



Trabajo Fin de Grado

EL PAPEL DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES LABORALES

The Role of Labor Inspection in the Field of Labour Relations

Autor/es

LAURA SISAMÓN DOLADER

Director/es

HELENA SANTOR SALCEDO

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo

2017

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y EL ACCESO A LA ITSS.
3. LAS PRINCIPALES FUNCIONES Y FACULTADES QUE DESARROLLA EL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - 3.1. FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - A) FUNCIÓN DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL.
 - B) FUNCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA.
 - C) FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN, MEDIACIÓN Y ARBITRAJE.
 - 3.2. LAS PRINCIPALES FACULTADES DE LOS DISTINTOS CUERPOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - A) EL CUERPO DE INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - B) EL CUERPO DE SUBINSPECTORES LABORALES.
4. LA ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.
 - 4.1. LAS DIVERSAS MODALIDADES DE ACTUACIÓN.
 - 4.2. MEDIDAS DERIVADAS DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA.
 - A) REQUERIMIENTOS
 - B) ACTAS
 - B.1. ACTAS DE INFRACCIÓN.
 - B.2. ACTAS DE LIQUIDACIÓN.
 - C) INFORMES-PROPIUESTA
 - 4.3. LA PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS ACTAS.
 - 4.4. PLAZOS DE CADUCIDAD.
5. CONCLUSIONES.
6. BIBLIOGRAFÍA.
 - 6.1. MONOGRAFÍAS Y ARTÍCULOS DOCTRINARES.
 - 6.2. NORMATIVA CITADA.
 - 6.3. JURISPRUDENCIA.

1. INTRODUCCIÓN.

La inspección de trabajo es un servicio público encargado de vigilar y controlar el efectivo cumplimiento de la normativa laboral, con la que se pretende contribuir decisivamente a la preservación de los derechos de los trabajadores (reconocidos en la legislación laboral) y al sostenimiento del sistema de protección social.¹ Este servicio público fue creado por primera vez mediante Real Decreto de 01 de Marzo de 1906 como Inspección de Trabajo. Un año más tarde se crea la Inspección de Inmigración y en 1921 la Inspección de Seguros Sociales que, posteriormente, se incluyeron en la propia Inspección del Trabajo².

La Inspección de Trabajo nace como respuesta a la necesidad de una reforma social, creada entre otras cosas, para la fijación de condiciones mínimas de trabajo que carecían de validez sin un órgano que vigilara y regulara su cumplimiento³. Así pues, en un inicio, la Inspección de Trabajo tuvo como función capital velar por el cumplimiento efectivo de las primeras leyes obreras. Desde el inicio de este servicio, puede observarse que, sin él y por supuesto, sin la evolución y adaptación que ha llevado con la modernización del país, no sería posible un sistema de relaciones laborales jurídicamente ordenado⁴. Sin embargo, la exigencia de las primeras normas laborales hizo que no sólo los empresarios o patrones si no también los trabajadores fueran quienes protestaban por la presencia de la inspección, al tratarse de una intervención del Estado en el ámbito laboral que revolucionaba a todos los liberales del siglo XIX⁵.

¹ Véase al respecto el ppreámbulo de la Ley 23/2015, del 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LIT, en adelante). Junto a esta ley, continúan vigente, en tanto no se opongan a la misma y mientras no se desarrolle una norma nueva, el Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección (RIT) y el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo por el que aprueba y regula el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatarios de cuotas de la Seguridad Social (RIS). Por su parte, la Resolución de 11 de abril de 2006 es la norma que aprueba el modelo y requisitos del Libro de Visitas de la ITSS. No obstante ha de tenerse presente que, según la Ley 14/2013, las empresas (para cada uno de los centros de trabajo) han tener a disposición de la Inspección un libro de visitas electrónico. Este requisito viene siendo exigido desde el 29 de septiembre de 2013.

² Varias normas han regulado esta figura: la Ley de 13 de mayo de 1932, la Ley de 15 de diciembre de 1939, Ley de 21 de julio de 1962, Ley 42/1997, de 14 de noviembre ordenadora de la ITSS y derogada por la actual ley 23/2015, de 21 de julio. En el ámbito supranacional resulta de interés el Convenio OIT, núm. 81, de 11 de julio de 1947 sobre inspección del trabajo en la industria y el comercio y el Convenio OIT, núm. 129, de 25 de junio de 1969, sobre inspección del trabajo en la agricultura

³ Tal y como reconocen Martín Valverde, A. y García Murcia, J., "La inspección de trabajo surge como una consecuencia práctica del nacimiento del propio Derecho del Trabajo, cuyas normas, para ser cumplidas, precisan del respaldo de una policía administrativa". *Vid., Tratado práctico de Derecho del Trabajo*, Volumen III, Thomson Aranzadi, Pamplona, 2008, pág. 3076.

⁴ Montoya Melgar, A. (2016). ¿Cuál cree que ha sido la principal aportación de la Inspección de Trabajo a la construcción del sistema español de relaciones laborales?, en J. García Murcia (Ed.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

⁵ Sostenido por García Murcia, J. (2016). Origen y trayectoria histórica de la Inspección de Trabajo en España, En J. García Murcia (Ed.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Actualmente el sistema de relaciones laborales y, por tanto, la posibilidad de actuación de la ITSS, no es comparable con las anteriores regulaciones. La normativa en Derecho del Trabajo es cada vez más abundante y posee mayor relevancia en la sociedad, lo que ha llevado a la ITSS a dilatar sus funciones y su ámbito de actuación de manera considerable. Precisamente, este papel tan relevante en el correcto desarrollo de nuestro sistema de relaciones laborales es lo que me llevó a elegir este tema como objeto de investigación.

Mi objetivo principal en el trabajo fin de grado es proporcionar una visión general de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para conocer mejor cómo se estructura este órgano y cuáles son las funciones que desarrolla, prestando especial atención a cómo se han ido ampliando sus tareas a lo largo del tiempo y cómo ejerce sus funciones a través de diversas actuaciones. Todo ello con un propósito claro: dar a conocer a los graduados en Relaciones Laborales que ingresar en la Inspección de Trabajo es una salida profesional que, en mi opinión, resulta cada vez más necesaria, debido a la situación económica y laboral del país en la que en lo primero que se recorta es en los derechos de los trabajadores tanto en materia de seguridad y salud en el trabajo como en afiliación y cotización. Por todo esto, es muy importante la presencia de la ITSS en la sociedad, y de ahí mi interés en que las nuevas generaciones conozcan dicha necesidad.

Para proporcionar una visión global de la ITSS durante el trabajo explicaré la estructura orgánica y personal de este órgano, cómo se puede formar parte de este Sistema de la ITSS y los deberes que son de obligado cumplimiento para este personal. Asimismo expondré cuáles son las funciones que tiene atribuidas actualmente este órgano (ya que no siempre fueron tan extensas como en la actualidad) y cómo desempeña estas funciones mediante diversas modalidades de actuación, así como los principios ordenadores que rigen el Sistema de la ITSS.

Una vez que decidí el tema y tras consultarla con mí tutora, procedí a diseñar un plan de trabajo que consistió en la búsqueda de información en monografías, manuales, artículos doctrinales en revistas especializadas, jurisprudencia, normativa, etc. Tras realizar esta tarea previa, comencé a analizar toda la información recopilada y me centré en las partes de la ITSS que quería desarrollar en el trabajo, sintetizando mediante apartados para poder explicarlo de la forma más clara posible. Una vez tuve estructurado el trabajo y realizado un análisis de la información más importante, lleve a cabo un estudio externo lo más objetivo posible, siempre desde una metodología de investigación exploratoria y analítica.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y EL ACCESO A LA ITSS.

Según prevé el art. 25 de la LIT, tanto la Administración del Estado como la de las Comunidades Autónomas “garantizarán el ejercicio y eficacia del servicio público de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social” mediante la suscripción de los necesarios convenios de colaboración. Se trata, por tanto, de una tarea compartida entre ambas administraciones.

El sistema de Inspección se basa en una nueva estructura organizada proporcionada por la LIT mediante la creación del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OIT, en adelante). Éste se configura como un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y con plena capacidad de obrar para desarrollar sus funciones. Esta organizado mediante una estructura central y otra territorial o periférica, adscritas ambas estructuras al Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Este cambio en la estructura u organización de la ITSS se introdujo en la LIT con el fin de cumplir con el principio de eficacia y calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos y el principio de participación por parte de las Comunidades autónomas y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Esta novedad es denominada por la doctrina⁶ como una descentralización funcional.

Debido a esta descentralización funcional, la ITSS posee una estructura orgánica mucho más compleja al establecerse una estructura central, una cooperación autonómica y por último un órgano de cooperación multilateral compuesto por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Este último órgano es de aplicación para aquellas Comunidades autónomas que tengan traspasadas funciones y servicios en materia de función pública⁷.

La estructura central está formada por distintos órganos, los cuales se pueden dividir en tres grades categorías: órganos de dirección, órgano de participación institucional y órganos potestativos. En cuanto a la dirección de la organización central se encuentra a su vez, integrada por dos órganos: El Consejo Rector (art. 29 de la LIT) y el Director (art. 30 de la LIT), anteriormente la dirección estaba formada por un solo órgano conocido como la Autoridad Central, pero para proporcionar un lugar más amplio a las CCAA dentro de la dirección se formaron estos dos órganos. El Consejo Rector se encuentra formado por representación estatal y autonómica. El órgano de participación institucional es el Consejo General (art. 30.1 de la LIT) y se trata de un órgano de nueva creación para llevar a cabo una participación institucional legalmente establecida de los agentes sociales, algo que anteriormente ninguna normativa había regulado. Por último, dentro de la estructura central existen unos órganos potestativos, es decir, órganos que no son de obligado cumplimiento que se pueden o no implantar, estos son la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude y la Dirección Especial de Inspección.

La estructura periférica o territorial de las CCAA se compone de una Dirección territorial (art. 32 de la LIT) y unos órganos de cooperación que son: Autoridad Autonómica (art. 33 de la LIT) y Comisión Operativa Autonómica en cada CCAA (art.34 de la LIT).

⁶ Vid. Gil Plana, J. (2016). La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

⁷ Este tipo de Comunidades autónomas aparecen reguladas en la Disposición Adicional Octava. Para este tipo de Comunidades autónomas no será de aplicación el art. 33 y 34 de la LIT en relación a la cooperación autonómica.

Además, en esta nueva estructura orgánica, como ya hemos comentado dentro de la estructura central existen unos órganos que son de obligada implantación por los Estatutos del Organismo Estatal, ya que así lo regula la normativa (art. 29, 30 y 31 de la LIT) y a diferencia de las anteriores legislaciones se deja a disposición del Organismo Estatal una serie de órganos que podrán o no ser implantados (Disposición Adicional Segunda de la LIT). Esta nueva opción puede provocar que la estructura sea dual desde la perspectiva de la obligatoriedad.

