

## BUENAS NUEVAS CON OCASIÓN DE LA CELEBRACIÓN DEL VIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

### A vueltas con la acreditación de los Servicios de Prevención y otras cuestiones sobre el nuevo Cuerpo de Subinspectores Laborales especializados en seguridad y salud en el trabajo

**Pilar Conde Colmenero**

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad Católica de Murcia*

---

#### EXTRACTO

El presente estudio pretende abordar, con ocasión de la celebración en 2015 del vigésimo aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dos reformas normativas recientes que mejoran la regulación de varias cuestiones relevantes del campo de la seguridad y salud laborales en nuestro país. Una de ellas atiende al interés que suscita la clarificación de ciertos aspectos relativos a la acreditación de los Servicios de Prevención ajenos por la autoridad laboral en orden a la reafirmación del principio de unidad de mercado (mediante la publicación del RD 899/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el RD 39/1997 que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención), y la otra atañe a la trascendencia de la creación de una Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laborales dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (merced a la flamante Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

El balance de las modificaciones introducidas por el legislador es positivo ya que de seguro favorecerán tanto el funcionamiento y la actuación de los Servicios de Prevención, en aras de una reafirmación de la unidad de mercado, como también ha de servir, en la misma línea no colaborativa con la fragmentación territorial y garante de las competencias exclusivas estatales, para controlar y vigilar más adecuadamente el cumplimiento de las amplias obligaciones en materia de seguridad y salud laborales mediante la instauración, dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de una Escala de Subinspectores Laborales especializados en tal área. En ambas normas late el interés por elevar las cotas de calidad y efectividad en el ámbito preventivo, así como el propósito de recalcar la unidad territorial en materia sociolaboral, a pesar de lo cual es honesto señalar ciertos aspectos críticos de estas iniciativas legislativas.

**Palabras claves:** prevención de riesgos laborales, servicios de prevención ajenos, acreditación y subinspectores laborales de seguridad y salud en el trabajo y unidad de mercado.

---

*Fecha de entrada: 21-12-2015 / Fecha de revisión: 11-01-2016 / Fecha de aceptación: 12-01-2016*

## GOOD NEWS ON THE OCCASION OF THE CELEBRATION OF THE TWENTIETH ANNIVERSARY OF THE LAW ON PREVENTION OF OCCUPATIONAL RISKS

Pilar Conde Colmenero

---

### ABSTRACT

The present studio attempts to address, with the occasion of the Law on Prevention of Occupational Risks anniversary this 2015, two recent normative remodellings that come to improve the regulation of several relevant issues in the labour security and health fields in our country. One of them deals with the interest that raises the clarification of some aspects related to the accreditation of the Prevention Services – unwary of the labour authority in order to the reaffirmation of the principle of market unity (by the publication of the RD 899/2015, October 9th, which modifies the RD 39/1997 that approves the Regulation of the Prevention Services), and the other, concerning the importance of the creation of a Scale of Assistant Inspectors of Labour Security and Health belonging to the Labour Assistant Inspector of Work and Social Security Body (at the mercy of the brand-new Law 23/2015, July 21st, Regulator of the Inspection of Work and Social Security System).

The balance of the modifications introduced by the legislator is positive, provided that it will surely favour both the functioning and the intervention of the Prevention Services, in order to reaffirm the market unity, as it will also serve, in the same non-collaborative line with the territorial fragmentation and guarantor of the exclusive estate competencies, with the aim of controlling and watch in a more suitable way the compliance of the wide obligations in matter of labour security and health by the establishment in the Inspection of Work and Social Security a Scale of Labour Assistant Inspectors specialized in the area. In both laws resides the interest of raising the quality and efficiency levels in the scope of the prevention, as well as the purpose of remarking the territorial unity in the social and labour matter, although it is honest to point out certain critical aspects of these legislative initiatives.

**Keywords:** prevention of occupational risk, foreign services of prevention, accreditation and labor subinspectors of safety and health in the work.

---

---

## Sumario

1. Dos reformas normativas que propician una grata celebración del aniversario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales
2. Novedades en cuanto a la acreditación de los Servicios de Prevención
  - 2.1. Breve historia de las reformas del Reglamento de los Servicios de Prevención de 1997
  - 2.2. El sentido de la última modificación de los servicios de prevención: Clarificación de la regulación de la acreditación en aras del principio de unidad de mercado
3. Novedades introducidas por la Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social: La creación de un Cuerpo de Subinspectores Laborales especializados en seguridad y salud en el trabajo
  - 3.1. Personal funcionario del Cuerpo de Subinspectores: Necesidad de especialización en materia de seguridad y salud laboral
  - 3.2. Unidad del sistema y coordinación con las comunidades autónomas: Carácter único y nacional de los cuerpos de inspección más dependencia funcional

### Bibliografía

## 1. DOS REFORMAS NORMATIVAS QUE PROPICIAN UNA GRATA CELEBRACIÓN DEL ANIVERSARIO DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

A lo largo de todo el año 2015 han sido numerosas las congratulaciones ante el veinte aniversario de la [Ley 31/1995](#) de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), tanto por parte de los profesionales y especialistas en la materia<sup>1</sup> como a iniciativa de los agentes sociales y de los distintos colectivos implicados en este campo jurídico-empresarial de la seguridad y salud laboral que, con el transcurrir del tiempo, ha cobrado fuerza, extensión, complejidad, tecnificación, nivel de exigencia y, a la postre, litigiosidad. En concreto, la fecha de la onomástica ha sido el 8 de noviembre, día en que quedó sancionada la LPRL y cuando se cumplen oficialmente las dos décadas de trayectoria de la norma en cuestión.

Con ocasión de esta efeméride y como modo de rendir homenaje a la que en su momento constituyó una normativa rompedora y trascendental en la generación de una auténtica «cultura preventiva» en nuestro país (siguiendo la estela de la [Directiva Marco 1989/391/CEE](#) del Consejo para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo), parece justificado (y justo) hacer repaso de algunas de las más recientes novedades legislativas y entender el alcance de las mismas, sobre todo en lo que respecta a dos sobresalientes cuestiones.

En efecto, respecto del marco normativo de la regulación de la prevención de riesgos laborales, son dos las reformas más llamativas que desea abordar el presente estudio dado que han visto la luz cercano el día conmemorativo, es decir, en el segundo semestre del año 2015. Una de ellas atiende al interés que suscita la clarificación de ciertos aspectos relativos a la actuación de los Servicios de Prevención en orden a la reafirmación del principio de unidad de mercado (introducida por vía de la publicación del [RD 899/2015, de 9 de octubre](#), por el que se modifica el [RD 39/1997](#) que aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención)<sup>2</sup>, y la otra atañe a la trascendencia de la creación de una Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laborales dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

<sup>1</sup> El acervo de literatura jurídica, según transcurre el año de la conmemoración de la Ley, es copioso. Baste como muestra del tributo doctrinal rendido a esta norma citar a MERCADER UGUINA, J. R. (2015): «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, veinte años después», *Revista de Información Laboral*, núm. 8/2015.

