

EL SISTEMA DE INSPECCIÓN SE RENUEVA: LEY 23/2015, DE 21 DE JULIO

Fco. Javier Fernández Orrico

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Universidad Miguel Hernández

Subinspector Laboral de Empleo y Seguridad Social (exc.)

EXTRACTO

Cerca de 20 años después de la primera ley ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se ha publicado la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (BOE del 22), que viene a crear un modelo nuevo, con una estructura ciertamente renovada, sin renunciar a sus fundamentos esenciales y que, en definitiva, trata de poner al día la normativa sobre la Inspección en lo que atañe a la organización del sistema. Prueba de ello ha sido la inmediata transformación de uno de los cuerpos de Inspección más eficaces de la Administración pública, el de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, que no solo cambia de denominación –ahora se llama Subinspectores Laborales–, sino que se bifurca en dos escalas (Empleo y Seguridad Social y Seguridad y Salud Laboral), y al que se le atribuyen más competencias. También destaca otro cambio sustancial, si bien su funcionamiento se supedita a la aprobación de sus estatutos, me refiero al «Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social», que supone una pequeña revolución al reformar desde la base la organización directiva de la Inspección. Estas son solo unas muestras de las novedades que han justificado la renovación de la Inspección y a las que se hará referencia a continuación.

Palabras claves: Inspección de Trabajo y Seguridad Social, funcionarios, cuerpos de Inspección, sanciones y actuaciones investigadoras.

Fecha de entrada: 31-08-2015 / Fecha de aceptación: 02-09-2015

INSPECTION SYSTEM RENEWED: LAW 23/2015, OF 21 JULY

Fco. Javier Fernández Orrico

ABSTRACT

Nearly twenty years after the first law ordering system Inspection of Labour and Social Security it has issued Law 23/2015, of July 21, Milking System Inspection of Labour and Social Security (BOE of 22), which is to create a new model, with a renovated structure certainly, without sacrificing its essential foundations and, ultimately, is to update the legislation on the inspection with regard to the organization of the system. Proof of this has been the immediate transformation of one of the most effective inspection bodies of the public Administration, that of sub-inspectors of Employment and Social Security, which not only changes of name –now called Labour Sub-inspectors– but forking over two scales (Employment and Social Security and Occupational Safety and Health), and attributed to them more powers. It also highlights another major change, although its operation is subject to the approval of its statutes, I mean the «State Labour Inspection and Agency Social Security», which is a little revolution to reform from the base directive organization of the Inspectorate. These are just a sampling of the innovations that have justified the renewal of the inspection and referred to hereinafter.

Keywords: Inspection of Labour and Social Security, officials, inspectorates, penalties and investigative proceedings.

Sumario

Introducción

- I. El sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 1. Los principios ordenadores
 2. Personal del sistema de Inspección
 - 2.1. El reformado Cuerpo de Subinspectores Laborales
 - 2.2. Forma de ingreso y provisión de los funcionarios con atribuciones inspectoras
 - 2.3. Régimen jurídico
 3. Derechos y deberes
 - 3.1. Formación continua y actualización
 - 3.2. Promoción
 - 3.3. Deber de sigilo
 - 3.4. Deber de secreto
 - 3.5. Incompatibilidades
- II. El funcionamiento del sistema
 1. Función inspectora
 2. Facultades de los inspectores de trabajo y seguridad social
 3. Facultades de los subinspectores laborales
 - 3.1. Escala de Empleo y Seguridad Social
 - 3.2. Escala de Seguridad y Salud Laboral
 4. Auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 - 4.1. Prueba procedente de autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea
 - 4.2. Nuevo elemento de prueba procedente de otra Administración pública
 5. Colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 6. Ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 7. Origen de las actuaciones y condición de interesado del denunciante
 8. Modalidades y documentación de la actuación inspectora
 - 8.1. Plazos de actuaciones: Novedades
 - 8.2. El Libro de Visitas
 9. Presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras
 10. El tratamiento de la información

III. La nueva organización del sistema

1. Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 - 1.1. Contenido de los estatutos
 - 1.2. Estructura central
 - 1.3. Estructura territorial
2. Cooperación autonómica
 - 2.1. Comunidades autónomas sin traspaso de la función pública inspectora
 - 2.2. Comunidades autónomas con traspaso de la función pública inspectora