Por último, respecto a la estructura orgánica la LIT se ha encargado de elevar a rango legal la participación institucional de los agentes sociales a nivel estatal y a nivel autonómico. Esta participación estaba regulada mediante la Orden TAS/869/2006, de 20 de Diciembre cuando se descubrió la necesidad de que se llevaran a cabo los acuerdos firmados en la Mesa de Dialogo Social. A nivel estatal mediante el Consejo General (art. 30 de la LIT, como ya hemos mencionado al describir la organización central) y a nivel autonómico participan mediante los órganos de representación de carácter consultivo (art. 35 de la LIT).

Esta nueva estructura diseñada por la LIT entendemos viene justificada, tal y como reconoce la propia Exposición de motivos de la Ley, “por la necesidad de adecuarla a reformas legislativas producidas y el traspaso de la función pública inspectora a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña que requería adaptar el modelo organizativo, y la necesidad de reforzarla institucionalmente a fin de mantener su efectividad”

Por todos es sabido que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desarrolla una función pública, por lo que se atribuye su desarrollo a funcionarios de carrera o interinos. Ambos estarán regulados por el 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 (en adelante TREBEP). Junto a los funcionarios, también puede existir personal laboral ya sea fijo o temporal regulados por el Real Decreto Legislativo 2/2015, del 23 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (en adelante LET). Pero al tratarse de un organismo público que consta de reserva funcional y al que se accede, generalmente mediante oposición⁸ a las ofertas de empleo público (tanto estatales como autonómicas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales de Estado), la mayor parte de su personal serán funcionarios.

Una vez superada la oposición, todo el personal funcionario para poder ejercer como tal, debe llevar a cabo la toma de posesión de su cargo con el correspondiente registro del personal funcional, en el Registro Central de Personal. Pero además los empleados públicos pertenecientes al Cuerpo de la ITSS deberán registrarse en un registro integrado del personal inspector (art. 6 de la LIT) que es elaborado y actualizado por el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁸ Recordad, además que sólo podrán acceder a estas oposiciones aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el art. 56 TREBEP.

Estos funcionarios se caracterizan por pertenecer a un Cuerpo Nacional y único, pero pueden depender funcionalmente de un órgano autonómico. Además estos empleados públicos deberán poseer una titulación universitaria, ya que pertenecen al Grupo A de funcionarios⁹. Dentro de los funcionarios que forman la ITSS se distinguen dos cuerpos, un Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, el cual corresponde a la clasificación profesional A1, y un Cuerpo de Subinspectores Laborales quienes pertenecen a la clasificación profesional A2. Dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales se han dividido dos escalas especializadas, una Escala de Empleo y Seguridad Social y una Escala de Seguridad y Salud Laboral.

Además del Cuerpo de Inspectores y del Cuerpo de Subinspectores (que son quienes llevarán a cabo la actuación propia de la ITSS), dicho organismo estará formado por todo aquel personal administrativo y técnico necesario para la correcta realización de sus funciones¹⁰. Este personal técnico o administrativo también será personal funcionario por lo que sus plazas se convocarán de igual forma que la de los inspectores y subinspectores: se incluye la oferta en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y se realiza mediante sistema de oposición.

Todo el personal perteneciente al Sistema de la ITSS deberá cumplir con una serie de deberes regulados en la LIT como tal:

- I. Deber de desempeñar sus tareas con diligencia (art. 9.2 de la LIT), es decir, que toda actuación siga unos trámites que garanticen la eficacia y calidad en la actuación inspectora¹¹. A este deber se añade el deber de velar por los intereses generales y el deber de que toda actuación debe estar sujeta a la normativa del ordenamiento jurídico.
- II. El siguiente deber, que no es propiamente un deber como tal, viene a ser un código de conducta (art. 9.3 de la LIT) que los funcionarios deberán cumplir al realizar el ejercicio de sus funciones, custodiando la documentación que les es aportada e intentando alterar en la menor medida posible la actividad de los sujetos inspeccionados.
- III. Deber de sigilo o de confidencialidad (art. 10.1 y 10.2 de la LIT), puesto que los funcionarios no podrán revelar el origen de una actuación inspectora o aquellas actuaciones o documentación que observen como consecuencia de su labor aunque ya no pertenezca al servicio, solo podrá revelar dicha información en aquellos casos en los que sea relevante para la investigación de un delito.

⁹ Según prevé el art. 76 TREBEP: Existen 5 grupos de clasificación profesional del personal funcionario de acuerdo con la titulación exigida para el acceso: A (A1 y A2: titulación universitaria), B (técnico superior), C1 (Bachillerato o técnico medio) y C2 (ESO)

¹⁰ Art 7 de la LIT: Personal Técnico y Administrativo: podrán preparar las actuaciones, realizar funciones auxiliares de apoyo o colaboración, etc.

¹¹ Art. 2.a) de la LIT: Principios Ordenadores del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Con respecto a este deber, nos sirve de aclaración la sentencia de la Audiencia Provincial de Soria 00224/2007, del 03 de Octubre, a la que se presentó el recurso de apelación número 115/2017. En este procedimiento llevado a cabo por la vía a penal vemos un ejemplo que podría ser considerado como un incumplimiento claro del deber de secreto o confidencialidad, ya que uno de los funcionarios comenta en una reunión con la Comisión Provincial de Seguridad y Salud Laboral para explicar las estadísticas de siniestralidad los datos de las empresas y características de los accidentes. Pero sin embargo, esta información aunque sí que se trata de una información confidencial conocida por el funcionario como consecuencia de su actividad laboral, se divulga en una reunión que no posee trascendencia pública, ya que ese era su cometido, por lo que no se comete delito penal.

- IV. Todo el personal al servicio de Administraciones Públicas está sujeto a la Ley 53/1984, del 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (art. 10.3 de la LIT), es decir, no podrán realizar otra actividad ni en el sector público ni en el sector privado. Además los funcionarios del Sistema de la ITSS no podrán actuar en los casos en los que posean un interés directo o indirecto, ya que eso ocasionaría ejercer la actuación inspectora en contra de uno de los principios ordenadores del Sistema de ITSS que es la imparcialidad, objetividad e igualdad de trato¹².
- V. El deber de colaboración se da en dos sentidos, es decir, la ITSS tiene el deber de colaborar con las distintas Administraciones Públicas facilitándoles la información que les sea necesaria o que hayan solicitado para que estas puedan desarrollar su función, aunque siempre garantizando el deber de confidencialidad y respeto sobre la información facilitada (art. 17 de la LIT). Este deber de colaboración que se exige a la ITSS también se extiende a las organizaciones empresariales y sindicales o a los representantes de los trabajadores cuando estos así lo soliciten. Y además no se trata de un deber de restringido ámbito nacional, ya que si autoridades de otros Estados de la Unión Europea u otros Estados que no sean de la Unión Europea (pero con los que España posea algún tratado o convenio) solicitan colaboración la ITSS también tendrá la obligación de prestársela.

Y en el otro sentido tanto Administraciones Públicas como las organizaciones empresariales y sindicales estarán obligadas a facilitar a la ITSS la información que posean sobre el sujeto inspeccionado, siempre y cuando dichos datos sean relevantes para la actuación inspectora (art. 16 de la LIT). También en este sentido los empresarios, trabajadores y representantes legales se verán obligados a atender correctamente a los funcionarios pertenecientes al Sistema de la ITSS, así como a facilitarles toda la información que estos les soliciten para que lleven a cabo el ejercicio de la actuación inspectora (art. 18 de la LIT).

¹² Art 2.d) de la LIT: Principios Ordenadores del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

3. LAS PRINCIPALES FUNCIONES Y FACULTADES DEL SISTEMA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

3.1. FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

El principal cometido de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas de orden social. Junto a esta relevante tarea, también está la de dar información y asistencia técnica tanto a empresas como a trabajadores así como la de ejercer la labor de mediación, conciliación o arbitraje.¹³ En el apartado siguiente concretare y describiré cada una de estas importantes funciones.

A) FUNCIÓN DE VIGILANCIA Y CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA LABORAL.

Si por algo se caracteriza la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es por fiscalizar el cumplimiento de la normativa laboral. Cuando la ley se refiere a “normativa laboral” hemos de incluir tanto la exigencia de las normas legales, reglamentarias, así como el contenido de acuerdos y convenios colectivos, en determinadas materias.¹⁴ Esta función, sin duda la más característica de la ITSS es la que podría decirse dio origen a dicho servicio, aunque con posterioridad ha ido desarrollando otras competencias también de suma importancia.

La ITSS basa su labor de vigilancia en dos criterios. El primero lo denominamos normativo y el segundo material (Castro Argüelles, 2016)¹⁵.

En base al primero, el art. 12.2 de la LIT propaga esta función de vigilancia a las normas legales, a las normas reglamentarias y al contenido de los acuerdos y convenios colectivos. Si observamos, se amplía sustancialmente su ámbito de actuación en relación con la anterior normativa dado que solo podía actuar en el ámbito normativo de dicho convenio y no en el contenido completo como regula la presente ley¹⁶.

Destaca la mención específica que hace la LIT sobre la función de vigilancia y control que puede ejercer la ITSS en la exigencia del cumplimiento “del contenido” del convenio colectivo, algo que no especifica con el resto de normativa. Esto puede deberse a la facultad que la ITSS posee derivada del art. 90.5 de la LET de dirigir de oficio a la jurisdicción social contra aquel convenio que infringe la legislación vigente o que lesionan gravemente el interés de terceros. Dicha facultad también está regulada en la propia LIT, art. 22.14 ya que dentro de las medidas derivadas de la actuación inspectora, esta puede “proponer a su superior jerárquico la formulación de comunicaciones y demandas de oficio ante la Jurisdicción Social”.

¹³ Estas funciones aparecen reguladas en el artículo 12 de la LIT, y anteriormente se encontraban de forma análoga en el artículo 3 de la Ley 42/1997, del 14 de Noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aunque se debe destacar que en la presente ley se han actualizado estas funciones, así como los medios de actuación de los que dispone la Inspección de Trabajo para llevar a cabo su labor.

¹⁴ Artículo 12.1 de la LIT: Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de vigilancia.