<sup>2</sup> BOE núm. 243, sábado 10 de octubre de 2015.

(merced a la flamante [Ley 23/2015, de 21 de julio](#), Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social)<sup>3</sup>.

Ambas modificaciones legislativas realizan un tratamiento de cuestiones bien diferentes que incumben, de un lado, a una figura emblemática en el modelo español de organización de la prevención de riesgos laborales como es el Servicio de Prevención ajeno<sup>4</sup> (arts. 16 y ss. [RD 39/1997](#)), y de otro, a la ordenación de tan importante organismo como es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Aun así, las dos normas poseen cierto grado de conexión y paralelismo. Sin lugar a dudas, una y otra mejoran la ordenación de materias relevantes del campo de la seguridad y salud laborales que estaban necesitadas de clarificación y de grado de especialización, respectivamente. Pero es que además con ellas se intenta contribuir a reducir polémicas sobre la fragmentación territorial (donde subyace a su vez el debate de las competencias estatales en materia de legislación laboral) y a defender el vapuleado principio de libre circulación y establecimiento de personas y bienes en el conjunto del espacio español, afianzando la concepción del mercado único y, en particular, la manifestación del principio de eficacia en todo el territorio nacional (proclamado con rotundidad en el capítulo V [Ley 20/2013, de 9 de diciembre](#), de garantía de la unidad de mercado).

## 2. NOVEDADES EN CUANTO A LA ACREDITACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN

### 2.1. BREVE HISTORIA DE LAS REFORMAS DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE 1997

El [Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre](#), aquí analizado, modifica el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales aprobado en su momento por el [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#) (RSP). No es esta la primera reforma que sufre tan importante reglamento, que en su día y tras algo más de un año de vida de la vigente LPRL vino a desarrollarla por vía reglamentaria [*ex art. 6.1 e) LPRL*] en aspectos tan significativos como son las modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, así como las capaci-

<sup>3</sup> BOE núm. 174, sábado 22 de julio de 2015.

<sup>4</sup> Se trata, según perfila la normativa española respecto del modelo europeo y las posibilidades de organización que abre la [Directiva 1989/391/CEE](#), de «entidades especializadas» externas en materia preventiva a las que habrá de recurrir el empresario cuando la función preventiva no pueda ser cubierta personalmente por él mismo o mediante la simple designación de uno o más trabajadores dedicados a ella, o cuando no proceda (o no se haya optado por él) un Servicio de Prevención propio. Según explican MONTROYA MELGAR, A.; ALZAGA RUIZ, I. y PIZÁ GRANADOS, J.: *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2004, págs. 135-136.

dades y aptitudes que han de reunir dichos servicios y los trabajadores designados para desarrollar la actividad preventiva.

Ya con anterioridad el Reglamento de 1997 fue transformado en dos ocasiones, en los años 2006 y en 2010, mediante sendos reales decretos. En primer lugar, por el [Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo](#), por el que se modifican el [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el [Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre](#), por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción. Y en segundo lugar, por el [Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo](#), por el que se modifican el [Real Decreto 39/1997, de 17 de enero](#), por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; el [Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto](#), por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el [Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre](#), por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción.

Tanto una como otra reforma fueron de más calado que la realizada ahora mediante el [Real Decreto 899/2015](#) en el sentido de que afectaron a un mayor número de preceptos e introdujeron cambios en varios y distintos aspectos relevantes del reglamento. Así, por ejemplo, el [Real Decreto 337/2010](#) modificó al menos 18 artículos<sup>5</sup>, de los cuales 7 van a ser de nuevo retocados en 2015<sup>6</sup> a fin de clarificar y precisar cuestiones sobre la acreditación de los Servicios de Prevención ante la autoridad laboral, añadiéndose también con la nueva norma una disposición transitoria alusiva a los procedimientos en tramitación y 4 disposiciones finales sobre título competencial, desarrollo reglamentario, ventanilla única y entrada en vigor respectivamente (fecha de la vigencia para el día siguiente de la publicación en el BOE).

Lo cierto es que con el texto ahora vigente del reglamento no se ha transformado de manera sustancial la concepción y funcionamiento de los servicios de prevención ajenos, es decir, nuestro modelo sigue mostrando una especial preferencia por la organización de la actividad preventiva externa<sup>7</sup>, aunque en los últimos tiempos, para respetar más fielmente el carácter subsidiario de la intervención de recursos ajenos que dispone la [Directiva Marco](#)<sup>8</sup> y en línea con los plantea-

<sup>5</sup> En particular, los artículos 2, 11, 15, 17 a 21, 23 a 30, 33 y 37 del [Real Decreto 39/1997](#).

<sup>6</sup> Concretamente, los artículos 11, 18, 23, 25, 26, 27 y 28 del [Real Decreto 39/1997](#), pertenecientes al capítulo III sobre «Organización de recursos para las actividades preventivas» y al capítulo IV titulado «Acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas».

<sup>7</sup> Incluso a juicio de IGARTUA MIRÓ una «excesiva permisividad». IGARTUA MIRÓ, M.<sup>a</sup> T.: *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid: Tecnos, 2015, pág. 296.

<sup>8</sup> Consultar las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de [15 de noviembre de 2001 \(asunto C-49/00\)](#) y de [22 de mayo de 2003 \(asunto C-441/01\)](#), en las cuales se falla en el sentido de esclarecer el carácter suplementario de acudir a competencias ajenas a la empresa, ya que debe entenderse que la obligación principal es la de designar a uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad de prevención y que, por tanto, solo entra en juego la

mientos de la [Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo \(2007-2012\)](#), que fomenta un mayor uso de los recursos propios de la empresa en aras de la efectividad organizativa de la prevención, se propugna la importancia de la modalidad de la asunción personal por el empresario, la designación de trabajadores o la constitución de un servicio de prevención propio. En definitiva, se apuesta en mayor medida por la llevanza *ad intra* de la actividad preventiva y menos por la externalización y descentralización de la misma.

En todo caso, en defensa de nuestros servicios de prevención ajenos es de justicia admitir que el hecho de que la normativa española favorezca el concierto con ellos (en ocasiones como complementario y en otras como sustitutivo de la organización propia, según se puede interpretar del tenor del art. 16 [RSP](#)<sup>9</sup>, admitiendo la libre opción en muchos casos) se ha traducido, al paso de los años, en la consolidación de una amplia red de entidades especializadas que, en líneas generales, actúan con gran profesionalidad, alta cualificación y elevada calidad, realizando una labor imprescindible para numerosos pequeños y medianos empresarios, gracias entre otras cosas a que han conformado un activo y colaborativo tejido asociativo, tanto a nivel regional como nacional (ASPAs y ANEPAs)<sup>10</sup>, haciéndose oír ante las Administraciones competentes en materia de seguridad y salud laborales y en foros de expertos. En esa nutrida red se integran entidades de larga trayectoria como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (hoy Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social) que pueden actuar como Servicios de Prevención ajenos, siempre bajo los parámetros establecidos tras la publicación del [Real Decreto 688/2005](#)<sup>11</sup> que modificaba el artículo 22 del [RSP](#).