Reflexiones finales

INTRODUCCIÓN

Sobre la base de la [Ley 42/1997, de 14 de noviembre](#), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se ha creado una ley que justifica con creces que sea de nueva planta y no un mero parcheado de aquella como nos tiene acostumbrados el legislador, comenzando por su propia denominación que avisa de las intenciones que alberga su contenido. Me refiero a la [Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#)¹, que aporta ya en su título un término que no pasa desapercibido respecto a su predecesor. Y es que la ITSS² se presenta como un auténtico «sistema», algo que los funcionarios más antiguos de la ITSS venían reclamando desde hacía muchos años porque no se veía claro, tal como se encontraba estructurada la Inspección, que tuviera, pese a su larga andadura³, visos de continuidad. Esa situación de incertidumbre se prolongó hasta que, por fin, se configuró por [Ley 42/1997, Ordenadora de la ITSS](#), como un «conjunto institucional integrado, cuyas funciones se ejercitan de acuerdo con el ámbito de competencias propio del Estado y de las Comunidades Autónomas»⁴. Téngase en cuenta que la anterior norma a la [Ley 42/1997](#) reguladora de la ITSS –[Ley 39/1962, de 21 de julio](#), ordenadora de la Inspección de Trabajo–⁵, coexistió sin traumas durante casi 10 años con el sistema constitucional de derechos y libertades de 1978, hasta la [Ley 42/1997](#).

Sobre la base de la [Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social](#), se ha creado una ley, la [Ley 23/2015, de 21 de julio](#), que justifica con creces que sea de nueva planta y no un mero parcheado de aquella

¹ En adelante, [Ley 23/2015](#).

² Las referencias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social figurarán con la abreviatura ITSS.

³ Debe recordarse que el primer Reglamento de la Inspección de Trabajo fue elaborado por el Instituto de Reformas Sociales, el 1 de marzo de 1906.

⁴ Exposición de motivos, [Ley 42/1997, de 14 de noviembre](#), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁵ La [Ley 39/1962](#) incorporó los principios del [Convenio núm. 81 de la OIT](#), de 11 de julio de 1947, sobre inspección de trabajo en la industria y el comercio, ratificado por España el 14 de enero de 1960.

Pero volviendo a la nueva ley, son muchas las novedades que incorpora en todos los ámbitos, comenzando por un significativo incremento de su extensión que pasa de 18 de la anterior, a 33 páginas de BOE.

Y no solo en cantidad, en su contenido se aprecia ya a primera vista una mejora en el orden de distribución de las materias que componen su regulación; parece que la experiencia ha servido para insertar cada uno de los asuntos en el apartado correcto, comenzando por los tres grandes títulos, que hacen referencia, el primero, al sistema, con su definición, que se mantiene igual; a continuación, el

título II contiene el funcionamiento del sistema, funciones y actuaciones de los funcionarios (inspectores y subinspectores); termina con el título III, sobre la Organización del Sistema, en el que destaca la creación del «Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social». La primera sensación es que estamos ante una regulación completa sobre el papel, en la que parece que todo está previsto, pese a que todavía no ha entrado en vigor el organigrama de funcionamiento que establece la ley, observándose un importante esfuerzo en lograr fluidez en la coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas, así como en las atribuciones de cada Administración. De hecho, late en toda la norma la idea de colaboración recíproca entre la ITSS y otras Administraciones públicas, como medio de buscar la eficiencia y economía de medios, como lo demuestra la participación desde el inicio de las comunidades autónomas en los trabajos pre-

En toda la norma late la idea de colaboración recíproca entre la ITSS y otras Administraciones públicas como medio de buscar la eficiencia y economía de medios

La primera sensación es que estamos, sobre el papel, ante una regulación completa, donde parece que todo está previsto pese a que todavía no ha entrado en vigor el organigrama de funcionamiento que establece la ley

paratorios de la ley, en especial en cuestiones relativas a la definición del nuevo modelo compartido de inspección, o en aspectos tales como la participación sobre ingreso, selección, formación y perfeccionamiento, planificación de puestos de trabajo, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de los cuerpos de Inspección⁶.

