora dictada por el Estado, así como en las demás normas estatales o autonómicas de desarrollo. También en la LGP/2003 y en las respectivas leyes de presupuestos de cada ejercicio, especialmente en lo relativo a dotaciones, retribuciones, y otros gastos de personal.

Debe tenerse en cuenta que la LEBEP/2007, fue derogada por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TRLEBEP/2015), aunque este no recogió cambio alguno respecto de la primera ley en materia de retribuciones, así que vale lo dicho al respecto en el capítulo III 1.2.4.6.

Por otro lado, la referencia a la LGP/2003 ha de ponerse en relación con el hecho de la creación del OEITSS, como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones que le encomienda la LOITSS/2015, y lo previsto en su art. 27.2, en el que se establece que su régimen contable, presupuestario y de control, así

como el de rendición de cuentas será el previsto en la citada LGP/2003 para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal.¹²¹³

En todo caso, se debe recordar que las cuantías de las retribuciones básicas y los incrementos de los conceptos retributivos complementarios de los funcionarios del Sistema de ITSS adscrito orgánicamente a la AGE han venido determinados por los PGE anuales. En Cataluña y País Vasco, en cuanto a los complementarios, la cuantía y estructura se ha fijado por las respectivas Leyes de cada Administración.

La aprobación de la LOITSS/2015, la creación del Organismo Autónomo OEITSS por el RD 192/2018, la aprobación del Plan Director por un trabajo digno de julio de 2018 y sobre todo del Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023, aprobado por el Gobierno en noviembre de 2021, exigían, desde el punto de vista del Ministerio de Trabajo y Economía Social y de la Dirección del OEITSS, el llevar a cabo la configuración de medidas globales de adaptación organizativa y funcional del Organismo Autónomo.

La Memoria justificativa de la propuesta de modificación de RPT al Ministerio de Hacienda y Función Pública (documento interno sin difusión pública), que se realizó en el año 2022 (página 9), señalaba que *“A este objetivo responde la propuesta de Relación de Puestos de Trabajo, que se deriva del mandato legal incluido en la LOITSS/2015, de 21 de julio, y en su normativa de desarrollo. La configuración legal del Sistema de Inspección mediante una nueva modalidad organizativa como organismo autónomo exige la redefinición de toda su estructura funcional y personal. Igualmente da respuesta a la vieja y constatada necesidad de actualizar de forma global la organización y aspectos económicos de sus puestos de trabajo, pendiente desde los años 90, y arrastrando aún condiciones y características estructurales que no han variado desde la constitución de 1978 y del modelo heredado de la Ley de Inspección de 1962”*¹²¹⁴.

¹²¹³ Así se señala también en el art. 37 RD 192/2018: *“El régimen presupuestario, económico y financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del Organismo Estatal será el determinado en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”*. Y en el 39: *“Asimismo, será de aplicación lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en las respectivas leyes de presupuestos de cada ejercicio, especialmente en lo relativo a dotaciones, retribuciones, y otros gastos de personal”*.

¹²¹⁴ Documento interno, sin difusión pública.

Se trataba de una propuesta completa, según seguía señalando la propia Memoria, *"de adaptación estructural, organizativa y funcional del Organismo Estatal ITSS y la consecuente propuesta de relación de puestos de trabajo, tanto de los funcionarios actuantes, como del personal técnico y administrativo que permita conseguir tres objetivos generales:*

- 1. Adaptar los puestos y las estructuras al nuevo marco normativo y a las competencias, funciones y cometidos que configuran en la actualidad el servicio de inspección.*
- 2. Modificar las condiciones económicas de los puestos del Organismo, para garantizar su correspondencia con las nuevas exigencias o con los nuevos puestos de trabajo creados.*
- 3. Reforzar el volumen total de recursos humanos del sistema, concretando la dimensión óptima de las plantillas".*

Pero, previa a la presentación de la propuesta a las instancias competentes del Ministerio de Hacienda y Función Pública, se inició una negociación con la Plataforma Sindical del OEITSS, que se había constituido en el mes de Agosto de 2019, que integraba tanto a los sindicatos presentes en la Mesa Delegada del MITES, como a los sindicatos propios y asociaciones de inspectores y subinspectores: CCOO, CIG, CSIF, ELA, FESESS (asociación de subinspectores de empleo y Seguridad Social de ámbito estatal), SISLASS (subinspectores laborales, escala seguridad y salud laboral), Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, UGT y UPIT (Unión Progresista de Inspectores de Trabajo).

El 7 de julio de 2021 se firman los acuerdos de la Dirección del OEITSS y de los representantes de la Plataforma sindical sobre el contenido de la nueva RPT.

El 7 de octubre de 2021 se aprobó el anteproyecto de ley de PGE 2022: con inclusión de partida presupuestaria para el OEITSS con incremento en capítulo 1 (gastos de personal) del 16,32 % sobre los presupuestos 2021, que se recogieron en la Ley 22/2021, de 28 de diciembre¹²¹⁵ de PGE para 2022.

¹²¹⁵ BOE núm.312, de 29 de diciembre de 2021.

El 16 de noviembre de 2021 se aprueba por el Gobierno en Consejo de Ministros el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2022-2023, que incluye como uno de los objetivos la aprobación de una nueva RPT.

Sin embargo, la Plataforma sindical del personal del OEITSS, considerando que no se producían avances en la elaboración de la nueva RPT, llevaban a cabo distintas protestas y movilizaciones, que incluyeron la convocatoria de una huelga a nivel nacional de 24 horas el 30 de marzo de 2022.

Dicha huelga fue desconvocada finalmente el 29 de marzo por haberse llegado a un acuerdo verbal de la Dirección del OEITSS con parte de las organizaciones integrantes de la Plataforma 29/3/2022, que incluía los siguientes compromisos:

1. El abono de una cantidad en concepto de productividad extraordinaria para todo el personal.
2. La constitución en el plazo de un mes desde la firma del del grupo negociador de una nueva instrucción de productividad que tuviera en cuenta las circunstancias actuales en que se desarrolla la actividad inspectora.
3. Asignación con carácter inmediato al OEITSS de 200 plazas de cuerpos generales correspondientes a la OEP de 2021, con la finalidad de ser cubiertas con interinos hasta la provisión legal de las plazas.

La cobertura definitiva de los puestos vacantes se llevaría a cabo a través de las convocatorias de los procesos selectivos correspondientes a la OEP 2021.

4. El compromiso del Ministerio de Hacienda y Función Pública y el Ministerio de Trabajo y Economía Social de proceder, de manera conjunta e inmediata, a hacer efectivas las medidas y alcanzar los objetivos previstos en el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023 (aprobado por el Gobierno en Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2021) en particular en relación con la elaboración de una nueva relación de puestos de trabajo, cuya aprobación corresponde a la CECIR, que potencie y fortalezca la labor inspectora y responda a las necesidades de la nueva estructura y dé satisfacción a las necesidades del sistema de ITSS conforme a lo previsto en el Plan Estratégico, en particular respecto de la adecuación

de las retribuciones de los Cuerpos de Inspección al incremento de competencias materiales que se les han asignado y las que se derivarán del nuevo modelo de ITSS que se desarrolla en el propio Plan Estratégico (Eje 3, Objetivo 23, Actuación 23.3).

Las propuestas del Ministerio de Trabajo y Economía Social para la ejecución de los puntos anteriores debían reflejar el contenido de los acuerdos alcanzados con las organizaciones sindicales el 7 de julio de 2021.

Poco tiempo después, se alcanzó un Acuerdo de 21 de abril de 2022 en la mesa general de negociación de la AGE (artículo 36.3 del LEBEP/2015) firmado por los representantes de los sindicatos CIG, CSIF y UGT (CC.OO no lo firmó) y del Ministerio de Función Pública, por el que se adoptaron medidas de refuerzo del funcionamiento de la ITSS.

Entre otros aspectos en el citado acuerdo se incluyó :

"Abordar con las organizaciones sindicales de manera inmediata la negociación, para la posterior aprobación por los órganos competentes, de una nueva Relación de Puestos de Trabajo de la ITSS, con el objetivo que indica el Plan Estratégico.

Los criterios y medidas ya acordadas en la Mesa delegada del MITES serán los que gobiernen la definición de la nueva RPT que determinará el volumen de recursos humanos necesarios y los nuevos perfiles profesionales, técnicos e informáticos.

Todo ello debe dar lugar a una actuación inspectora más eficaz y profunda, a un reforzamiento de la estructura central y territorial del Organismo Estatal ITSS y a una consolidación de la institución ITSS. La RPT será aprobada en los términos y condiciones que se deriven de los procedimientos para la modificación de las Relaciones de Puestos de Trabajo, cuya aprobación corresponde a la CECIR."

En el mes de mayo de 2025 se dictó la Resolución de la Dirección General de Función Pública mediante la que se aprobó una nueva RPT para el Organismo Autónomo OEITSS, que, si bien no satisfacía todos los objetivos de los responsables del mismo ni los previstos en los Planes Estratégicos, ni permitía

cumplir por completo el contenido del Acuerdo con los sindicatos de junio de 2021, mejoraba un ofrecimiento anterior de junio de 2023 de Función Pública.

Los ejes principales de la nueva RPT fueron los siguientes:

- Se dota de funciones operativas a las Direcciones Territoriales de las Inspecciones Autonómicas.
- Lleva a cabo un despliegue de Unidades especializadas en todas las provincias.
- Se mejora la ratio entre jefe de equipo/subinspector, que exige creación de nuevas plazas de jefes de equipo.
- Se dota al cuerpo de Subinspectores Laborales en ambas escalas de una carrera profesional, mediante la creación del puesto de trabajo de subinspector coordinador.
- Se refuerza la estructura de la Secretaría General en los servicios centrales y de la Unidad de Tecnologías de la Información.
- Se crean plazas de adjuntos a los subdirectores generales en los servicios centrales.

Todo ello supone la creación de 413 puestos de trabajo, la mayoría de ellos, de personal con funciones inspectoras, y muy pocos, respecto al personal de apoyo.

La revisión del sistema de productividad de 2006-2014.

En el año 2022 se constituyó por la Dirección del OEITSS un grupo de trabajo con las asociaciones y sindicatos de funcionarios, con objeto de llevar a cabo una revisión del sistema de productividad vigente. Considerándose un compromiso adquirido por la misma en dos ocasiones:

1º) **El Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023**, aprobado por el Gobierno en Consejo de ministros de 16 de noviembre de 2021, dentro del Eje 3 relativo al fortalecimiento y modernización del sistema de la ITSS, para mejorar la calidad en la prestación de servicio a los ciudadanos, contiene como objetivo 29 la

necesidad de organizar y desarrollar la actividad en torno al trabajo programado y en equipo, y dentro de este se recoge la siguiente actuación:

“Se actualizará el sistema de productividad para adecuarlo a los objetivos establecidos en este Plan Estratégico. En todo caso, tendrá en cuenta la ampliación de competencias establecidas en este Plan y la orientación de la actividad inspectora a la consecución de los objetivos de eficacia y calidad, para lo que se establecerán los correspondientes indicadores.”

2º) El 7 de julio de 2021 se suscribió un **acuerdo entre la Dirección del OEITSS y los representantes de 8 de las organizaciones integrantes de la Plataforma Sindical del Organismo**, complementario del también suscrito sobre una nueva la relación de puestos de trabajo, del siguiente tenor literal:

“La Dirección del OEITSS y las organizaciones sindicales abajo firmantes acuerdan revisar los parámetros con arreglo a los cuales se devenga el complemento de productividad en el sistema de ITSS, en aras de una mayor calidad y eficacia del servicio público prestado y de la equidad del sistema.

Como se indica en el capítulo III.1.3.3.4, la reforma parcial se llevó a cabo mediante la Resolución de la Dirección del Organismo Autónomo Estatal de la ITSS, de 29 de julio de 2024.

2.2.4.7 Personal de apoyo.

La principal referencia al personal técnico y administrativo en la LOITSS/2015¹²¹⁶, señala que:

“1. El Sistema de ITSS contará con los recursos humanos necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones, tanto de carácter técnico como de apoyo administrativo, de conformidad con lo previsto en las correspondientes leyes de presupuestos y de acuerdo con lo establecido en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo.

2. Para el desempeño de la labor inspectora, a dicho personal se le podrá encomendar, en el ámbito de sus funciones, las de preparación de actuaciones, y otras auxiliares de apoyo y colaboración, en los términos que reglamentariamente se determinen”.

Es decir, como se señala en la exposición de motivos de la Ley, ésta prevé la posibilidad de contar con personal técnico y administrativo para la preparación de las actuaciones programadas. Sin embargo, este desarrollo reglamentario no se ha producido hasta la fecha, lo cual no evita que de facto haya personal administrativo que en algunas inspecciones provinciales estén realizando dichas funciones.

Posteriormente, el RD 192/2018 contiene alguna referencia al personal técnico y administrativo. Así, respecto de la Secretarías¹²¹⁷, señala que en las unidades territoriales que se determine existirá una Secretaría con dependencia funcional de la Secretaría General del Organismo Estatal o Subdirección competente por razón de la materia, y dependencia orgánica del Jefe de la Unidad Territorial respectiva, según lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

Dichas Secretarías ejercen, en el ámbito correspondiente, las funciones encomendadas a la Secretaría General del Organismo y cuantas otras funciones administrativas se le encomienden por el jefe de la unidad territorial.

Por su parte, se refiere también a los equipos de inspección¹²¹⁸ y señala que al frente de los mismos se encontrará un inspector de Trabajo y Seguridad Social,

¹²¹⁶ Art.7.

¹²¹⁷ Art.34

¹²¹⁸ Art.33.5.

que lo dirigirá técnica y funcionalmente, ejercerá su control e impulsará su actividad, bajo la dependencia establecida en el apartado 3 anterior; contará con los inspectores y subinspectores que se asignen y con el personal administrativo de apoyo que permitan las disponibilidades y la organización existentes.

Finalmente, el ROFIT que mantiene su vigencia tras la aprobación de las disposiciones que acabamos de señalar, no sufre modificación alguna del artículo 5 en el que se refiere al "Personal de apoyo del sistema", y mantiene el mandato, dirigido a la AGE, de que deberá adscribir al sistema de ITSS al personal de nivel superior, técnico, administrativo y subalterno necesario para el desarrollo de la asistencia técnica y el apoyo administrativo a la función inspectora y para el funcionamiento de los servicios.

Esta falta de regulación legal o reglamentaria de las funciones y organización de este personal es más llamativa si tenemos en cuenta que sí se han establecido por sucesivos Gobiernos estrategias y objetivos al respecto desde la entrada en vigor de la OITSS/2015 y del RD 192/2018, que aprueba los Estatutos del organismo autónomo. En primer lugar, el Plan Estratégico de la ITSS 2018/2020, por el Plan Director por un trabajo digno 2018-2020 que mantiene la vigencia del anterior pero reorienta las actuaciones inspectoras, y al finalizar este, por el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023.

En primer lugar, el Plan estratégico de la ITSS 2018-2020, recoge diferentes medidas específicas relacionadas con las funciones y estructura del personal técnico y administrativo:

- Elaborar una nueva RPT adaptada a las funciones y niveles garantizando la carrera administrativa.
- Definición de los parámetros para concretar la dotación óptima de personal técnico y administrativo.
- Definición de un plan de ordenación de las actividades del personal técnico y administrativo adaptado al nuevo marco normativo y al OAITSS.
- Adaptación a la implantación de la Administración Electrónica.
- Determinar y cuantificar la necesidad de personal técnico especializado en tecnologías de la información y tratamiento de datos.

El Plan Director por un Trabajo Digno 2018-2020, contemplaba igualmente la adopción de medidas que afectan al personal de la ITSS, y específicamente a los técnicos y administrativos, a las que se debía dar respuesta a través de la RPT.

En su exposición de motivos se resaltaba que, si era importante el nuevo enfoque para las actuaciones de la ITSS, **más centrado en actuar sobre las condiciones de las relaciones laborales**, como base para garantizar un mercado de trabajo más justo y la sostenibilidad del sistema de protección social, no era menos importante la mejora de los recursos que se pusieran a disposición del Plan. Dicho Plan Director consideraba que la fortaleza de un sistema de Inspección de Trabajo residía en contar con medios humanos y materiales apropiados para poder cumplir sus objetivos.

Una de las medidas que contemplaba reiteraba lo señalado por el Plan Estratégico, sobre la necesidad de aprobar una nueva Relación de Puestos de Trabajo del Organismo Estatal, que potenciara y fortaleciera la labor inspectora y responda a las necesidades de la nueva estructura.

En tercer lugar, el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2022-2023 contemplaba las medidas relacionadas con el personal técnico y administrativo, incorporadas al eje número 3 del Plan.

Este eje distingue dos aspectos diferentes, pero estrechamente unidos: el fortalecimiento de la estructura de la ITSS y la mejora de la calidad del servicio que se presta a la ciudadanía, por lo que consideraba fundamental, en primer lugar, incrementar en los términos que permitieran las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, los recursos humanos e incorporar nuevos perfiles profesionales, técnicos e informáticos, que permitieran una actuación inspectora más eficaz y más profunda. Y consideraba importante, igualmente, que ese incremento progresivo se produjera en el marco de un reforzamiento de la estructura central y territorial del Organismo Estatal ITSS mediante la aprobación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo.

La relevancia de las TIC y las necesidades asociadas de recursos cualificados y de formación permanente se expresan con especial énfasis en este Plan que en la misma exposición de motivos expresa la necesidad de la *“integración plena y definitiva de las nuevas tecnologías a la prestación del servicio: inteligencia artificial, administración electrónica, nuevos perfiles técnicos e informáticos*

del personal, interconexión, teletrabajo, etc., son los desafíos, y todos ellos se abordan decididamente en la planificación”.

En cuanto a actuaciones concretas que recogió el Plan, se debe destacar en el Eje 3.1 la Actuación 22.4 relativa a la incorporación de personal sin competencias de inspección para realizar tareas técnicas y administrativas.

Señalaba el Plan que “ En los últimos años se ha reducido el número de efectivos de los grupos técnicos y administrativos (-22 % de 2013 a 2019), produciéndose un desequilibrio respecto del personal inspector. El objetivo es alcanzar de manera progresiva que se acerque a 1 la ratio de personal de estructura respecto del personal inspector en las unidades que desarrollan la inspección activa.

Se intensificará la formación y cualificación funcional e informática del personal técnico y administrativo que no realiza tareas de inspección para poder desarrollar tareas de soporte imprescindibles para el funcionamiento del Organismo y la ejecución directa de sus competencias propias, como el procedimiento sancionador, o que condicionan su misión, como la planificación, análisis y preparación de actuaciones, seguimiento de resultados y control de gestión, entre otras. La cualificación incluirá el uso de nuevas tecnologías y herramientas necesarias para la gestión de la información, cruces de datos, volcado de archivos etc., así como para reforzar los equipos de inspección. Así mismo, se les impartirá formación básica sobre la misión de la Inspección, para que puedan conocer mejor el contexto de su trabajo e informar de forma adecuada a los administradores y usuarios.

Se propondrá al Ministerio de Hacienda y Función Pública que la incorporación de nuevos efectivos lo sea preferentemente de personal cualificado, y se formará el existente, para apoyar en el acceso y tratamiento de datos en otros organismos públicos y las actuaciones inspectoras que tengan especial complejidad (cruces de datos, acceso a ordenadores...)”.

En cuanto a la ejecución de estas medidas, a la fecha de la redacción de este estudio continúa pendiente la mayoría de ellas, en particular las relacionadas con la necesidad de satisfacer las demandas derivadas de la modernización tecnológica iniciada en el año 2004.

Por un lado, se produjeron algunos avances, como consecuencia del Acuerdo de 21 de abril de 2022 en la Mesa General de Negociación de la AGE (ver capítulo III 2.2.4.6) por el que se adoptaban medidas de refuerzo del funcionamiento de la ITSS, suscrito entre los sindicatos más representativos a nivel estatal o autonómico (UGT, CSIF, CIG), que se alcanzaron para llevar a cabo una desconvocatoria de huelga promovida por todos los sindicatos y asociaciones profesionales de inspectores y subinspectores del OEITSS.

Dicho acuerdo contenía el compromiso del Ministerio de Hacienda y Función Pública y el MITES, para proceder de manera conjunta e inmediata a hacer efectivas las medidas y alcanzar los objetivos previstos en el Plan Estratégico de la ITSS, aprobado por el Gobierno en Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2021, en particular en relación con los contenidos de su Eje 3, relativo a la necesidad de "Fortalecer y modernizar el Sistema de la ITSS", en cuanto al establecimiento de un Plan de Recursos Humanos y el fortalecimiento de la organización del Organismo Autónomo.

Por un lado, se acordó que, con carácter inmediato, se procedería a la asignación al OEITSS de 200 plazas de cuerpos generales correspondientes a la Oferta de Empleo Público de 2021, con la finalidad de ser cubiertas con interinos por vacante hasta la provisión legal de las plazas. La cobertura definitiva de los puestos vacantes se llevaría a cabo a través de las convocatorias de los procesos selectivos correspondientes a la OEP 2021. Dicha medida se ejecutó y el personal fue asignado, si bien, como se verá a continuación eran escasos y no suficientemente cualificados los puestos reservados a personal con funciones informáticas.

La distribución de las 200 plazas por Cuerpos era la siguiente:

- Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado: 20.
- Cuerpo de Gestión de Sistemas e Informática de la Administración del Estado: 5.
- Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado: 5.
- Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado: 100.

- Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado: 70.

También contenía la medida de abordar con las organizaciones sindicales de manera inmediata la negociación, para la posterior aprobación por los órganos competentes, de una nueva Relación de Puestos de Trabajo de la ITSS con el objetivo que indica el Plan Estratégico. Y precisaba que los criterios y medidas ya acordadas en la Mesa delegada del MITES serán los que gobiernen la definición de la nueva RPT que determinará el volumen de recursos humanos necesarios y los nuevos perfiles profesionales, técnicos e informáticos.

Por otro lado, se produjeron otros avances, como se ha dicho, como consecuencia de la aprobación de la nueva RPT en mayo de 2025, si bien, como se ha dicho anteriormente, completamente insatisfactorios respecto del personal de apoyo, dado que en las Inspecciones Provinciales solamente se crearon dos nuevas plazas de habilitados-pagadores, 21 nuevos puestos en la Secretaría General de la Dirección del OEITSS y 15 nuevos puestos de la unidad TIC.