¹⁵ Hace referencia a la clasificación realizada por Castro Argüelles, Mº.A (2016). Inspección de Trabajo y Seguridad Social: ámbito de Actuación y funciones básicas En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

¹⁶ En relación al ámbito de actuación de la función de vigilancia y control de la ITSS debe hacerse referencia al art. 3.1 de la Ley 42/1997, de 14 de Noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

También se ha extendido el contenido de la LIT al incluir dentro de la normativa a la que se aplica el contenido de acuerdos colectivos, como serían los convenios extraestatutario o los acuerdos de descuelgue. Estos acuerdos anteriormente no estaban dentro del control de la ITSS por la falta de publicidad lo que dificultaba efectuar ese control de la legalidad. A pesar de que actualmente sí se encuentran vigilados por la ITSS, existen algunos acuerdos que suponen un dilema en el ejercicio de la Inspección de Trabajo. Son aquellos acuerdos que recogen un acuerdo entre las partes, como los acuerdos de suspensión o reducción de jornada en los que está regulada una actuación previa al acuerdo, mediante petición de la autoridad laboral (art. 47 y 51 de la LET), pero no una acción posterior que exija vigilar el cumplimiento del acuerdo, tan solo será así en los supuestos en los que el acuerdo lleve a cabo una modificación sustancial de las condiciones de trabajo impuesta unilateralmente por el empresario, lo cual está tipificado como infracción grave en el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS, en adelante).

Por ello aunque no se regula esa actuación posterior en los acuerdos entre las partes la ITSS controlará en el ejercicio de su función de vigilancia y control de la normativa de orden social la aplicación del acuerdo, para evitar que se produzca una imposición unilateral por una de las partes que dé lugar a una infracción.

Tras haber analizado el contenido normativo sobre el que ejerce su función la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se observa que dicho cuerpo no puede intervenir en lo acordado de forma individual entre empresario y trabajador, es decir, en los contratos de trabajo individuales.

Según el criterio material, se debe tener en cuenta que todas aquellas normas sobre las que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ejerce esta función de vigilancia deben estar referidas a una serie de materias que la propia LIT, determina en su artículo 12.1, aunque en general o de forma global se hable de todas las materias laborales o de orden social. Estas materias a las que la ley hace referencia las agrupa en 7 grandes ámbitos:¹⁷

- i. El primero de estos ámbitos es el sistema de Relaciones Laborales: este ámbito en concreto ha modificado su denominación en relación a la antigua ley (Ley 42/1997) en la que aparecía como “Ordenación del trabajo y relaciones sindicales”. Dentro de las materias que se establecen en este ámbito se encuentran varias nuevas: las normas sobre igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el trabajo, y también las normas en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios trasnacional. Junto a ellas, se mantienen las normas en materia de relaciones laborales individuales y colectivas y normas sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores.
- ii. El segundo bloque normativo se refiere a la prevención de Riesgos Laborales: siempre se ha encargado la Inspección de Trabajo de vigilar el cumplimiento de las normas en prevención de riesgos laborales, anteriormente centradas sólo en la seguridad e higiene y actualmente en un sentido más amplio con el que proteger la seguridad de los trabajadores.

¹⁷ *Vid.* el art. 12.1 de la LIT “funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos, en los siguientes ámbitos: relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, sistema de la seguridad social, empleo, migraciones, cooperativas y otras fórmulas de economía social y otros ámbitos”

Dentro de este ámbito la doctrina (González Labrada, 2016)¹⁸ la separa en dos tipos de materias más específicas:

- Materia normativa: “normas en materia de prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo”;
- Materia de investigación: “ejercicio de las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”: Esta competencia también se le es asignada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a través del artículo 9.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales en el cual recoge que dentro de las funciones de la ITSS está la de informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo que sean mortales, muy graves o graves y sobre aquellos que por sus características o por los sujetos afectados sea considerado dicho informe.

En regulaciones anteriores sólo se hacía mención en este ámbito a la función de investigación, pero como esta materia era una de las que más preocupación social producía, la ley ha querido introducir una nueva materia con la que anteponerse a esa investigación de los accidentes, corroborando que se lleve a cabo la normativa en prevención de riesgos laborales, como medida de precaución.

También cabe mencionar que aunque el apartado anterior se denomine “Sistema de Relaciones Laborales” la ITSS no hace distinción y actúa en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales sin ningún tipo de diferenciación de regímenes, es decir, se aplica dicha vigilancia y control de la normativa tanto al personal estatutario, como al personal de las Administraciones Públicas, con excepción de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado quienes poseen su propio organismo de Prevención de Riesgos Laborales.

iii. En tercer lugar, el sistema de la Seguridad Social: la delimitación de funciones que posee la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en este ámbito están estipuladas en dos normas:

- En la LIT. En ella se atribuye a la ITSS la vigilancia de las normas en inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores y la cotización y recaudación de cuotas que estos movimientos producen al Sistema de la Seguridad Social. Por otra parte, deberá controlar la obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, entendiéndose como prestaciones, cualquier modalidad, como desempleo, cese de actividad, mejoras voluntarias de la acción protectora, etc. También deberá exigir el cumplimiento de la normativa a Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social o a aquellas otras entidades o empresas que mediante otras formas de gestión colaboren con la Seguridad Social, para prestaciones o ayudas de protección social. Y por último cabe destacar que se deja abiertas las funciones a aquellas otras que la Seguridad Social establezca en su normativa reguladora (Real Decreto Legislativo 8/2015, del 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, LGSS en adelante).

¹⁸ Vid., González Labrada, M. (2016). La Inspección de Trabajo y la Prevención de Riesgos Laborales, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

- En la LGSS. En ella se hace referencia a las competencias que tiene asignadas la Inspección de Trabajo ya en la LIT y amplia o concreta en que la ITSS deberá vigilar el cumplimiento de la normativa relativa a la ley que nos atañe (LGSS), haciendo una especial mención al fraude que se produce en el ingreso y recaudación de cuotas de la Seguridad Social. Aquí podemos apreciar la influencia que tuvo la Ley 13/2012, de 23 de Diciembre, de Lucha contra el Empleo Irregular, cuyo objetivo principal fue el de “(...) combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la seguridad social”. También hace mención al control que deberá llevar a cabo en cuanto a la gestión, funcionamiento y cumplimiento de la legislación que le es de aplicación a las entidades colaboradoras con la Seguridad Social en su gestión.

Y por último, en un avance de la segunda función regulada en el artículo 12.2 LIT que alude a la asistencia técnica que deberá facilitar la Inspección de Trabajo a las entidades y organismos de la Seguridad Social cuando dichos organismos así lo soliciten.

Hacemos nuestra, la clasificación realizada por (Maldonado Molina, 2016)¹⁹ () tras realizar un análisis de la LIT y de la LGSS respecto a las facultades que posee la ITSS en materia de Seguridad Social, establece que en dicho ámbito la ITSS posee cinco grandes funciones:

- Control de Aseguramiento: donde la Inspección de Trabajo deberá asegurarse de que todas las inscripciones, altas, bajas y afiliaciones a la Seguridad Social se hacen de manera adecuada y no se está produciendo ningún fraude. En estos casos la actuación de la ITSS supone la detección del encuadramiento indebido o incorrecto, como falta de alta, alta sin prestación de servicios, etc. En segundo lugar la ITSS deberá comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social dicha falta, con la que está actuando de oficio realizará o suspenderá el encuadramiento necesario y finalmente la ITSS llevará a cabo la actuación sancionadora de la que es facultativa.
- Colaboración en materia de Cotización: esta función se da cuando la ITSS realiza un requerimiento de pago de cuotas o levanta un acta de liquidación. Estas liquidaciones serían competencia de la TGSS (Tesorería General de la Seguridad Social), pero la Inspección de Trabajo tiene la facultad de determinar un acta de liquidación provisional en determinadas materias que posteriormente deberán ser aprobadas por la TGSS para ser firmes. Para determinar en qué casos se producirá primero una actuación de la ITSS, y en qué casos actuara solamente la TGSS, se ha determinado que la ITSS actuara en aquellos supuestos en los que detecte un encuadramiento indebido o incorrecto pero posea un desconocimiento expreso de la deuda de cotización²⁰., mientras que la TGSS actuara en los casos en los que este al corriente del encuadramiento del trabajador y conozca la deuda²¹.

¹⁹ Véase en, Maldonado Molina, J.A (2016). La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

²⁰ En el art. 34 de la LGSS aparecen recogidas las competencias de la ITSS en relación a la liquidación de cuotas.

²¹ En el art. 33 de la LGSS se establece en que supuestos realizará la TGSS la función recaudatoria.

- Vigilancia del fraude en la percepción de prestaciones de la Seguridad Social: además de lo dispuesto en el artículo 12.1 de la LIT acerca de la vigilancia en la obtención y disfrute de prestaciones y mejoras voluntarias, en esta misma ley en el artículo 22.8 se autoriza a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para “una vez finalizada la actividad comprobatoria inspectora, adoptar la medida de instar al correspondiente organismo la suspensión o cese de la percepción de prestaciones sociales, si se constata su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula”. Por este motivo la ITSS para el desarrollo de esta función deberá mantener una relación de cooperación con las entidades gestoras y colaboradoras de la Seguridad Social que se encargan de la gestión de dichas prestaciones.
 - Inspección de la colaboración en la gestión: la labor que la Inspección de Trabajo efectúa sobre estas Mutuas Colaboradoras o Entidades Colaboradoras con la gestión de la Seguridad Social será de dos maneras, la primera y fundamental como entidades propias que son, la vigilancia del cumplimiento de la normativa referente a cualquier empresa y por otro lado el control de aquellas otras obligaciones que como entidades colaboradoras debieran de cumplir en relación a la gestión de la Seguridad Social.
 - Asistencia técnica e información: en cuanto a esta labor, existe una parte de información que ya es realizada por el propio organismo de la Seguridad Social, pero tal y como veremos en la Función de Asistencia Técnica la ITSS posee la obligación de informar a aquellos trabajadores y entidades que lo soliciten, en materia de Seguridad Social o entidades colaboradoras.
- iv. El cuarto apartado se refiere a Empleo: en la Ley 42/1997 este ámbito aparecía de forma conjunta con el de migraciones. Esta separación puede deberse a que se han extendido las materias de empleo sobre las que la ITSS tiene que actuar, en cierta medida impulsadas de nuevo por la Ley 13/2012, del 23 de Diciembre, de Lucha contra el Empleo Irregular que tiene como principal objetivo “combatir los supuestos de aplicación indebida de bonificaciones o reducciones de cotizaciones empresariales a la seguridad social” llevando así a la Inspección de Trabajo a ejercer un control más exhaustivo para conseguir así el objetivo marcado por la citada ley. Por otra parte, también ejerce una vigilancia sobre las normas de colocación y empleo, las normas que atañen a las agencias de colocación y empresas de trabajo temporal, y un control sobre la aplicación de las subvenciones, ayudas de fomento del empleo o programas de formación profesional. Además de ese control que existe a los programas de formación profesional, también existe una vigilancia a las normas en relación a la formación profesional para el empleo.
- v. Migraciones: ámbito que engloba las normas en materia de movimientos migratorios y del trabajo de extranjeros.
- vi. Cooperativas y otras fórmulas de economía social: se ha constituido como un ámbito propio, ya que anteriormente estaba incluido con otras normas que sean encomendadas, pero como estas entidades poseen entidad propia y como consecuencia unas características que el cuerpo de la ITSS tiene que tener en cuenta la presente ley decidió que formara un ámbito único.
- vii. Otros ámbitos: tal y como se mantenía en la anterior ley se deja el campo abierto a cualquier otro ámbito cuya vigilancia le sea legalmente delegada a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Además de aparecer reguladas estas materias en el artículo 12.1 de la LIT, para dejar de forma más clara cuales son las materias prioritarias, se realiza una mención en el preámbulo de dicha ley en la que se identifican: “régimen de contratación laboral, dualidad del mercado de trabajo, acceso a puestos de trabajo y a la ejecución de la prestación laboral en condiciones de igualdad y no discriminación, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo y a la garantía y pervivencia de un régimen público de seguridad social”, lo que remarca la necesidad que existía de una nueva legislación respecto a la Ley 42/1997.

B) FUNCIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA.

Esta función aparece regulada en el artículo 12.2 de la LIT en el que se dictamina que la ITSS deberá prestar información y asistencia técnica a diferentes personas, entidades y organismos de la Seguridad Social. De esta manera observamos que se ha producido un cambio en relación a Ley 42/1997, ya que en la normativa derogada esta función tan solo recogía la labor de proporcionar información técnica y este término se ha ampliado en vista de las necesidades de los ciudadanos y de las distintas entidades y organismos a información y asistencia técnica.

En la actual normativa, podemos afirmar que esta función alcanza a:

- i. A las empresas, especialmente las pequeñas y medianas empresas: cuando la Inspección de Trabajo esté realizando su labor inspectora podrá proporcionarles cierta información que suponga el cumplimiento de la normativa de orden social. En la actual legislación incluye esa alusión a las PYMES, puesto que las grandes empresas se entiende que tienen los recursos necesarios para conocer la normativa que deben cumplir, así como los medios necesarios para poder aplicarla.
- ii. A los trabajadores y a sus representantes legales: en los casos en los que estos hayan interpuesto denuncia, la ITSS tendrá la obligación de informarles sobre el resultado del procedimiento así como de las consecuencias y vías administrativas o judiciales que poseen para hacer cumplir sus derechos.
- iii. A las entidades y organismos de la Seguridad Social, cuando estas así lo soliciten.
- iv. A las Autoridades competentes de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, cuando estas lo soliciten.

Existe una clara diferencia entre la labor que desempeña la ITSS al prestar información y asistencia técnica a empresas, trabajadores o representantes legales de estos, y cuando presta dicha información y asistencia a entidades y organismos públicos, ya que en el primer caso se trata de una actuación de oficio propia de su función inspectora, mientras que el segundo supuesto esa labor solo se llevara a cabo si los organismo solicitan información o asistencia técnica.

Así pues se deriva que la actuación propia de la ITSS destinada a empresas, trabajadores o sus representantes legales tiene por objeto conseguir un mejor cumplimiento de la legislación laboral, mediante un conocimiento expreso de sus obligaciones por parte del empresario, y de sus derechos por parte del trabajador, así como las vías administrativas o judiciales para reclamarlos, por lo que se trataría de una “función preventiva”. Por otro lado, la ITSS informa y asiste a las entidades y organismos públicos cuando estas así lo solicitan en un deber de colaboración²², por lo que se trata de una “función de colaboración”. Esta diferenciación entre función preventiva y función de colaboración la establece (De Nieves Nieto, 2016)²³.

Además, dentro de esta genérica función se asigna a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la competencia de emitir aquellos informes que le sean solicitados por los órganos judiciales, en relación a su función y actuación inspectora, cuando se trate de un supuesto que se encuentre regulado por una norma.

C) FUNCIÓN DE CONCILIACIÓN, MEDIACIÓN Y ARBITRAJE.

Fue la Ley 19/1962, del 21 de Julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo la norma en la que se reconoció por primera vez la labor de mediación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social refiriéndose tan solo a aquellos conflictos laborales colectivos, ya que anteriormente realiza esta función mediante aplicación de convenios colectivos sindicales o solicitud de la autoridad laboral. No es hasta 1997, con la Ley 42/1997 cuando se amplió esa labor, a mediación, conciliación y arbitraje dilatando así el instrumento de actuación de la ITSS, y aumentando también el campo de actuación al intervenir no sólo en los conflictos laborales colectivos, sino también en conflictos laborales en términos generales y concretando más, en huelgas.

Actualmente la función de Conciliación, Mediación y Arbitraje por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no impide el desarrollo de estas competencias por los órganos creados para la solución de conflictos laborales, todo lo contrario, dado que éstos se erigen en los verdaderos protagonistas de la solución autónoma en nuestro ordenamiento jurídico. Dicho esto, existe una gran diferenciación entre la labor de conciliación y mediación, realizada por la ITSS en huelgas u otros conflictos en los casos en los que la actuación de la Inspección de Trabajo sea aceptada por las partes, y por otro lado la labor de arbitraje, la cual se producirá por la ITSS en los casos de huelga y otros conflictos laborales, cuando las partes lo soliciten (art. 12.3, b de la LIT).

²² Deber de colaboración regulado en el art. 17.1 de la LIT

²³ Para poder conocer más sobre esta clasificación, De Nieves Nieto, 2016)²³ De Nieves Nieto, N. (2016), La Inspección de Trabajo y la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Esta labor de arbitraje será incompatible con el ejercicio paralelo de la función inspectora por el mismo funcionario. Y además aquel o aquellos funcionarios que ejerzan la labor de conciliación, mediación o arbitraje deberán guardar el secreto respecto a la información obtenida en dicha actuación de manera que esta información no pueda influir en el ejercicio de la actuación inspectora de vigilancia y control. Así lo prevé literalmente el art. 10.2 de la LIT “deber de observar secreto y de no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”.

Por último, es preciso subrayar cómo el preámbulo de la LIT insiste en que “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un organismo que debe potenciar su función mediadora, ya que está dirigido a la evitación e integración de los conflictos laborales y a la asistencia técnica a empresas y trabajadores, ya que todo esto reforzará esa configuración de servicio público armonizador de las relaciones laborales”. Por tanto, observamos que la regulación actual atribuye una gran importancia a la función de mediación, conciliación y arbitraje, así como a la función de proporcionar información y asistencia técnica, lo que está convirtiendo a la ITSS en un organismo (podría decirse) “más resolutivo o preventivo”, sin dejar de lado, por supuesto, la que es la función originaria de fiscalización de la normativa laboral que se trataría de una parte “más sancionadora o controladora”.

No obstante lo anterior, hemos de apuntar que el desarrollo de esta tarea en la resolución de los conflictos por la Inspección no siempre ha sido pacífica y unánimemente aceptada sino que, por el contrario, ha suscitado importantes críticas y recelos. La OIT, por ejemplo, se opuso en varias de sus recomendaciones (núm. 81 de 1947 y la Recomendación núm. 133 de 1969). Son varias las razones apuntadas por la doctrina para el rechazo de estas atribuciones. Las podemos sintetizar en cuatro:

“(...) Existen dudas en torno a la imparcialidad de los órganos inspectores; la sobrecarga de trabajo y los déficit que podría significar para su principal misión, de control y fiscalización; la contradicción entre una función de composición que en muchas ocasiones supone una renuncia a una aplicación estricta de la Ley y su función garante de la legalidad que excluye toda idea de transacción o acuerdo; y, por último, la contradictoria reacción de sumisión y desconfianza que su intervención suele generar entre los interesados que en ocasiones aceptan la propuesta del Inspector más por temor a futuros controles ya la severidad en los mismos que a la confianza que les merece” (Lantaron Barquín, 2003)²⁴.

3.2. FACULTADES DE LOS DISTINTOS CUERPOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

Tal y como establece el art. 3 de la LIT,

“(...) la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y a los funcionarios de carrera del Cuerpo de Subinspectores Laborales, a los cuales les pertenece el ejercicio de funciones de inspección en los términos y alcance que establezca la presente ley”.

²⁴ Vid. Lantaron Barquín, D., *Ordenación de la solución extrajudicial de los conflictos laborales*, Lex Nova, Valladolid, 2003, pág. 314.

Aunque en la ley se recoge que solo los Cuerpos de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores Laborales, podrán ejercer la facultad de llevar a cabo la labor inspectora, dicha ley también prevé en el artículo 19.2 algunas excepciones en las que estos cuerpos no estarán capacitados para desarrollar la competencia de la ITSS. La ley se refiere a “centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas se regirán por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por las mismas según lo que establezca reglamentariamente”. Así, a modo de ejemplo cuando se trate de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que poseen una normativa específica o para trabajos que se desarrollen en minas, los cuales por su complejidad deberán ser vigilados y controlados por un personal más cualificado para ello.

Como ya se ha comentado anteriormente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está formada por dos grandes cuerpos para garantizar así el principio fundamental de eficacia y calidad del servicio mediante una especialización funcional. De un lado, contamos con el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (quienes poseen plena autonomía técnica y funcional y autoridad pública), y de otro con el Cuerpo de Subinspectores Laborales, quienes desarrollan aquellas labores que les son atribuidas expresamente por la ley, ya que se encuentran bajo la dirección y supervisión del Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social al tratarse de un cuerpo que actúa como agentes de la autoridad.

El Cuerpo de Subinspectores Laborales no está facultado para iniciar la actuación de la ITSS, si no es a través de una orden del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, ya que son estos los que poseen la capacidad de actuar por propia iniciativa. Los Subinspectores solo deberán actuar “bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad a la que pertenecen”, tal es esta falta de autonomía que en el ejercicio propio de la función inspectora de vigilancia y control, al levantar acta de infracción o liquidación por los Subinspectores correspondientes, estas actas deberán ser revisadas y certificadas por los Inspectores del Trabajo al mando de la unidad, dejando una vez más a la vista la falta de autonomía y la subordinación que poseen los Subinspectores Laborales al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo Y Seguridad Social.

A) EL CUERPO DE INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

El Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social es el cuerpo de funcionarios superior que tiene la consideración de autoridad pública y a los que se le reconoce la capacidad de “practicar cualquier diligencia de investigación, examen, reconstrucción o prueba que considere necesario para realizar la función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de la normativa de orden social” (art. 13 de la LIT).

El inspector podrá “hacerse acompañar en las visitas de inspección por el empresario o su representante, los trabajadores o sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o de sus entidades gestoras, así como por peritos o expertos pertenecientes a las Administración u otros habilitados oficialmente”.