No es la intención de este comentario realizar un análisis exhaustivo de la [Ley 23/2015](#), hasta en sus últimos detalles. Interesa más resaltar el espíritu, las características y, sobre todo, las novedades y los efectos que presumiblemente se derivarán de la flamante ley de Inspección.

⁶ Artículo 4.4 de la [Ley 23/2015](#).

Y es que parecía necesario un cambio, porque desde la [Ley 42/1997](#) han ido apareciendo elementos que hacían aconsejable su adaptación a la situación actual. Así, la exigencia de adecuarse a los cambios normativos en materia sociolaboral ha introducido importantes modificaciones que «persiguen conjugar la necesaria flexibilidad en la gestión de los recursos humanos con una mayor protección de los derechos de los trabajadores, entre los que sin duda se encuentra el derecho que tiene todo trabajador a recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando considere que sus derechos han sido conculcados»⁷.

Otro aspecto que ha exigido una reforma en la ley, a la vista de la evolución que ha experimentado el ejercicio de las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral, es el que se refiere al traspaso de las funciones de la ITSS a las Comunidades Autónomas del País Vasco y de Cataluña, lo que obliga a realizar ajustes en el modelo de organización de la Inspección «para compatibilizar la convivencia de los principios esenciales de unidad de función y concepción única e integral del Sistema con el desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas en la materia»⁸.

No se puede desconocer la revolución que ha supuesto la incorporación de las nuevas tecnologías en la forma de trabajar de los funcionarios, de forma particular a partir del bienio 2006-2007, con el proyecto Lince, que desembocó finalmente en el sistema Integra

Tampoco se puede desconocer, porque lo hemos vivido muy de cerca quienes hemos prestado servicios en la ITSS, la revolución que ha supuesto la incorporación de las nuevas tecnologías en la forma de trabajar de los funcionarios, de forma particular a partir del bienio 2006-2007, con el proyecto Lince, que desembocó finalmente en el sistema Integra, aplicación informática bien conocida por sus usuarios, cuya puesta en funcionamiento supuso un importante esfuerzo por parte de

los integrantes del sistema. Sobre todo porque se cambió la forma de realizar el mismo trabajo, en especial para quienes debían desarrollar labores de inspección, pues no bastaba con redactar las actas de infracción, informes, etc. y entregarlos al personal administrativo para pasarlas a máquina, o más recientemente (en el periodo 1994-2006) imprimirlas previa entrega de los antiguos *diskets* flexibles. Desde 2007 era obligatorio el uso del sistema Integra. Esta nueva forma de trabajar por parte de inspectores y subinspectores supuso, es verdad, una mayor homogeneidad, también una mayor celeridad en la búsqueda de las empresas y su control, pero también conllevó, en los primeros momentos de su implantación, una ralentización en la resolución de los expedientes, en especial de aquellos que incluían actas de liquidación por la necesidad de doble o triple vuelta con la Tesorería General de la Seguridad Social en la determinación de las cuantías

⁷ Preámbulo de la [Ley 23/2015](#).

⁸ *Vid.* nota anterior.

La nueva Ley 23/2015 se justifica por la incorporación de importantes cambios que exigen una nueva regulación unitaria del Sistema y eso es lo que parece que se ha intentado

de la deuda por cuotas y en las propuestas de altas, bajas y variaciones de oficio. Con todo, parece que aquellos inconvenientes se han ido solventando, lográndose una mejor coordinación con el mencionado servicio común de la Seguridad Social.

En definitiva, la nueva Ley 23/2015 se justifica por la incorporación de importantes cambios que exigen una nueva regulación unitaria del sistema, dotándola de una estructura que posibilite una mayor agilidad en su actuación y de unos recursos personales, más especializados, en coherencia con las exigencias que imponen las nuevas formas de organización empresarial, de producción y de articulación de los servicios⁹, y eso es lo que parece que se ha intentado.

I. EL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El título I de la Ley 23/2015 mantiene el concepto clásico que ya figuraba en la anterior ley, según el cual la ITSS «es un servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social¹⁰ y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias». Todo ello –continúa–, según los principios de la Constitución Española y los Convenios núms. 81 y 129 de la OIT.