2.2.5. Definición del sistema de ITSS. Medios materiales e informáticos.

Ya indicamos en el apartado III 2.2, que la LOITSS/2015¹²¹⁹ define al Sistema de ITSS señalando que está constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales, incluidos los informáticos, que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada, según lo establecido en la presente ley. Esto supuso una variación respecto de la LOITSS/97 que solo hacía referencia a los medios materiales.

También indicamos que el ROFIT¹²²⁰ ya contenía una regulación sobre los medios materiales informáticos, y se refería a los recursos informáticos, así como con las conexiones informáticas y el sistema de comunicaciones entre la Autoridad Central y la organización territorial del sistema de inspección.

Pero la inclusión de esta referencia ahora en la propia Ley Ordenadora, dando una especial relevancia a los medios materiales informáticos como elementos

¹²¹⁹ Art.1.

¹²²⁰ Art.6.

constitutivos del Sistema de ITSS, hay que suponer, que guarda relación con el hecho de que la propia Ley¹²²¹ establece que el principio de la concepción única e integral del sistema exige que se garantice el tratamiento de la información de dicho Sistema, la unidad e integración de la información, la interoperabilidad, la interconexión y el acceso a la misma a las distintas AA.PP. en función de las materias objeto de su competencia, en los términos establecidos en dicha ley y su normativa de desarrollo.

También señala la LOITSS/2015¹²²² que el personal del Sistema de ITSS, podrá acceder a la información necesaria para el ejercicio de las funciones inspectoras, de los registros y bases de datos disponibles, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 y en los términos que se establezcan.

Y se establece que el tratamiento de la información del Sistema debe realizarse a partir de una base de datos unitaria e integrada, que mantenga la homogeneidad de los datos y consolide, en el conjunto del Estado, la información aportada por los servicios de la ITSS, así como la que se derive de sus actuaciones.

En los acuerdos bilaterales con las CC.AA. en materia de ITSS y los acuerdos o normas del traspaso del servicio público de la ITSS, se podía establecer lo relativo a que por estas se faciliten a la Autoridad Central las conexiones informáticas necesarias para el ejercicio de la función inspectora, la forma de acceso a la información relativa a su competencia y cuantos otros extremos se convengan (ROFIT art. 6).

Por último, también señala que el tratamiento de los datos de carácter personal incorporados a la base de datos del Sistema se encuentra sujeto a lo dispuesto en la LOPD/99, y su normativa de desarrollo.

No obstante, no será necesario el consentimiento de los interesados para la inclusión de sus datos en la base de datos del Sistema ni para el acceso a los mismos o su comunicación a terceros por parte de las AA.PP. competentes.

¹²²¹ Ib.Art.24.1.

¹²²² Ib.Art.24.1 segundo párrafo.

2.2.5.1. Los medios materiales e informáticos con posterioridad a la LOITSS/2015.

A partir del año 2006¹²²³ la Inspección ha realizado una transformación profunda desde un punto de vista tecnológico incorporando los sistemas de información a todos los procesos de trabajo, en el marco del denominado "Proyecto LINCE".

Por otro lado, la ITSS había iniciado su andadura en Internet en el mes de junio de 2005. El principal objetivo era tener un espacio propio en la WEB del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través del cual los ciudadanos pudiesen conocer todas las funciones y competencias que desarrolla la ITSS en relación con el Orden Social. También se consideró necesaria la creación de un Portal corporativo interno de la ITSS, que incluyera la información y documentación relevante para todos los empleados que desempeñan labores dentro de la ITSS (memoria 2006).

Pues bien, a partir del año 2015, en que se aprueba la LOITSS/2015, en relación con los medios materiales e informáticos podemos señalar que los avances en la integración de las nuevas tecnologías en las actuaciones de la ITSS se han concretado en los siguientes aspectos:

- La continuidad en las mejoras y modificaciones de INTEGRA, los entornos de la página web y el portal corporativo y del Foro del conocimiento. Este aspecto se examina con detalle en el capítulo III.1.3.1.3 e).
- La implantación de la Administración electrónica.
- Creación y desarrollo de la Herramienta de Lucha contra el Fraude (HLF).

Dichas actuaciones han estado en línea con lo previsto en el Plan Estratégico de la ITSS 2021-2023, que indicaba que resultaba *"necesario... fortalecer los distintos elementos del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para que este siga prestando su servicio, en el actual contexto socio-laboral, con la máxima calidad. En particular, en relación con la integración plena y definitiva de las nuevas tecnologías a la prestación del servicio: inteligencia artificial, administración electrónica, nuevos perfiles técnicos e informáticos*

¹²²³ Aunque en la última década del siglo XX ya podía hablar de progresiva incorporación de medios informáticos (Memoria anual de 1991).

del personal, interconexión, teletrabajo, etc., son los desafíos, y todos ellos se abordan decididamente en la planificación.”

2.2.5.2. La implantación de la Administración electrónica.

La LRJAPPAC/92 estableció¹²²⁴ un mandato a las AA.PP. de impulsar el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que para la utilización de estos medios se establecen en la Constitución y en las leyes.

A su vez, la LAECSP/2007, consagra la relación con las AA.PP. por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación correlativa para tales administraciones, y en su artículo 12 dispone que la publicación de actos y comunicaciones que, por disposición legal o reglamentaria, deban publicarse en tablón de anuncios o edictos podrá ser sustituida o complementada por su publicación en la sede electrónica del organismo correspondiente.

Esa ley dedica sus artículos 10 y siguientes a dicha sede electrónica, regulación justificada por la necesidad de definir claramente la «sede» administrativa electrónica con la que se establecen las relaciones, promoviendo un régimen de identificación, autenticación, contenido mínimo, protección jurídica, accesibilidad, disponibilidad y responsabilidad.

Por su parte, el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre¹²²⁵, por el que se desarrolla parcialmente la citada LAECSP/2007 dispone en su artículo 3.2 que las sedes electrónicas se crearán mediante orden del ministro correspondiente o resolución del titular del organismo público, que deberá publicarse en el «Boletín Oficial del Estado» con el contenido mínimo en él establecido.

En cumplimiento de lo previsto en tal artículo, mediante la Orden TIN/665/2010, de 15 de marzo¹²²⁶, se creó la sede electrónica del Ministerio de Trabajo e Inmigración (actual Ministerio de Trabajo y Economía Social), cuyo artículo 3.b

¹²²⁴ Art.45.1.

¹²²⁵ BOE núm. 278, de 18 de noviembre de 2009.

¹²²⁶ BOE núm. 67, de 18 de marzo de 2010.

prevé que se realicen a través de esta sede electrónica todas las actuaciones, procedimientos y servicios que requieran la autenticación de los ciudadanos o de la Administración Pública en sus relaciones con éstos por medios electrónicos, así como aquellos otros respecto a los que se decida su inclusión en la sede por razones de eficacia y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos.

Mediante Resolución de 30 de abril de 2025 de la Directora del OEITSS se creó la sede electrónica del organismo autónomo.

La LPACAP/2015 supuso un avance en el uso de medios electrónicos en el ámbito de las AA.PP., al establecer que la tramitación electrónica debe ser la forma habitual de funcionamiento de estas y de su relación con los ciudadanos. Sobre ese presupuesto, la ley se orienta hacia una administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, con el objetivo de agilizar los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de tramitación.

Con el mismo objetivo de mejorar la eficiencia administrativa para hacer efectiva una Administración totalmente electrónica e interconectada, el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo¹²²⁷, desarrolla y concreta el empleo de los medios electrónicos establecidos en LPACAP/2015, y la LRJSP/2015, para garantizar, por una parte, que los procedimientos administrativos se tramiten electrónicamente por la Administración y, por otra, que la ciudadanía se relacione con ella por estos medios en los supuestos en que se ha establecido con carácter obligatorio o en aquellos que lo decidan voluntariamente.

Por otra parte, LPACAP/2015 establece¹²²⁸ que el procedimiento administrativo sancionador en el orden social, así como los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, se rigen por su normativa específica, siendo dicha ley de aplicación supletoria en ese ámbito.

En base a todo ello, mediante el RD 1011/2023, de 5 de diciembre¹²²⁹ se modificaron los RD 928/98 y el ROFIT, para establecer un principio general de

¹²²⁷ BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2021.

¹²²⁸ DA Primera.

¹²²⁹ BOE núm. 291, de 6 de diciembre de 2023.

funcionamiento por medios electrónicos en los procedimientos administrativos y actuaciones de la ITSS

También estableció que la ITSS y los órganos, organismos públicos o entidades de la AGE o de las CC.AA. que intervienen en esos procedimientos podrán utilizar o desarrollar plataformas o aplicaciones informáticas dirigidas a facilitar al interesado la comprensión del procedimiento y la realización de los trámites que lo integran.

Se estableció que, conforme a lo previsto en el artículo 65.2 del Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, ya citado, la adhesión por parte de una Administración a una plataforma o aplicación informática creada por otra, no supondrá un cambio de la titularidad sobre las actuaciones administrativas realizadas en el procedimiento administrativo de que se trate, que corresponderá a la Administración competente para su tramitación.

Por otro lado, en el ROFIT se estableció que la representación para actuar ante la ITSS se entenderá acreditada mediante apoderamiento "apud acta" efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica en la correspondiente sede electrónica, o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos del OEITSS. Ello sin perjuicio de la posibilidad de acreditar la representación por cualquier otro medio válido en Derecho.

Además, se creó el Registro Electrónico de Apoderamientos de la ITSS, en el que se inscribirán los apoderamientos relativos a actuaciones de la competencia del Organismo Estatal ITSS. La regulación de este Registro se llevó a cabo por la Orden TES/1291/2024, de 13 de noviembre¹²³⁰.

Por último, y entre otras materias, mediante el RD 1011/2023 se añadió al RD 928/98 una DA, en la que se establece que las actas de infracción o liquidación de gran volumen podrán ir precedidas de un extracto que contendrá un código alfanumérico unidireccional que será único y que, junto con la firma electrónica del extracto, garantizarán la identidad del firmante o firmantes y la integridad y autenticidad del acta.

1230 BOE núm. 278, de 18 de noviembre de 2024.

En el aspecto organizativo de los órganos centrales del OEITSS, hay que referir la creación de la "Unidad de tecnologías de la información, comunicaciones y apoyo a la planificación" por Resolución de la directora del OEITSS de 15 de junio de 2022. Ver al respecto el capítulo III.1.3.1.4.

En dicha Resolución se señalaba que:

"Pese a la envergadura del entorno tecnológico que maneja la ITSS y de los retos a los que se enfrenta, el OEITSS carecía hasta la fecha de una unidad específica dentro de su organización para coordinar, impulsar e implementar todas las cuestiones relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Este tipo de servicios, conocidos como servicios TIC, han venido prestándose en los últimos años desde diversas unidades, tanto del propio Organismo Estatal (Secretaría General, Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude), como del Ministerio de Trabajo y Economía Social (Subdirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones).

Esta carencia genera disfunciones e ineficiencias y encaja mal con la apuesta estratégica del Organismo por el uso intensivo de la tecnología que son ya de urgente solución. Esta urgencia es la que se pretende paliar con la presente resolución –dotando a la organización de una estructura básica de coordinación en este área, que cubra esta necesidad entretanto pueda ser atendida estructural y orgánicamente en toda la complejidad que requiere-. Para ello se crea una unidad administrativa nueva dentro del Organismo Estatal, adscrita a la Dirección del organismo autónomo y encargada de desarrollar coordinadamente las funciones correspondientes a tecnologías de la información y comunicaciones en el Organismo Estatal ITSS".

Además, consideraba que la utilización de la tecnología por parte de la ITSS no sólo debe mirar hacia dentro, hacia el ejercicio de la actividad inspectora; también ha de mirar hacia fuera, hacia el modo de relacionarse con los ciudadanos, promoviendo una relación más eficiente, cercana y transparente con los destinatarios del servicio público que presta. Para ello es preciso desarrollar unos servicios de administración electrónica que permitan a los ciudadanos gestionar de un modo ágil, sencillo y eficaz sus relaciones con la ITSS.

Entre otras funciones, se le asignó las siguientes:

- a. Planificar, desarrollar, implementar y mantener la plataforma LINCE, así como cuantas aplicaciones integran el sistema informático de gestión, registro, evaluación, seguimiento y control de la actividad inspectora del Organismo Estatal.
- b. Planificar, desarrollar, implementar y mantener los servicios de administración electrónica, así como los servicios de atención al ciudadano disponibles en el Organismo.
- c. Participar en las reuniones de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Departamento, en representación del Organismo Estatal.

Y bajo la dependencia funcional de la ONLF y la Subdirección General para la Coordinación del Sistema de Relaciones Laborales:

- a. Organizar, desarrollar, implementar y mantener los sistemas de análisis de la información puestos a disposición de la Herramienta de Lucha contra el Fraude, con el fin de facilitar la mejor planificación de la actividad inspectora, así como dar soporte a su seguimiento y evaluación.
- b. Organizar, desarrollar y apoyar la ejecución de actuaciones extensivas, actuaciones masivas y actuaciones automatizadas, de manera coordinada entre la Herramienta de Lucha contra el Fraude y la plataforma LINCE.

La Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicaciones se estructuró en tres áreas: a) Plataforma LINCE y aplicaciones informáticas de registro, gestión, seguimiento, evaluación y control de la actividad inspectora. b) Herramienta de Lucha contra el Fraude. c) Servicios generales y atención a la estructura territorial del OEITSS.

La HLF se adscribe orgánicamente a la Unidad de Tecnologías de la Información, Comunicaciones y Apoyo a la Planificación, si bien dependerá funcionalmente de la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude y la Subdirección General para la coordinación de la inspección del Sistema de Relaciones Laborales, de las que recibirá instrucciones para la definición de las reglas de búsqueda de patrones de fraude.

En este período 2015-2022 también se han producido otros avances en el camino hacia una completa administración electrónica, a los que ya hemos ido

haciendo referencia en otros apartados de este estudio, como la regulación en 2021 de los procedimientos sancionadores automatizados o, en 2018, el sello electrónico de la ITSS (capítulo II.2.2.2.2 c).

La Memoria anual de la ITSS 2023 también recoge los proyectos tecnológicos en marcha, como el relativo al sistema de notificación electrónica entre administrados y la ITSS que se encuentra en continuo desarrollo y aplicación de mejoras. Para ello se ha creado una nueva aplicación (Relaciones Electrónicas con el Organismo - REO), que permite a las empresas comunicar un correo electrónico válido para recibir aviso de las notificaciones electrónicas, y a aquellos que, no estando obligados por la norma a la notificación electrónica, adherirse a ella.

Creación de la aplicación ARIADNA, de intercambio de documentación e información entre la ITSS y las distintas Autoridades Laborales de las CC.AA.. Su finalidad es permitir la tramitación electrónica del procedimiento sancionador en el orden social a las administraciones que intervienen en el mismo.

Se ha elaborado el "Proyecto Tacógrafos", consistente en la elaboración de una herramienta para el cálculo rápido y ágil de incumplimientos en materia de tiempos de trabajo, descansos y otros, para el sector de transportes.

Se ha creado una aplicación informática, LEY45, que permite a las empresas realizar una comunicación de desplazamiento de trabajadores en prestación transnacional de servicios, de manera electrónica y a cualquier parte del territorio nacional. También permite a la ITSS mejor información sobre los desplazamientos, de cara a su control, tratamiento y explotación para la programación de actuaciones inspectoras.

Además, esta aplicación incluirá a lo largo del año 2025, previsiblemente, otras funcionalidades, como son:

- Notificación a la autoridad laboral de accidentes de trabajo de trabajadores desplazados.
- Posibilidad de confeccionar y, en su caso, tramitar, una denuncia en formato multilingüe, lo cual facilitará a los trabajadores desplazados el acceso a la ITSS.

Además de ese desarrollo tecnológico, continuó en este periodo 2015-2025 la adquisición de equipamiento informático y para tareas administrativas. Así, en el año 2022, la memoria anual de la ITSS también daba cuenta de que en ese año el OEITSS firmó un convenio con la Secretaría de Estado de Administración Digital para la cesión del uso de 3.000 portátiles de última generación, en el marco de la ejecución de los fondos PRTR¹²³¹. Del mismo modo, el propio OEITSS licitó y adjudicó diversos contratos de material informático, como 224 pc's de sobremesa, 83 equipos multifunción a color, 208 equipos multifunción B/N, o 232 escáneres.

2.2.5.3. Creación y desarrollo de la Herramienta de Lucha contra el fraude.

Una importante novedad en la lucha contra el fraude fue la creación de una herramienta específica (HLF), incorporando a la actividad inspectora la utilización de sistemas de tratamiento masivo de datos y de técnicas de minería que proporcionan una mayor eficiencia en la planificación y en el desarrollo de las actuaciones, que se tradujo entre otras acciones en “planes de choque” masivos ejecutados por la ITSS por mandato del Gobierno.

Esta herramienta constituyó el último paso en la implantación progresiva de un sistema de planificación y actividad proactiva, basado en la fijación de objetivos, la identificación y planificación de actuaciones inspectoras mediante la obtención, análisis y tratamiento de datos en todas las materias de su competencia.

Todo ello con la finalidad de fortalecer la función de control de las obligaciones de las empresas de una forma ordenada y orientada a los perfiles de riesgo, con mayor eficacia en los resultados y menor impacto en las empresas cumplidoras.

Esta unidad, de la que forman parte inspectores de trabajo, subinspectores laborales, funcionarios TIC y personal externo, fue creada en 2015 y resulta fundamental para una adecuada planificación de campañas de la ITSS. Permite, mediante la puesta en marcha de la denominada “minería de datos” o “explotación de datos”, identificar patrones de fraude mediante el procesamiento y cruce masivo de información. Detecta sujetos que presentan indicios de fraude y los

¹²³¹ Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

selecciona para el desarrollo de actuaciones planificadas, utilizando grandes cantidades de bases de datos.

Las principales bases de datos utilizadas son las de la TGSS, INSS, SEPE, Consejo General del Notariado, AEAT, Transporte y Programa DELT@ de notificación de accidentes de trabajo.

Mediante la HLF, se optimizan los recursos del sistema y se mejora la eficacia de la actuación inspectora, facilitando la consecución de los siguientes objetivos:

- La detección de situaciones de fraude conocidas y que vienen produciéndose de forma histórica.
- La corrección de estas situaciones mediante controles extensivos e intensivos.
- La detección precoz de nuevas situaciones de fraude, teniendo en cuenta que su detección incipiente incrementa las expectativas de su corrección.

Para ello se ha creado un "Datamart relacional"¹²³² que permite diseñar y activar:

- Reglas de Negocio
- Modelos Predictivos
- Redes de Fraude
- Activación de Actuaciones Extensivas (Planes de Choque).

Las Reglas de Negocio, son procesos que parametrizan en el universo de datos requisitos que son indiciarios de fraude y que permiten seleccionar casos potencialmente fraudulentos.

¹²³² Un "Datamart relacional" es una base de datos centrada en un tema que almacena datos de transacciones en filas y columnas lo que facilita su acceso, organización y comprensión. Como contiene datos históricos, esta estructura facilita que un analista determine la tendencia de los datos.

El desarrollo de una Regla de Negocio puede partir del conocimiento acumulado por parte de la ITSS, de nuevos fraudes detectados en las actuaciones de la ITSS o del estudio de las bases de datos.

Un modelo analítico parte del estudio de casos verificados como fraudulentos y mediante la utilización de representaciones matemáticas, se pretende determinar la existencia de un patrón infractor que sirve para detectar empresas que presenten situaciones de fraude similares.

Algunos modelos analíticos se han desarrollado teniendo en cuenta las características socio-laborales de los territorios, de manera que los mismos sean más eficaces en la parametrización y detección del fraude.

Desde la HLF se diseñan y ejecutan las reglas y modelos para la detección de fraudes y patrones de posibles incumplimientos y riesgos: estudio jurídico y de comportamiento del mercado laboral.

- Se remiten a las inspecciones a través de **"INTEGRA" o de SNA** (Sistema nacional de alertas), con ficheros de información y notas explicativas
- Los Jefes de Inspección crean y asignan las Órdenes de Servicio para la actuación inspectora
- Los resultados de la actuación retornan a la HLF para validar la eficacia de las reglas y mejorarlas

Se planifican actuaciones extensivas: como planes de choque e informativas y en el futuro las actuaciones automatizadas.

Las actuaciones extensivas constan de dos fases:

En la primera se dan los siguientes pasos:

- Ejecución de la regla por la HLF
- Selección de los casos
- Envío de comunicaciones a las empresas con plazo para la regularización

- Estudio de los resultados.

Y la segunda fase consta de los siguientes pasos:

- Análisis de los casos en los que no haya habido regularización
- Nueva ejecución de la regla
- Carga en INTEGRRA
- Generación de órdenes de servicios en las Inspecciones Provinciales

Dentro de las medidas organizativas derivadas del Plan Estratégico 2021-2023, se incluyó la potenciación de la Herramienta de Lucha contra el Fraude.

Durante 2023, según recoge la Memoria anual de la ITSS, se intensificaron las actuaciones inspectoras planificadas a través de la misma. En el ámbito del empleo y seguridad social se diseñaron nuevas reglas y se utilizaron para las siguientes materias: actuación sobre incumplimientos de altas y bajas fuera de plazo; control de ERTE derivados de la COVID; lucha contra el fraude en materia de prestaciones por desempleo derivadas de la COVID; control de bonificaciones en materia de formación profesional para el empleo, y desarrollo de reglas en materia de diferencias de cotización, y alta de trabajadores derivadas del cruce de datos de Seguridad Social y AEAT; desarrollo de actuaciones en materia de fraude en la contratación y control de la jornada de trabajo, así como por último, el necesario apoyo a la planificación de la Dirección Especial.

s, retos
ectivas
ro

Capítulo IV

Avances, retos y perspectivas de futuro

CAPÍTULO IV. AVANCES, RETOS Y PERSPECTIVAS DE FUTURO.