Todo esto son claras evidencias de la plena autonomía técnica y funcional de la cual gozan los Inspectores de trabajo y Seguridad Social, tal es así que estos pueden entrar sin previo aviso en el lugar que vaya a ser inspeccionado, salvo en los casos en que dicho lugar coincida con un domicilio particular. En ese caso, la ITSS deberá solicitar una autorización judicial para entrar en el domicilio, ya que aunque se podría adoptar tal y como establece el art. 13.4 LIT cualquier medida cautelar que se estime oportuna para impedir que el responsable de la infracción no pueda destruir la prueba o alterarla, dichas medidas no podrán causar perjuicios para los sujetos responsables de la infracción o implicar una violación de derechos, lo cual sucedería si se tomara como medida cautelar entrar en un domicilio sin la correspondiente autorización judicial, violando así el derecho constitucional de inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 CE).

B) EL CUERPO DE SUBINSPECTORES LABORALES.

El artículo 14 de la LIT se refiere expresamente a las funciones que son atribuidas al Cuerpo de Subinspectores Laborales. La normativa actual ha realizado una modificación respecto a las legislaciones anteriores dividiendo a dicho cuerpo en dos subescalas: Escala de Empleo y Seguridad Social, y Escala de Seguridad y Salud Laboral.

Al realizar esta división ha incorporado nuevas materias sujetas al control de los Subinspectores Laborales, en concreto aquellas sobre prevención de riesgos laborales que serán objeto de vigilancia por la Escala de Seguridad y Salud Laboral. Mientras que la Escala de Empleo y Seguridad Social se ha especializado en la vigilancia y exigencia de la normativa sobre fomento del empleo, modalidades contractuales, prestaciones de la seguridad social y de una forma secundaria realizar la función asesoramiento y asistencia técnica a empresarios y trabajadores.

Además de la citada división del Cuerpo de Subinspectores Laborales en relación a sus competencias en dicho artículo se observa que este cuerpo podrá ejercer la función más característica de la ITSS como es la de vigilar y controlar la normativa de orden social y, en algunas ocasiones, también podrán proporcionar asistencia técnica, eso sí, tan solo a empresarios y trabajadores, quedando fuera los distintos organismos o entidades públicas, así como la emisión de informes que sean solicitados por los órganos judiciales. Pero en ningún caso esta facultados para ejercer la función de conciliación, mediación y arbitraje propia la Inspección de Trabajo.

4. ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

La actuación de la Inspección de Trabajo se inicia de oficio, ya que se trata de una potestad de servicio público, esta podrá ser desarrollada por la propia actividad o programa que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tenga establecido, mediante la orden de una autoridad superior (ya sea a nivel estatal autonómico), por la solicitud de cualquier otra administración u órgano judicial debido al “principio” u “obligación” de colaboración y apoyo que posee la ITSS con otras Administraciones Públicas.²⁵

También se podrán iniciar su actuación mediante la interposición de una denuncia pública que podrá ser impuesta por cualquier persona que tenga conocimiento de la existencia de algún hecho constitutivo de infracción. Esta denuncia podrá llevarse a cabo de forma presencial, telemática o vía postal y en este caso el denunciante tendrá derecho a ser informado del procedimiento, es decir, de las medidas de inspección que hayan sido llevadas a cabo, de los hechos que se hubieran podido constatar en relación a los alegados en la denuncia, así como del estado de tramitación de dicha denuncia.²⁶ Además este año, como consecuencia del contexto económico y laboral que atraviesa el país (nos hallamos en pleno proceso de recuperación de crisis), el Gobierno ha puesto a disposición del ciudadano un “Buzón de lucha contra el fraude”, cuyo objetivo es que las personas depositen de forma autónoma cualquier irregularidad que conozcan lo más detalladamente posible, para facilitar el trabajo a la Inspección de Trabajo, la cual analizará las propuestas enviadas y llevará a cabo las actuaciones que considere oportunas. En estos casos el ciudadano no podrá ser considerado parte interesada del procedimiento, ya que para tal hecho se deberá interponer denuncia formal y pública.²⁷

Aunque la actuación de la Inspección de Trabajo pertenezca a los servicios públicos, posee un ámbito de actuación delimitado, en concreto podríamos distinguir entre:

- i. Las personas tanto físicas como jurídicas, públicas o privadas y comunidades de bienes sobre las que puede ejercer sus facultades, es decir, aquellos sujetos que son responsables de que se cumpla con la normativa laboral.
- ii. Los lugares en los que ejerce la ITSS ejerce su actuación comprobatoria, “un ámbito de actuación espacial”(González Labrada,2016)²⁸: en el que se incluyen aquellos lugares en los que se desarrolla la actividad laboral (empresas, centros de trabajo,...), incluyendo así las Administraciones Públicas como lugar de acceso para la ITSS sin previo aviso, los medios de transporte que sean utilizados para la prestación de la actividad laboral así como los puntos de salida y destino, puertos y aeropuertos que tengan relación con viajes de emigración e inmigración interior. También podrán ser objeto de la Inspección de Trabajo las entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social o Administraciones Públicas en materia de protección y promoción social, y sociedades cooperativas.

Recordemos que, a pesar del amplísimo ámbito de actuación descrito, hay centros de trabajo excluidos del control de la ITSS. Tal sería el caso de los trabajos desarrollados en minas, canteras y túneles, en cuyo caso el control lo ejercería el Ministerio de Industria y Energía o el órgano correspondiente de la CCAA.

²⁵ Este “principio de colaboración” aparece regulado en el Artículo 17 de la LIT: Colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

²⁶ Estas son las vías de actuación para la ITSS, que aparecen en el Artículo 20.3 de la LIT.

²⁷ Al margen de lo dispuesto en el Artículo 20.5 de la LIT no se tramitarán las denuncias anónimas.

²⁸ Vid. González Labrada, M. (2016). La Inspección de Trabajo y la Prevención de Riesgos Laborales, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

Otros supuestos excluidos serían los trabajos que implicasen la manipulación y utilización de explosivos; los trabajos que supusieran la utilización de energía nuclear y, finalmente, la actividad desarrollada en los centros de trabajo y establecimientos militares.

Antes de comenzar la actuación inspectora se deben tener claro los principios por los que se rige dicha actuación que son considerados mandatos transversales o principios generales de ordenación del Sistema de Inspección de Trabajo, así como los deberes de obligado cumplimiento a los que se ven sometidos los funcionarios que realizan dicha labor inspectora.

Entre estos principios se encuentra la obligación de prestar servicio con la mayor “eficacia y calidad” posible, mediante la coordinación y participación de las distintas Administraciones Públicas (“trabajo cohesionado”). Se prevé la “unidad de función y actuación inspectora en todas las materias de orden social, sin perjuicio de los criterios de especialización funcional y de actuación programada” y un “desarrollo y organización de la actividad conforme a los principios de trabajo programado y trabajo en equipo”, siempre desde la “imparcialidad, objetividad e igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora”. ²⁹

Además de cumplir con estos principios, los funcionarios que realicen la labor inspectora se verán obligados al cumplimiento de una serie de deberes propios de la actividad³⁰, entre los que se encuentra el deber de guardar secreto y sigilo³¹ en relación a lo estudiado, visto o conocido mediante su actuación, para salvaguardar así la confidencialidad de los inspeccionados, denunciantes, trabajadores, etc. También es importante que los funcionarios al cargo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cumplan con el deber de colaboración y apoyo a otras Administraciones Públicas, organizaciones empresariales y sindicales o autoridades de otros Estados de la Unión Europea sin perder de vista el deber de confidencialidad.³²

4.1. MODALIDADES DE ACTUACIÓN.

Una vez que se activa alguna de las vías de inicio de una actuación inspectora: programa de actividad, orden de un superior, solicitud de otro organismo, denuncia o “buzón de lucha contra el fraude” con claros indicios. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social posee cuatro modalidades de actuación para llevar a cabo la actuación comprobatoria³³:

- i. La visita de la Inspección de Trabajo al centro o lugar de trabajo.
- ii. El requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el funcionario público (inspector) para llevar a cabo las aclaraciones que se consideren necesarias
- iii. En el caso de que se posea el expediente administrativo y con él se pueda iniciar y terminar la actividad inspectora.
- iv. Comprobando los datos y antecedentes con la colaboración del resto de Administraciones Públicas.

²⁹ Principios ordenadores del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social relacionados con el procedimiento de la actuación inspectora, artículo 2, a, b, c, d, f de la LIT.

³⁰ Deberes de obligado cumplimiento para los funcionarios que componen la ITSS, explicados anteriormente en el apartado 1. Acceso a la Inspección de Trabajo.

³¹ Artículo 10 de la LIT: Deber de Sigilo e Incompatibilidades.

³² Artículo 17 de la LIT: Colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

³³ Procedimientos de actuación regulados en el Artículo 21.1 y 21.2 de la LIT.

En relación a estas modalidades de actuación existe autores que establecen que estamos ante una enumeración taxativa o cerrada, que no admitirá por tanto ninguna fórmula de actuación distinta a las cuatro referidas, ya que cuando la ley introduce los cauces de actuación utiliza un futuro imperativo “la actuación inspectora se desarrollará por tales vías” (Fernández Márquez, 2016)³⁴ y otros autores, en cambio consideran estas modalidades como “medios de prueba y no como canales operativos” estableciendo así que se trata de una enumeración exemplificativa en la cual cabrían otros medios de prueba (García Rubio, 1999)³⁵

Además hemos de destacar que todas estas actuaciones mencionadas parecen tener una finalidad únicamente sancionadora o recaudatoria, lo que no coincide con el objetivo de esta nueva normativa de evitar que se cometan infracciones y por tanto de tener que llevar a cabo una actuación por parte del Sistema de ITSS sancionadora. En la normativa vigente (LIT) se establece como objetivos que se reforzara las funciones de mediación y conciliación e información y asistencia técnica, para configurar el Sistema de la ITSS como un servicio público armonizador de las relaciones laborales, es decir, con una actuación más preventiva y conciliadora.

La visita de la ITSS al centro o lugar de trabajo es la actuación más típica de la Inspección de Trabajo (Martín Valverde & Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, 2016)³⁶), esta puede llevarse a cabo en cualquier momento y durante el tiempo que el funcionario o funcionarios que desempeñen la actuación inspectora consideren oportuno, sin previo aviso salvo en aquellos supuestos en los que el centro de trabajo coincida con el domicilio del interesado, en tal caso la Inspección de Trabajo deberá solicitar la correspondiente Orden Judicial para poder acceder al domicilio ya que si no se produciría una inviolabilidad del domicilio.