1. LOS PRINCIPIOS ORDENADORES

Por primera vez, la ley reguladora de la ITSS contiene de forma explícita una serie de principios propios del sistema, hasta nueve en un solo artículo¹¹, que si bien figuraban en anteriores leyes de inspección esparcidos en el articulado con ocasión de diversas materias, no se contem-

⁹ PANIZO ROBLES, J. A.: «Una nueva configuración del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Un breve comentario a la Ley 23/2015 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)», disponible en www.laboral-social.com (julio 2015).

¹⁰ Las normas del orden social a que se hace referencia comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, colocación, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, así como cuantas otras atribuyan la vigilancia de su cumplimiento a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 1.2 párrafo 2.º, Ley 23/2015).

¹¹ Los nueve principios se relacionan en el artículo 2 de la Ley 23/2015.

Por primera vez, la ley reguladora de la ITSS contiene de forma explícita una serie de principios propios del sistema, hasta nueve en un solo artículo

plaban relacionados en un solo artículo. La impresión es que se ha querido poner un especial acento en que determinadas cuestiones que afectan a su organización y funcionamiento sean innegociables; quizá pueda haber influido en ello las últimas transferencias del servicio público de Inspección a las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco.

Sobre el primer principio, el de «eficacia y calidad en la prestación del servicio a los ciudadanos», parece un acierto el que se inicie con una referencia a la forma en que debe cubrirse el servicio de Inspección a los ciudadanos, pues en definitiva esa es la razón de ser de la ITSS, por eso es prioritario que siga prestando sus servicios, al menos, con la eficacia y calidad que viene ofreciendo hasta ahora.

Luego, aparecen una serie de principios (que suponen 2/3 del total) encaminados a fortalecer la unidad, tanto de los cuerpos de Inspección, como de sus actuaciones tanto funcionales como geográficas. Así, la concepción única e integral del sistema, la unidad de función y actuación inspectora en materias del orden social, la reserva de la función inspectora a los cuerpos de Inspectores y Subinspectores, el ingreso y convocatoria únicos en los cuerpos nacionales de Inspectores y Subinspectores mediante procesos selectivos de carácter estatal y, por último, la movilidad entre Administraciones públicas para la provisión de puestos de trabajo de los mencionados cuerpos.

La razón de haber puesto el acento en la unidad y reserva de la actuación inspectora y el carácter nacional de los citados cuerpos de Inspección tiene por objeto el de «evitar las disfunciones y pérdida de eficacia que generaría la actuación de distintos cuerpos de inspección en las mismas empresas y trabajadores, con la consiguiente pérdida de la visión general de la empresa, duplicidad de visitas, confusión respecto del cuerpo inspector al que corresponde actuar, posibles contradicciones en la interpretación de la norma o de la relación jurídica existente, demoras y demás disfunciones»¹². Y es que, como la legislación objeto de vigilancia encomendada a la Inspección es la misma en todo el territorio, 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, consagrándose así el principio de «unidad de criterio técnico interpretativo».

Finalmente, como no puede ser de otra manera, deberán regir los principios de imparcialidad, objetividad e igualdad de trato sin que existan discriminaciones en el ejercicio de la función

¹² Preámbulo de la [Ley 23/2015](#).

inspectora, además de la posibilidad de participación institucional de organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

2. PERSONAL DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN

Tratándose la ITSS de un sistema, la [Ley 23/2015](#) comienza por establecer quiénes integran el funcionariado del mismo, empezando por el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (grupo A, subgrupo A1). La norma los describe en términos idénticos a los de la ley anterior, como funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, cuya situación jurídica y condiciones de servicio les garanticen la independencia técnica, objetividad e imparcialidad que prescriben los Convenios núms. [81](#) y [129](#) de la OIT¹³.

Siguiendo con el personal de la ITSS cabe hacer hincapié en dos novedades. Quizá la que ha sido objeto de comentarios y más llama la atención es la de la creación de dos escalas en el cuerpo de Subinspectores, ahora llamado «Laborales»: la Escala de Empleo y Seguridad Social y la Escala de Seguridad y Salud Laboral.