---

opción de externalización cuando aquella no sea posible porque las competencias en la empresa sean insuficientes. Obviamente estos pronunciamientos del TJUE obedecen al hecho de que en algunos estados miembros de la Unión Europea, como es el caso del Reino de los Países Bajos, la transposición de la [Directiva Marco](#) no ha sido todo lo pulcra que cabría esperar y ha generado algunos defectos interpretativos en cuanto a la subsidiariedad de la intervención de las entidades especializadas ajenas, rompiendo con el «modelo predeterminado como primario en Derecho comunitario» que da preferencia a la modalidad organizativa interna frente a la externa. Consultar LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.<sup>a</sup> P.: «La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como Servicios de Prevención Ajenos: El Real Decreto 688/2005», *Revista de Información Laboral, Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 33/2005, pág. 1.

- <sup>9</sup> Aunque a juicio de algunos autores el planteamiento de la norma es algo confuso en lo que respecta a este extremo relativo a cuándo es factible la opción por el Servicio de Prevención ajeno. Por todos, MATEOS BEATO, A.: *Diccionario de Seguridad y Salud Laboral: Conceptos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid: Lex Nova, 2001, pág. 1.078.
- <sup>10</sup> ASPA son las siglas de la Asociación de Servicios de Prevención Ajenos y ANEPA las de la Asociación Nacional de Entidades Preventivas Acreditadas.
- <sup>11</sup> [Real Decreto 688/2005, de 10 de junio](#), por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicio de Prevención Ajeno (BOE núm. 139, de 11 de junio de 2005). Para un examen exhaustivo de esta cuestión se puede consultar, *op. cit.* LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.<sup>a</sup> P.

## 2.2. EL SENTIDO DE LA ÚLTIMA MODIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN: CLARIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN DE LA ACREDITACIÓN EN ARAS DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO

Si bien con el reciente [Real Decreto 899/2015](#) el legislador aprovecha para retocar el artículo 11 del Reglamento, dulcificando el rigor del precepto al ampliar los supuestos de asunción personal de la actividad preventiva por parte del empresario a quienes disponiendo «de un único centro de trabajo» ocupen «hasta veinticinco trabajadores»<sup>12</sup>, lo cierto es que la principal transformación respecto de la regulación anterior se plantea en cuanto a la acreditación de los servicios de prevención por la autoridad laboral.

En efecto, la particular actualización del contenido del citado artículo 11 del [RSP](#) era obligada debido a que en 2013 se produjeron modificaciones legislativas que le alcanzaban de lleno: el deseo decidido de los poderes públicos por ayudar durante la crisis a los emprendedores, entre otras fórmulas, simplificando cargas administrativas quedaba plasmado en la publicación de la [Ley 14/2013](#), de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, que, a su vez, modifica el artículo 30.5 de la [LPRL](#), en el sentido antes referido de hacer menos gravosa la llevanza de la actividad preventiva a aquellos que apuestan por el emprendimiento (art. 39 [Ley 14/2013](#)).

Como bien queda explicado en las líneas introductorias del nuevo real decreto, los objetivos del mismo en cuanto a los Servicios de Prevención (y una vez mencionada la necesaria actualización del art. 11) son al menos seis, según se expondrá a continuación. Bien es verdad que sobre todos ellos se impone el interés por clarificar los requisitos exigidos a los Servicios de Prevención para acreditarse como tales ante la autoridad laboral. De este modo, se pretende desterrar la mala praxis autonómica detectada en la actualidad a la hora de interpretar la normativa vigente que ha llevado a producir vicios en la petición adicional de obligaciones, contribuyendo a la generación de verdaderas «nuevas autorizaciones» en ciertas comunidades autónomas. En definitiva, la nueva norma pretende acabar con tales distorsiones que son de todo punto incompatibles con el espíritu de la propia [LPRL](#) y, además, con la ley de garantía de mercado.

Para alcanzar este loable propósito general el [Real Decreto 899/2015](#) persigue específicamente lo siguiente:

1. Aclarar que existe una acreditación única en las cuatro disciplinas (Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología Aplicada) a través de la modificación del tenor literal del artículo 18.2 a) que

<sup>12</sup> Señalar que, en la línea de lo que mantiene IGARTUA MIRÓ, esta nueva medida sirve de «acicate para una mayor utilización de recursos propios» ya que representa «una progresiva "aligeración" de los requisitos en cuanto al número de trabajadores para la asunción personal», *op. cit.*, pág. 298.



ahora prescinde de la expresión «contar con la acreditación de la autoridad laboral competente en las especialidades o disciplinas preventivas de...» para sustituirla por la más esclarecedora «contar con las especialidades o disciplinas preventivas de...», evitando así la confusión sobre la existencia de acreditaciones por cada disciplina. No cabe entonces la acreditación parcial o por especialidades y por tanto la acreditación se otorga una sola vez, debiendo contar con las cuatro especialidades todos aquellos servicios de prevención ajenos que aspiren a actuar legalmente. Y para ser consecuentes con esta rotunda proclamación de la acreditación única se modifica también el artículo 27.7 del **RSP**, que establece los supuestos de revocación de la misma, y el artículo 26. 3 del **RSP**, que regula el mantenimiento de los requisitos de funcionamiento, en el sentido de prescindir de cualquier alusión a una «suspensión total o parcial de la acreditación», refiriéndose ahora la normativa a «suspensión de la acreditación» sin más opciones, con la finalidad de no sembrar duda sobre la existencia de una posible acreditación única y general para todo el territorio nacional.

2. Puntualizar con mayor precisión que los recursos materiales y humanos con los que debe contar el Servicio de Prevención ajeno van ligados a su actividad, considerando esta de manera global en todo el territorio nacional. Con esta finalidad se modifican algunos de los extremos que deben constar en la solicitud de acreditación ante la autoridad laboral (sabiendo que la autoridad competente es la del lugar en donde radiquen las instalaciones principales del Servicio de Prevención ajeno) y que quedan recogidos en el artículo 23 del **RSP**, letras a) a la g). Resumidamente, se puede decir que los cambios en los datos que deben figurar en la solicitud atañen sobre todo al objetivo descrito<sup>13</sup> y se concretan de la siguiente manera: ahora tan solo se debe hacer una descripción de la actividad preventiva a desarrollar, sin especificar los tipos de actividad con capacidad para desarrollar como se pedía con anterioridad [art. 23 b)]; no se debe hacer referencia al ámbito territorial en el que se pretende ejercer la actividad sino únicamente comunicar la previsión del sector o sectores en los que se desea actuar [art. 23 c)]; tampoco, respecto de la obligada previsión de dotación de personal, debe especificarse ámbito territorial alguno de la prestación de servicios de los profesionales empleados por el Servicio de Prevención ajeno [art. 23 d)].