Los Inspectores de Trabajo tienen la posibilidad de comunicar a la persona que va a ser inspeccionada cuando se va a desarrollar la inspección. Esto tendrá lugar sobre todo en aquellos casos en los que los funcionarios necesitan de la presencia del empresario o de los representantes legales de los trabajadores bien sea, por la índole del supuesto o por la prueba que va a llevar a cabo la ITSS. También será necesario preavisar cuando se trate de visitar a empresas que realicen actividades en centros, bases o establecimientos militares. En este caso concreto, la Inspección ha de preavisar con 24h. de antelación a la actuación inspectora prevista. Sin embargo, con carácter general, la inspección no comunicara la fecha del ejercicio de su actividad en los procesos en los que el aviso pueda perjudicar la labor de la Inspección de Trabajo. Recordemos además que, cuando la inspección esté relacionada con el cumplimiento o no de normativa en materia de prevención de riesgos, el inspector ha de comunicar su presencia al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención, o en su defecto, a los representantes de los trabajadores tal y como exige el art. 40 de la LPRL. No obstante, este requisito podrá eludirse caso de que el inspector pudiera pensar que la advertencia previa pudiera poner en peligro el éxito de su actuación.

³⁴ Como es el caso de Fernández Márquez, O., (2016) *Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la Actividad Inspector*. En J. García Murcia (Ed.), *La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional*. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

³⁵ Vid., García Rubio, M. A., (1999) *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Doctrina y Jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Páginas 299 y 300.

³⁶ Vid., Martín Valverde, A. Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F. (2016) *Derecho del Trabajo*, Madrid, Tecnos, Páginas 864 y 865

El inspector podrá hacerse acompañar durante la visita (art. 13.2 de la LIT) por una parte del empresario o el representante de este, de los trabajadores y sus representantes legales, y por otra parte de aquellos peritos o técnicos que considere necesarios para llevar a cabo las pruebas o realizar una mejor actividad comprobatoria, estos últimos pueden o no estar habilitados oficialmente.

El Inspector podrá llevar a cabo todas aquellas pruebas y medidas, así como solicitud de los requerimientos de identificación y comparecencia³⁷ o requerimientos de documentación e información o requerimientos instrumentales (hace referencia a aquellos procedimientos de investigaciones o prueba en los que se considere necesario el acompañamiento del sujeto inspeccionado), que considere oportunos para llevar a cabo de forma eficaz y eficiente su labor inspectora. Tan amplio es el abanico de actividades para las que está facultado el Inspector de Trabajo con el objetivo de llevar a cabo la actuación comprobatoria de la ITSS, que si el Inspector así lo viera necesario por motivos de seguridad para a salud de los trabajadores podría ordenar la paralización del trabajo.

El requerimiento de comparecencia puede ser solicitado sólo en aquellos supuestos en los que la ITSS necesita que el sujeto que está siendo inspeccionado se presente en la Oficina correspondiente con la documentación solicitada. También puede ser solicitado acompañado de la visita al lugar de trabajo mientras el Inspector realiza su actuación inspectora. Dicha actuación puede verse interrumpida si en el momento de la visita el sujeto inspeccionado no proporciona la documentación adecuada, por lo que se realiza un requerimiento de comparecencia para que lleve dicha documentación el día acordado a la oficina correspondiente. En este último caso en el que el requerimiento de comparecencia va acompañado de la visita al centro o lugar de trabajo, el tiempo entre la visita y la realización del requerimiento se incluye dentro de la duración de la actuación comprobatoria de la actuación inspectora.

En el momento en el que finaliza la visita de la Inspección de Trabajo, concluyendo así con la actividad comprobatoria en el centro o lugar de trabajo del sujeto inspeccionado, los funcionarios que hayan llevado a cabo dicha actividad comprobatoria están obligados a emitir una diligencia haciendo constar que se ha llevado a cabo una actuación de la ITSS³⁸.

Dicha diligencia tal y como establece La Orden del Modelo de Diligencia de Actuación de la Inspección de Trabajo deberá contener los datos mínimos para poder determinar el tipo de actuación comprobatoria llevado a cabo por la Inspección de Trabajo, así como para identificar la empresa inspeccionada y los funcionarios que han llevado a cabo dicha actuación. No será necesario que en la diligencia se incluya el resultado de la actuación inspectora, es decir, si se ha extendido o no acta, dicha diligencia deberá emitirse mediante el modelo obligatorio³⁹ comunicándosela al sujeto inspeccionado. Antiguamente estas diligencias se llevaban a cabo en el Libro de Visitas tanto en papel como electrónico, pero en esta nueva actualización de la Ley ha considerado necesario no hacer obligatorio a los sujetos que pueden ser inspeccionados contar en el centro de trabajo con el Libro de Visitas⁴⁰.

³⁷ Hace referencia a la segunda modalidad de actuación: requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado ante el funcionario público.

³⁸ Estas diligencias deberán realizarse conforme a lo establecido en la Orden ESS/1452/2016, del 10 de Junio, por la que se Regula el Modelo de Diligencia de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ODAI).

³⁹ Artículo 3.1 Orden ESS/1452/2016, del 10 de Junio, por la que se Regula el Modelo de Diligencia de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ODAI): La diligencia se extenderá en el modelo previsto en el anexo a esta orden. Podrán utilizarse los medios electrónicos para su elaboración

⁴⁰ Artículo 21.6 de la LIT “no se impondrá obligaciones a los interesados para adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias”.

4.2. MEDIDAS DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA.

Una vez finalizada la actuación comprobatoria de la Inspección de Trabajo por alguna de las modalidades mencionadas, la ITSS podrá establecer cualquiera de las medidas para las que están facultados los Inspectores de Trabajo entre las que destacan los requerimientos, las actas y los informes-propuesta⁴¹.

Además de las medidas derivadas de la propia actuación de la ITSS, está autorizada para adoptar las medidas cautelares (art. 13.4 de la LIT) que considere necesarias en aquellos casos en los que la ITSS considere necesario para impedir que el sujeto inspeccionada oculte o altere las pruebas o documentos. Díaz Rodríguez establece que “a diferencia de las modalidades de actuación o facultades comprobatorias, las cuales están previstas como instrumentos jurídicos o diligencias de averiguación, las medidas cautelares están contempladas como medios para impedir la destrucción o desaparición o alteración de la documentación que el funcionario haya examinado como consecuencia de la actividad comprobatoria”⁴².

A) REQUERIMIENTOS.

Consiste en advertir al sujeto responsable para que un plazo señalado corrija aquellas actuaciones que le han sido comunicadas por la Inspección de Trabajo y que llevan consigo algún incumplimiento en materia de normativa laboral. Cabe establecer este requerimiento pues no pone en peligro a los trabajadores, por lo que no es necesario incoar procedimiento sancionador.

Vendría a ser lo conocido como una “advertencia” o “llamada de atención” que puede corregirse sin ningún tipo de sanción.

El objetivo de esta medida cautela es eliminar la imagen de la Inspección de Trabajo como órgano sancionador, fomentando mediante requerimientos y no mediante la imposición de sanciones el cumplimiento de la normativa de orden social.

B) ACTAS.

Lleva a cabo consigo la incoación de un procedimiento administrativo que puede ser promovido por un acta de infracción o de obstrucción, o por un acta de liquidación. La legislación vigente actualmente tan solo regula estos dos tipos de actas, pero anteriormente también estaban reguladas de forma separada el acta de advertencia, y el acta de infracción y obstrucción. Así pues, muchos son los libros y autores que todavía hablan de estos cuatro tipos de actas o incluso de alguno más, en concreto:

- (Martín Valverde & Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, 2016)⁴³ establece cinco tipos de actas: acta de advertencia, acta de infracción, acta de infracción con estimación de perjuicios económicos, acta de obstrucción a la labor inspectora y acta de liquidación por débitos a la seguridad social.

⁴¹ Véase el resto del medidas derivadas de la actividad inspectora en el art. 22 de la LIT

⁴² Vid. Díaz Rodríguez, J.M., (2016). La Actuación Comprobatoria de la Inspección de Trabajo. En Díaz Rodríguez, J.M (Ed.), Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo (Jurisprudencia, esquemas, cuestiones prácticas y formularios). Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

⁴³ Martin Valverde, A., Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F. (2016). Derecho del Trabajo, Tecnos, Madrid, páginas 866 y 867.

- (Martín Jiménez, Cordero Saavedra, Sempere Navarro & Gutiérrez-Solar Calvo, 2001)⁴⁴ aun en la actualidad hace referencia a los cuatro tipo de normas vigentes en la anterior legislación⁴⁵: actas de advertencia, actas de infracción, actas de obstrucción y actas de liquidación coloquialmente hablando, pero de forma estricta y precisa las actas de advertencia no son actas en sí, sino que se trata de requerimientos y las actas de obstrucción son en sí mismas actas de infracción, por lo que solo tienen capacidad para iniciar determinados procedimientos administrativos el acta de infracción y el acta de liquidación.

B.1. Acta de Infracción u Obstrucción

Tras la comprobación llevada a cabo por la actuación inspectora, está emitirá Acta de Infracción en los supuestos en los que se haya detectado que se está cometiendo alguna infracción tipificada como tal en la LISOS.

En las Actas de Infracción se hará constar los hechos que producen la falta, el tipo de infracción que constituyen, así como el grado en el que se ha cometido dicha infracción (leve, grave o muy grave), acompañado de la propuesta de sanción acorde a la tipificación de la infracción y graduación. Además en caso de que para dicha infracción se derivara la responsabilidad de forma solidaria debería hacerse constar y notificar al posible sujeto responsable solidario.⁴⁶

Las Actas de Infracción son las más características, se basan en Derecho Administrativo Sancionador y mediante estas se incoa el Procedimiento Sancionador. Este procedimiento pasa por tres fases en la imposición de sanciones:

- i. Comprobación de la infracción: momento en el que la ITSS realiza la actuación comprobatoria y detecta la falta por la que emite acta de infracción con todos los datos mencionados anteriormente (tipo de falta, grado, sanción, etc.).
- ii. Instrucción: fases de alegación e informes que puede durar hasta 6 meses, ya que la resolución y su notificación debe producirse antes de los 6 meses siguientes a la emisión del acta. En caso de superar dicho periodo la Administración declarara la caducidad del procedimiento o se podrá iniciar uno nuevo.
- iii. Resolución: resolución motivada por el órgano competente y notificación a los sujetos responsables (si la notificación se produce fuera del plazo de los 6 meses, aunque la resolución sí que estuviera dictada dentro de plazo, también se produciría la caducidad del procedimiento).

Las Actas de obstrucción son actas sancionadoras, que tipifican aquellos actos provocados por los sujetos inspeccionados al impedir o dificultar la actuación comprobatoria de la actuación inspectora bien sea negando la entrada, ocultando datos o informes, etc.

Una vez detectada la falta en la actuación de comprobación de la ITSS, se extiende el Acta de Infracción, que deberá ser notificada al sujeto inspeccionado en un plazo de 10 días, para que pueda presentar las alegaciones que considere oportunas en un periodo de tiempo de 15 días hábiles.

⁴⁴ Martín Jiménez, R., Cordero Saavedra, L., Sempere Navarro, A.V., & Gutiérrez-Solar Calvo, B. (2001) Derecho Sancionador Público del Trabajo, COLEX. Páginas 66 y 67.