La otra novedad pasa más desapercibida pero representa un importante avance, y es que dentro del sistema se encuentran incluidos por ley no solo los cuerpos con atribuciones inspectoras, sino también el personal técnico y administrativo, a diferencia de en la [Ley 42/1997](#), que dejaba en manos de la Administración

Dentro del sistema se encuentran incluidos por ley no solo los cuerpos con atribuciones inspectoras sino el personal técnico y administrativo

General del Estado la dotación del personal de apoyo administrativo de la Inspección necesario para el desarrollo de su función¹⁴. Pero el cambio más llamativo en este sentido es la incorporación de un nuevo personal, denominado técnico, inexistente hasta ahora en el sistema de ITSS, y cuyas funciones deberán especificarse. De hecho, con respecto a este personal, se prevé que el sistema de ITSS «cuenta con los recursos humanos necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones, tanto de carácter técnico como de apoyo administrativo, de conformidad con lo previsto en las correspondientes leyes de presupuestos y de acuerdo con lo establecido en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo»¹⁵.

Sin duda supondrá una excelente ayuda para el desempeño de la labor inspectora porque, según dispone la ley, a dicho personal «se le podrá encomendar, en el ámbito de sus funciones, las de preparación de actuaciones (se entiende que corresponderá al personal técnico), y otras auxiliares

¹³ Artículo 3.1 de la [Ley 23/2015](#) y artículo 2.1 de la [Ley 42/1997](#).

¹⁴ Artículo 2.3 de la [Ley 42/1997](#).

¹⁵ Artículo 7.1 de la [Ley 23/2015](#).

de apoyo y colaboración», si bien, resulta necesario que tales funciones se concreten, como señala la norma, «en los términos que reglamentariamente se determinen»¹⁶, con objeto de ajustarse a las funciones que se dispongan, porque hasta ahora tales funciones de preparación de actuaciones, se encomienda a nivel provincial, a las jefaturas de Inspección, que es quien organiza las campañas, la programación de visitas inspectoras y, en general, las actuaciones de cada Inspección provincial. Es de esperar que el reglamento detalle cuáles serán las competencias y atribuciones del personal técnico.

2.1. El reformado Cuerpo de Subinspectores Laborales

En relación con el Cuerpo de Subinspectores Labores (grupo A, subgrupo A2), novedad estrella de la [Ley 23/2015](#), se observa sobre el papel un mayor peso de su función inspectora¹⁷ frente a la anterior ley que le atribuía primordialmente funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión¹⁸, que se siguen manteniendo en la actual ley aunque ya en un plano más secundario. De este modo se dota de mayor relevancia a la intervención de este cuerpo en inspecciones activas que, de año en año, ha demostrado la eficacia de sus actuaciones inspectoras tanto en cantidad, concretada en número de actas de infracción y liquidaciones, como en calidad en la confección de las mismas. Asimismo, dichos funcionarios tendrán habilitación nacional y su situación jurídica y condiciones de servicio les garantizarán, asimismo, objetividad e imparcialidad¹⁹.

a) Origen y evolución

Aunque quizá no es este el momento ni el lugar de realizar un estudio completo sobre los orígenes y evolución de este singular Cuerpo de Subinspectores –hoy– Laborales, cuya creación tuvo su precedente en los Controladores de Empleo dependientes del INEM, poco tiempo después integrados en el Cuerpo de Controladores Laborales (con la creación y posterior convocatoria de las primeras oposiciones al citado Cuerpo en el año 1986), configurado como personal de apoyo de la ITSS y pasando a depender de este organismo. Diez años más tarde, volvió a cambiar la denominación, pasando a llamarse: Subinspectores de Empleo y Seguridad Social²⁰, que responde más propiamente a las funciones que dicho Cuerpo tiene atribuidas, en particular en materia de Seguridad Social y Empleo, curiosamente el título que en la actualidad encabeza el Ministerio del ramo.

¹⁶ Artículo 7.2, inciso final, de la [Ley 23/2015](#).

¹⁷ Artículo 3.1 2.º párrafo de la [Ley 23/2015](#).