1. Avances registrados.

Parece esperable que a la ITSS española vaya a tener un futuro no menos halagüeño que el recorrido desde sus orígenes hasta el presente. El modelo ha demostrado su capacidad de supervivencia y adaptación a coyunturas políticas muy diversas. Creada en el declive de la Restauración borbónica, ha sido capaz de adaptarse tanto al régimen de la Segunda República como a la Dictadura franquista y a la actual democracia constitucional.

No obstante, es cierto que la regulación normativa propia del sistema no siempre se ha acomodado con presteza a la realidad política, social y económica. Así, el planteamiento constitucional de 1978 no se traslada a la ITSS hasta la Ley Ordenadora de 1997, y sus efectos en materia punitiva hasta 1988, es decir, con un desfase de entre diez y veinte años.

Plazos ciertamente menores, pero también pronunciados, se producen en el ámbito interno: acordados los traspasos a Cataluña (2010) y País Vasco (2011), la normativa ordenadora no se adapta a la nueva situación hasta 2015.

Desde 1984 se señala como una prioridad social evitar la utilización fraudulenta de la contratación laboral, sin embargo, no se reconoce a los subinspectores de Empleo y Seguridad Social competencias para actuar en esta materia hasta 2015. Algo similar ocurre en materia de prevención de riesgos laborales, en la que, pese a una alta tasa de siniestralidad y el nuevo enfoque preventivo de la LPRL/95, no se creó una escala específica de subinspectores de seguridad y salud laborales hasta 2015, medidas que encajan con la configuración tradicional del sistema de contar con personal inspector de distinto rango, aunque deba adaptarse su configuración competencial a los requerimientos de cada coyuntura.

Una novísima reforma normativa¹²³³ ha eliminado la traba que impedía que el personal inspector participase en las tareas de conciliación, mediación y

¹²³³ L.O. 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, BOE núm. 3, del 3 de enero. Disposición Adicional Undécima. Régimen de incompatibilidades.

arbitraje para la solución autónoma de conflictos laborales sustanciados ante los organismos tripartitos constituidos al efecto.

Esta medida debe significar una potenciación de la función mediadora de carácter institucional de la Inspección, proclamada como sustancial desde los orígenes y mantenida a lo largo de su trayectoria, lo que implicará una formación específica por parte de la Escuela de la Inspección para conocer y utilizar las distintas herramientas que facilitan su ejercicio e incrementar su presencia en las instituciones públicas de mediación para visibilizar la función que se realiza de forma habitual con ocasión de las actuaciones en las empresas.

La LOITSS/2015 ha terminado de configurar un sistema de inspección laboral concordante con la configuración jurídica y política que consagra la Constitución Española de 1978. Ni la transferencia de la competencia ejecutiva de la legislación laboral ni el traspaso de recursos humanos y materiales a aquellas Comunidades Autónomas (CC.AA.) que, en aplicación de sus Estatutos de Autonomía, lo han solicitado, ha supuesto la ruptura del sistema; tampoco la generación de tensiones análogas a las que supusieron los históricos precedentes, al existir mecanismos de colaboración y cooperación que garantizan el funcionamiento cohesionado del mismo.

El modelo "holístico", cuya fortaleza hace al sistema más eficiente para abordar la amplia y entrelazada legislación social, ha sido capaz de afrontar el reto de integrar formas organizativas y recursos humanos especializados, para dar respuesta, aunque se haya hecho con cierta tardanza, a las carencias que se detectaron desde sus inicios. No obstante, es necesario revisar las competencias funcionales de los subinspectores de ambas escalas conforme a lo que se señala en la Estrategia 2021-2023.

En el terreno organizativo, resulta imprescindible la regulación y desarrollo del principio de actuación de trabajo en equipo.

Consolidado el estatus jurídico del personal inspector, con instrumentos y garantías de gozar de la independencia técnica y funcional, a salvo de influencias exteriores indebidas, como exigen los Convenios 81 y 129 de la OIT, y reconocida la atribución de la función inspectora en condiciones de casi exclusividad, se cuenta con la experiencia de que si en el futuro se produjesen nuevas demandas sociales o políticas en algunos ámbitos, como la inmigración

o la economía social, el sistema dispondrá de recursos para darles respuesta, bien mediante la vía de la especialización o de la integración.

Lo que nació como un Servicio, dentro de un organismo no específicamente ejecutivo, ha alcanzado el estatus de organismo autónomo, lo que, sin renegar de la dependencia funcional de los centros directivos competentes por razón de la materia, ni del seguimiento de las orientaciones y prioridades que los responsables políticos, tanto estatales como autonómicos, indiquen en cada coyuntura, se ha liberado de las trabas administrativas derivadas de hallarse incardinado en la estructura del Ministerio como simple centro directivo. La gestión de un presupuesto propio permite atender mejor las necesidades específicas, con la creación de una relación de puestos de trabajo y perfiles ocupacionales previstos en los Estatutos del Organismo, (convenientemente retribuidos en función de sus responsabilidades), que permita consolidar los principios de trabajo en equipo y actividad planificada y programada.

Instituciones con tanto arraigo, como el Libro de Visitas, la noticia, los itinerarios o el informe anual o Memoria de la Inspección, no solamente no han desaparecido o quedado obsoletas, sino que en el tiempo presente han sido objeto de renovación formal y de contenido, dotándoles de mayor visibilidad, transparencia y seguridad jurídica.

Otras iniciativas como la creación de la Escuela han abierto nuevas opciones para la formación del personal del sistema, sin desconocer las posibilidades para influir en los procesos de reclutamiento y selección y estar presente como centro de referencia tanto en el plano nacional como internacional.

La pertenencia a la UE y el robustecimiento del mercado interior ha añadido una dimensión europea, a la que la ITSS a través de su participación en el SLIC y en los organismos europeos de control de la normativa ha incorporado una nueva dimensión internacional, que se añade a la tradición de participación en los programas de cooperación internacional. Sin embargo, es necesario continuar en la mejora de la cooperación y coordinación con las instituciones europeas y estados miembros de la Unión Europea para el control de la normativa nacional y europea sobre prestación transnacional de servicios.

2. Adecuación tecnológica.

Iniciada tímidamente la transformación tecnológica en la última década del siglo XX, el proyecto “Lince”, con sus numerosas y diversas aplicaciones, de las que “Integra” representa el eje central, constituye hoy uno de los soportes más firmes para el presente y futuro de la ITSS, hasta el punto de que su sistema de información cumple la principal función unificadora del sistema.

Aunque la senda de la innovación tecnológica no tiene fin e incluso el ritmo de sus transformaciones es cada vez más rápido, la ITSS ha demostrado una capacidad de adaptación a los distintos escenarios, por imprevistos y dramáticos -COVID 19 o hackeos informáticos- que puedan presentarse.

Un elemento favorable nada desdeñable es que el personal de la Inspección tiene hoy una mentalidad predominantemente digital y no analógica, como ocurría en los primeros años de la modernización informática, y es plenamente consciente de las ventajas que representa la administración electrónica, no solamente para poder planificar mejor su actuación, sino para obtener mejores resultados, contando con instrumentos que facilitan su actividad.

En esta línea, el cumplimiento de la obligación empresarial de contar con un registro digital de la jornada laboral de cada trabajador, fiable y accesible a la Inspección de Trabajo¹²³⁴, se ve reforzado con la previsión de que el control pueda efectuarse de forma telemática, sin necesidad de visita ni de comprobación documental¹²³⁵.

Pasando del nivel individual al plano general, la ITSS ha comenzado a aprovechar las posibilidades que la explotación de bases de datos y su utilización con fines de investigación de los nexos que pueden establecerse entre ellas, lo que permite llevar a cabo campañas de inspección, habitualmente calificadas como “extensivas” o “masivas”, en la que la Inspección actúa en

¹²³⁴ Art. 34. 9 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, según la redacción dada por el RD-Ley 8/2019, de 8 de marzo, de medidas urgentes de protección social y de lucha contra la precariedad laboral en la jornada de trabajo. BOE núm. 61, de 12 de marzo.

¹²³⁵ Anteproyecto de Ley para la reducción de la duración máxima de la Jornada ordinaria de trabajo, aprobada por el Consejo de Ministros del 6 de mayo de 2025.

función de la comunicación que recibe de los organismos encargados de su supervisión y control¹²³⁶.

Las propias campañas de inspección pueden programarse en función de algoritmos diseñados para combatir el fraude laboral, aprobándose procedimientos abreviados para extender “actas de infracción automatizadas”¹²³⁷. Las posibilidades de que se produzcan errores o sesgos en el diseño del algoritmo empleado, bien en la fase de entrenamiento o de programación, deben evitarse con prácticas de explicabilidad y transparencia, para evitar actuaciones motivadas por razones no objetivas y que puedan causar daños personales o reputacionales¹²³⁸. Es necesario, pues, analizar y hacer frente a posibles errores o sesgos que afecten a la equidad, transparencia o la privacidad.

¹²³⁶ RD. 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. BOE núm. 159, del 5. Arts. 18 y 19

¹²³⁷ Torre García, C. de la. Las diez tendencias de relaciones laborales en 2022. *Fide, Blog el Futuro del Trabajo y la Globalización*. 21 de diciembre de 2021. Punto 9.

¹²³⁸ La obtención de datos de carácter personal no recabados por el interesado por los funcionarios de la Inspección en el ejercicio de sus competencias está exceptuada del régimen general, en virtud de lo dispuesto en el art. 16 12 de la Ley Ordenadora 23/2015, de 21 de julio, en relación con el art. 8.2 de la L.O. 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

3. Los retos futuros.

A pesar de que actividad profética no goce de mucho predicamento en el ámbito académico, una obra como ésta, centrada en el análisis del recorrido histórico de la ITSS y de su situación presente, no podía concluir sin ofrecer algunas consideraciones sobre su orientación futura.

El modelo actual de la ITSS en España, tanto en lo competencial o funcional, como en lo organizativo, se encuentra consolidado y no está abiertamente cuestionado ni desde dentro, ni desde el exterior, por los agentes sociales ni otras Administraciones; es incluso observado en materia competencial como referencia por las Inspecciones latino-americanas, y desde hace algunos años por las Inspecciones europeas, incluidas las del clásico modelo especializado, por lo que no consideramos que al respecto quepa hacer análisis ni elucubraciones sobre el futuro.

Otra cosa es lo referente a métodos, herramientas e instrumentos, formas de actuación y procedimientos. Y en ese sentido, aunque seamos modestos investigadores y relatores del pasado y sin dotes adivinatorias sobre el futuro, consideramos que hay algo evidente, y es que han venido para quedarse herramientas como la HLF, que incorporan a la actividad inspectora la utilización de sistemas de tratamiento masivo de datos y de técnicas de minería y proporcionan una mayor eficiencia en la planificación y actividad proactiva en el desarrollo de las actuaciones. Todo ello con la finalidad de fortalecer la función de control de las obligaciones de las empresas de una forma ordenada y orientada a los perfiles de riesgo, permitiendo la prevención del fraude, y con mayor eficacia en los resultados y menor impacto en las empresas cumplidoras.

Además, nos parece que esta fuera de toda duda también la extraordinaria importancia que está llamada a tener en el futuro la Inteligencia Artificial Generativa (IAG)¹²³⁹ en el desarrollo de las actividades de la ITSS. Esta "herramienta" que permite, para cualquier organización, entre otros servicios o ayudas la automatización de tareas administrativas, el análisis de datos o la generación de informes, en relación con la ITSS, es evidente que puede aportar grandes servicios en relación con las actuaciones inspectoras,

¹²³⁹ Se ha utilizado la versión gratuita de Chat GPT. -4.1 nano.

preparación de campañas, elaboración de check-list, formularios, protocolos y contenidos de todo tipo.

Hemos querido avalar la anterior afirmación de manera empírica con unos modestísimos ejemplos del tipo de ayuda que se puede pedir y le formulamos al Chat GPT. -4.1 las siguientes preguntas.

¿Serán necesarias en el futuro visitas presenciales de la Inspección de Trabajo a las empresas?

Sí, es probable que siga siendo necesario que la Inspección de Trabajo realice visitas presenciales a los centros de trabajo en el futuro, aunque su frecuencia y modalidad pueden evolucionar con el tiempo. Estas son algunas razones clave:

1. Verificación directa de condiciones laborales

Hay aspectos del entorno laboral que solo pueden evaluarse adecuadamente de forma presencial, como:

- *Condiciones de seguridad e higiene.*
- *Uso de equipos de protección individual.*
- *Existencia de riesgos físicos, químicos o ergonómicos.*
- *Trato directo a los trabajadores.*

2. Limitaciones de las herramientas digitales

Aunque se han potenciado las inspecciones telemáticas, hay ciertos casos donde:

- *La información puede ser manipulada o incompleta.*
- *La inspección necesita hablar con trabajadores sin intermediación de la empresa.*

- *Se requiere observar comportamientos o prácticas no documentadas.*

3. Disuasión y cumplimiento

*La posibilidad de inspecciones presenciales **tiene un efecto disuasorio** sobre posibles infracciones, ya que las empresas saben que pueden ser visitadas sin previo aviso.*

4. Nuevas formas de trabajo

*Con la generalización del trabajo híbrido y remoto, **la Inspección también se enfrenta al reto de supervisar:***

- *Si se respeta el derecho a la desconexión.*
- *Las condiciones ergonómicas del teletrabajo.*
- *El registro de jornada a distancia.*

En esos casos, podrían combinarse herramientas telemáticas con inspecciones presenciales, por ejemplo, en las oficinas centrales o mediante visitas puntuales al domicilio, siempre con garantías legales.

*En resumen, **las visitas presenciales seguirán siendo necesarias**, aunque posiblemente más selectivas, estratégicas y combinadas con medios digitales para ganar eficiencia sin perder eficacia.*

Pregunta. ¿Qué papel puede tener una Inspección de Trabajo cuyas actuaciones se basan en la utilización de bases de datos y no en visitas a los centros de trabajo?

¡Qué buena pregunta! Una Inspección de Trabajo que se basa principalmente en la utilización de bases de datos en lugar de visitas directas a los centros puede tener un papel muy importante, aunque con algunas consideraciones.

Este enfoque puede ser útil para realizar análisis preliminares, identificar patrones, detectar posibles incumplimientos o riesgos a gran escala y

priorizar recursos para inspecciones más detalladas. Además, permite una vigilancia continua y eficiente, ya que se puede monitorizar información en tiempo real o con actualizaciones periódicas sin necesidad de desplazarse físicamente a cada centro.

Sin embargo, es importante recordar que las visitas in situ ofrecen una visión más completa y concreta de las condiciones laborales, permitiendo detectar aspectos que quizás no se reflejan en los datos. Por eso, un modelo que combine ambas estrategias —uso de bases de datos para análisis y visitas para inspección directa— suele ser el más efectivo para garantizar el cumplimiento y la seguridad en los lugares de trabajo.

¿Quieres que te ayude a explorar cómo equilibrar estos enfoques o tienes alguna situación específica en mente?

Pregunta. Sí, ayúdame.

Aquí tienes algunas ideas para equilibrar el uso de bases de datos y las visitas a los centros de trabajo en una inspección de trabajo:

- 1. Análisis preliminar con bases de datos:** *Utiliza las bases de datos para recopilar información sobre las empresas, como historial de incumplimientos, denuncias, accidentes laborales, y otros indicadores relevantes. Esto te permitirá identificar rápidamente los casos que requieren una atención más urgente o especializada.*
- 2. Priorización de visitas:** *Con base en el análisis, selecciona las empresas o centros que presenten mayores riesgos o irregularidades potenciales para realizar visitas in situ. Esto optimiza los recursos y asegura que las inspecciones sean más efectivas.*
- 3. Inspecciones focalizadas:** *Durante las visitas, enfócate en verificar los aspectos que no se reflejan en los datos, como condiciones específicas del entorno laboral, cumplimiento de medidas de seguridad, cultura de seguridad, entre otros.*

4. **Actualización y retroalimentación:** Después de las visitas, actualiza las bases de datos con la información obtenida y ajusta los criterios de priorización para futuras inspecciones.
5. **Uso de tecnología:** Considera herramientas digitales y sistemas de gestión que integren datos y permitan planificar y registrar las inspecciones de manera eficiente.

Pregunta. ¿Cómo puede la Inspección asegurarse que los algoritmos utilizados para planificar campañas no tienen sesgos?

¡Qué excelente pregunta! Asegurar que los algoritmos utilizados para planificar campañas no tengan sesgos es fundamental para garantizar decisiones justas y efectivas. Aquí te comparto algunas estrategias que la Inspección puede seguir para lograrlo:

1. **Revisión de los datos de entrenamiento:** Verifica que los datos utilizados para entrenar los algoritmos sean diversos, representativos y libres de prejuicios. Esto implica analizar si hay sesgos en los datos, como subrepresentación de ciertos grupos o información desactualizada.
2. **Auditorías de sesgos:** Realiza pruebas específicas para detectar sesgos en los resultados del algoritmo. Por ejemplo, evalúa si las campañas planificadas favorecen o perjudican a ciertos grupos o regiones, y ajusta en consecuencia.
3. **Transparencia en los modelos:** Asegúrate de que los algoritmos sean interpretables o explicables, para entender cómo toman decisiones. Esto ayuda a identificar posibles fuentes de sesgo y a corregirlas.
4. **Involucrar a expertos diversos:** Consulta con expertos en ética, sociología o comunidades afectadas para obtener diferentes perspectivas sobre cómo los algoritmos pueden estar sesgados y cómo mitigarlo.

5. **Pruebas con escenarios variados:** Simula diferentes situaciones y perfiles para verificar si el algoritmo funciona de manera equitativa en todos los casos.
6. **Monitoreo continuo:** La inspección no termina una vez implementado el algoritmo. Es importante seguir revisando sus resultados periódicamente y ajustar si se detectan sesgos o impactos no deseados.
7. **Documentación y trazabilidad:** Mantén registros claros de cómo se diseñaron, entrenaron y ajustaron los algoritmos, para facilitar auditorías futuras y garantizar la responsabilidad.

Pregunta. ¿Cómo valoras la utilización de listas de verificación o chequeo?

La utilización de **listas de chequeo** (checklists) es **altamente útil** en muchos contextos, y su efectividad está bien respaldada por investigaciones y aplicaciones en diversas industrias. Aquí te explico por qué:

1. Mejoran la organización y la memoria

Las listas de chequeo ayudan a no olvidar pasos críticos, especialmente en tareas complejas o rutinarias. Son una forma de apoyo cognitivo que libera espacio mental.

2. Reducen errores

En áreas como la medicina, la aviación y la ingeniería, las checklists han demostrado reducir significativamente errores humanos. Por ejemplo, la OMS implementó una lista de verificación quirúrgica que disminuyó complicaciones y mortalidad postoperatoria.

3. Aumentan la eficiencia

Permiten ejecutar tareas de forma más rápida y segura, al seguir un patrón definido. Esto es especialmente útil cuando se necesita consistencia.

4. Facilitan la estandarización

Son útiles para establecer procesos uniformes dentro de una organización o equipo, garantizando que todos sigan los mismos pasos.

5. Sirven como herramienta de auditoría

Permiten verificar que todas las etapas o condiciones han sido cumplidas, facilitando revisiones y evaluaciones.

Pregunta. ¿Puedes ayudarme a crear una lista de verificación específica para el registro horario de la jornada de trabajo?

¡Por supuesto! Aquí tienes una lista de verificación amigable y práctica para el control horario de la jornada de trabajo. Esta te ayudará a asegurarte de que todo esté en orden y cumpliendo con las normativas.

Lista de Verificación para el Control Horario de la Jornada de Trabajo

1. Sistema de Registro de Horas

- *¿El establecimiento cuenta con un sistema de control horario (digital o manual)?*
- *¿El sistema está en funcionamiento y accesible para todos los empleados?*
- *¿Se realiza el registro de entrada y salida en tiempo real?*

2. Precisión y Fiabilidad

- *¿El sistema registra correctamente las horas trabajadas sin errores?*
- *¿Se realizan revisiones periódicas para detectar posibles fallos o inconsistencias?*

3. **Cumplimiento de Horarios**

- *¿Se respetan los horarios establecidos para la jornada laboral?*
- *¿Se registran y justifican las horas extras o cambios en los horarios?*

4. **Control de Tiempos de Descanso**

- *¿Se registran los tiempos de descanso y pausas según la normativa?*
- *¿Se garantiza que los empleados toman sus descansos correspondientes?*

5. **Acceso y Seguridad de la Información**

- *¿El sistema de control horario tiene acceso restringido solo a personal autorizado?*
- *¿Se protege la confidencialidad de los datos de los empleados?*

6. **Registro y Conservación de Datos**

- *¿Se almacenan los registros de jornada durante el período legal requerido?*
- *¿Se dispone de un sistema para consultar y exportar los registros fácilmente?*

7. **Comunicación y Transparencia**

- *¿Los empleados tienen acceso a su propio registro horario?*
- *¿Se informa a los empleados sobre cómo se realiza el control horario?*

8. **Revisión y Auditoría**

- *¿Se realizan auditorías periódicas para verificar la precisión del control horario?*
- *¿Se toman acciones correctivas ante posibles irregularidades?*

grafía

Capítulo V

Bibliografía

Capítulo V. Bibliografía

- ÁGUILA TORRES del, J.J. *Chrysler España S.A. diciembre de 1971: un paradigma de la represión laboral del último franquismo*. Fundación 1º de Mayo. Colección Estudios 2015, núm. 94, pp. 4-48.
- AGUILAR CESTERO, R. *La Inspección de Trabajo. 100 años al servicio de las políticas sociales*. Junta de Castilla y León. 2008
- ARETA MARTINEZ, M y SEMPERE NAVARRO, V. La codificación de las infracciones y sanciones en el orden social. *Derecho del Trabajo Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2008, nº 78.
- ARAGÓN BOMBÍN, R. *Los retos de la Inspección Española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario*. VV. AA: Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006 pp. 33-52.
- ARAGON BOMBÍN, R. y LOSADA CRESPO, B. *Inspección de Trabajo - Inspección de Migraciones. Relato sobre las tensiones en un modelo de inspección integral*. Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estudios Históricos. 2024, núm. 159, pp. 169 -201.
- BORDONADO BERMEJO, J. *El general D. José Marvá y Mayer, creador del Cuerpo de la Inspección de Trabajo* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006.
- CALVENTE MENÉNDEZ, J. *La organización, funciones y medios de la Inspección*. VV. AA. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Editorial Aranzadi. 1999.
- CAÑABATE PÉREZ, J. La Ley de Emigración de 1907. Un ejemplo de intervencionismo científico. *Ius labor. Revista d'analisi de Dret del Treball* 2014 núm. 2, pp.1-11.
- CARRIÓN MATAMOROS, E. "Los retos de la Inspección Española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario". VV. AA: Publicación conmemorativa

del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006 pp. 53-84.