⁴⁵ Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁴⁶ Artículo 53.1 de la LISOS: Contenido de las Actas de Infracción de la ITSS.

Tanto como si el sujeto inspeccionado presenta alegaciones como si no, el órgano correspondiente posee 6 meses para establecer una propuesta de resolución, de la cual a los 15 se dictara la resolución final y a los 10 días dicha resolución será recurrible (art 21.4 LIT).

B.2. Acta de Liquidación

Este tipo de acta se extenderá en los supuestos en los que la Inspección de Trabajo detecta deudas en materia de Seguridad Social en conceptos como: afiliación, altas, bajas, infra cotización, cotización indebida, derivación de responsabilidad y aplicación indebida de bonificaciones en materia de formación profesional para el empleo.

Dentro de estos supuestos por los que se puede extender Acta de Liquidación ha de diferenciarse la aplicación indebida de bonificaciones en materia de formación profesional para el empleo del resto, ya que este exigirá siempre la extensión de acta⁴⁷. Mientras que para el resto de supuestos (afiliación, altas, infra cotización,...) existe la posibilidad de emitir requerimiento de pago en el caso de que el sujeto inspeccionado reconozca la deuda. En dicho requerimiento se establecerá la cuantía de la deuda, el plazo del que dispone el sujeto inspeccionado para subsanar la deuda y la justificación documental que es necesario que aporte. Si tras este requerimiento el sujeto inspeccionado paga se da por finalizada la actuación de la Inspección de Trabajo, pero en el supuesto de que el sujeto no lo hiciera o realizara el pago pero no aportara la justificación documental, la ITSS procederá a la emisión de Acta de Liquidación que lleva consigo la incoación de expediente liquidatario para regularizar la situación económica del empresario pendiente con la Seguridad Social.

En el momento de emisión del Acta de Liquidación los Inspectores de Trabajo poseen un plazo de 10 días para notificar dicha acta al sujeto inspeccionado, a los trabajadores y a la Tesorería General de la Seguridad Social. Una vez que se le es notificado el sujeto inspeccionado y por tanto responsable de pagar tiene varias opciones: se le concede el plazo de un mes para pagar y dar por finalizada la liquidación; tendrá 15 días para presentar alegaciones o; finalmente, que transcurra el plazo de un mes y no pague ni alegue nada. En cualquiera de los dos últimos casos existirá un plazo de 6 meses desde que se emitió el Acta de Liquidación para que la Tesorería General de la Seguridad Social dicte acto de liquidación definitiva.

Ante este acto el sujeto inspeccionado posee el plazo de un mes para pagar la deuda o para presentar recurso de alzada⁴⁸ ante el superior jerárquico del órgano que dictó el auto y que sea competente para tal tarea.

⁴⁷ Artículo 34.1, d LGSS: determinar los supuestos en los que se podrá formular requerimiento antes que acta, entre estos supuestos no se contempla la aplicación indebida de bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social.

⁴⁸ Regulado en la Ley39/2015, de 01 de Octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, Titulo V. De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa, Capítulo II. Recursos Administrativos, Sección 2º (art. 121 y 122).

C) INFORMES-PROPIUESTA.

Se llevará a cabo un informe-propuesta en aquellos casos en los que la infracción detectada por la actuación comprobatoria de la ITSS excede de la jurisdicción de orden social o la medida adoptada está fuera de la competencia que posee el órgano de la Inspección de Trabajo. En estos casos el funcionario que haya realizado la actividad comprobatoria emitirá un informe comunicando las irregularidades obtenidas tras la actuación de la ITSS y añadirá una propuesta de sanción. Dicho informe-propuesta será remitido al órgano competente para llevar a cabo las medidas que considere oportunas.

4.3. PRESUNCIÓN DE CERTEZA.

Tal y como prevé expresamente el art. 23 de la LIT “Los hechos constatados por los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 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.”

Aguado I Cuadolà, 1194⁴⁹ describe la presunción de certeza como “el valor que poseen ciertos documentos que recogen la declaración de diversos funcionarios públicos en el ejercicio de sus competencias y que son incluidos en el procedimiento administrativo”. En efecto, las actas gozan de esta presunción de certeza en el sentido de que los hechos que en ellas aparecen son absolutamente ciertos si cumplen con los requisitos establecidos en la ley.

Resulta absolutamente necesario no confundir la presunción de certeza⁵⁰ y la presunción de inocencia⁵¹. Primero estaría el derecho a la presunción de inocencia, principio jurídico que interpreta que todo sujeto es inocente hasta que se inicia un procedimiento o se dicta un auto por el que se demuestra la culpabilidad de dicho sujeto. Y en relación a ese procedimiento que “destruye” la presunción de inocencia, encontramos la presunción de certeza mecanismo probatorio que añade un valor de certeza a las actas emitidas por los funcionarios de la Inspección de Trabajo como valor de su trabajo y del carácter de documento público del cual consta el acta, que hace que los hechos reflejados en las actas posean esa presunción de certeza sin la necesidad de aportar pruebas que lo demuestren.

Ante esta presunción de certeza de la que gozan las Actas de la Inspección de Trabajo se admite prueba en contrario. En caso de que dicha prueba verifique que la Inspección de Trabajo reflejaba un hecho erróneo, se eliminaría esa presunción de certeza, mientras que por el contrario si la prueba presentada no es lo suficientemente válida o no goza de la veracidad adecuada se mantendrá dicha presunción de certeza.

⁴⁹ Vid. Aguado I Cuadolà, V. (1194). La Presunción de Certeza en el Derecho Administrativo Sancionador, Cataluña, Civitas Ediciones.

⁵⁰ Artículo 23 de la LIT: Presunción de Certeza de las Comprobaciones Inspectoras. Artículo 53.2 de la LISOS “los hechos referidos en las Actas de la Inspección de Trabajo así como los informes emitidos por la ITSS, tendrán valor probatorio, es decir, gozarán de presunción de certeza”.

⁵¹ Artículo 24.2 de la Constitución Española, 1978 “todos tienen derecho a la presunción de inocencia”.

Toda esta confusión entre presunción de certeza y presunción de inocencia ha planteado, en opinión de Díaz Rodríguez, 2016⁵², un problema constitucional en el ámbito de las actas de infracción, ya que la presunción de inocencia es una garantía constitucional que se basa en la necesidad de demostrar la culpabilidad del sujeto correspondiente, y la presunción de certeza conduce a una conducta inconstitucional, ya que exime a los funcionarios correspondientes de realizar la prueba material de los hechos, ya que como dijo (Fernández Entralgo, 1986)⁵³ la presunción de certeza goza de un “optimismo antropológico”, es decir, todos los seres humanos son buenos por naturaleza.

Pero finalmente a partir de la STC 76/1990, del 26 de Abril se declara o demuestra constitucional la presunción de certeza, ya que en dicha sentencia se parte de una presunción de inocencia, pero tras los medios aportados por la ITSS (en este caso las actas y diligencias, lo que constituirían como medios probatorios válidos en Derecho). Esto hace que el Juez llegue a la conclusión de que, si una parte presenta una prueba, la cual es considerada como “medio probatorio válido en derecho”, no serían necesarias las alegaciones o la presencia de la parte contraria. Esto es así, puesto que ese medio de prueba es válido en derecho por lo que goza de presunción de certeza, eliminando de este modo la presunción de inocencia de la que gozaría cualquier parte imputada.

4.4. PLAZOS DE CADUCIDAD

La actuación comprobatoria inspectora tiene un límite temporal y por tanto los funcionarios que la lleven a cabo deben cumplir con unos plazos de actuación para que no se produzca la caducidad de la actuación inspectora. El inicio de este plazo tendrá lugar en la primera visita de la ITSS al centro o lugar de trabajo o desde el momento en el que el sujeto se presenta en las Oficinas Públicas de la ITSS para realizar el requerimiento de comparecencia y terminara con la emisión del acta.

El tiempo máximo establecido para que los Inspectores de Trabajo lleven a cabo la actuación comprobatoria mediante alguna de las modalidades expuestas anteriormente, será de nueve meses⁵⁴. A excepción de aquellos casos en el que en este plazo no se haya podido llevar a cabo la actuación comprobatoria por alguna causa imputable al sujeto inspeccionado y la Inspección de Trabajo tras la realización de un informe considere que es necesario ampliar el plazo por cinco meses más.

⁵² Según Díaz Rodríguez, J.M. (2016). La Presunción de Certeza. En Díaz Rodríguez, J.M (Ed.), Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo (Jurisprudencia, esquemas, cuestiones prácticas y formularios). Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

⁵³ Véase Fernández Entralgo, J. (1986) *Presunción de Inocencia, Libre Apreciación de la Prueba y Motivación de las Sentencias*. Revista General de Derecho, nº 505-506, página 4285.

⁵⁴ Artículo 21.4 de la LIT “las actuaciones comprobatorias no se dilataran en espacio de más de nueve meses, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección o a las personas dependientes del mismo”.

Sin embargo, si es la ITSS la que por motivos propios se excede del plazo de nueve meses y tras realizar la actuación comprobatoria la Inspección de Trabajo incoa algún procedimiento administrativo (sancionador o liquidatario), el sujeto inspeccionado podrá alegar la caducidad de la actuación comprobatoria. Salvo⁵⁵ en los supuestos en los que la actuación comprobatoria se lleva a cabo en lugares que envuelven una gran dificultad y complejidad para los funcionarios que la están realizando, cuando en mitad del proceso de la actuación comprobatoria se descubra que el sujeto inspeccionado ha estado obstruyendo datos relevantes para dicha actuación o cuando los Inspectores de Trabajo necesiten la ayuda de otras Administraciones Internacionales, en estos casos se podrá producir una ampliación de 9 meses más del tiempo establecido para la actuación comprobatoria.

⁵⁵ Artículo 21.4 de la Ley 23/2015, del 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social: Supuestos en los que es posible ampliar el plazo de la actuación comprobatoria por causas imputables o relativas a la propia ITSS.

5. CONCLUSIONES.

Tras estudiar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a lo que añado mi experiencia durante las prácticas externas del Grado de Relaciones en el ámbito de la función pública, puedo extraer algunas conclusiones para realizar un análisis crítico de la institución.