¹⁸ Artículo 2.2 de la [Ley 42/1997](#).

¹⁹ Artículo 3.1 2.º párrafo, último inciso, de la [Ley 23/2015](#).

²⁰ Pocos conocerán que en los años cuarenta existió un precedente más remoto: el Cuerpo de Inspección de Trabajo con dos escalas, el de Inspectores de Trabajo y el de Subinspectores de Trabajo, que se extinguió pasando sus integrantes al Cuerpo de Inspectores provinciales de Trabajo, que coexistieron junto con los Inspectores Superiores de Trabajo y Seguridad Social hasta que aquellos terminaron por extinguirse, por el mero transcurso del tiempo.

b) Creación de dos escalas

Por fin, casi 20 años después, se vuelve a cambiar el nombre, en una suerte de combinación de la última denominación (*Subinspectores de Empleo y Seguridad Social*) y la anterior en el tiempo (*Controladores Laborales*), pasando a llamarse Cuerpo de Subinspectores Laborales²¹, justificándose sus atribuciones en materia laboral (esta vez sí), tanto en la Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, como en la de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral²², por sus nuevas atribuciones en materia de prevención de riesgos laborales antes de exclusiva competencia de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Por fin, casi 20 años después, se vuelve a cambiar el nombre, en una suerte de combinación de la última denominación (Subinspectores de Empleo y Seguridad Social) y la anterior en el tiempo (Controladores Laborales), pasando a llamarse Cuerpo de Subinspectores Laborales

c) Requisitos y condiciones de ingreso

Los requisitos de ingreso en el Cuerpo de Subinspectores Laborales de Empleo y Seguridad Social han cambiado sustancialmente respecto del anterior Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. En primer lugar, si antes se exigía encontrarse en posesión de título de diplomado universitario o equivalente²³, la implantación de los nuevos planes de estudios universitarios que han ocasionado la progresiva extinción de la diplomatura universitaria obliga a que sea necesario disponer de título oficial de graduado universitario. Pero no solo eso. Así como en la normativa anterior no se requería al candidato que la titulación exigie-

Para el ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social será necesario que el título universitario oficial de graduado esté adscrito a la rama del conocimiento de ciencias sociales y jurídicas. El citado título universitario, cuando se trate de ingreso en la Escala de Seguridad y Salud Laboral, deberá estar adscrito a la rama del conocimiento de ciencias, ciencias de la salud o ingeniería y arquitectura

En primer lugar, si antes se exigía encontrarse en posesión de título de diplomado universitario o equivalente²³, la implantación de los nuevos planes de estudios universitarios que han ocasionado la progresiva extinción de la diplomatura universitaria obliga a que sea necesario disponer de título oficial de graduado universitario. Pero no solo eso. Así como en la normativa anterior no se requería al candidato que la titulación exigie-

²¹ Los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social que se encontraban en activo, cuando entró en vigor la [Ley 23/2015](#), quedaron integrados en el Cuerpo de Subinspectores Laborales, dentro de la Escala de Empleo y Seguridad Social, con los cometidos y atribuciones que esta ley les reconoce y con todos los derechos adquiridos en su Cuerpo de procedencia (disp. adic. quinta.2 [Ley 23/2015](#)). Por lo demás, «las referencias a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social deberán entenderse realizadas a los Subinspectores Laborales» (disp. adic. séptima [Ley 23/2015](#)).

²² Como se verá al tratar más adelante las funciones de los Subinspectores Laborales en ambas Escalas.

²³ Artículo 20.1 2.º párrafo de la [Ley 42/1997](#).

da de diplomado o equivalente se encontrara adscrita a rama alguna de conocimiento, la nueva regulación no solo exige una titulación superior universitaria, sino que, además, debe encontrarse adscrita a una determinada rama de conocimiento, en función de su escala. Así, para el ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social será necesario que el título universitario oficial de graduado esté adscrito a la rama del conocimiento de ciencias sociales y jurídicas. Mientras que para el ingreso en la Escala de Seguridad y Salud Laboral será necesario que el citado título universitario se encuentre adscrito a la rama del conocimiento de ciencias, ciencias de la salud o ingeniería y arquitectura²⁴. No obstante, seguirán siendo válidos para el acceso a las mencionadas escalas los títulos de la ordenación universitaria anterior en los términos previstos en la [Ley 7/2007, de 12 de abril](#), del Estatuto Básico del Empleado Público. Por lo que debemos entender que la anterior titulación de diplomatura universitaria exigida para estos cuerpos seguirá siendo válida, con la condición añadida de que se trate de títulos que se correspondan con dichas ramas o áreas de conocimiento²⁵.