- CASTRO ARGUELLES, M.A. Infracciones y sanciones en materia de igualdad en el ámbito de las relaciones laborales. *Derecho del Trabajo Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2008, nº 78.
- CUESTA, J. El Ministerio de Trabajo en la II República española (1931-1939). *Sociología del Trabajo*, 2021, núm. 99, 185-203.
- DÍAZ MUÑOZ, E. La reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña: opiniones divergentes de políticos y ciudadanos. *REVISTA INTERNACIONAL DE PENSAMIENTO POLÍTICO, I ÉPOCA* 2006, vol. 2 · pp. 105-120.
- DÍEZ ÁCIMAS, L.A. *La función inspectora en materia de sociedades cooperativas*. Deusto Estudios Cooperativos, 2014, núm. 5, pp. 43-75
- DURÉNDEZ SÁEZ, I. La Inspección de Trabajo y el procedimiento sancionador. *ANALES DE DERECHO. Universidad de Murcia*. 2003, núm. 21, pp. 301-317.
- ESPUNY TOMAS, M^a J. Los accidentes de trabajo: perspectiva histórica. *IUSLabor* 2005, núm. 3.
- FERNÁNDEZ MARQUES, O. y GARCÍA MURCIA, J. Infracciones extra sistemáticas del empresario en materia social. *Derecho del Trabajo Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2008, nº 78.
- FERNÁNDEZ SIMAL, J.S., A cerca de los Criterios Técnicos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Centro de Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 2010, núm. 337.
- FUENTES ARAGONÉS, J.F. Prensa y política en el tardofranquismo (1962 1975). La rebelión de las élites. *Cercles: revista d'història cultural*. 2003, núm. 6, pp. 12- 32
- GALÁN GARCIA, A. Siniestralidad laboral en España 1901-2007 EL Perfil de las Víctimas. *SEGURIDAD Y MEDIO AMBIENTE* Cuarto trimestre 2009, núm. 116, pp. 14-24.

- GARCÍA VITORIA, I. Competencias autonómicas de ejecución e Inspección de Trabajo: asimetrías territoriales e igualdad de derechos. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2017 núm. 97, enero-abril, pp. 115-148
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, J. *Política laboral y represión del primer franquismo (1939-1959)* TFG Universidad Miguel Hernández. Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche. 2020.
- GONZÁLEZ DE LENA, F. La evolución de las Relaciones Laborales tras la Constitución de 1978 y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Derecho del Trabajo Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 2008, núm. 78.
- GONZÁLEZ MARTÍN, A. *La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Publicación colectiva sobre las Reformas Laborales de 1997 de la Asociación Española de Iuslaboralistas. Editorial Aranzadi, 1998.
- GONZÁLEZ MARTÍN, A. La Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. *Lefebvre El Derecho Revista ACTUM SOCIAL*, septiembre de 2015, núm. 103.
- GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *Anuario español de política social, 1934-1935*. Sucesores de Rivadeneyra, 1935.
- GONZÁLEZ ROTHVOSS, M. *La organización de la Inspección del Trabajo en el Oeste de Europa y la Conferencia de la Haya*. Ministerio de Trabajo, Justicia y Sanidad, 1935
- GUILLÉN-CARAMES, J. y FUENTETAJA PASTOR, J. El principio de objetividad en la Función Pública (un análisis desde la jurisprudencia. Editorial V/lex. DA. *Revista Documentación Administrativa*, enero-abril 2011, núm. 289,
- ILLUECA BALLESTER, H., La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social. *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum* 2021, núm. 27, pp. 215-230.
- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES. Sección Segunda. *Memoria del Servicio de Inspección en 1907*. Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos. 1908.

- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES. Sección Segunda. *Manual del Inspector del Trabajo. Práctica del Servicio. Legislación obrera. Higiene y Seguridad del Trabajo*. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos. 1918.
- INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES. Dirección General del Trabajo e Inspección. *La experiencia social de la Inspección del Trabajo*. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos. 1921
- LÓPEZ PARADA, R. ...Y Seguridad Social. En VV.AA. Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pp. 183-220.
- LOPEZ PARADA, R. *Memento Práctico de Inspección de Trabajo*. Editorial Francis Lefevre 2017.
- LÓPEZ PENA, I. *Los orígenes del intervencionismo laboral en España*. Revista de Trabajo. 1969, núm. 25, pp. 9 – 44.
- MARTIN LOPEZ, E. *Selección y formación de los inspectores de trabajo*. VV. AA: Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pp.223-234.
- MARVÁ y MAYER, J. *Museos de Higiene y Seguridad del Trabajo: descripción de los más importantes de Europa*. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1907.
- MARVÁ y MAYER, J. *Instrucciones a los Inspectores del Trabajo para el Régimen y Unidad del Servicio*. Instituto de Reformas Sociales. Sección Segunda. Imp. de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1910.
- MARVÁ y MAYER, J. *Intervención del Elemento patronal en la Previsión de los obreros*. Instituto Nacional de Previsión. 1917.
- MARVÁ y MAYER, J. *Organización científica del trabajo, antes y después de la guerra*. Est. Tip. de Jaime Ratés. 1917.
- MARVÁ y MAYER, J. *La previsión en la seguridad e higiene del trabajo*. Instituto Nacional de Previsión. 1932.

- MINONDO SANZ, J. *Las "razones" de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 1997*. VV. AA: Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pp. 271-295.
- MINONDO SANZ, J. *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Informes y Estudios. Serie Relaciones Laborales nº 32. 2000.
- MOLINERO, C. e YSAS, P. *Productores disciplinados: control y represión laboral durante el franquismo (1939-1958)*. Cuadernos de Relaciones Laborales. Edit. Complutense 1993. Núm. 3, pp. 33- 49.
- MONEREO PÉREZ, J.L. *Gumersindo de Azcárate y Menéndez (1840-1917): Krausoinstitucionismo republicano, organicismo y reforma social integral*. Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. 2023, núm. 34, pp. 281-330
- MONTOYA MELGAR, A. Prólogo en PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F. *Jurisdicción y Administración de Trabajo Extensión y límites de sus competencias*. EDITORIAL TECNOS. 1970.
- MONTOYA MELGAR: A. *La Inspección de Trabajo: orígenes de una institución centenaria*. VV. AA: Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pp. 349-374.
- NAVARRO LÓPEZ y VILORIA FUENTES, A. La Inspección de Trabajo en la Segunda República en ARÓSTEGUI J. (ed.) *La República de los Trabajadores. La Segunda República y el Mundo del Trabajo*. Fundación Largo Caballero. 2006, pp.224-239.
- NAVAS GONZÁLEZ, R. *La legislación laboral y las condiciones de trabajo a principios del siglo XX*. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum. 2022, núm. 5, pp. 109-130.
- ORTEGA V. Problemática sindical y laboral 1968-69. *Revista de Fomento Social*. 1969, núm. 93, pp.23-37.

- ORTEGA V, Problemática Laboral y Sindical . *Revista de Fomento Social*. 1972, núm. 105 (ene-mar) pp. 31-43.
- PADILLA RUIZ, P. El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública. *Editorial LA LEY. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. Sección Colaboraciones*, núm. 17. Quincena del 15 al 29 Sep. 2008.
- PAZ TORRES, O. *Aspiraciones y oportunidades de las mujeres en la Segunda República Española: el acceso a la Inspección de Trabajo*. IUSLabor, 2015, núm. 1, pp. 1- 15.
- PÉREZ- ESPINOSA SÁNCHEZ, F. *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*". Editorial Montecorvo, S.A. 1977.
- RAMIO, C., *La reforma de la Administración Pública en España: la ineludible transformación que nunca llega*. En Alberto Penedés de la Cruz (dir.) y Amuitz Garmendia Madariaga (dir) Informe sobre la Democracia en España: el país frente al espejo. 2022.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Prólogo en REY GUANTER, S. *Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Colección Estudios, serie general, núm. 7. 1990.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. *La permanente actualidad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Revista de Relaciones Laborales, núm. 2. 2006.
- RODRÍGUEZ SAÑUDO, F. *El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo*. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales núm. extra, 2003, pp.119-140.
- SENABRE LLABATA, M. L. *Cuatro décadas en la Inspección de Trabajo. La incorporación de la mujer desde 1964*. VV. AA: Publicación conmemorativa del Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006, pp. 515-524.

- SUÁREZ GONZÁLEZ, F. *La Inspección de Trabajo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1997.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Secretaría General. *Jurisprudencia constitucional sobre el artículo 149.1 y 2 CE* (Prontuario). Marzo 2024.
- VALLÉS MUÑO, D. El Ministerio de Trabajo 1920-1923: iniciativas normativas relevantes. Corporativismo, casas baratas e Inspección de Trabajo. *IUS Labor 2/2020*, pp. 131-159.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I. *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. VV.AA. Editorial Aranzadi. 1999.
- VEGA RUIZ, M. L. *La Inspección de Trabajo en Europa: retos y tiempos de crisis*. OIT LAB/ADMIN. 2009. Documento de Trabajo núm. 3.
- VEGA RUIZ, M. L. *Los procesos de selección y formación de los inspectores de trabajo: prácticas, programas y lagunas*. OIT LAB/ADMIN. 2012. Documento de Trabajo núm. 24.
- VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M. Ponencia presentada en las Jornadas Técnicas del OEITSS, Toledo, noviembre de 2019. Accesible a través del portal de la ITSS. No publicada.
- VILORIA FUENTES, A. Las delegaciones de trabajo como instrumentos de la política social. (I) Introducción y primeros pasos: Largo Caballero (1931-1933). *Sociología del Trabajo*, 2023 núm. 102, pp. 81-97.
- VILORIA FUENTES, A. Las Delegaciones de Trabajo como instrumentos de la política social. (II) Los Delegados en el ojo del huracán (1933-1936) *Sociología del Trabajo*, 2023 núm. 103, pp. 57-74.
- VONRICHTHOFEN, W. *La Inspección de Trabajo. Guía de la profesión*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Colección Informes OIT. 2003.
- VV.AA. *Primer centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Publicación conmemorativa*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. 2006.

aturas

Capítulo VI

Abreviaturas

Capítulo VI. Abreviaturas

AGE	Administración General del Estado
ALE	Autoridad Laboral Europea
AAPP	Administraciones Públicas
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CC.OO.	Comisiones Obreras
CE/78	Constitución Española de 1978
CLM/2006	Convenio Laboral Marítimo 2006 de la OIT
CSN	Consejo de Seguridad Nuclear
CT	Criterio Técnico
D. 2121/71	Decreto 2121, de 23 de julio de 1971, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo
D.2122/71	Decreto 2122, de 23 de julio de 1971, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo
DA	Disposición Adicional
DF	Disposición Final
DOCE	Diario Oficial de la Comunidad Europea
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DT	Disposición Transitoria

DGITSS	Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público.
ET/80	Estatuto de los Trabajadores 1980
ETT	Empresa de Trabajo Temporal
FT/38	Fuero del Trabajo 1938
HLF	Herramienta de Lucha contra el Fraude
IMI	Información del Mercado Interior
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
INSS	Instituto Nacional de la Seguridad Social
IPC	Índice de Precios al Consumo
IRS	Instituto de Reformas Social
IT	Inspección de Trabajo
ITC	Inspección de Trabajo de Cataluña
ITPV	Inspección de Trabajo del País Vasco
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LAECSP/2007	Ley 11/2007, de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.
LEBEP/2007	Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

LEBEP/15	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, del Estatuto Básico del Empleado Público.
LCOOP/99	Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas
LDTMPST/99	Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.
LE/23	Ley 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo
LETT/94	Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
LGP/2003	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LISOS/1988	Ley 8/1998, de 7 de abril, de infracciones y sanciones en el orden social
LOEXT/2000	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LOFAGE/97	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LGTBI	Colectivo de lesbianas, gays, personas trans, bisexuales e intersexuales
LOIEHM/2007	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.
LOIT/62	Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo
LOITSS/97	Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

LOITSS/2015	Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
LOPD/18	Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantía de los derechos digitales
LOPD/99	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre de Protección de Datos de Carácter Personal
LOPJ/85	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LPA/1958	Ley de 17 de julio de 1958, de Procedimiento Administrativo
LPACAP/2015	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo de las Administraciones Públicas
LPL/80	Real Decreto legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento laboral
LPL/90	Real Decreto legislativo 1568/1980, de 13 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral
LPRL/95	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales
LRFP/84	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública
LRJAPPAC/92	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento administrativo común
LRJS/11	Ley 36/1011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social
LRJSP/2015	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

LRNMPRL/2003	Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.
LRRL/76	Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales
MITES	Ministerio de Trabajo y Economía Social
OEITSS	Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
OEP	Oferta de Empleo Público
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONLF	Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude
OSE	Organización Sindical Española
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PRL	Prevención de riesgos laborales
RD 192/2018	Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
RD 396/96	Real Decreto 396/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social
RD 928/98	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 de la Seguridad Social.

ROFIT	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
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SLIC	Senior Labour Inspectors Committee (Comité de Altos Responsables de Inspección de Trabajo de la Unión Europea)
SEPE	Servicio Público de Empleo Estatal
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado Fundacional de la Unión Europea
TGSS	Tesorería General de la Seguridad Social
TRLEBEP/2015	Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público
TRLET/95	Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los trabajadores
TRLGSS/94	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social
TRLGSS/2015	Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social

TRLISOS/2000	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
TRLPL/95	Real decreto Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea

rio de
nes

Capítulo VII

Glosario de imágenes

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES
SECCION SEGUNDA

MEMORIA
DEL
SERVICIO DE INSPECCIÓN
EN 1907



01-R-59 913

MADRID

IMP. DE LA SUCESORA DE Y. MINUESA DE LOS RIOS
Miguel Servet, 13 — Teléfono 651

1908

MTIN. Biblioteca Central

Primera memoria del servicio de inspección en 1907. Portada.

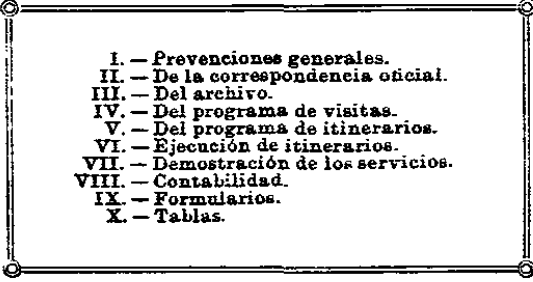
INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES
SECCIÓN SEGUNDA

INSTRUCCIONES

A LOS

INSPECTORES DEL TRABAJO

PARA EL RÉGIMEN Y UNIDAD DEL SERVICIO

- 
- I. — Prevenciones generales.
 - II. — De la correspondencia oficial.
 - III. — Del archivo.
 - IV. — Del programa de visitas.
 - V. — Del programa de itinerarios.
 - VI. — Ejecución de itinerarios.
 - VII. — Demostración de los servicios.
 - VIII. — Contabilidad.
 - IX. — Formularios.
 - X. — Tablas.

MADRID

IMPRESA DE LA SUCESORA DE M. MINUELA DE LOS RÍOS

Miguel Servet, 18. — Teléfono 861.

1909

01-69567

MTIN. Biblioteca Central

Instrucciones a los inspectores de trabajo del IRS de 1909. Página 1

INSTRUCCIONES

A LOS

INSPECTORES DEL TRABAJO

para el régimen y unidad del servicio.

Artículo 1.º Además de las reglas contenidas en la *Organización para el servicio de Inspección*, los funcionarios del mismo observarán las siguientes:

I

Previsiones generales.

Art. 2.º El Inspector deberá llevar sobre sí, constantemente, la **tarjeta de identidad** que le acredita en su cargo.

Art. 3.º En las grandes capitales **donde residan dos ó más Inspectores**, el regional hará entre ellos una equitativa distribución de los barrios ó distritos, así como del número de partidos judiciales de la provincia, tendiendo siempre á equilibrar entre los funcionarios la densidad de materia inspeccionable.

En el caso expresado se procurará organizar el servicio de modo que siempre quede un Inspector en la capital.

Art. 4.º Los Inspectores del Trabajo prestarán su **concurso á las Autoridades** gubernativas y municipales, siempre que por ellas sean requeridos á la práctica de alguna función inspectora; pero cuando este servicio fuera incompatible con las órdenes del Instituto, implique aplazamiento de un itinerario ó contraríe los términos de su exacta ejecución, el Inspector deberá excusarse por escrito, arguyendo la necesidad de cumplir órdenes superiores, y, acto seguido, pondrá el hecho en conocimiento del Instituto.

Art. 5.º Mientras permanezca en el punto de su residencia

MTIN. Biblioteca Central

Primeros artículos de las Instrucciones a los inspectores de trabajo del IRS del año 1909.

IX

Formularios.

Índice de los formularios adoptados para el servicio de Inspección.

Abreviaturas.) O. I. S., Organización interior del servicio de Inspección.
S. I. C., Servicio de la Inspección central.

Modelo número	CONCEPTO	Véase la
1	Tarjeta de identidad	O. I. S.
2	Acta de apercibimiento.....	O. I. S.
3	Idem de infracción	O. I. S.
4	Idem de id. con reincidencia	O. I. S.
5	Idem de obstrucción	O. I. S.
6	Registro general de Inspectores	O. I. S.
7	Relación conceptuada de Inspectores.....	O. I. S.
8	Presupuesto para las atenciones de la región.....	O. I. S.
9	Pedido de fondos.....	Pág. 27
10	Cuenta mensual	— 28
11	Oficio remitiendo á Secretaria el pedido general de fondos (S. I. C.).....	»
12	Idem remitiendo documentos de contabilidad (S. I. C.).....	»
13	Papeleta de industrias.....	Pág. 29
14	Oficio remitiendo documentos del servicio de Inspección (S. I. C.)	»
15	Hoja de datos estadísticos.....	Pág. 30
16	Idem para el programa de itinerarios.....	— 31
17	Noticia mensual de los servicios efectuados.... 32 y	33
18	Cuadro anual de las infracciones advertidas en cada provincia.....	— 34
19	Idem id. de las infracciones advertidas en cada clase de industrias	— 36
20	Programa general de itinerarios (S. I. C.).....	»
21	Recibo de la gratificación mensual.....	Pág. 38
22	Idem de los gastos de material.....	— 38
23	Idem de las dietas devengadas.....	— 39
24	Idem de los gastos de viático	— 39

CUENTA MENSUAL.— Modelo núm. 10.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES (1) Región. Provincia de (2)

Cuenta del mes de de 19...

	CARGO	DATA
	Pesetas.	Pesetas.
Existencia anterior.....	172	»
Recibido del Instituto á tenor del pedido de (3)...	1.358,32	»
3 dietas sobrantes por ... (4).....	45	»
Gratificaciones (liquido).		
Inspector regional (mes de ...).....	»	256,66
2 Inspectores provinciales (mes de...).....	»	366,66
Dietas (liquido).		
9 del Inspector regional (itinerario núm.....)...	»	118,30
5,50 del Inspector Sr. ... (itinerario núm. ...)...	»	48,40
20 del id. Sr. ... (Itinerario núm. ...).....	»	176
2 del id. Sr. ..., devengadas de más (4).....	»	17,60
3 del Vocal técnico de ... por tal servicio.....	»	26,40
Viáticos (liquido).		
Regional: itinerario núm. ... (ferrocarril, 30 pesetas, coches para etc.).....	»	42
Idem: sobregasto irrogado por el itinerario número ... á causa de.....	»	8
Inspector Sr. ... : visita extraordinaria en.....	»	16
Idem Sr. ... : itinerarios números.....	»	49
Vocal técnico de ... por tal viaje.....	»	10
Descuentos reglamentarios.		
12 % de una gratificación á 291,66, y 2, á 208,33 pesetas.....	»	85
12 % de 12 dietas, á 15 pesetas, y 30,50 á 10 id...	»	58,20
Importa el cargo.....	1.575,32	
Idem la data.....	1.278,22	1.278,22
Existencia para el mes siguiente.....	297,10	

Fecha y firma del Inspector regional.

(1) Número ordinal de la Región.—(2) Espacio que utilizarán tan sólo los Inspectores provinciales.—(3) Mes á que corresponda el pedido.—(4) Expresar la causa.

La cuenta se fechará el último día del mes á que corresponda.

Al final del impreso se dará el detalle de la existencia, desglosando la correspondiente á cada Inspector provincial.

La justificación del *Material* se hará en la cuenta de Diciembre.

De un modo análogo formulará su cuenta el Inspector provincial.

Modelo núm. 13.

Visita del Inspector Sr. en

Provincia Partido Localidad

Industria

Nombre del patrono

Domicilio

Número de obreros empleados.. { Varones { Mayores de 16 años Menores de 16 años Idem de 14 años Idem de 10 años Hembras { Mayores de 23 años Menores de 23 años Idem de 14 años Idem de 10 años

Jornada ordinaria: horas.

Jornal { Máximo Medio Mínimo } Forma de pago { v. H. }

Trabajo nocturno.. { Varones Horas Hembras Idem

Condiciones del local

(Pónganse las observaciones á la vuelta.)