<sup>13</sup> Sin embargo, hay que señalar que también las letras e) y g) del artículo 23 del **RSP** se han visto alteradas. No obstante, el fin último de tales cambios tiene que ver con exigir mayores garantías financieras y de otra índole a las entidades especializadas externas en su actuación antes que con el objetivo descrito en este punto 2. Es por tal razón que tras la reforma se exige a los Servicios de Prevención identificar las instalaciones, medios instrumentales y su ubicación, incluso aunque no sean de su propiedad, y en cuanto a la garantía financiera preceptiva se amplía el compromiso de póliza de seguro a 1.841.000 euros, en lugar de la antigua cuantía de 1.750.000 euros.

3. Abreviar y reducir los requisitos para acreditarse como Servicio de Prevención ajeno, así como simplificar el procedimiento mismo de acreditación. Punto este que el real decreto afronta mediante la introducción de varios cambios a la hora de redactar los términos del artículo 23 del [RSP](#), relativo a la solicitud de acreditación, y del artículo 25 del [RSP](#), que establece el procedimiento a seguir para obtener la acreditación. En cuanto a la solicitud de acreditación (art. 23 [RSP](#)), cabe afirmar que los requisitos se han visto suavizados solo ligeramente, es decir, no existe una enorme diferencia respecto de la regulación anterior ya que a nuestro juicio las modificaciones van encaminadas más a clarificar que la actividad de las entidades especializadas debe contemplarse globalmente y respecto del territorio nacional, antes que a reducir verdaderamente exigencias formales y de trámite que faciliten la preparación de la solicitud misma. Por lo que respecta al procedimiento (art. 25 [RSP](#)), son diversos los cambios implantados para hacerlo más efectivo y evitar indeseadas distorsiones de las comunidades autónomas; de un lado, se elimina la posibilidad de que la autoridad laboral competente para acreditar solicite informes a la ITSS (y de sus órganos técnicos en materia preventiva) que considere necesarios acerca de otros aspectos de la solicitud del Servicio de Prevención que no estén recogidos en el artículo 31.5 de la [LPRL](#) (es decir, cumplidos los requisitos establecidos en el reglamento y con la aprobación de la autoridad sanitaria no es posible que las autoridades laborales afectadas objeten nada más para cursar la petición de acreditación); de otro lado, se afianza el modelo de acreditación basado en la existencia de una única autoridad laboral competente (*ex art. 24 [RSP](#)*) que, coordinada con otras autoridades laborales autonómicas en las que se ubiquen las instalaciones identificadas por la entidad especializada solicitante (y con las respectivas autoridades sanitarias), resuelva en el sentido de acreditar o denegar la petición (en consecuencia, las autoridades laborales afectadas no pueden manifestarse sobre la procedencia o improcedencia de la acreditación ya que esta cuestión pende en exclusiva de la autoridad laboral competente –merced a la modificación del art. 25.3 *in fine*–).
4. Asegurar que todas las autoridades laborales, y no solo la que acredita, conozcan los cambios producidos en los datos de los servicios de prevención ajenos, haciéndose eco de lo establecido con carácter general en el artículo 22 de la [Ley 20/2013](#), de garantía de la unidad de mercado, en lo relativo a la integración de la información obrante en los registros sectoriales a través de la ventanilla única y, en particular, para garantizar la interoperabilidad de los distintos sistemas que dependen del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, de acuerdo con el Esquema Nacional de Interoperabilidad (*ex disp. final tercera [RD 899/2015](#)*).
5. Favorecer el intercambio ágil de datos entre Administraciones públicas (y en el supuesto que nos ocupa, principalmente los que obran en los registros habilitados para la inscripción de los Servicios de Prevención ajenos) mediante la ya establecida base de datos informatizada SERPA que constituye desde hace apenas cinco

años una eficaz herramienta telemática propia del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (gestionada por la Dirección General de Empleo). Por esta razón, el artículo 28 del [RSP](#), sobre el Registro competente donde deben figurar las entidades especializadas, incorpora en los apartados 3 y 4 una nueva redacción que alude de manera directa a la citada plataforma informática y a su correcta utilización por parte de los órganos competentes de las comunidades autónomas (o de la Administración General del Estado, en el caso de Ceuta y Melilla) responsables de los susodichos registros para permitir un ejercicio adecuado de sus funciones. En este sentido, se concreta específicamente la obligación de remitir en el plazo de ocho días hábiles la copia de todo asiento practicado en los respectivos registros.

La integración de la información y su pronto intercambio mediante procesos telemáticos son pues dos objetivos a cubrir por la nueva regulación, así como dos propósitos conectados entre sí ya que el desarrollo y despliegue de ambos van de la mano.

6. Eliminar el procedimiento administrativo de revocación parcial puesto que las referencias al ámbito territorial de actuación de los Servicios de Prevención ajenos y la cuantificación de sus recursos (personales y materiales) impide un enfoque global que tome España como unidad de mercado. Así entendido, la anulación de la acreditación solo es posible cuando la insuficiencia de recursos se determine en cuanto al total de la geografía española. Tal cuestión se traduce en la reformulación del artículo 26 (donde se suprime toda alusión al supuesto de revocación parcial del apartado 3)<sup>14</sup> y la nueva redacción dada al apartado 7 del artículo 27 del [RSP](#).

La norma reglamentaria examinada, al justificar el título competencial para dictar el real decreto en cuestión, remata (en su disp. final primera) el tema de la exclusividad estatal en materia de legislación laboral: se entiende que la determinación de los requisitos de acreditación de los Servicios de Prevención es competencia exclusiva del Estado que no atribuye capacidad alguna a las comunidades autónomas para establecer exigencias añadidas que redunden en una auténtica parcelación territorial totalmente contraria a la unidad de mercado. En consecuencia, con la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención llevada a cabo por el [Real Decreto 899/2015](#) se pretende hacer una serie de puntualizaciones y clarificaciones que destierren una realidad autonómica que traiciona el sentido último de la normativa en cuanto a la acreditación de los Servicios de Prevención y a la competencia para establecer sus requisitos. Efectivamente, amparadas en una laxa interpretación legal, algunas comunidades autónomas utilizan en la práctica diaria subterfugios que, a la postre, conllevan verdaderos excesos competenciales y una atribución de funciones legislativas a su favor.

<sup>14</sup> Además, el Gobierno aprovecha para establecer en el apartado 1 *in fine* del artículo 26 del [RSP](#) la obligación de las entidades especializadas de comunicar en el correspondiente registro cualquier variación que pudiera afectar a los requisitos de funcionamiento en el plazo improrrogable de 10 días.