- i. En primer lugar, considero que la inspección de trabajo es un instrumento básico para el buen funcionamiento de nuestro sistema de Relaciones laborales. Desde su creación hasta nuestros días, se ha evidenciado que su presencia es clave para el desarrollo y cumplimiento efectivo de las normas laborales dado que el cumplimiento espontáneo de las mismas, en ocasiones, no se produce. En la actualidad, la importancia de este organismo es aún mayor si cabe dada la pluralidad y complejidad de normas existentes en el ámbito laboral que hace que su presencia sea vital para el cumplimiento efectivo de las mismas y, por tanto, para lograr tan necesaria la paz social. De ahí que consideremos absolutamente imprescindible el incremento de efectivos para el correcto desempeño de sus tareas.
- ii. La nueva estructura orgánica adoptada por el Sistema de la ITSS, se caracteriza en que a través el Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (OIT) se desarrolla una estructura central y una estructura territorial. Esta dualidad posee la finalidad declarada de que las CCAA tengan mejor administradas las funciones que le son traspasadas y se implemente con mayor eficacia el ejercicio de la función inspectora. Pero esta descentralización funcional, en mi opinión, podría ser “un arma de doble filo”. En efecto, por un lado es cierto que es más fácil que cada CCAA realice en su territorio (al ser este más pequeño) una organización de la actividad inspectora más cercana eficaz y eficiente para los ciudadanos. Pero también, por otro lado, podría implicar una menor objetividad en el desempeño de sus cometidos, ya que si la CCAA considera que hay empresas que son importantes para su territorio y para sus ciudadanos ya sea a nivel político o económico, tendrá más permisividad durante la actividad comprobatoria que si esta función inspectora fuera administrada por el Estado.
- iii. La ITSS lleva a cabo importantes tareas y responsabilidades. De todas ellas, la sociedad sólo es conocedora de la función más importante; la de vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa laboral. De ahí mi interés por realizar este trabajo, ya que en mi opinión es un órgano al que no se le da la importancia que merece y estoy convencida de que muchos trabajadores y empresarios no acuden a él, porque desconocen la mayoría de sus cometidos. En algunas ocasiones se ignora que este organismo puede proporcionar asistencia técnica o información, o que puede ayudar en un proceso de mediación, conciliación o arbitraje, simplemente porque piensan en él como un órgano sancionador. Y si bien es verdad, que es éste su cometido más importante, y al que la inspección dedica la mayor parte de sus esfuerzos, ello se debe, en nuestra opinión, a dos motivos principales. El primero, porque que no hay suficientes inspectores y subinspectores y la labor de control y vigilancia es su tarea prioritaria dado que en ocasiones puede acarrear algún peligro para la seguridad de los trabajadores. Y el segundo motivo, es que en casi todas las CCAA, y a nivel estatal también, existen órganos específicos que realizan la función de mediación, conciliación y arbitraje. En nuestra CCAA, por ejemplo está el SAMA (Servicio Aragonés de Mediación y Arbitraje), lo que implica que los ciudadanos no recurran a la ITSS para esta función. Entre otros motivos, porque son estos los órganos más apropiados para desarrollar esta tarea.

iv. En relación al inicio de la actuación de la ITSS, junto a las fórmulas clásicas, quisiera subrayar la implantación del “Buzón de lucha contra el fraude” en el que de manera autónoma cualquier ciudadano puede describir una irregularidad de la que sea conocedor, lo cual me parece una actuación por parte de la ITSS “sin filtro”. Es decir, que exista un portal en el que un ciudadano pueda explicar que conoce o que es consciente de alguna irregularidad sin tener que interponer denuncia. No obstante, en mi opinión la utilización de este portal no debería ser anónimo, pues podría darse el caso de que buena parte de estas denuncias pudieran proceder de trabajadores descontentos o de empresarios competidores en un sector, ya que aunque se exijan detalles o pruebas éstas pueden ser manipuladas fácilmente. Por tanto, si se tuviera que proporcionar los datos personales, esto se limitaría considerablemente engaños y denuncias falsas.

Lamentablemente por mi corta experiencia profesional, he de decir que pocas veces la ITSS actúa sin previo aviso, ya que siempre existe algún “soplo”, algún “amigo” o simplemente la inspección se lleva a cabo en un ámbito reducido (un pueblo) y, por tanto, la actuación sin preaviso sólo se logra en la primera empresa, el resto suelen ser preavisadas por la primera. De ese modo, cuando la ITSS llega al centro o lugar de trabajo la empresa se encarga de que los trabajadores cumplan con la normativa de prevención, realicen correctamente las funciones para las cuales han sido contratados y, caso de que existieran trabajadores sin contrato, éstos desaparecen justo en el momento de la visita.

Además en cuanto a la actuación de la ITSS, es una labor cada vez más necesaria, ya que estamos en la “Era de la Tecnología” que ha ocasionado un mayor número de maquinaria en los centros de trabajo que por un lado lo facilitan, y por otro hacen más necesarias ciertas medidas de seguridad que deben cumplirse por los empresarios y trabajados. A esto hay que añadir la creciente normativa en Derecho del Trabajo que ha aumentado los derechos de los trabajadores y por tanto las obligaciones de los empresarios. Por todo esto, la actuación que realiza la ITSS es muy importante para el Sistema de Relaciones Laborales, siempre y cuando este se realice desde un punto de vista objetivo, cumplimiento con los deberes y principios ordenadores del Sistema de la ITSS.

Como consecuencia la actuación Inspector, pueden emitir diversos tipos de actas, Actas, que recordemos gozan de presunción de certeza algo que está reñido con la presunción de inocencia, y que por tanto origina un problema constitucional en el momento en el que la ITSS desarrolla su actuación. Pero posteriormente una vez que la ITSS ha emitido el Acta y comienza el procedimiento liquidatario o sancionador, el trabajador sí que vuelve a tener ese derecho constitucional de presunción de inocencia que lleva consigo la posibilidad de defenderse ante unas acusaciones.

La ITSS desarrolla muchas tareas siendo la principal la de vigilancia y control de la normativa laboral, la cual, en mi opinión es en la que inspectores y subinspectores deberían centrarse casi con carácter exclusivo. De tal forma que dejaríamos que otros funcionarios (técnicos y administrativos del Cuerpo) se encargasen de desempeñar esas otras tarea como la de informar y proporcionar asistencia técnica ya que sería una labor preventiva de ayuda que puede ser muy efectiva, pero para lo que no es necesario utilizar a Inspectores o subinspectores, ya que estos son pocos y deben cumplir con la función principal, siempre y cuando estos contaran con la formación necesaria, para proporcionar un servicio efectivo. Y finalmente dejaría la función de mediación, conciliación y arbitraje a los órganos más especializados, porque no considero que sea una función propia de este órgano, y para eso nuestro sistema de RRLL los ha creado.

En definitiva este trabajo ha sido positivo, ya que ha cumplido el que era mi principal objetivo conocer el órgano de la ITSS, y aclararme en cuanto a mi futuro profesional puesto que en un principio mi idea era opositor para ser inspectora o subinspectora de trabajo, pero con la labor de investigación realizada en el trabajo y la experiencia en la función pública durante las prácticas externas del grado, mi idea ha cambiado, ya que no considero que esté preparada y aunque no hice las prácticas en la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, lo aprendido en cuanto a las funciones que desempeñan y lo observado ha hecho que me replantee mi futuro.

6. BIBLIOGRAFÍA.

6.1. MONOGRAFÍAS Y ARTICULOS DOCTRINALES.

Aguado I Cuadolà, V. (1194). La Presunción de Certeza en el Derecho Administrativo Sancionador, Cataluña, Civitas Ediciones.

Castro Argüelles, M. ³ (2016). Inspección de Trabajo y Seguridad Social: ámbito de Actuación y funciones básicas En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

De Nieves Nieto, 2016)¹ De Nieves Nieto, N. (2016), La Inspección de Trabajo y la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Díaz Rodríguez, J.M., (2016). La Actuación Comprobatoria de la Inspección de Trabajo. En Díaz Rodríguez, J.M (Ed.), Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo (Jurisprudencia, esquemas, cuestiones prácticas y formularios). Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Díaz Rodríguez, J.M. (2016). La Presunción de Certeza. En Díaz Rodríguez, J.M (Ed.), Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo (Jurisprudencia, esquemas, cuestiones prácticas y formularios). Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Díaz Rodríguez, J.M. (2016). Guía Práctica de Jurisprudencia. En Díaz Rodríguez, J.M (Ed.), Tratado práctico sobre la Inspección de Trabajo (Jurisprudencia, esquemas, cuestiones prácticas y formularios). Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

Fernández Entralgo, J. (1986) Presunción de Inocencia, Libre Apreciación de la Prueba y Motivación de las Sentencias. Revista General de Derecho, nº 505-506, página 4285.

García Murcia, J. (2016). Origen y trayectoria histórica de la Inspección de Trabajo en España, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

García Rubio, M. ³ A., (1999) La Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Doctrina y Jurisprudencia, Tirant lo Blanch, Páginas 299 y 300.

Gil Plana, J. (2016). La nueva organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>.

González Labrada, M. (2016). La Inspección de Trabajo y la Prevención de Riesgos Laborales, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

Lantaron Barquín, D., Ordenación de la solución extrajudicial de los conflictos laborales, Lex Nova, Valladolid, 2003, pág. 314.

Maldonado Molina, J.A (2016). La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://provview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

Márquez, O., (2016) Facultades de los Inspectores de Trabajo y desarrollo de la Actividad Inspectoría. En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

Martín Jiménez, R., Cordero Saavedra, L., Sempere Navarro, A.V., & Gutiérrez-Solar Calvo, B. (2001) Derecho Sancionador Público del Trabajo, COLEX. Páginas 66 y 67

Martín Valverde, A. Rodríguez-Sañudo Gutiérrez, F. (2016) Derecho del Trabajo, Madrid, Tecnos, Páginas 864-865 y 866-867.

Montoya Melgar, A. (2016). ¿Cuál cree que ha sido la principal aportación de la Inspección de Trabajo a la construcción del sistema español de relaciones laborales?, En J. García Murcia (Ed.), La Inspección de Trabajo: Regulación española y perspectiva internacional. Obtenido de <https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>

Prada Fernández, R. M. a y Gordillo López. P (2017). Selección de Sentencias sobre la Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Laleydigital360.

Sacristán Enciso, J.I (2016), La nueva Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La reforma de un servicio público comprometido con la calidad del empleo, Laleydigital360.

6.2. NORMATIVA

Ley 23/2015, del 21 de Julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (LIT)

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. (TREBEP)

Real Decreto Legislativo 2/2015, del 23 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. (LET)

Ley 53/1984, del 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

Ley 42/1997, del 14 de Noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (LISOS)

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)

Real Decreto Legislativo 8/2015, del 30 de Octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (LGSS)

Ley 13/2012, de 23 de Diciembre, de Lucha contra el Empleo Irregular.

Ley 19/1962, del 21 de Julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo.

(C081) Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947: Convenio relativo a la inspección del trabajo en la industria y el comercio.

(C129) Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969: Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura.

Constitución Española, 1978. (CE)

Orden ESS/1452/2016, del 10 de Junio, por la que se Regula el Modelo de Diligencia de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ODAI).

Orden TAS/869/2006, de 20 de Diciembre.

6.3. JURISPRUDENCIA

STC 76/1990, del 26 de Abril.

Sentencia de la Audiencia Provincial de Soria 00224/2007, del 03 de Octubre.