Inspección del Trabajo

Cuadro N). — Número de infracciones advertidas en

CONCEPTO DE LAS INFRACCIONES	
<p>Trabajo de mujeres y niños. (Ley de 13 de Marzo y Reglamento de 13 de Noviembre de 1900.)</p>	<p>Trabajan menores de 10 años (1.º L.).....</p> <p>Idem mayores de 10 y menores de 14, más de 6 horas en industria y 8 en comercio (2.º L. y 6.º R.).....</p> <p>Idem de noche, menores de 14 (4.º L. y 6.º R.).....</p> <p>Idem mayores de 14 y menores de 16, más de 8 horas (7.º R.).....</p> <p>Idem mayores de 14 y menores de 16, más de 4 horas consecutivas (8.º R.).....</p> <p>Idem menores de 16, en industrias peligrosas (5.º L. y 9.º R.).....</p> <p>Idem menores de 16, en espectáculos públicos (6.º L. y 10 R.).....</p> <p>Idem mujeres y niños más de 11 horas diarias (1.º a 3.º L., y R. D. de 20 de Junio de 1902).....</p> <p>Idem menores, con peligro de su moral (6.º L. y 17 R.).....</p> <p>Idem mujeres en el octavo mes de su embarazo (18 R.).....</p> <p>No conceden una hora para lactancia (19 R.).....</p> <p>No facilitan instrucción primaria y religiosa (8.º L.).....</p> <p>No acreditan estar vacunados (10 L.).....</p> <p>No acreditan permiso paterno (16 R.).....</p> <p>No hay separación de sexos (11 L.).....</p> <p>No hay Ley ni Reglamento en sitio visible (17 L.).....</p> <p>No reúnen condiciones higiénicas (35 R.).....</p> <p>.....</p> <p style="text-align: right;">TOTAL.....</p>
<p>Previsión de accidentes. (Ley de 30 de Enero y Reglamento de 28 de Julio de 1900.)</p>	<p>No hay Ley ni Reglamento en sitio visible (21 L.).....</p> <p>No se guardan medidas de seguridad (54 a 59 R.).....</p> <p>.....</p> <p style="text-align: right;">TOTAL.....</p>
<p>Ley de 30 de Marzo de 1904.</p>	<p>No se cumple el descanso dominical.....</p> <p>.....</p> <p style="text-align: right;">TOTAL.....</p>
<p>TOTAL GENERAL DE INFRACCIONES.....</p> <p>TOTAL DE CENTROS VISITADOS.....</p> <p><i>Tanto por 100 de infracciones, con relación al número de centros</i></p> <p><i>Tanto por 100 correspondiente al año anterior.....</i></p>	

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Inspección del Trabajo

LEGAJO DE INDUSTRIAS

REGIÓN _____

PROVINCIA DE _____

Localidad _____

Partido _____

INDUSTRIAS	NÚMERO DE CENTROS			
	Anterior.	Baja.	Alta.	Actual.
Fábrica de aguardientes.....	6	6	»	»
Albañilería (1)	»	»	6	6
Albardería.....	»	»	4	4
Barbería y peluquería.....	»	»	7	7
Horno de carbón vegetal.....	»	»	5	5
Carpintería	»	»	1	1
Carretería	»	»	4	4
Fábrica de cerveza	3	3	»	»
Idem de curtidos	5	1	»	4
Idem de electricidad.....	1	»	»	1
Idem de gaseosas.....	»	»	3	3
Idem de harinas.....	3	1	»	2
Herrería	»	»	3	3
Fábrica de jabón	1	»	»	1
Panadería.....	»	»	13	13
Sastrería.....	1	1	»	»
Fábrica de tejas y ladrillos.....	»	»	4	4
Zapatería	2	2	»	»
TOTAL (ó suma y sigue).....	22	14	50	58

(El encasillado se repite á la vuelta.)

Visita del día _____ de _____ de 19____.— El Inspector _____

(1) Número de maestros aparejadores que constan matriculados en la localidad.

C

**TABLA recordativa de los DOCUMENTOS PERIÓDICOS
y de las fechas en que deben remitirse.**

DOCUMENTOS	Número de ejemplares	FECHA DE REMISIÓN
Inspectores provinciales, al regional.		
Programa de itinerarios	1	1 á 15 de Noviembre.
Noticia mensual de los servicios.....	2	} 1 á 5 de cada mes.
Hojas de datos estadísticos...	2	
Pedido mensual de fondos....	1	
Cuenta mensual	1	
Recibo de gratificación	3	
Idem de material.....	3	} El mismo día en que reciban la consignación.
Idem de dietas	3	
Idem de viáticos	3	
Memoria anual.....	1	Diciembre.
Inventario de los efectos de material.....	2	Enero.
Inspectores de Baleares y Canarias, al Instituto.		
Programa de itinerarios	1	1 á 15 de Noviembre.
Noticia mensual de los servicios	1	} 1 á 5 de cada mes.
Hojas de datos estadísticos...	1	
Pedido mensual de fondos....	2	
Cuenta mensual.....	2	
Recibo de gratificación.....	2	
Idem de material.	2	} El mismo día en que reciban la consignación.
Idem de dietas	2	
Idem de viáticos	2	
Memoria anual.....	1	Diciembre.
Inventario de los efectos de material.....	1	Enero.
Inspectores regionales, al Instituto (1).		
Programa de itinerarios	1	15 á 30 de Noviembre.
Noticia mensual de los servicios.....	1	} 1 á 10 de cada mes.
Hojas de datos estadísticos...	1	
Pedido mensual de fondos....	2	
Cuenta mensual.....	2	
Recibo de gratificación	2	
Idem de material.....	2	
Idem de dietas	2	
Idem de viáticos	2	
Memoria anual.....	1	
Relación conceptuada de los Inspectores ...	1	
Inventario de los efectos de material.....	1	Enero.

(1) Remitirán, con la suya, la documentación del personal á sus órdenes.

Modelo núm. 2.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Inspección del Trabajo.

ACTA DE APERCIBIMIENTO

REGLAMENTO

para el Servicio de la Inspección del Trabajo de 1.º de Marzo de 1906.

Art. 42. Los Inspectores tienen la facultad de examinar los locales, el material, los registros del personal en lo relativo á edades y sexos, Reglamentos, certificados de edad, instrucción, sanidad y acuitud física de los niños y demás documentos consignados en las Leyes del trabajo como obligatorios. Existirá en todos los establecimientos sujetos á inspección un libro de visitas, donde se consignará lo que se determina en este Reglamento. Podrán también interrogar al personal en cuanto se relacione con el cumplimiento de las Leyes del trabajo.

Art. 43. Los patronos ó encargados están obligados á facilitar á los Inspectores cuantos datos y noticias necesiten para el cumplimiento de su misión (población obrera, sexo, edades, jornales, etc.), y á ponerles de manifiesto los libros y registros que por el Código de Comercio no sean secretos y tengan obligación de llevar y presentar á las Autoridades.

Art. 47. Agotado el sistema persuasivo, el Inspector estampará en el libro de visita mencionado en el artículo 42, el apercibimiento por las infracciones notadas, que señalará levantando acta por triplicado, que firmará con el jefe de la industria ó con testigo hábil, si aquél se negara á firmar, haciéndolo así constar en el acta.

Art. 49. En el acta y en el libro de visita hará constar el Inspector, además del apercibimiento, los plazos en que deberán quedar ejecutadas las obras ó establecidos los medios para prevenir los accidentes que se señalen, remediar las faltas de higiene y salubridad ó hacer las alteraciones de personal que exija el cumplimiento de las Leyes.

Art. 50. El patrono podrá recurrir al Instituto, en un plazo de quince días, contra el apercibimiento y plazos á que se refiere el artículo anterior, resolviendo este Centro á la brevedad posible, y oyendo, si lo cree necesario, en caso de previsión de accidentes del trabajo, á la Junta técnica, y si se trata de higiene y salubridad, al Consejo de Sanidad.

Art. 52. Después de comprobar la falta á las prescripciones del apercibimiento, ya el Inspector denunciará la infracción, haciéndola constar en el libro de visita y levantando acta por triplicado en la forma marcada en el art. 47.

D. *Rafael Velaz de Medrano*, Inspector del trabajo en la ⁽¹⁾ *primera región*, domiciliado en *Madrid Calle de Ferras n.º 88 entre día*.

Habiendo visitado ⁽²⁾ *la fábrica de Energía Eléctrica* establecido en *esta villa calle Martínez n.º 6*, dirigido por D. *Antoni Tena*, domiciliado en *república Calle y número*

después de haber cumplimentado lo dispuesto en el art. 46 del Reglamento del Servicio de Inspección del Trabajo, y encontrando las infracciones: *el apartado 2.º del artículo 1.º de la Ley de 3 de Marzo de 1904 relativa al descanso dominical, y el apartado D. Transmisiones del Catálogo de Muestras perteneciente de los Accidentes del Trabajo aprobados por Real Orden de 2 de Agosto de 1904 del Ministerio de la Gobernación*

he estampado en el libro de visita el Apercibimiento de que trata el art. 47 del referido Reglamento, levantando acta, que se extiende

Actas de apercibimiento de la 1ª región de la Inspección (Madrid, Ciudad Real), 1911. Anverso.

por triplicado, según dicho artículo ordena, fijándose el plazo de *diez días para corregir las infracciones anotadas*

para que queden corregidas las infracciones apuntadas, debiendo procederse á denunciar la infracción (según preceptúa el art. 52, inserto al margen), si ésta subsiste al terminar el plazo indicado.

Firmado en *Castuera* á *26* de *Abril* de *1911*

El Jefe de la industria (3),

El Inspector, regional

- A Pena -

Rafael Velasco

Es copia



(1) Tal región ó provincia.—(2) Tal centro de trabajo.—(3) Cuando el Jefe de la industria se negase á firmar, lo hará en su lugar un testigo hábil, anteponiendo á la antefirma: **Por negarse á firmar.**

Curso que el Inspector debe dar á esta acta.

Leyes á que se refieren las infracciones.	CURSO DEL ACTA
Accidentes. (30 Enero 1900.)	1 ejemplar al patrono. 1 idem al Instituto. 1 idem, que reservará el Inspector.
Mujeres y Niños. (13 Marzo 1904.)	1 idem al patrono. 1 idem al Presidente de la Junta local (<i>Art. 51 del R. de la Inspección</i>). 1 idem, que reservará el Inspector.
Descanso. (3 Marzo 1904.)	1 idem al patrono. 1 idem al Presidente de la Junta local (ó al Gobernador, en caso de confabulación, <i>R. D. 24 Enero 1908</i>). 1 idem, que reservará el Inspector.

Cuando en la misma acta se registren infracciones á las Leyes de **Accidentes** y de **Mujeres y Niños**, el Inspector remitirá el tercer ejemplar del acta al Presidente de la Junta local, y copia de la misma al Instituto.

Actas de apercibimiento de la 1ª región de la Inspección (Madrid, Ciudad Real), 1911. Reverso

Visita del Inspector Sr. *Sarabia* en *15 febrero 1911*

Provincia *Gerona* Partido *La Orotava*

Localidad *Palamós*

Industria *Fca. Tapones de corcho en discos*

Nombre del patrono *Beltrán Delibes*

Domicilio *Palamós*

Mod. núm. 13.

Número de obreros empleados.	Varones	Mayores de 16 años	<i>800</i>		
		Menores de 16 años	<i>133</i>		
		Idem de 14 años	<i>3</i>		
	Hembras	Idem de 10 años			
		Mayores de 23 años	<i>825</i>	<i>2369</i>	
		Menores de 23 años	<i>586</i>		
Idem de 14 años	<i>2</i>				
		Idem de 10 años			

Jornada ordinaria: *10* horas.

Jornal	Máximo	<i>4'50</i>	<i>2'25</i>	Forma de pago <i>semanal</i>
	Medio	<i>3'00</i>	<i>1'62</i>	
	Mínimo	<i>1'50</i>	<i>1'00</i>	

Trabajo nocturno	Varones	<i>309</i>	Horas	<i>8</i>
	Hembras		Idem	

Condiciones del local *nueva construcción, los sucesores habían tratado para la selección de discos con viejas*

Comunicación del inspector provincial de Gerona al IRS remitiendo el fallo recaído al acta de infracción levantada en la fábrica de tapones de corcho de los sres. Beltrán y delibes en Palamós. 1911

OBSERVACIONES

El trabajo de noche va a ser suprimido dentro
trece días para pasar a diurno
Infringen art 2. Ley M.N. art. 6º Rº L.M.N.
y art 16 Rº M.N.
Las mujeres mayores de 15 años no presentan cer-
tificatos de edad ni vacunación.
Los hombres solo 148 presentan certificados
de edad y vacunación, los mayores de 23 años
no presentan certificados de vacunación.

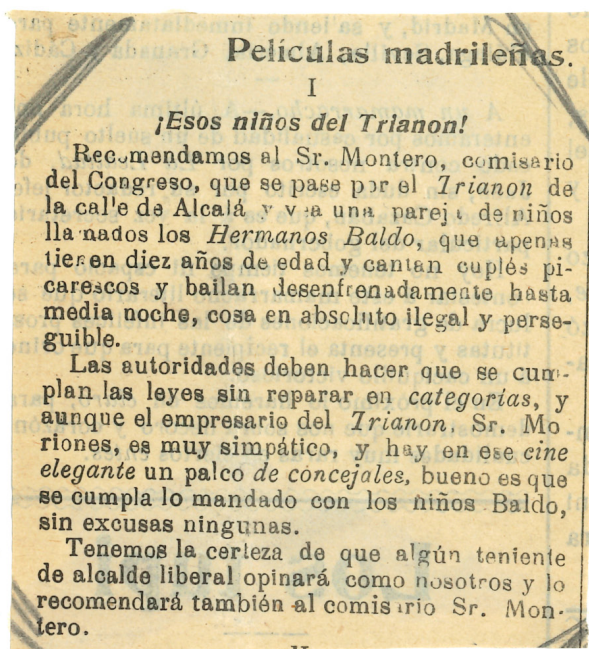
Comunicación del inspector provincial de Gerona al IRS remitiendo el fallo recaído al acta de infracción levantada en la fábrica de tapones de corcho de los sres. Beltrán y delibes en Palamós. 1911

MINISTERIO DE LA GOBERNACION

CONSEJO SUPERIOR
DE

PROTECCIÓN Á LA INFANCIA

Sección Técnico-Administrativa

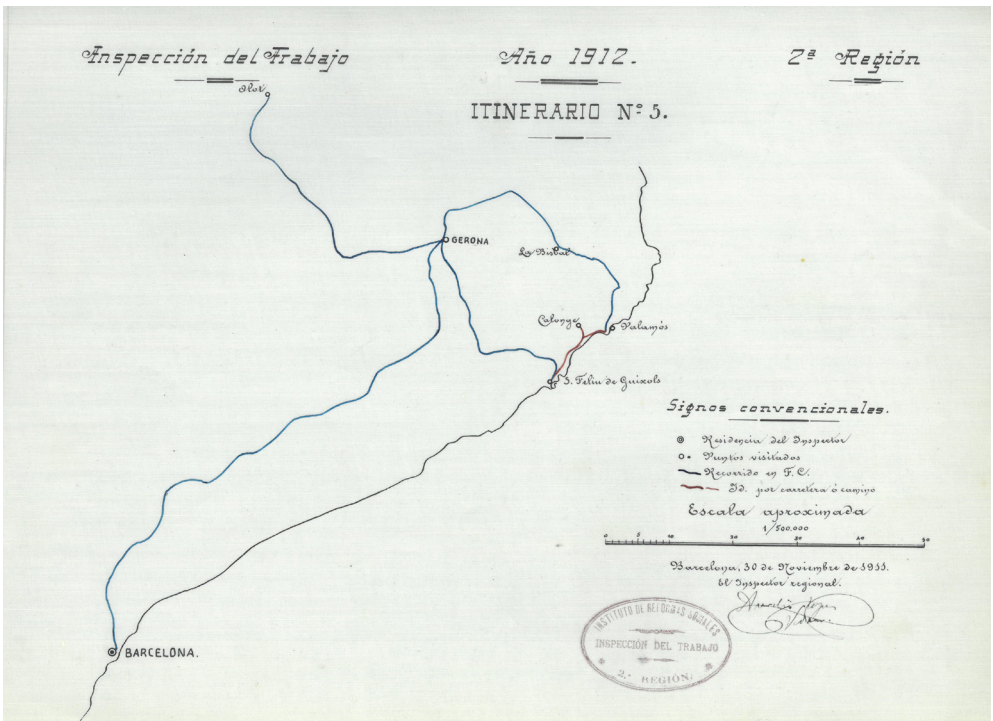


Denuncia del secretario general del consejo superior de protección a la infancia y represión de la mendicidad por el trabajo de niños en el teatro trianón palace de Madrid. 1911.

INSPECCIÓN DEL TRABAJO 2ª Región Provincia de _____

Itinerario núm. 5, cuya ejecución se propone para los días 15 al 31 del mes de Agosto del año 1912.

LOCALIDADES QUE COMPRENDE	NÚMERO DE		PRESUPUESTO						TOTAL		OBSERVACIONES		
	Visitas proyectadas.	Días que se estiman necesarios.	DIETAS		FERROCARRIL		COCHE		Otros medios de locomoción.				
			Ptas.	Cts.	Km.	Ptas.	Km.	Ptas.	Km.	Ptas.			
Gerona	6	3	60	"	166	1418	2	"	"	"	76	15	
La Bisbal	6	2	40	"	28	340	"	"	"	"	42	40	
Palamós	6	3	60	"	22	280	"	"	"	"	62	80	
Colonge	2	1	20	"	"	"	"	"	4	120	21	20	
San Felin de Guixols	10	5	100	"	"	"	"	"	16	480	164	80	
Gerona	"	"	"	"	39	428	1	"	"	"	5	25	
Olot	6	3	60	"	62	705	"	"	"	"	67	05	
Gerona	"	"	"	"	62	705	1	"	"	"	8	05	
Barcelona	"	"	"	"	166	1418	1	"	"	"	15	15	
<i>Barcelona 30 de Noviembre de 1911</i>													
<i>El Inspector regional</i>													
<i>Aurelio López Y Vidaur</i>													
<i>2ª REGIÓN.</i>													
Suma y signe.....													
	86	17	340	"	427	5285	5	20	600	403	85		



Programa de itinerarios para el servicio de Inspección de la provincia de Barcelona para 1912, por el inspector regional de la 2ª región, D. Aurelio López Y Vidaur. 1912.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES **Inspección del Trabajo.**

duplicado

1.^a Región Provincia de _____ Pesetas ~~60~~ (1)

He recibido del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES _____
Setenta
 pesetas _____ céntimos, por las DIETAS devengadas en (2) el
financiar n.º 3

Madrid 31 de Diciembre de 1913

El Inspector (3) *regional*
Rafael Vela

(1) Duplicado. Procedase conforme a los artículos 85 y 88 de las Instrucciones a los Inspectores del Trabajo, de 1.º de Julio de 1910.
 (2) O por indemnización de jornales, si el percceptor fuera Vocal obrero.
 (3) O El Vocal técnico (ú obrero) de la Junta local de Reformas Sociales de (Art. 86 de las Instrucciones para los Inspectores del Trabajo.)
 Las dietas se computan a razón de 20 pesetas para los Inspectores regionales y 15 para los provinciales.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES **Inspección del Trabajo.**

duplicado

1.^a Región Provincia de _____ Pesetas ~~70~~ (1)

He recibido del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES _____
Setenta
 pesetas _____ céntimos, por los gastos de MATERIAL correspon-
 dientes a *el mes de la fecha*

Madrid 30 de Noviembre de 1913

El Inspector, *regional*
Rafael Vela

(1) Duplicado. Procedase conforme a los artículos 85 y 88 de las Instrucciones a los Inspectores del Trabajo, de 1.º de Julio de 1910.
 Inspector regional, 70 pesetas; Inspector provincial, 50.

Provisiones mensuales de fondos para las atenciones de los inspectores regionales de trabajo (noviembre-diciembre 1913)

Instituto de Reformas Sociales.

INSPECCIÓN DEL TRABAJO 12 Región. Pesetas 48


He recibido del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

ocho

pesetas ocho centas., por los gastos de viático correspondientes al gasto de carruajes p.^a visitar los subterráneos de la capital

Madrid 21 de Diciembre de 1912

EL INSPECTOR *Tomás de Guzmán*



INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Inspección del Trabajo.

duplicado

12 Región Provincia de Ciudad Real Pesetas 207,33 (1)

Lugar del sello de 10 céntimos en un ejemplar.


He recibido del INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES la

cantidad de docientos ochos

pesetas 33 céntimos, por mi GRATIFICACIÓN correspondiente al mes de la febrero.

Ciudad Real 30 de noviembre de 1912.

El Inspector, provincial *J. Adruas*



(1) Duplicado. Procedase conforme a los artículos 85 á 88 de las Instrucciones á los Inspectores del Trabajo, de 1.º de Julio de 1910.

Provisiones mensuales de fondos para las atenciones de los inspectores regionales de trabajo (noviembre-diciembre 1913)

Modelo núm. 3.

INSTITUTO DE REFORMAS SOCIALES

Inspección del Trabajo.

Reglamento para el Servicio de Inspección.

Art. 51. Cuando se trate de aplicar la inspección a la ley que regula el trabajo de mujeres y niños, el segundo ejemplar del acta lo remitirá el Inspector a la Junta local correspondiente, y el tercero lo con servará en su archivo.

Art. 52. Después de comprobar la falta de las prescripciones del apercibimiento, ya el Inspector denunciara la infracción, haciéndola constar en el libro de visita y levantando acta por triplicado, en la forma marcada en el art. 47.

Art. 53. En esta acta se harán constar de manera sucinta, y sin entrar en controversias de ningún género, las razones que expone el patrono ó sus representantes para no haber cumplido lo prescrito en el «Apercibimiento», sancionado ó modificado por la resolución del Instituto en el caso del artículo 50.

Art. 54. Si la infracción corresponde á **prevención de accidentes** ó á la **ley del Descanso en domingo**, el ejemplar del acta que el Inspector dirige al Instituto se acompañará de un oficio en que proponga razonadamente la penalidad que proceda entre las señaladas en el capítulo correspondiente de este Reglamento.

Art. 56. El Inspector entregará al Presidente de la Junta local el ejemplar del acta á que se refiere el art. 51, recogiendo recibo de ella. El Alcalde convocará la Junta en un plazo de tres días, para que en la sesión lo que proceda respecto á la propuesta del Inspector, quien dará á la Junta toda clase de datos y explicaciones para su más acertado fallo. (Para infracciones relativas á la Ley de Mujeres y Niños.)