### 3. NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 23/2015, ORDENADORA DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: LA CREACIÓN DE UN CUERPO DE SUBINSPECTORES LABORALES ESPECIALIZADOS EN SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Dieciocho años separan la promulgación de la [Ley 42/1997](#), de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, vigente hasta hace apenas unos meses, y la publicación de la flamante [Ley 23/2015, de 21 de julio](#), Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social<sup>15</sup> (identificada bajo las abreviaturas LITSS) que ha venido a actualizar el marco regulador de una institución centenaria<sup>16</sup> y «firmemente asentada en nuestro país»<sup>17</sup> para adaptarlo a los nuevos elementos configuradores de su actuación en el cambiante y complejo mundo de las relaciones laborales, así como a los importantes cambios normativos habidos en la parcela social del Ordenamiento jurídico<sup>18</sup>. No siendo esta la primera ni la única reforma padecida por la ITSS en su larga trayectoria evolutiva, sí es cierto que se trata de una normativa reseñable desde distintos puntos de vista<sup>19</sup> (por ejemplo, la introducción de unos principios ordenadores del Sistema de los que carecía la regulación anterior –art. 2 LITSS– o la nueva organización de la Inspección) y, en particular, dado el enfoque del presente estudio, por suponer la creación *ex novo* (art. 3 LITSS), dentro del ahora denominado Cuerpo de Subinspectores Laborales, de una Escala especializada en Seguridad y Salud Laboral (que nace junto a la Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social ya existente y que ahora se mantiene).

<sup>15</sup> BOE núm. 174, de 22 de julio de 2015.

<sup>16</sup> Conviene recordar que la ITSS surge mediante Reglamento de 1 de marzo de 1906 y que tanto la creación como la actuación fiscalizadora de este instituto han dejado una huella indeleble en la conformación del Derecho laboral español, particularmente en la primera etapa de su formación que llega hasta el año 1917, según recoge la doctrina iuslaboralista. *Vid.* ALONSO OLEA, M. (2002): *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.ª ed., Madrid: Civitas.

<sup>17</sup> Tal como expresa el Preámbulo de la reciente [Ley 23/2015](#).

<sup>18</sup> Un estudio comparativo suficientemente exhaustivo entre una y otra Ley se puede encontrar en MARTÍNEZ-BOTELLO, P.: «Análisis sistemático de la nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Revista de Información Laboral*, núm.10/2015.

<sup>19</sup> Destacar que esta ley nace con el beneplácito del Consejo Económico y Social ya que en el dictamen que expidió este órgano para informar sobre el Anteproyecto realizó una valoración global favorable, a pesar de que en el mismo se apuntan aspectos a clarificar y mejorar. A estos efectos, consultar el [Dictamen 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#), sesión ordinaria del Pleno del 25 de marzo de 2015, [www.ces.es/web/guest/dictamenes](http://www.ces.es/web/guest/dictamenes) [fecha de consulta 14 de diciembre de 2015].

### 3.1. PERSONAL FUNCIONARIO DEL CUERPO DE SUBINSPECTORES: NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

Como bien establece el artículo 1 de la [LITSS](#) al definir el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, este se constituye por el «conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales... que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada» por la ley este organismo. Ante todo, el personal con funciones inspectoras integrado en la ITSS caracteriza a esta institución y la identifica plenamente (como viene siendo tradición), quedando ocupados tales puestos por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, tanto del Cuerpo de Inspectores como del Cuerpo de Subinspectores (estos últimos apoyan, colaboran y gestionan en el desarrollo de la labor inspectora), si bien se contará además con recursos humanos de carácter técnico y de apoyo administrativo para asegurar el correcto ejercicio de los cometidos de la Inspección (arts. 3 y 7 [LITSS](#)). Ya en su momento y de manera coherente, la LPRL encomendaba a la ITSS la competencia general de «vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales» (art. 9 [LPRL](#)) y, por tanto, la función inspectora realizada por inspectores y subinspectores, sin estar exenta de complejidad y dificultades, es pertinente y necesaria para dar cumplimiento a todas las funciones que se le encomiendan a la institución en este ámbito<sup>20</sup>.

La necesidad de una mayor especialización de los funcionarios al servicio de la ITSS ya había sido planteada reiteradamente y puesta de manifiesto por los distintos colectivos profesionales conectados directamente con la labor de esta insigne institución, sobre todo en lo que respecta a un ámbito como el de la seguridad y salud laboral que ha venido ganando terreno a otras áreas más tradicionales de actuación de la Inspección<sup>21</sup>, siendo elogiable que el nuevo marco legal se haga eco de tal carencia dotando un cuerpo especializado en la subinspección, como se explicará a continuación. En esta línea, por tanto, las mejoras planteadas por la nueva [Ley 23/2015](#) no han sorprendido ni a técnicos ni a doctos en la materia<sup>22</sup>. Estas novedades se

<sup>20</sup> Para un examen detallado del papel de la ITSS en materia de seguridad y salud consultar MATEOS BEATO, A., *op. cit.* págs. 705-726 y LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J.: *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2008, págs. 309-318.

<sup>21</sup> No en vano el organigrama de los servicios centrales y periféricos de la ITSS contempla cuatro subdirecciones generales, una de las cuales incluye la materia de prevención de riesgos laborales (junto a otras temáticas como son relaciones de trabajo y medidas de igualdad) y en las respectivas direcciones territoriales las unidades de la Inspección de Trabajo dedicadas *ex profeso* a la seguridad y salud laboral están constituidas y han ido ganando en volumen de trabajo paulatinamente. Aunque como se verá con posterioridad la [LITSS](#) crea el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, este posee una estructura central y territorial que respeta la existencia de las direcciones territoriales de cada comunidad autónoma y las unidades especializadas.

<sup>22</sup> En lo esencial la nueva [LITSS](#) «procede a la reorganización del sistema de la ITSS, dotándola de una estructura que posibilite una mayor agilidad en su actuación y de unos recursos personales, más especializados, en coherencia con

plasman sobre todo en los artículos 2, 3 y 14 de la reciente norma, pudiendo quedar resumidas en las siguientes consideraciones:

- a) El régimen jurídico específico de los funcionarios de la ITSS queda establecido en el artículo 2 e), g) y h), y en los artículos 3 a 7 de la nueva ley, completando de este modo el régimen general de los funcionarios ya dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público (recientemente sancionado por el [RDLeg. 5/2015](#) que aprueba el texto refundido del EBEP)<sup>23</sup>. Los preceptos mencionados recogen además la caracterización como «Cuerpo Nacional» al Cuerpo de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y al Cuerpo de los Subinspectores Laborales, a los que reserva la función inspectora en el orden social. De otro lado, la [LITSS](#) establece que el acceso a dichos cuerpos se realizará mediante convocatoria única y procesos selectivos unitarios de carácter estatal, siendo posible en la provisión de puestos de trabajo la movilidad entre Administraciones públicas, para lo cual se articulan algunos mecanismos de participación de las comunidades autónomas en las cuestiones relativas al régimen de personal.
- b) La intensificación de la especialización de los funcionarios con labores inspectoras queda configurada en la [LITSS](#) (art. 3) mediante la creación de manera novedosa de dos escalas dentro del denominado Cuerpo de Subinspectores Laborales (antes denominado Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social): una, la Escala de Subinspectores Laborales de Empleo y Seguridad Social (heredera de las funciones específicas que poseían en este campo los antiguos subinspectores)<sup>24</sup> y, otra, la Escala de Subinspectores Laborales de Seguridad y Salud Laboral (con asignación de funciones en esta área), cuyas facultades se describen en el artículo 14.3 de la [LITSS](#). Con esta medida se posibilita una actuación inspectora más amplia y acentuada en esta significativa parcela sociolaboral<sup>25</sup>.