Art. 57. En el caso de infracción por faltas en la **prevención de accidentes del trabajo**, para la aplicación de la multa, un ejemplar del acta á que se refiere el art. 51 lo remitirá el Inspector, con su informe detallado, al Alcalde ó al Gobernador.

Art. 56. Corresponderá entregar el ejemplar al Alcalde en caso de infracción sencilla, y al Gobernador en el de reincidencia ó obstrucción.

Art. 57. El Alcalde ó el Gobernador, el primero en el caso de infracción sencilla y el segundo en el de reincidencia ó obstrucción, darán recibo del acta al Inspector é impondrán en término de tres días la multa correspondiente, notificándola al siguiente al interesado y al Inspector, que dará conocimiento al Instituto, procediendo por la vía de apremio en caso de no haberse hecho efectiva la multa en el plazo que marcan las leyes.

Art. 58. Contra la imposición de las multas por infracciones sencillas, tratándose de la Ley de 13 de Marzo de 1900, cabe el recurso establecido en el art. 26 del Reglamento para su ejecución, que dice:

«Contra la imposición de la multa podrá el multado recurrir en término de tercero día ante la Junta provincial, si aquella fué determinada por la Junta local, y ante el Gobernador si lo hubiere sido por la Junta provincial.

La Junta provincial y el Gobernador, en sus casos respectivos, resolverán definitivamente y sin ulterior recurso en el término de ocho días.»

Art. 81. Para los demás casos de penalidad consignados en este Reglamento, los recursos de queja de las multas impuestas por el Alcalde se dirigirán al Gobernador en plazo de diez días, á contar desde el de la notificación, y éste resolverá definitivamente y sin ulterior recurso, dando cuenta al Ministerio de la Gobernación y al Instituto, siendo condición precisa el previo pago de la multa impuesta. (Para infracciones relativas á la Ley de Accidentes.)

Reglamento de 13 de Noviembre de 1900 para la ejecución de la ley de 13 de Marzo de 1900 sobre el trabajo de Mujeres y Niños.

Art. 26. Contra la imposición de la multa podrá el multado recurrir en término de tercero día ante la Junta provincial, si aquella fué determinada por la Junta local, y ante el Gobernador si lo hubiere sido por la Junta provincial.

La Junta provincial y el Gobernador, en sus casos respectivos, resolverán definitivamente, y sin ulterior recurso, en el término de ocho días.

Art. 27. Si con motivo de la ejecución de

ACTA DE INFRACCIÓN

D. Manuel del Castillo Romero, Inspector ⁽¹⁾ provincial del trabajo en ⁽²⁾ Cáceres domiciliado en la Capital, calle de *Sto. Domingo n.º 3* Habiendo visitado ⁽³⁾ la Central eléctrica establecido en ⁽⁴⁾ *Baras del Madroño*, propiedad de *la Sociedad Anónima "Electra extremeña"*, y dirigido por D. Ricardo Vera Maza, domiciliado en ⁽⁴⁾ *Baras del Madroño* en cuyo libro de visita fué estampado el «Apercibimiento» por las infracciones que se señalaban en el acta levantada en *14* de *Abril* de 1915; comprobada la falta de cumplimiento á las prescripciones en dicho documento señaladas, y procediendo con arreglo al art. 52 del Reglamento para el Servicio de Inspección del Trabajo, denunció la infracción ⁽⁵⁾ al *Catálogo de precauciones preventivas a la Seguridad del trabajo, referentes a aparatos de seguridad y medidas de higiene n.º 1, 2 y 4.*

haciendo constar que el ⁽⁶⁾ *director* ha manifestado,

Actas de infracción de la 1ª región de la Inspección (Cáceres, Madrid). 1916.

esta ley ó de sus reglamentos se cometiere alguna infracción de las que dan lugar á procedimientos de oficio, la Junta local ó la provincial harán inmediatamente la oportuna denuncia ante el Juzgado.

Reglamento para la ejecución de la Ley del Descanso en Domingo.

Art. 30. Todas las providencias ó acuerdos que dicten los Alcaldes en cuanto se refieren al descanso y sus excepciones, así como á la imposición de multas y correcciones, son apelables por quien se considere agraviado para ante el Gobernador de la provincia, cuya Autoridad las revocará ó confirmará, oyendo á la Junta provincial de Reformas Sociales.

Dichas apelaciones se interpondrán en el plazo de cinco días, á partir de la notificación del acuerdo apelado, y el Gobernador dictará su resolución en el término de diez días, á contar del en que el recurso tenga entrada en el Gobierno civil.

Art. 31. Contra todas las providencias ó acuerdos de los Gobernadores podrán los interesados interponer recurso de alzada para ante el Ministro de la Gobernación en el plazo de ocho días, á contar desde la notificación, sin perjuicio de que se ejecuten aquellas resoluciones.

Estos recursos serán presentados en el Gobierno civil, bajo recibo al interesado, y el Gobernador les dará curso en el mismo día ó al siguiente de la presentación, remitiendo todo el expediente al Ministerio, sin más informes ni trámites.

Art. 32. El Ministro de la Gobernación dictará la resolución definitiva, oyendo al Instituto de Reformas Sociales y á las Corporaciones ó Centros que estime conveniente.

conforme á lo dispuesto en el art. 53 de dicho Reglamento, que *el no haberse corregido las infracciones he sido debido a causa de las presuntas averías ocurridas en la fabrica, y a los dificultades para la adquisición de material en las actuales circunstancias.*

dejando hecha la correspondiente anotación en el libro de visita y levantada esta acta, que se extiende por triplicado en *Navas del Maestre* á 16 de febrero de 1916.

Por negarse a firmar
El Jefe de la industria (7), = *Rubén Casó = Ricardo Anson =*

El Inspector, provincial

Manuel del Castillo

(1) Regional, provincial, ayudante ó auxiliar. — (2) Región ó provincia de — (3) Fábrica, taller ó establecimiento. — (4) Pueblo y provincia. — (5) Aquí se harán constar los artículos de las Leyes y Reglamentos infringidos, expresando en qué ha consistido cada infracción. — (6) Patrono ó su representante. — (7) Cuando el Jefe de la industria se negare á firmar, lo hará en su lugar un testigo hábil, anteponiendo: *Por negarse á firmar.*

Curso que el Inspector debe dar á esta acta.

Leyes á que se refieren las infracciones.

CURSO DEL ACTA

Accidentes.
(30 Enero 1900.)

- 1 acta para el patrono. Recurso de queja, en plazo de 10 días, ante el Gobernador, quien resolverá sin ulterior recurso (art. 83, al margen).
- 1 idem para el Alcalde (artículos 75, 76, 77, al margen), quien resolverá en plazo de 3 días.
- 1 copia para el Instituto, señalando la penalidad que proceda (54; 22 c., O. I. S.).
- 1 acta para el Inspector.

Mujeres y Niños.
(13 Marzo 1904.)

- 1 idem para el patrono. Recurso (art. 82) en 3.º día ante J. P., quien resolverá sin ulterior recurso en el término de 8 días (art. 26).
- 1 idem al Presidente J. L., que debe resolver en plazo de tres días (art. 56).
- 1 idem para el Inspector.

Descanso.
(3 Marzo 1904.)

- 1 idem para el patrono. Recurso de queja, en plazo de 5 días, ante el Gobernador (art. 30), quien resolverá en 10 días; alzada ante el Ministro en plazo de 8 días (art. 31).
- 1 idem para el Presidente J. L. (art. 24 O. I. S.); al Gobernador, en caso de confabulación (R. D. 24 Enero 1908).
- 1 copia para el Instituto (art. 54).
- 1 acta para el Inspector.

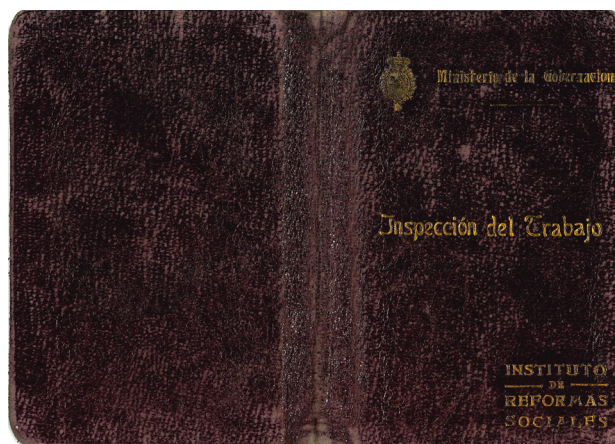
Actas de infracción de la 1ª región de la Inspección (Cáceres, Madrid). 1916.



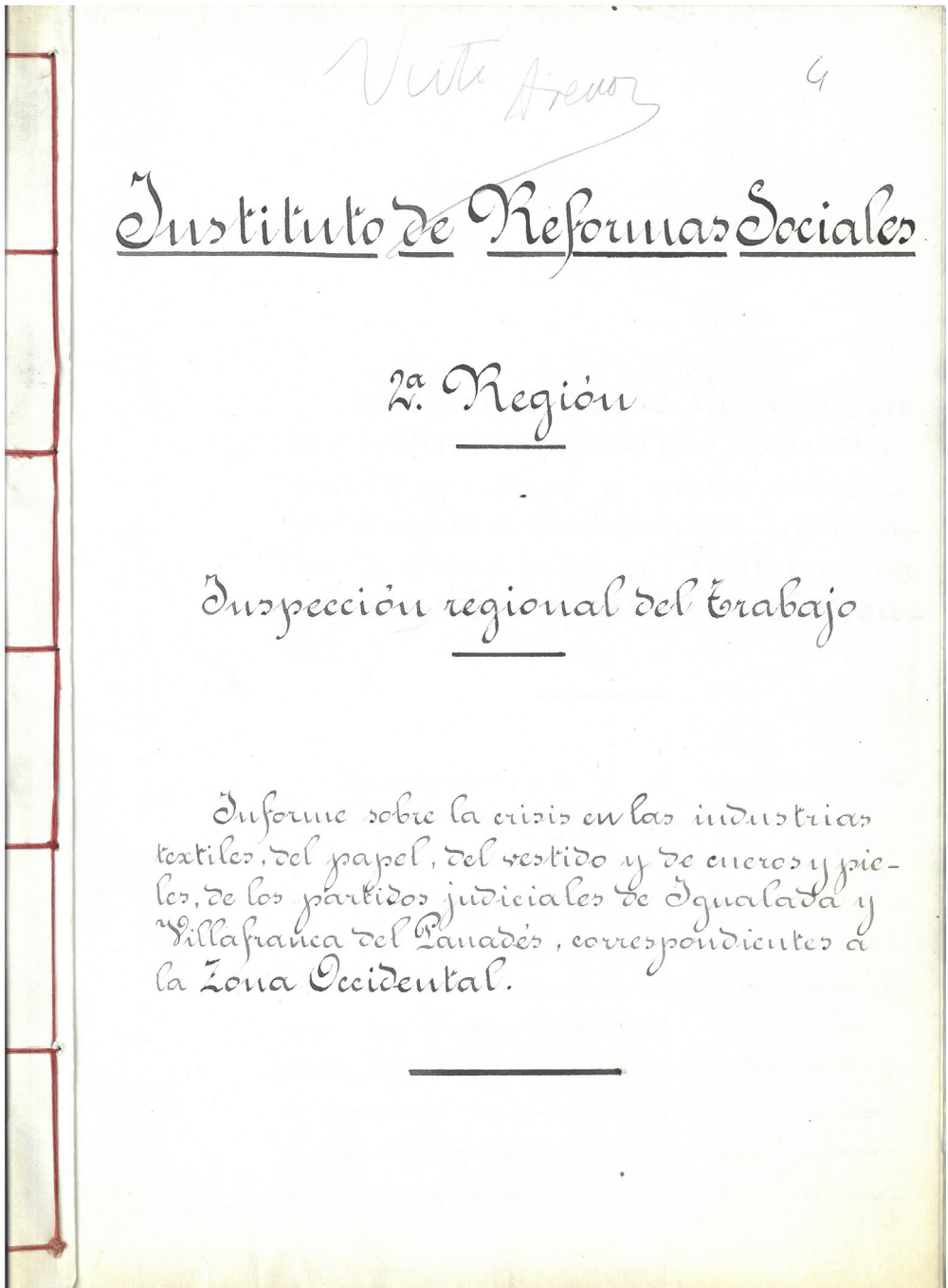
Carnet auxiliar, 1921.



Carnet inspector, anverso, 1917.



Carnet inspector, reverso, 1917.



Informe de la inspección regional de Cataluña acerca de la crisis en las industrias. Barcelona (provincia) (en aplicación de la real orden de 23 de febrero de 1924)

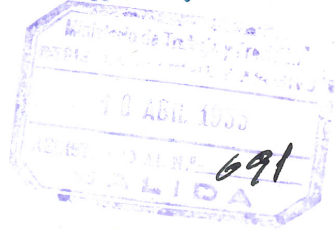
P 3/



MINISTERIO DE TRABAJO
Y PREVISION SOCIAL

Sección de Personal

DOCUMENTO N.º 1



Ilmo. Señor: De conformidad con lo preceptuado en el artículo 97 del Reglamento de 23 de Junio de 1932, para la aplicación de la Ley de 13 de Mayo del mismo año, este Ministerio ha tenido a bien nombrar... Inspector provincial de Trabajo, con carácter interino, en virtud de Concurso-oposición.....

a Don Manuel Borrás París.....

con destino en la Delegación de Trabajo de Castellón.....

....., con el sueldo anual de siete mil

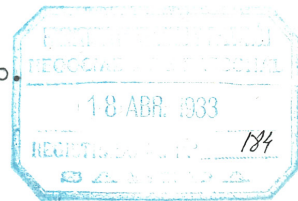
pesetas, que percibirá con cargo al Capítulo 1.º, Artículo 6.º,

Concepto 14.º, del vigente Presupuesto de gastos de este Departamento.

Lo que digo a V. I. para su conocimiento y efectos. Madrid 1.º de Abril de 1933.....

MINUTA

Francisco L. Caballero.



Al Ordenador de Pagos.—Credencial y copias a Contabilidad y Habilitación.

Nombramiento, 1933.



MINISTERIO DE TRABAJO

SERVICIOS
DE
INSPECCION EN VIAJE

MEMORIA DE VIAJE

BUQUE *Guadalupe*
BANDERA *Española*
COMPAÑIA NAVIERA *Transatlantica Española S.A.*
CAPITAN *Don Alfredo Cuervo - Mons. Hernandez*
VIAJE DE *Veracruz* A *La Coruña y Bilbao*
SALIDA EN *7* DE *Septiembre* DE *1960*

INSPECTOR EN VIAJE DON *Mariano Gonzalez-Rothvoss y Gil*

RE 1975/115 M2 A

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

INSTRUCCIONES

PRIMERA.—Todos los Inspectores en Viaje que embarquen en buques de emigrantes, deberán llevar consigo la Ley y Reglamento de Emigración vigentes, la Instrucción de 6 de febrero de 1925 para Inspectores en Viaje y Médicos de Emigración, la Instrucción de multas en materia emigratoria de 22 de marzo de 1927, los uniformes reglamentarios y la documentación personal necesaria para embarcar y acreditar su misión oficial (pasaporte con visado de salida y con visado consular de entrada en el país de que se trate, si es que desembarca para tomar otro buque o alojarse en tierra, según la Disposición complementaria 5.ª de la Instrucción de 6 de febrero de 1925; y Orden de Viaje).

SEGUNDA.—El Inspector en Viaje realizará su cometido según las disposiciones vigentes y concretamente:

a).—Vigilará diariamente la calidad y cantidad de comida de los emigrantes, limpieza de locales, trato, y en general, todo lo referente al cumplimiento de las disposiciones de Emigración en la forma reglamentariamente prevista en dichos preceptos y principalmente en la Instrucción de 6 de febrero de 1925.

b).—Cubrirá íntegramente esta Memoria de Viaje de la forma más amplia posible, consignando en documento aparte asuntos que por falta de espacio no quepan en el epígrafe respectivo.

c).—Entregará personalmente si es posible o en otro caso remitirá a los Consulados españoles de los puertos de escala donde desembarque uno o más emigrantes españoles, una Relación de Viaje con las novedades de importancia, cubriendo por duplicado los impresos establecidos y adjuntando a la presente una copia de cada Relación.

d).—Redactará por escrito toda denuncia que le formulen los emigrantes, tratando de conseguir la firma de los denunciados y adjuntándose los elementos que puedan ser útiles.

e).—En caso de infracción grave o no corregida inmediatamente previo requerimiento verbal al Capitán, de cualquier precepto de la Ley, Reglamento o disposiciones complementarias sobre emigración, levantará Acta acreditativa de los hechos que hará llegar al Capitán para su conocimiento, firma y alegaciones de éste, si las estimara necesarias. Estas Actas se redactarán por duplicado y como sigue: «A bordo del buque en el día de hoy (fecha) el Inspector en Viaje que suscribe D., ha comprobado que (hechos detallados constitutivos de la infracción) y como quiera que estos hechos suponen una infracción de lo dispuesto en el artículo de (disposición de que se trate) para constancia de los hechos y efectos ulteriores, levanta la presente Acta que se entrega al Sr. Capitán del buque D. para su conocimiento, firma de recibí y devolución al que suscribe de un ejemplar». Estos documentos, se unirán al Acta de infracción con propuesta de sanción cuando esta sea necesaria, al desembarcar el Inspector.

f).—Se presentará al Cónsul de España en el puerto de destino, a quien entregará la Relación de Viaje con las novedades habidas en el mismo y, ante dicha Autoridad, someterá a visado la Memoria de Viaje y la Memoria Médica de ida.

g).—Remitirá al Servicio de Migración de la Dirección General de Empleo el expediente completo, o sea, la Memoria de Viaje de ida, la Memoria de Viaje de vuelta, las copias de las Relaciones de Viaje, las Memorias Médicas de ida y vuelta que el Médico de Emigración debe entregarle, denuncias, Actas y demás documentos unidos, entre los cuales deberá figurar siempre la declaración del Capitán del comportamiento y horas extras del personal de emigración si el buque es extranjero.

h).—Por medio del correspondiente oficio pondrá en conocimiento del Inspector de Trabajo Encargado de Emigración del puerto correspondiente, cuantos datos sean necesarios para la actuación de éste, dentro de su jurisdicción.

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

Guadalupe (Parasitología)

A) Instalaciones del buque

1.º—Observaciones especiales sobre dormitorios de los emigrantes *todos los camarotes son exteriores por exceso de 4 plazas. Son en realidad arromodulaciones en segunda clase.*

2.º—Condiciones de la cocina para emigrantes *Muy buenas*

3.º—Condiciones de los comedores para emigrantes *Muy buenas*

4.º—Condiciones de los lugares de paseo y estancia de emigrantes *Muy buenas*

5.º—¿Están visadas las tarifas de cantina por el Inspector del puerto de primera escala en España? Observaciones sobre precios consignados *Si normales.*

6.º—Condiciones de los alojamientos del Inspector en Viaje, del Médico de Emigración y del personal subalterno de emigración en buques extranjeros *No va personal de emigración. Se cabine del Inspector en Viaje (Camarote N) muy buena con baño y veranda.*

B) Servicios del buque

1.º—Observaciones especiales sobre la comida de los emigrantes *La comida del pasaje de 2.º con igual trato.*

2.º—Observaciones especiales sobre el agua potable y temperatura de la misma *Muy buena en un viaje anterior y por avería se introdujo en un tanque una pequeña cantidad de sustancia que dio sabor desagradable; pero se reparó la incidencia y mientras tanto se entregó agua mineral a los pasajeros, gratuitamente y sin limitaciones.*

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

3.º—Observaciones sobre viveres y frigoríficos *Las perspectivas condiciones*

4.º—Observaciones sobre enfermerías, consultorio y farmacia *Buena instalación*

5.º—Observaciones sobre locales especialmente calurosos que registren 5 o más grados de diferencia con el exterior a la sombra

C) Comportamientos

1.º—Del Comandante, de los Oficiales y tripulantes de dotación del buque *Excelente*

2.º—De los pasajeros españoles en tercera clase o asimilada *Muy buena*

3.º—De los tripulantes sanitarios y de servicio de emigración a quienes se refiere la declaración de comportamiento que debe redactar y entregar el Capitán antes de finalizar el viaje dedondo *Se trata de personal de la Compañía naviera con postamente irrepachable.*

4.º—¿Se recibió del Capitán la relación que debe entregar antes de finalizar el viaje completo, sobre horas extraordinarias trabajadas por los tripulantes de emigración? *No existen tripulantes del servicio de emigración*

D) Charlas con los emigrantes españoles

1.º—¿Se habló con los emigrantes sobre idiosincrasia de los países de destino, comportamiento que deben seguir en el extranjero, etc?