---

las exigencias que imponen las nuevas formas de organización empresarial, de producción y de articulación de los servicios», según mantiene J. A. PANIZO ROBLES en su artículo «[Una nueva configuración del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social \(Un breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social\)](#)», [www.laboral-social.com](#), julio 2015, pág. 2.

<sup>23</sup> El personal funcionario de la ITSS queda comprendido dentro del ámbito de aplicación del [Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre](#), que aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, según dispone su artículo 2.1 (BOE núm. 261, de 30 de octubre de 2015). Este texto normativo incluye todas las mejoras que se han ido aprobando con posterioridad a la promulgación de la [Ley 7/2007, de 12 de abril](#), del Estatuto Básico del Empleado Público –EBEP– (BOE núm. 89, de 13 de abril de 2007). La [LITSS](#), publicada en julio de 2015, no recoge lógicamente la referencia a este nuevo EBEP dictado en octubre del mismo año.

<sup>24</sup> La disposición adicional quinta de la [LITSS](#) prevé específicamente que los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social quedarán integrados, a partir de la entrada en vigor de la ley, en el Cuerpo de Subinspectores Laborales, dentro de la Escala de Empleo y Seguridad Social, con los cometidos y atribuciones reconocidos en la nueva normativa y con todos los derechos adquiridos en su cuerpo de procedencia.

<sup>25</sup> PANIZO ROBLES, J. A., *op. cit.*, pág. 6.

- c) A resultas de lo expuesto, las funciones relativas a la comprobación de las condiciones materiales de trabajo u otras similares en materia preventiva, que actualmente desarrollan los inspectores, pasan a ser también desempeñadas por los subinspectores bajo la coordinación y dirección de un inspector, tal como sucede en materia de Empleo y Seguridad Social. El artículo 14 de la **LITSS** concreta las funciones inspectoras y competencias atribuidas a los subinspectores laborales, separadas según la escala a la que pertenezcan. Como era previsible, a los subinspectores especializados en seguridad y salud laboral se les reservan actuaciones en materia prevencionista, ya sean de control, vigilancia, información, asesoramiento o elaboración de programas de actuación<sup>26</sup>. Conviene conectar la cuestión de las funciones arrojadas a estos funcionarios con la formación que se les va a exigir de futuro a quienes quieran acceder a este cuerpo ya que la nueva ley establece, con un criterio reductivo criticable, que será necesario disponer de título universitario oficial de graduado adscrito a la rama del conocimiento de ciencias, ciencias de la salud o ingeniería y arquitectura, decantándose así la normativa actual por un ingreso que queda restringido a ciertos técnicos en estas áreas y reservando a los juristas y especialistas de las ramas sociales con título universitario tan solo el acceso a la Escala de Empleo y Seguridad Social<sup>27</sup> (*ex disp. adic. 5.ª, apartado 3*)<sup>28</sup>. Parece censurable limitar el ingreso en esta inaugurada subinspección especializada tasando en exceso la formación reglada necesaria.

<sup>26</sup> El tenor literal del artículo 14.3 de la **LITSS** concreta las siguientes funciones: «a) La comprobación del cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo. b) La vigilancia del cumplimiento de la normativa jurídico-técnica con incidencia en materia de prevención de riesgos laborales. c) Programas de actuación preventiva de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social derivados del análisis de la siniestralidad laboral. d) La información y asesoramiento a empresarios y trabajadores, con ocasión del ejercicio de su función inspectora, sobre la forma más efectiva de cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales. e) Cuantas otras funciones de análoga naturaleza les fuesen encomendadas por los responsables de la unidad, grupo o equipo a la que estén adscritos para el desarrollo de los cometidos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el marco de sus competencias».

A este respecto el Consejo Económico y Social en su Dictamen sobre el Anteproyecto de la **LITSS** considera que la delimitación de las funciones de los subinspectores laborales que realiza este precepto es imprecisa por referencia a las condiciones materiales de trabajo, «ya que una interpretación rígida de las mismas podría dejar fuera materias que forman parte de la prevención de riesgos laborales» (*Dictamen 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, pág. 16).

<sup>27</sup> Disposición adicional quinta, 3 de la **LITSS**: «Para el ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales será necesario disponer de título universitario oficial de Graduado adscrito a la rama de conocimiento de ciencias sociales y jurídicas». Tal vez no hubiera sido descabellado permitir que estos mismos egresados universitarios hubiesen podido acceder a la Escala de Seguridad y Salud Laboral, sin embargo ha primado una regla bastante restrictiva. Como bien señala el Consejo Económico y Social en el Dictamen ya aludido «en relación con la titulación exigida a la escala de Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo, circunscrita a determinadas ramas de conocimiento, en opinión del CES, esta puede resultar excesivamente limitativa del acceso a la misma» (*Dictamen*, pág. 18).

<sup>28</sup> Por adaptación de los estudios al nuevo Espacio Europeo de Educación Superior.

- d) En última instancia, hay que destacar que la **LITSS** desea subrayar expresamente que el Sistema de Inspección posee funciones en todo el territorio nacional. Cuestión esta de importancia capital ya que, de un lado, con ello se da cumplimiento en el plano internacional a las previsiones contenidas en los Convenios de la OIT<sup>29</sup> que se pronuncian sobre el tema, y, de otro lado, en el plano interno se es coherente con los mandatos constitucionales, el respeto a los correspondientes Estatutos de Autonomía y la configuración dada a la institución inspectora. En definitiva, se trata de afianzar con carácter general el principio de unidad de mercado y, en particular, respecto del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, consagrar el principio de cooperación (entre el Estado y las comunidades autónomas) y el principio de unidad de criterio técnico interpretativo, que ha de orientar la actuación del mismo<sup>30</sup> (distinguiendo y manteniendo las diferencias entre la exclusividad legislativa del Estado en materia laboral y de seguridad social y las competencias de ejecución de la misma que poseen las comunidades autónomas).

Concluyendo, modernizar las Administraciones públicas, como pretende el legislador con esta iniciativa normativa y otras dictadas en los últimos años (según objetivo declarado en el propio Preámbulo de la **LITSS**), supone entre otras cosas otorgar a la ITSS mayor potencialidad de medios personales especializados en un ámbito como la prevención de riesgos laborales que viene demandando desde hace tiempo atención por la envergadura y complejidad que ha adquirido en el tejido empresarial y también por la elevada demanda de los ciudadanos en cuanto al ejercicio del derecho a la vida, a la integridad física y moral y a la salud en el trabajo.

### 3.2. UNIDAD DEL SISTEMA Y COORDINACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CARÁCTER ÚNICO Y NACIONAL DE LOS CUERPOS DE INSPECCIÓN MÁS DEPENDENCIA FUNCIONAL

En el apartado anterior se ha hecho hincapié sobre todo en las novedades planteadas por la **LITSS** desde el punto de vista de la seguridad y salud laborales, teniendo en cuenta que, como se ha anunciado, desde un principio esta ley realiza una reforma profunda y de gran alcance en

<sup>29</sup> En particular el **Convenio n.º 187** sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006, ratificado por España el 5 de mayo de 2009 (BOE núm. 187, de 4 de agosto de 2009)

<sup>30</sup> Principio que recoge y enuncia el Preámbulo de la **LITSS** del siguiente modo: «Dado que la legislación cuya aplicación y vigilancia están encomendada a la Inspección es la misma en todo el territorio nacional, también deben ser los mismos los criterios técnicos e instrucciones dictados para garantizar esa homogeneidad normativa, de manera que no se introduzcan por esta vía diferencias territoriales, ello sin perjuicio de la dependencia funcional de la Inspección de las Comunidades Autónomas, lo que no resulta afectado por esta previsión, ya que se limita a la identidad en la normativa y no se extiende a la ejecución de la misma».



otros aspectos importantes como por ejemplo la organización de la ITSS, tanto en su estructura estatal como regional, y los instrumentos de cooperación a desarrollar entre el Estado y las comunidades autónomas. La combinación de unas y otras modificaciones junto con la paulatina transferencia de competencias en materia inspectora hacia las autonomías ha generado en ocasiones controversias a la hora de concretar y materializar los mecanismos legales mediante los que llevar a cabo tales previsiones.

De hecho, algunas llamativas reivindicaciones y medidas autonómicas (encabezadas por iniciativas catalanas) venían proponiendo desde hace unos años, a veces subrepticamente antes que de manera abierta, el establecimiento de un Cuerpo de Subinspectores Laborales con habilitación regional, desprendidos del sistema estatal. Cierto es que, en cuanto que buena parte de la ejecución de la legislación sociolaboral es competencia de las Administraciones autonómicas y en consideración también a que, respecto de Cataluña<sup>31</sup> y el País Vasco<sup>32</sup>, se había producido el traspaso de la función inspectora, se hacía imprescindible establecer con el nuevo marco legal una más eficaz coordinación entre las diferentes Administraciones de las comunidades autónomas que, a su vez, aclarase la estructura orgánica y funcional de la ITSS, zanjando ciertas expectativas autonómicas un tanto abusivas que podrían abrir una brecha territorial en la labor controladora y fiscalizadora de inspectores y subinspectores. De hecho, el principio de cooperación y participación de las Administraciones públicas (Administración General del Estado, de un lado, y Administraciones de las comunidades autónomas, de otro) debe presidir la actuación de la ITSS de cara a garantizar el ejercicio y la eficacia del servicio público que presta (art. 25 LITSS).

Dos son los órganos que fueron creados en su día para abundar en la tarea de coordinación de las funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora a ciertas comunidades autónomas: el Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña (nacido en 2010) y el Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (constituido en 2012). Las comunidades autónomas con funciones y servicios transferidos (es decir, de momento Cataluña y País Vasco) participarán en el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (de nueva creación y regulado en los arts. 27 a 32 LITSS)<sup>33</sup>, y la coordinación de

<sup>31</sup> [Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero](#) (BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2010), sobre traspaso de funciones y servicios a la Generalitat de Cataluña en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que recoge el acuerdo de la Comisión Mixta prevista en la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>32</sup> [Real Decreto 895/2011, de 24 de junio](#) (BOE núm. 155, de 30 junio de 2011), que recoge el acuerdo del Pleno de la Comisión Mixta celebrado el día 22 de junio de 2011 de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>33</sup> La nueva organización de la ITSS supone la creación de este organismo autónomo con el que se otorga un carácter institucional a los servicios de inspección y se regula un régimen de descentralización, funcional, reforzando la presencia de las comunidades autónomas con la creación del cargo de la Autoridad Autónoma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Este organismo se despliega en la totalidad del territorio español, estructurándose a nivel

sus actuaciones se asienta sobre la base de la concepción única e integral del Sistema, del principio de unidad de función y actuación inspectora de los funcionarios del mismo y del principio de eficacia en la ejecución de la función inspectora (disp. adic. 8.<sup>a</sup> LITSS).

Al igual que en la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención, examinada en la primera parte de este artículo, la nueva [Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#) invoca en su comienzo el tan citado principio de unidad de mercado (que se consolidó gracias a la publicación de la [Ley 20/2013](#), de garantía de la unidad de mercado) con el objetivo de abogar decididamente por la buena coordinación entre Estado y comunidades autónomas en cuanto al control del cumplimiento de la normativa laboral se refiere, evitando «duplicidades, ineficiencias y sobrecostos»<sup>34</sup>. En este sentido, ha de quedar claro que la dependencia funcional de los inspectores y subinspectores a la Administración de las comunidades autónomas no debe suponer nunca una ruptura del principio general citado. Esta clarificadora advertencia y llamada a la unidad no es gratuita puesto que en ciertos momentos, como quedó explicado, se han producido actuaciones autonómicas que algunos colectivos afectados han sentido como auténticas amenazas de división territorial. De hecho, las dos asociaciones profesionales de inspectores de trabajo que existen en nuestro país<sup>35</sup> han manifestado en más de una ocasión su rechazo a la atribución ilegal de competencias estatales por parte de la Generalitat de Cataluña en materia de inspección<sup>36</sup>.

La publicación de la [Ley 11/2010](#), de la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo (que no está en vigor en la actualidad en gran parte de su articulado)<sup>37</sup> levantó en su día un enconado debate en cuanto a la posible «ilegalidad» de la misma por cuanto algunos inspectores de trabajo, y también un sector de doctos en la materia y grupos políticos<sup>38</sup>, consideraban que la norma se

---

central y territorial. Según PANIZO ROBLES «la disposición adicional primera de la LITSS... prevé que la entrada en funcionamiento efectivo del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social tenga lugar en la fecha establecida en sus Estatutos, una vez aprobados y publicados estos, Estatutos que han de aprobarse y publicarse en el plazo de tres meses de la entrada en vigor de la LITSS (es decir, antes del 23 de octubre de 2015, teniendo en cuenta que la entrada en vigor de la citada Ley se produce el día 23 de julio de 2015, conforme prevé la disposición final cuarta de aquella)». A la fecha estas previsiones parecen incumplidas. PANIZO ROBLES, J. A., *op.cit.* pág. 4.

<sup>34</sup> Preámbulo, II.

<sup>35</sup> En alusión a la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo y al Sindicato de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

<sup>36</sup> Las dos asociaciones profesionales de inspectores de trabajo mencionadas enviaron en 2009 un documento al Departament de Governació y a la entonces consejera de Trabajo de la Generalitat de Catalunya, María del Mar Serna, en el que analizaban las espinosas cuestiones que planteó el borrador de la Ley de la Agencia Catalana.