2.º—Datos interesantes que suministren los emigrantes que viajan a bordo

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

F) Repatriados (viajes de regreso)

1.º—Repatriados embarcados en <i>Vera Cruz</i>	<i>8</i>
embarcados en <i>La Habana</i>	<i>0</i>
embarcados en <i>Nueva York</i>	<i>0</i>
embarcados en
TOTAL	<i>8</i>

2.º—Estado físico y moral de los repatriados *Muy deficiente. Siete de los repatriados componían una familia integrada por una madre joven, a quien abandonó el marido, y seis hijos entre once y dos años. El hijo mayor fue asistido de altas fibras, quedando rápidamente curado, tomó la primera comunión en el buque. El capitán Sr. Alfredo Cuevas dio toda clase de facilidades sanitarias y religiosas. Se distinguen el atractivo y eficiencia del lugar y el Capitan del mismo.*

3.º—Datos facilitados por los repatriados sobre condiciones económico-laborales y sanitarias de los lugares de procedencia en América *Hay una resistencia grande en Mexico a aceptar inmigrantes europeos, y se aprecia tendencia a acumular los impedimentos o dificultades.*

4.º—Observaciones sobre declaraciones especiales de repatriados, referentes a cumplimiento o no del contrato de trabajo por el que emigró, responsables de su reclutamiento, etc. *La repatriada a que se refirió el apartado segundo emigró a Mexico hace mas de doce años, acompañando a una familia del país, en concepto de sirvienta. Se despidió a los seis meses ante el trato que se le daba en su trabajo.*

G) Contacto con los Consulados españoles y Autoridades de los países de Inmigración

1.º—¿Se entregó personalmente o remitió la Relación de Viaje, con las novedades habidas, a los Cónsules de España en los puertos donde desembarcaron emigrantes españoles? *(Señalado con una línea)*

2.º—Observaciones hechas por los Consulados españoles, que deban ser conocidas por la Superioridad y por el Instituto Español de Emigración *(Señalado con una línea)*

3.º—Nombre y cargo de las Autoridades del país de Inmigración con las que se tuvo contacto y extracto de las conversaciones *En el viaje de ida y en el "Veneria" se tuvo contacto con las autoridades de inmigración de Halifax y New York. En las de vuelta con las de Veracruz y Habana. Las relaciones fueron muy cordiales. Se conocieron las instalaciones, funcionamiento de los servicios. Resultó especialmente interesante la de New York, con su sección de deportación.*

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

3.º—¿Se asesoró a los emigrantes sobre la obligación de inscripción en el Consulado Español, trámites para repatriaciones y otros aspectos? Si

4.º—Impresiones del Inspector en Viaje derivadas de las charlas con los emigrantes, tanto en el viaje de ida como en el de vuelta

E) Pasajeros españoles en tercera clase o asimilada

1.º—Embarcados en el puerto de <u>Veracruz</u>	60
en el puerto de <u>La Habana</u>	111
en el puerto de <u>Nueva York</u>	9
en el puerto de
en el puerto de
TOTAL	<u>170</u>

2.º—Locales donde se alojan:	
En camarotes de seis o menos plazas	170
En dormitorios de más de seis plazas
TOTAL	<u>170</u>

3.º—Número y nombre de los polizones embarcados en el viaje de ida

4.º—¿Se hizo saber al Capitán la obligación de repatriar los polizones a España? ¿Fueron repatriados en el viaje de vuelta?

5.º—Investigaciones sobre embarque de polizones y personas culpables o sospechosas

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

H) Escalas del buque

1.º—Puertos en los que embarcaron emigrantes españoles e incidencias habidas ... *Veracruz, Habana y New York*

2.º—Puertos en los que desembarcaron emigrantes españoles e incidencias habidas

I) Incidencias especiales

1.º—Respecto a equipajes de emigrantes

2.º—Respecto a irregularidades en el precio de los pasajes

3.º—Respecto a abusos económicos o engaños a los emigrantes

4.º—Sobre otras cuestiones

J) Investigaciones y datos que puedan ser interesantes para las Autoridades Policiales, para el Instituto Español de Emigración o para otros organismos del Ministerio de Trabajo

1.º—Sobre negocios ilícitos relacionados con la emigración

2.º—Sobre «trata de blancas»

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

(This Schedule is subject to change without notice:

1960 SAILING SCHEDULE FOR M/S COVADONGA AND M/S GUADALUPE

Cia. Transatlantica Española, S.A.

SERVICE TO SPANISH PORTS

" SPANISH LINE "

García & Díaz, Inc.
25 Broadway, New York
Tel. WHITEHALL 4-9600

New York to Spanish Ports		Spanish Ports to New York							
VESSEL	New York	Coruña	Santander	Bilbao	Santander	Gijón	Vigo	Cadiz	New York
	Departure	Arrival	Departure	Departure	Departure	Departure	Departure	Departure	Arrival
COVADONGA	4/60			Sept. 1	Sept. 2	Sept. 3	Sept. 4	Sept. 7	Sept. 16
GUADALUPE	4/60	Sept. 13 (16)	Sept. 21	Oct. 1	Oct. 2	Oct. 3	Oct. 4	Oct. 7	Oct. 16
COVADONGA	5/60	Oct. 6	Oct. 14	Oct. 16	Oct. 25	Oct. 27	Oct. 28	Oct. 31	Nov. 9
GUADALUPE	5/60	Nov. 3	Nov. 11	Nov. 13	Nov. 22	Nov. 24	Nov. 25	Nov. 28	Dec. 7
COVADONGA	6/60	Nov. 29	Dec. 7	Dec. 9	Dec. 19	Dec. 21	Dec. 22	Dec. 25	Jan. 3
GUADALUPE	6/60	Dec. 28	Jan. 5	Jan. 7					

CARIBBEAN SERVICE

New York to Havana, Cuba and Veracruz, Mexico		Veracruz, Mexico to Havana, Cuba and New York			
Vessel	New York	Havana, Cuba	Veracruz, Mex.	Havana, Cuba	New York
	Departure	Arrival	Arrival	Departure	Arrival
GUADALUPE	Aug. 26	Aug. 29	Sept. 2 (3)	Sept. 4 (7)	Sept. 11 (15)
COVADONGA	Sept. 18	Sept. 21	Sept. 25	Sept. 27	Oct. 4
GUADALUPE	Oct. 17	Oct. 20	Oct. 24	Oct. 26	Nov. 1
COVADONGA	Nov. 11	Nov. 14	Nov. 18	Nov. 20	Nov. 27
GUADALUPE	Dec. 9	Dec. 12	Dec. 16	Dec. 18	Dec. 26

Informe-memoria de un inspector de trabajo y emigración en viaje.

NÚMERO DE INFRACCIONES

(AUNQUE NO DIERAN LUGAR A ACTA)

LABORALES Y DE EMIGRACION		Número	Número
1/1	Apertura centro de trabajo.....	5	53
1/2	Colocación.....		
1/3	Crisis.....		
2/1	Contrato de trabajo.....	2	
2/3	Trabajo de mujeres y menores.....	2	
3/1	Aprendizaje.....	1	
3/2	Jornada.....	3	
4/1	Horario.....		
4/1	Salario.....		
5/1	Descanso dominical.....	1	12
5/2	Descanso semanal.....		9
5/3	Vacaciones.....		
6/1	Reglamentaciones de trabajo.....	12	
6/2	Convenios colectivos.....		
6/3	Reglamentos de régimen interior.....		
7/1	Plus familiar.....		
7/2	Plus de distancia.....		
7/3	Plus penoso y tóxico.....		
7/4	Plus de carestía de vida.....		
7/5	Plus eventualidad.....		
7/6	Plus nocturno.....		
8/1	Accidentes.....		
8/2	Enfermedades profesionales.....		
8/3	Seguridad e higiene.....	19	1
8/4	Comités de seguridad.....		
8/5	Vigilantes de seguridad.....	8	
	Suma y sigue.....	53	
	TOTAL.....		75

CLASIFICACION DE LOS CENTROS VISITADOS

EN RAZON AL GRUPO DE INDUSTRIAS	Primeros vea	Segunda o por...
1.º Industrias agrícolas y forestales.....	3	
2.º Industrias del mar.....		1
3.º Industrias de la alimentación.....	1	1
4.º Industrias extractivas.....		1
5.º Siderurgia y metalurgia.....		1
6.º Pequeña metalurgia.....		1
7.º Material eléctrico y científico.....	1	
8.º Industrias químicas.....	1	2
9.º Industrias de la construcción.....	7	5
10. Industrias de la madera.....		21
11. Industrias textiles.....		
12. Indus. de conf., vestido y tocado.....	1	1
13. Artes gráficas y prensa.....		
14. Transportes ferroviarios.....	1	2
15. Otros transportes terrestres.....		
16. Transportes marítimos y aéreos.....		
17. Agua, gas y electricidad.....		2
18. Comunicación.....	5	4
19. Comercio en general.....	3	2
20. Hostelería.....	1	2
21. Servicios de higiene y asco.....	1	3
22. Banca, seguros y oficinas.....	2	1
23. Espectáculos públicos.....	2	1
24. Otras industrias y profesiones.....	27	48
TOTALES.....		

Examinado y contestado:
EL JEFE DE LA INSPECCION,

[Firma]

.....Orense....., a 4 de Enero..... de 19 66.

EL INSPECTOR PROVINCIAL,

[Firma]

Resumen de servicios realizados por un inspector durante el mes de diciembre de 1967

DETALLE DE LOS SERVICIOS: A) en la capital y alrededores⁽¹⁾; B) en itinerario⁽²⁾; C) por comprobación⁽³⁾; D) por expediente administrativo

INSPECTOR	PERIODO	HOJA
D. Carlos Sàdaba Sanfrutos	MES: DICIEMBRE AÑO: 1.967	1a

L. P. 112 bis

Núm. de orden (5)	GRUPO (6)	NOMBRE DE LA EMPRESA O RAZON SOCIAL	Total de trabajadores	Fecha de la visita	AMPLITUD DEL SERVICIO Y PROVIDENCIAS ADOPTADAS (7)	IMPORTE DE LAS SANCCIONES Y LIQUIDACIONES		
						SANCCIONES	UNIFICADAS, AGRICOLAS Y AUTONOMAS	ACCIDENTES PESA Y EXTRA
A) Servicios en la capital y alrededores								
1	21	Peluquería-Alfredo Rivera	1	2	N.-			
2	24	Palacio Episcopal	10	"	Información sobre Reglamentación T. y Seguridad S.-			
3	21	Peluquería-Abel Llobes	1	"	N.-			
4	15	Central-auto alquiler	3	5	A.L.S.S.-A.L.Seg. Accidentes.-Adverts. arts. 144,148 y 178 Dt. 31-3-44.-	1.347,65		141,;
5	20	Liceo Recreo Orensano	13	"	Adverts. arts. 33,34,78 y 82 Reglamentación T.-			
6	18	Cía Telefónica Nacional	98	7	Información sobre Reglamentación T. y Seguridad e Higiene.-			
7	9	Construcciones Reverter S.L.	9	"	Informe sobre accidente de trabajo.-			
8	15	Transportes-E.Villalón S.L.	33	"	N.-			
9	19	Comercio-Julio Pérez	9	"	N.-			
10	"	Comercio-Maximino Otero	13	"	Instrucciones Reglamentación T. y Seguridad S.-			
11	20	Bar-José Rodríguez	2	"	N.-			
12	8	Farmacia-María Pacios	2	"	N.-			
13	9	Construcción-Benito Caramés	13	"	Información sobre cumplimiento Reglamento Seguridad de 20-5-52.-			
14	22	Seguros-Banco Vitalicio	2	"	Informe sobre Seguro Accidentes T.-			
15	8	Fotografía-M.Sanjurjo	1	12	N.-			
16	19	Comercio-Cuevas y Cía.S.L.	32	"	N.-			
17	20	Círculo Recreativo Artesanos	1	"	N.-			
18	24	Agrupación Inválidos Civiles	16	"	Informaciones sobre condiciones trabajo y Seguridad S.-			
19	12	Calzados-Emilio Márquez	3	"	Informe a Delegación T. sobre Reglamentación y Seguridad S.-			
20	"	Calzados-Feliciano M.Cid	6	"	Informe a Delegación T.-A.I.T.-Arts. 63 y 64 Reglamentación T. y 4 y 6 Ley Jornada M.A.L.S.S.-A.L.Seg.Accidentes.-A.I.S.-	1.000		60,
21	9	Construcciones Reverter S.L.	21	13	Adverts. arts. 3,6 y 14 Rgto. Seguridad de 20-5-52.-	500		
22	"	Construcciones-Alea" S.L.	13	"	Informe apertura centro trabajo.-			
23	6	Montajes Industriales S.E.M.I.	1	18	N.-			
24	24	Colegio H.H.C."Purísima"	3	19	Informe apertura centro trabajo			
25	20	Café "América"-Julio Cid	3	"	N.-			
26	9	Construcción-César F.Vázquez	3	"	Arts. 3,14,16,17,34 y 35 Rgto. Seguridad de 20-5-52.- A.I.T.-	2.000		
27	"	Construcción-Celso Martiñá	6	21	N.-			
28	"	Construcción-José López	46	28	A.L.S.S.-AmplSeg.Accidentes.-Informe a Deleg. T.-AmI.S.-	10.736,70		1.94
29	7	Optica-"Casa de los lentes"	10	"	Información apertura establecimiento.	2.000		
30	9	Construcción-Enrique Suárez	12	29	Arts. 3,34 y 35 Rgto.Seguridad 20-5-52.-	3.000		
31	19	Comercio-Ignacio Las Cuevas	25	"	I.T.-A.L.S.S.-A.L.Seg. Accidentes.A.I.S.-	2.000		396
32	22	Caja Ahorros Provincial	83	"	Informe a Delegación T.-			
33	19	Comercio-Alfredo Romero S.A.	47	30	N.-			
34	"	Comercio-Antonio Gallego	8	"	N.-			
35	9	Construcción -José Alvarez	8	"	A.L.S.S.-	19.617,68		
B) I T I N E R A R I O Nº 64								
<u>Zona GUSTET-COLES</u>								
36	10	Taller ebanistería-Avelino R	4	14	N.-			
37	10	T.ebanistería-José Moure	4	"	N.-			
38	"	T.ebanistería-Jesús Iglesias	1	"	N.-			
39	22	Ayuntamiento Coles	3	"	Información asuntos laborales.-	1.000		
40	4	Cantera-José Requejo	3	"	A.I.T.-Arts. 29 Dto. 13-7-40 y 35 Dto. 21-12-43.-A.I.S.-	2.000		
41	20	Bar,Plácido Barreiro	2	"	A.I.T.-Arts. 29 Dto.13-7-40 y 35 D.21-12-43	200		
42	1	Granja avícola-E.Quintas	2	"	N.-			
43	15	Estación servicio-Ignacio V.	3	"	Ley D.Dominical.-			
44	1	Granja avícola-I.Vázquez	2	"	Adverts. Reglamentación T. y Seguridad Social.-			
45	10	Aserradero-Alfonso Noguerol	18	"	Información sobre Reglamentación T. y Seguridad S.-			
46	9	Construcción-Obras Públicas	15	"	Información Reglamentación T. y Seguridad S.-			
<u>TAMAILLANCOS</u>								
47	10	T.ebanistería-Eladio Novoa	15	15	N.-			

(Continúa en la 2ª Hoja)

(1) Serán resuñados estos servicios colocando los de visita personal a centros de trabajo.

(2) A continuación de los anteriores se consignarán las visitas en itinerario, señalándose en primer lugar el número de éste, encabezando las resúmenes de las mismas con el nombre del pueblo visitado. Se seguirá el mismo

Resumen de servicios realizados por un inspector durante el mes de diciembre de 1967

DETALLE DE LOS SERVICIOS: A) en la capital y alrededores ⁽¹⁾ ; B) en itinerario ⁽²⁾ ; C) por comprobación ⁽³⁾ ; D) por expediente administrativo									
INSPECTOR					PERIODO		ARG		HOJA
D. CARLOS de SÁDABA SANFRUTOS					MES DICIEMBRE		1.967		28
I. P. 112 Bz									
Núm. de orden (5)	GRUPO (6)	NOMBRE DE LA EMPRESA O RAZON SOCIAL	Total de trabajadores	Fecha de la visita	AMPLITUD DEL SERVICIO Y PROVIDENCIAS ADOPTADAS (7)	IMPORTE DE LAS SANCIONES Y LIQUIDACIONES			
						SANCIONES	UNIFICADAS, AGRICOLAS Y AUTÓNOMAS	ACCIDENTES PÉSCA Y ESTIAJE	
A) Servicios en la capital y alrededores									
B) ITINERARIO Nº 64 (Continuación)									
<u>TAMALLANCO</u>									
48	10	T. ebanistería-José López	3	15	A.I.T.-Arts. 64 y 81 Reglamentac. T.-	250,-			
49	19	Comercio-José Bordelas	1	"	A.O.-Art. 3º D.2-6-60 (Libro Visita).-	100			
50	1	Granja avícola-E. Moure	1	"	Información sobre Seguridad Social.-				
<u>AMOETRO</u>									
51	10	T. ebanistería-Miguel López	2	15	N.-				
52	18	Centro teléfonos	1	"	N.-				
53	19	Comercio-Victorino López	1	"	N.-				
54	22	Ayuntamiento	4	"	Información asuntos laborales.-				
55	8	Farmacia-Rosa Mª Butierrez	1	"	N.-				
56	10	Aserradero-Susa Paradela	14	"	Información sobre Reglamentación T. y Seguridad S. y				
57	"	T. ebanistería-Manuel F. Vázquez	4	"	N.-				
58	3	Panadería-Jesus R. Rubaño	3	"	N.-				
59	"	Panadería-Benigno Conde	3	"	Información sobre denuncia. A.L.S.S.-		7.435,20		822,
					A.L.Seg. Accidentes.-A.I.S.- Arts. 33 y 34 Reglamentación T. y O.M. 9-6-64. A.I.T.	1.000			
						500			
<u>Zona CEA y PIÑOR de CEA y centros trabajo diseminados</u>									
60	10	Aserradero-Evangelino Ojea	3	16	N.-				
61	"	Aserradero-José Fernández	5	"	Instrucciones arts. 112,114 y 116 Reglamentación T.-				
62	"	Aserradero-Encarnación Alvarez	5	"	N.-				
63	"	Aserradero-José Gómez Ordoñez	7	"	N.-				
64	"	Aserradero-Manuel Blanco	4	"	Instrucciones arts. 112,114 y 116 Reglamentación T.-				
65	"	Aserradero-Modesto Fernández	2	"	N.-				
66	9	Construcción-Rafaela Ureña	2	"	A.I.T.-Arts. 29 Dto. 13-7-40 y 35 Dto. 21-12-43.-	500			
67	10	Ataúdes-Pedro Crespo	5	"	Instrucciones Reglamentación T. y Seguridad S.-				
68	"	Aserradero-José Fernández	3	"	N.-				
69	"	Ataúdes-Manuel Janeiro	3	"	N.-				
70	"	Ataúdes-Avelino Peña	2	"	Adverts. Reglamentación T. y Seguridad S.-				
71	"	Aserradero-Modesto Crespo	5	"	N.-				
72	9	Construcción-Amancio Delgado	9	"	A.I.T.-Arts. 29 Dto. 13-7-40 y 35 Dto. 21-12-43.-	1.000			
73	10	Aserradero-Manuel Figueiredo	3	"	N.-				
74	4	Cantera piedra-E. Suárez	3	"	Varias adverts. Rgto. Seguridad T. de 20-5-52.-				
75	9	Construcción-Francisco Soto	36	"	Información sobre apertura centro trabajo. Varias advertencias Reglamentación T. Seguridad S. y Seguridad e Higiene.-				
<u>VIANA DEL BOLLO</u>									
10		Taller ebanistería-A. Bembibre			A.L.S.S.-		1.347,65		

(1) Serán reseñados estos servicios colocando los de visita personal a centros de trabajo.
 (2) A continuación de los anteriores se consignarán las visitas en itinerario, señalándose en primer lugar el número de ésta, encabezando las reseñas de las mismas con el nombre del pueblo visitado. Se seguirá el mismo

Resumen de servicios realizados por un inspector durante el mes de diciembre de 1967

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
INSPECCION PROVINCIAL DE ALICANTE

ORDEN DE SERVICIO Nº I 4444/92

INSPECTOR : ROQUE SANCHEZ FERNANDEZ
CENTRO : INSPECCION PROVINCIAL DE TRABA
DOMICILIO : PINTOR LORENZO CASANOVA, 6
LOCALIDAD : ALICANTE
Nº S/S : 03/110070
ENTIDAD ACC. : INSS
PLANTILLA : 2

Nº ENTRADA : 9437/92
NUMERO : 27774
C.N.A.E : 50
C.I.F./D.N.I. : B-03290350
REGIMEN S/S : REGIMEN GENERAL
REF. EXPEDI. :
F. ENTRADA : 06/07/92

ALICANTE, 6 de ~~OCTUBRE~~ de 1992
El Jefe de la Inspección

Fdo. 

ACTUACIONES

Claves de actuación : 23 S.

Trabajadores afectados : 1

Campaña : Nº propuestas extinción :

Imp. a devolver : Imp. anulación :

ACTAS CLAVE

INFRACCION Y OBSTRUCCION

Compr. / Visita:
CO (1) VC (2) VI (3) EA (4)

Fecha Inspección : 7 IX 192

Nº Propuestas baja :

Imp. Capitalización :

IMPORTE TRAB. AFECTADOS

LIQUIDACION

C. D. T.

D. R. V. E.

OBSERVACIONES

FECHA COMPLIMENTACION : 7 IX 192

El Inspector de Trabajo

Fdo. 

“Modelo de “Hoja de actuaciones” del año 1992 (papel autocopiativo impreso en impresora matricial), que se acompañaba con la orden de servicio a cumplimentar y debía ser devuelta rellena a mano, indicando las claves de las materias en las que se había actuado y, en su caso, actas extendidas”

SEDE SOCIAL

NOMBRE : INSPECCION PROVINCIAL DE TRABAJO NUMERO : 26891
DOMICILIO : PINTOR LORENZO CASANOVA, 6 Nº S/S : 03/110070
LOCALIDAD : ALICANTE

CENTRO DE TRABAJO

CENTRO : INSPECCION PROVINCIAL DE TRABA NUMERO : 27774
DOMICILIO : PINTOR LORENZO CASANOVA, 6 C.N.A.E : 50
LOCALIDAD : ALICANTE C.I.F./D.N.I. : B-03290350
Nº S/S : 03/110070 REGIMEN S/S : REGIMEN GENERAL
ENTIDAD ACC. : F. APERTURA :
PLANTILLA : 2

ULTIMAS ORDENES DE SERVICIO

Nº ORDEN	FECHA	INSPECTOR	CONTROLADOR	ACTUACIONES	E
----------	-------	-----------	-------------	-------------	---

ACTAS

	NUMERO	Nº ORDEN	FECHA	CLAVE	IMPORTE	INSPECTOR / CONTROLADOR
I	4385/92 I	4152/92	07/10/92	20H 20H	100.000	[REDACTED]

“Modelo de “Hoja de actuaciones” del año 1992 (papel autocopiativo impreso en impresora matricial), que se acompañaba con la orden de servicio a cumplimentar y debía ser devuelta rellena a mano, indicando las claves de las materias en las que se había actuado y, en su caso, actas extendidas”

B. O. del E.—Núm. 171

19 julio 1967

10237

A N E X O

P O R T A D A

MINISTERIO DE TRABAJO

SEGURIDAD SOCIAL

REGIMEN

LIBRO DE MATRICULA DEL PERSONAL

Empresario Actividad

Domicilio Localidad

Provincia Número inscripción S. S.