<sup>37</sup> Esta ley quedó derogada parcialmente por la disposición derogatoria del [Decreto-Ley \(de Cataluña\) 5/2013, de 22 de octubre](#), de medida de racionalización y simplificación de la estructura del sector público de la Generalitat de Cataluña (DOGC, de 24 de octubre), a su vez derogado.

<sup>38</sup> El Grupo Mixto y el Grupo Popular del Parlamento catalán presentaron sendas enmiendas a la totalidad en la tramitación de urgencia que se hizo del proyecto de ley de la Agencia Catalana de la Inspección de Trabajo.

arrogaba competencias propias del Estado y que en cierta medida suponía un inicio de la ruptura del Sistema nacional de la ITSS. De manera resumida, el argumento esgrimido por estos funcionarios, que parece seguir vigente hoy en cierta medida, apela a que el Gobierno catalán «aprovecha» la novedad planteada por la moderna LITSS de creación de una Escala de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral para abrir la posibilidad de generar un cuerpo propio de subinspectores especializados de cuño autonómico, con convocatorias y formación regionales, que pudieran incluso no ser funcionarios, sino simplemente empleados públicos, con lo que esto supondría de abaratamiento en costes y facilidades para «controlar» a estos trabajadores que poseen tan delicadas y trascendentales tareas inspectoras. Tal panorama abriría la senda del fraccionamiento, la degradación de la función inspectora, y supondría tanto la ruptura territorial como también funcional, a juicio de unos y otros.

Frente a ello, la LITSS mantiene que los puestos de trabajo de inspector y subinspector (en las dos escalas) se deben definir «de acuerdo con criterios únicos en todo el territorio español» (art. 26) y, como se ha explicado líneas atrás, establece de forma indubitada el carácter funcional de la relación de servicios de ambos, con un ingreso mediante el sistema de oposición (arts. 3 y 5). La dependencia funcional de la Administración, estatal o autonómica, de los funcionarios de los cuerpos de Inspección (art. 4. 3 LITSS) debería ser compatible con la unidad del Sistema y con el carácter único y nacional de dichos cuerpos. Por demás, las comunidades autónomas participarán en cuestiones relativas al ingreso y selección, formación y perfeccionamiento, planificación de efectivos y puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de los cuerpos de Inspección «a través de los mecanismos de cooperación multilateral» fijados en la propia LITSS (art. 4.4), siempre bajo la premisa de la coordinación de las actuaciones establecida concretamente para las comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora que determina el establecimiento de acuerdos bilaterales, así como sobre la base de la «concepción única e integral del Sistema» (disp. adic. 8.ª LITSS).

En cualquier caso, el escenario es complejo y el análisis actual del marco regulador de la ITSS no se puede realizar al modo tradicional ya que desde que comenzase el trasvase competencial en materia inspectora, sobre todo en Cataluña y País Vasco, se ha evolucionado hacia lo que al parecer de algunos autores es una verdadera «coexistencia de dos servicios de Inspección, uno orgánicamente adscrito al Ministerio de Empleo, que lleva a cabo su función sobre materias de competencia constitucionalmente estatal –relacionadas con el régimen económico de la Seguridad Social, ex art. 149.1.17.ª CE– y, el otro, dependiente de la Administración autonómica, cuyo cometido se extiende sobre el resto de materias, incluida la Prevención de Riesgos Laborales»<sup>39</sup>, pese a la «llamada a la concepción única e integral del Sistema» y al principio de unidad de fun-

<sup>39</sup> RODRÍGUEZ GARVAYO, J.: «La Organización Administrativa de la Prevención de Riesgos Laborales», en VV.AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C.; Olarte Encabo, S. y Fernández Avilés, J. A. –coords.–), *Tratado de Prevención de Riesgos Laborales. Teoría y Práctica*, Madrid: Tecnos, 2015, págs. 163-165.

ción que realizan tanto la [LITSS](#) como las normas autonómicas catalanas y vascas citadas líneas atrás. Es un hecho cierto que la conciliación de todas estas cuestiones constituye un reto, que la vuelta a un modelo inspector eficaz, carente de duplicidades y sin disfuncionalidades, se hace harto difícil desde la estructuración territorial actual, y que las complicaciones prácticas surgidas son numerosas ya que hoy día puede darse el caso de que en las comunidades autónomas con funciones transferidas las empresas estén sujetas a actuaciones inspectoras sobre las mismas materias por funcionarios de dos Administraciones diferentes, según apuntan voces autorizadas surgidas del seno mismo de la ITSS<sup>40</sup>.

Por tanto, aun celebrando la creación de la Escala de Subinspectores Laborales especializados en seguridad y salud en el trabajo y las bondades adyacentes que conlleva la promulgación de la [LITSS](#), es necesario ser críticamente constructivos y plantear los desafíos que se abren para la actuación inspectora, en particular en materia de prevención de riesgos laborales.

---

<sup>40</sup> A juicio de RODRÍGUEZ GARVAYO, jefe de la Unidad Especializada de Seguridad y Salud Laboral de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Granada.

---

## Bibliografía

- ALONSO OLEA, M. [2002]: *Introducción al Derecho del Trabajo*, 6.ª ed., Madrid: Civitas.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. ESPAÑA [2015]: *Dictamen 4/2015 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, sesión ordinaria del Pleno del 25 de marzo de 2015, [www.ces.es/web/guest/dictamenes](http://www.ces.es/web/guest/dictamenes) [fecha de consulta 14 de diciembre de 2015].
- IGARTUA MIRÓ, M.ª T. [2015]: *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, Madrid: Tecnos.
- LÓPEZ GANDÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J. [2008]: *Curso de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia: Tirant-Lo Blanch.
- LÓPEZ-ROMERO GONZÁLEZ, M.ª P. [2005]: «La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales como Servicios de Prevención Ajenos: el Real Decreto 688/2005», *Revista de Información Laboral, Legislación y Convenios Colectivos*, núm. 33/2005.
- MARTÍNEZ-BOTELLO, P. [2015]: «Análisis sistemático de la nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *Revista de Información Laboral*, núm. 10/2015.
- MATEOS BEATO, A. [2001]: *Diccionario de Seguridad y Salud Laboral: Conceptos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valladolid: Lex Nova.
- MERCADER UGUINA, J. R. [2015]: «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, veinte años después», *Revista de Información Laboral*, núm. 8/2015.
- MONTOYA MELGAR, A.; ALZAGA RUIZ, I. y PIZÁ GRANADOS, J. [2004]: *Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo*, Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- RODRÍGUEZ GARVAYO, J. [2015]: «La Organización Administrativa de la Prevención de Riesgos Laborales», en VV. AA. (Monereo Pérez, J. L.; Molina Navarrete, C.; Olarte Encabo, S. y Fernández Avilés, J. A. –coords.–), *Tratado de Prevención de Riesgos Laborales. Teoría y Práctica*, Madrid: Tecnos.
- PANIZO ROBLES, J. A. [2015]: «Una nueva configuración del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Un breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)», [www.laboral-social.com](http://www.laboral-social.com), julio 2015.