DILIGENCIA DE HABILITACION

Don Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo de
 en el día de la fecha habilito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la
 Orden de 28 de diciembre de 1966, este Libro de Matricula para el centro de trabajo establecido en
 número de de
 esta provincia, de la Empresa
 dedicada a y con el número de inscripción en la Seguridad Social

Consta este Libro de folios, en los que estampo el sello de la Inspección y además,
 firmo y rubrico el último.

En a de de 19.....
 Sello de la Inspección. EL JEFE DE LA INSPECCION.

DILIGENCIA COMPLEMENTARIA PARA EL CASO DE QUE EXISTA UN LIBRO DE MATRICULA ANTERIOR

Existe un Libro de Matricula anterior, cuya última inscripción corresponde al número por
 lo que la primera inscripción que se lleve a cabo en el presente deberá tener el número

Lugar y fecha «ut supra»
 Sello de la Inspección. EL JEFE DE LA INSPECCION.

“Modelo oficial de Libro de Matrícula de Personal creado por Orden de 7 de julio de 1967 (BOE de 19 de julio). Se suprime su obligatoriedad a partir de 1 de enero de 2002 por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, art. 37”.

ANEXO I

1	 <p>MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE Dirección Postal: Teléfono:</p>	<p>ACTA DE LIQUIDACION DE CUOTAS A LA SEGURIDAD SOCIAL, DESEMPLEO, FONDO DE GARANTIA SALARIAL Y FORMACION PROFESIONAL</p> <p>Núm.: Fecha:</p>
----------	---	--

<p>Régimen de Seguridad Social: _____</p> <p>Identificador de Seguridad Social (CCC/NAF...) _____</p> <p>D.N.I./N.I.F./C.I.F.: _____</p> <p>Actividad: _____</p> <p>Entidad de A.T.: _____</p>	<p>SUJETO RESPONSABLE (Empresa)</p> <p>Nombre/Razón Social: _____</p> <p>Domicilio: _____</p> <p>Localidad: _____</p> <p>OTROS SUJETOS RESP.: SI <input type="checkbox"/> NO <input type="checkbox"/></p> <p style="font-size: small;">(Ver anexo)</p>
--	--

<p>NATURALEZA DEL DESCUBIERTO:</p> <p>FALTA DE AFILIACION <input type="checkbox"/></p> <p>FALTA DE ALTA <input type="checkbox"/></p> <p>DIFERENCIAS DE COTIZACION <input type="checkbox"/></p> <p>DERIVACION DE RESPONSABILIDAD <input type="checkbox"/></p>	<p>CIRCUNSTANCIAS QUE MOTIVAN EL ACTA Y PRECEPTOS INFRINGIDOS</p> <p><input type="checkbox"/> Ver anexo</p>	<p>PERIODO TOTAL AFECTADO</p> <p>Desde _____</p> <p>Hasta _____</p>
---	--	--

CUOTAS DE SEGURIDAD Y OTROS CONCEPTOS

CONCEPTOS	PERIODO	Núm. de Trabajadores	BASE COTIZACION	TIPO	CUOTAS	TOTALES
Suma						(A)

CUOTAS DE ACCIDENTES Y ENFERMEDADES PROFESIONALES

EPIGRAFES	Núm. de Trabajadores	BASES DE COTIZACION	TIPO CUOTAS		IMPORTE DE LAS CUOTAS		
			I.T.	I.M.S.	I.T.	I.M.S.	
Suma							(B)

<p>SE LEVANTA ACTA DE INFRACCION:</p> <p>SI <input type="checkbox"/> N.º</p> <p>NO <input type="checkbox"/></p>	<p>Suma (A+B)</p> <p>Recargo de mora s/suma anterior</p> <p>IMPORTE TOTAL DE LA LIQUIDACION</p>
--	--

EL/LA INSPECTOR/A DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Fdo.: _____

EJEMPLAR PARA LA DIRECCION PROVINCIAL DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

I.T. 206

La presente Acta tiene el carácter de liquidación provisional, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31.3. del Texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Se hace expresa advertencia de que, en el término de QUINCE DIAS HABLES a contar desde la fecha de notificación de la presente Acta, podrá formularse escrito de alegaciones ante el Jefe de la Unidad Especializada de Seguridad Social de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, conforme a lo dispuesto en el precepto antes citado y en el artículo 33.1 del 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, aprobado por Real Decreto 928/98, de 14 de mayo (B.O.E. 3 de junio). Caso de formular alegaciones, tendrá derecho a vista y audiencia por plazo de diez días.

El INGRESO del importe de la deuda figurada en la presente Acta de liquidación en el indicado plazo de 15 días supondrá su conversión en liquidación definitiva (art. 33.1. antes citado).

Modelo oficial de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social aprobadas en el año 1998 (Resolución de 23 de junio de 1998 (BOE 4 de julio). de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

EJEMPLAR	MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
1	Domicilio: Teléfono:

ACTA DE LIQUIDACION N°

- ANEXO -

HOJA ADICIONAL N.º

EMPRESA O SUJETO RESPONSABLE _____	OTROS SUJETOS RESPONSABLES _____
Nombre/Razón Social _____	CCC / NAF _____
CCC / NAF _____	D.N.I. / N.I.F. / C.I.F. _____
Domicilio _____	Domicilio _____
Localidad _____	

HECHOS Y PRECEPTOS INFRINGIDOS

I.T. 206 ADIC. EJEMPLAR PARA LA DIRECCION PROVINCIAL DE LA TESORERIA GENERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

EL/LA INSPECTOR/A DE TRABAJO Y S.S.

Fdo.: _____

Modelo oficial de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social aprobadas en el año 1998 (Resolución de 23 de junio de 1998 (BOE 4 de julio). de la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

LIBRO DE VISITAS

INSPECCION DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

“Último modelo de Libro de Visitas aprobado mediante Resolución de 11 de abril de 2006, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 19 de abril). Se sustituye por las vigentes “Diligencias de actuación” por el art. 21.6 Ley 23/2015, de 21 de julio, cuyo modelo se regula por la Orden 1452/2016, de 10 de junio”

EMPRESA:CIF/NIF..... Localidad.....PROVINCIA..... Funcionario/a actuante Cuerpo de pertenencia: Inspector/a <input type="checkbox"/> Subinspector/a <input type="checkbox"/> Técnico/a <input type="checkbox"/> Fecha de la actuación: Forma de actuación (visita/comprobación)	1
--	----------

<h2>DILIGENCIA</h2>		
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;"> Sello de la Inspección </div>		
El/La Técnico/a Habilitado/a <small>(Art. 9.2 y 3 y Disp. Adicional 15ª Ley 31/95)</small>	El/La Subinspector/a de Empleo y Seguridad Social	EL/La Inspector/a de Trabajo y Seguridad Social

“Último modelo de Libro de Visitas aprobado mediante Resolución de 11 de abril de 2006, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE 19 de abril). Se sustituye por las vigentes “Diligencias de actuación” por el art. 21.6 Ley 23/2015, de 21 de julio, cuyo modelo se regula por la Orden 1452/2016, de 10 de junio”



Medalla conmemorativa del centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social



Escultura del Lince

¿Por qué “Lince”?

Sin duda alguna puede considerarse al lince (ibérico, claro está) como la mascota de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



Los compañeros más veteranos cuentan que cuando el Ministerio de Trabajo estaba integrado en el Ministerio de la Gobernación, en la calle Amador de los Ríos de Madrid, existía en el mismo una talla de madera con la figura de un lince. (véase la fotografía de la talla, del año 1932)

Posteriormente, el Ministerio de Trabajo se desgajó del Ministerio de la Gobernación y trasladó su nueva ubicación a la calle de San Bernardo. Cuando se produjo el traslado, a la persona en ese momento que tenía al lince en su despacho, le gustó la talla y se la llevó consigo a la nueva sede.

Más tarde, en los años cuarenta, la talla permaneció encaramada encima de una estantería en el Despacho del Jefe de la Inspección Central. Gonzalo Vidal, cuando ostentó este cargo, la rescató de lo alto de la librería y la colocó encima de una mesa para que fuera más visible.

A la promoción del 47, les gustó la talla y decidieron hacer unos botones de solapa con el símbolo del lince y se autodenominaron “Promoción del lince”, dando los botones como regalo a los Inspectores que se jubilaban. A partir de entonces el “lince” pasa a considerarse, de forma oficiosa, la mascota de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



Proyecto Lince

lince@mtas.es

Díptico informativo sobre el Proyecto LINCE iniciado en el año 2004, que perseguía el diseño de nuevos sistemas de información para la Inspección de Trabajo y su incorporación a las nuevas tecnologías, que incluye también las razones para la utilización de dicho nombre

¿Qué es el proyecto Lince?

El proyecto Lince comenzó el año 2004 y supondrá a medio plazo la modernización completa de los Sistemas de Información de la ITSS.

¿Cuáles son los objetivos del proyecto Lince?

- El diseño de nuevos sistemas de información para la Inspección.
- La incorporación de todo el colectivo a las nuevas tecnologías.
- La mejora de los medios informáticos actuales.
- Facilitar el desempeño de las labores propias del personal del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¿Qué cambios implicará el proyecto Lince?

Supone un cambio de la filosofía de trabajo

de  a

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Informática distribuida provincialmente.<ul style="list-style-type: none">■ Redes NOVELL.■ SIE.■ Consolidación de datos manual.• Multitud de pequeños programas.• Aplicaciones obsoletas.• Equipos obsoletos.• Uso intensivo de personal de apoyo. | <ul style="list-style-type: none">• Solución centralizada.<ul style="list-style-type: none">■ Portal (INTRANET) de la ITSS.■ Datos centralizados.■ Uso de navegador convencional.■ Modelos y formularios comunes.• Nuevas Aplicaciones.• PC como instrumento de trabajo con atención directa al usuario. |
|--|--|

¿Cuál es el contenido del Proyecto Lince para el año 2005?

1- Adquisición de Infraestructura Hardware (Servidores y sistemas de almacenamiento en los Servicios Centrales del MTAS) y **Software** (Gestión de base de datos ORACLE, Servidor de aplicaciones BEA WEBLOGIC y Servidor web SUN ONE WEB SERVER).

Fecha prevista de puesta en producción: Septiembre 2005.

2- Desarrollo de las aplicaciones "críticas": Programación y campañas, - Acción inspectora, - Seguimiento de actas en vía administrativa y contencioso-administrativa, - Evaluación y control.

Fecha prevista de inicio del desarrollo: Junio 2005.

Fecha prevista de puesta en producción: Abril 2006.

3- Presencia de la ITSS en Internet: Páginas propias de la ITSS en la Web y en la INTRANET del MTAS e Implantación del Portal de la ITSS (Foro del Conocimiento, Utilidades e información para la ITSS,...).

Fecha prevista de puesta en producción: Junio de 2005.

4- Acceso al MTAS desde el domicilio: ADSL a cargo del MTAS en el domicilio de cada inspector/subinspector, para los accesos a Intranet, TGSS, SPEE y al Correo electrónico del MTAS.

Fecha prevista de puesta en producción: Diciembre de 2005.

5- Renovación del equipamiento informático. Adquisiciones en curso: 250 ordenadores portátiles, (Junio 2005), 300 ordenadores de sobremesa (Septiembre 2005), 60 impresoras láser (Septiembre 2005), 20 impresoras láser color (Septiembre 2005).

6- Gestión del Cambio: Comunicación y apoyo a la implantación del nuevo sistema de información de la ITSS.

Inicio de los trabajos: Septiembre de 2005.

7- Centro de Atención a Usuarios (CAU): Contratación de un servicio de asistencia telefónica para la resolución de problemas informáticos a través de una empresa especializada para todos los usuarios de la ITSS, tanto en las Inspecciones como en los domicilios. Servicios atendidos: Fallos en los equipos, Conexiones desde el domicilio, Consultas sobre software ofimático (Word y Excel), dudas sobre las aplicaciones del Proyecto Lince.

Fecha prevista de puesta en producción: Diciembre de 2005.

Díptico informativo sobre el Proyecto LINCE iniciado en el año 2004, que perseguía el diseño de nuevos sistemas de información para la Inspección de Trabajo y su incorporación a las nuevas tecnologías, que incluye también las razones para la utilización de dicho nombre



Acto solemne de la Conmemoración del I Centenario: foto de los Reyes Eméritos. 2006.



Inauguración de la Escuela de la ITSS. 15 de diciembre de 2009.



Foto de la primera reunión del Consejo de Administración de ELA (Autoridad Laboral Europea)



Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Año 2024



Subinspectores Laborales, Escala Seguridad y Salud Laboral. Año 2024



Subinspectores Laborales, Escala Empleo y Seguridad Social. Año 2024



Plenario SLIC. Año 2025.

Índice de la obra

Capítulo I	9
Introducción	
1. El modelo español de inspección de trabajo	15
2. Origen del estudio	23
3. Contenido	27
Capítulo II	33
La función inspectora	
1. Evolución histórica de la inspección de trabajo: normativa y organización.	35
1.1 Introducción	35
1.2 Desde los orígenes hasta el final de la guerra civil	37
1.2.1 La creación de la inspección de trabajo.	37
1.2.2 Hacia un modelo holístico: la confluencia de inspecciones sectoriales.	42
a) Los inspectores de emigración.	42
b) Unificación en el Ministerio de Trabajo.	44
c) Creación del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.	49
d) Tendencias centrífugas.	50
1.3 La legislación sobre la inspección de trabajo durante la dictadura franquista: las leyes de 1939, 1962 y los Reglamentos de 1971.	51
1.3.1 La Ley de 15 de diciembre de 1939	51
1.3.2 La Ley 39/1962, de 21 de julio	54
1.3.3 Los Reglamentos de 1971	62
2. Cometidos de la función inspectora	69
2.1 Funciones de la inspección de trabajo y Seguridad Social: independencia técnica.	69
2.1.1 Introducción	69
2.1.2 Función inspectora: ¿exclusiva o compartida?	70
2.1.3 Función mediadora.	79
2.1.4 Función de asistencia técnica.	82
2.1.5 Independencia funcional: Delegaciones e Inspecciones Provinciales de Trabajo.	85
2.1.6 La independencia técnica individual: la orden de servicio.	93
2.2 La función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa laboral:	98
2.2.1 Vigilancia del cumplimiento de la normativa: evolución de los ámbitos normativos.	99
2.2.2 Exigencia del cumplimiento de la normativa objeto de vigilancia por la ITSS: medidas derivadas de la actividad inspectora.	102
2.2.2.1 Formulación de advertencias y requerimientos.	104
2.2.2.2 Iniciación de procedimientos administrativos sancionadores y de liquidación de cuotas de la S. Social.	110
a) Normativa laboral y potestad sancionadora. Antecedentes.	110
b) Normativa laboral y potestad sancionadora tras la CE 1978.	115

• LISOS/88	117
• TRLISOS/2000	125
c) Los procedimientos administrativos sancionadores.	149
• Decreto 2/6/60	151
• Decreto 1860/75	153
• RD 396/1996	157
• RD 928/1998	163
d) Los expedientes de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.	185
2.2.2.3 La formulación de procedimientos de oficio ante los órganos de la Jurisdicción social.	195
2.2.3 Jurisdicción e Inspección: delimitación de competencias.	204
2.2.4 La función inspectora en el marco de la normativa de la Unión Europea.	207
3.Ámbito material de las actuaciones inspectoras: sujetos, centros, lugares y equipos de trabajo sometidos a inspección.	219
4.Modalidades del origen de las actuaciones de la ITSS: autonomía funcional.	235
4.1 Introducción.	235
4.2 La propia iniciativa	237
4.3 Denuncia	242
4.4 Actuaciones por orden superior	245
5. Formas de la actuación inspectora.	251
5.1 La visita.	251
5.2 Otras modalidades de actuación inspectora:	260
5.2.1 Comparecencia	260
5.2.2 Expediente administrativo	262
5.2.3 Comprobación de datos o antecedentes obrantes en las Administraciones Públicas.	263
5.3 Documentación de la actuación inspectora:	264
5.3.1 El libro de visitas	264
5.3.2 La noticia	269
5.4 El programa de visitas: los itinerarios de inspección.	271
Capítulo III	281

La organización de la Inspección de Trabajo:

del servicio de inspección de trabajo (1906) al sistema de inspección de trabajo y Seguridad Social (1997-2015).

1. Ley 42/1997	283
1.1 Objetivos	283
1.2 Definición del sistema de ITSS:	288
1.2.1 Definición del Sistema. Principios legales	288
1.2.2 Definición del Sistema. Normas	305
1.2.3 Definición del Sistema. Órganos	308
1.2.4 Definición del Sistema. Funcionarios	318
1.2.4.1 Los funcionarios de la ITSS en la LOITSS/97	318
1.2.4.2 Los inspectores de trabajo	319
1.2.4.3 Los subinspectores de empleo y S. Social	330
1.2.4.4 Personal de apoyo	335
1.2.4.5 Dimensionamiento de las plantillas de la ITSS	339
1.2.4.6 Retribuciones.	342

1.2.5 Definición del Sistema. Medios materiales	348
1.3 Principales medidas de modernización y actualización de la ITSS tras la LITSS/97 y el centenario del año 2006.	349
1.3.1 La modernización tecnológica de la Inspección.	350
1.3.1.1. Antecedentes	350
1.3.1.2. Necesidades específicas: el foro del conocimiento.	352
1.3.1.3. El proyecto LINCE	355
a) Antecedentes.	355
b) Los inicios.	356
c) La gestión del cambio.	360
d) Documentación y homogeneización de procesos y procedimientos.	361
e) Despliegue del Proyecto LINCE: 2008-2022.	364
1.3.1.4 Período 2016-2022: adaptación a la LOITSS/2015: creación del OEITSS.	370
1.3.1.5. Conclusión	374
1.3.2 Impulso de las actividades formativas: Reclutamiento y selección del personal inspector. La creación de la Escuela de la ITSS.	375
1.3.2.1 El reclutamiento y su método.	375
1.3.2.2 La convocatoria de oposiciones de 2008 y la sentencia de la Audiencia Nacional.	379
1.3.2.3 Escuelas públicas de reclutamiento y selección del personal.	381
1.3.2.4 La creación de la Escuela de la ITSS.	384
1.3.2.5 Conclusión.	392
1.3.3 El modelo de productividad por objetivos de la ITSS.	392
1.3.3.1 Introducción.	392
1.3.3.2 Diversidad orgánica y funcional: inspectores y subinspectores.	393
1.3.3.3 La productividad en la Administración Pública.	396
1.3.3.4 La productividad en el sistema de la Inspección.	399
1.3.4 La Memoria anual.	415
1.3.4.1 Antecedentes	415
1.3.4.2 Origen y funciones.	415
1.3.4.3 Evolución: periodos y fases.	417
1.3.4.4 Valoración interna de la actuación inspectora.	439
1.3.4.5 Conclusión	441
1.3.5 El traspaso de la ITSS: Cataluña y País Vasco.	442
1.3.5.1 Antecedentes: los traspasos en la Segunda República.	442
1.3.5.2 Los traspasos de la ITSS tras la CE 1978 y la LOITSS/97	446
1.3.5.3 Distribución competencial en los Estatutos de Autonomía.	449
1.3.5.4 El traspaso de la ITSS a Cataluña	453
1.3.5.5 El traspaso de la ITSS al País Vasco	460
1.3.5.6 La cooperación multilateral de la AGE y las CCAA de Cataluña y País Vasco.	468
1.3.5.7 Valoración final.	471
1.3.6 La intervención rápida y directa en la investigación de los accidentes de trabajo: establecimiento de Guardias.	472
1.3.6.1 Origen y antecedentes	472
1.3.6.2 La investigación de accidentes de trabajo en el primer tercio del siglo XX.	474
1.3.6.3 El parte de accidente de trabajo.	478
1.3.6.4 La normativa sobre accidentes de trabajo tras la Guerra Civil.	480
1.3.6.5 La notificación de los accidentes de trabajo a la autoridad laboral	484
1.3.6.6 Supuestos y modalidades.	486
1.3.6.7 La investigación tras la LOITSS/97: colaboración con las autoridades autonómicas.	488

1.3.6.8 Cooperación institucional.	489
1.3.6.9 Comparecencia de los funcionarios de la ITSS ante Juzgados y Tribunales como peritos-testigos.	491
1.3.7 La proyección europea de la ITSS: el SLIC.	493
1.3.7.1 Introducción.	493
1.3.7.2 La creación del SLIC.	495
1.3.7.3 Marco de actuación reforzado.	499
1.3.7.4 Participación del OEITSS.	501
2. Ley 23/2015	505
2.1 Objetivos	505
2.2 Definición y objeto del sistema de ITSS:	507
2.2.1 Definición del Sistema. Principios ordenadores.	509
2.2.2 Definición del Sistema. Normas.	528
2.2.2.1 Normas internas:	529
a) De organización y funcionamiento	529
b) De coordinación con servicios de Inspección traspasados a CCAA.	541
c) Sobre infracciones, sanciones y procedimientos sancionadores.	542
2.2.2.2 Normas internacionales	543
2.2.3 Definición del Sistema. Órganos.	548
2.2.3.1 Órganos nacionales	549
2.2.3.2 Órganos internacionales	557
2.2.4 Definición del Sistema. Personal.	558
2.2.4.1 Inspectores de trabajo y Seguridad Social.	559
2.2.4.2 Subinspectores laborales	560
2.2.4.3 Selección del personal con función inspectora	564
2.2.4.4 Dimensionamiento de las plantillas de inspectores y subinspectores.	572
2.2.4.5 Formación del personal con funciones inspectoras.	577
2.2.4.6 Retribuciones del personal con funciones inspectoras.	580
2.2.4.7 Personal de apoyo	587
2.2.5 Definición del Sistema. Medios materiales e informáticos.	592
2.2.5.1 Los medios materiales e informáticos con posterioridad a la LOITSS/2015	594
2.2.5.2 La implantación de la Administración electrónica.	595
2.2.5.3 Creación y desarrollo de la Herramienta de Lucha contra el fraude.	601

Capítulo IV

607

Avances, retos y perspectivas de futuro.

1. Avances registrados.	609
2. Actualización tecnológica.	613
3. Los retos de la IA.	617



 **ITSS**
Inspección de Trabajo
y Seguridad Social