Con todos estos cambios podría perjudicarse seriamente a aquellas personas que se encontraban preparando las oposiciones al anterior Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social al tiempo de publicarse la [Ley 23/2015](#), sin que el correspondiente título universitario oficial de grado que poseen esté adscrito a la rama del conocimiento de ciencias sociales y jurídicas. En atención a ello dispone la ley²⁶ que, «con objeto de respetar las expectativas de los aspirantes al ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales, (el requisito de la adscripción a la rama de conocimiento de ciencias sociales y jurídicas) únicamente será exigible a partir del 1 de enero de 2019 en las oposiciones que se convoquen para el ingreso en la misma». Y remacha a continuación que, hasta la citada fecha, «solo se exigirá en la convocatoria correspondiente para el ingreso en la mencionada Escala el título universitario de graduado o equivalente, sin que dicho título deba corresponder a ramas específicas de conocimiento».

Obviamente no se establece una medida transitoria equivalente para la Escala de Seguridad y Salud Laboral, justificándose porque «para la referida Escala se crea una nueva agrupación de funcionarios»²⁷, antes inexistente, y por ello sin que nadie pueda quedar perjudicado por esta asimetría en la aplicación de ambas escalas.

²⁴ Se abre asimismo la posibilidad de que puedan integrarse en el Cuerpo de Subinspectores Laborales, en la Escala de Seguridad y Salud Laboral, aquellos funcionarios públicos de las comunidades autónomas que a la fecha de entrada en vigor de la [Ley 23/2015](#) dispusieran de la habilitación para el ejercicio de funciones comprobatorias a que se refiere la disposición adicional decimoquinta de la [Ley 31/1995, de 8 de noviembre](#), de Prevención de Riesgos Laborales (disp. adic. quinta.5 [Ley 23/2015](#)).

²⁵ Disposición adicional quinta.3 de la [Ley 23/2015](#).

²⁶ Disposición transitoria tercera, apartados 1 y 2, de la [Ley 23/2015](#).

²⁷ Disposición transitoria tercera.3 de la [Ley 23/2015](#).

A todo esto, resulta que se omiten los requisitos que deben reunir los candidatos para participar en las convocatorias a la oposición del Cuerpo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Tan solo se hace una genérica referencia, al igual que para los subinspectores, a que «se realizará de acuerdo con la normativa de ingreso en la función pública, mediante el sistema de oposición»²⁸ con las condiciones ordinarias de tener nacionalidad española, mayoría de edad, aunque sin especificar la titulación exigida, ni la rama de conocimiento. Y termina señalando que «deberán cumplir los requisitos que provean las leyes y demás normas que resulten de aplicación». Por lo que cabe entender que el reglamento será el que especifique tales requisitos de titulación y si se deberá exigir alguna rama de conocimiento específica como se pide a los subinspectores, produciéndose, en ese caso, una deslegalización, ya que la anterior normativa especificaba la exigencia de que debían encontrarse «en posesión de titulación superior, de acuerdo con la normativa común de ingreso en la función pública»²⁹, por lo que cabe esperar que, no habiendo existido cambios significativos en el cuerpo de inspectores, probablemente el título habilitante será el de graduado universitario, sin que se les exija que procedan de específicas ramas de conocimiento. Sin embargo, en buena lógica, entiendo que así como se les exige a los subinspectores la graduación universitaria en específicas ramas de conocimiento, lo lógico sería que al menos se exigieran las mismas ramas de conocimiento de ambas escalas de subinspectores, con lo que, aun así, parten con un mayor abanico de posibilidades de participar en las convocatorias que los propios subinspectores.

2.2. Forma de ingreso y provisión de los funcionarios con atribuciones inspectoras

La forma de ingreso como inspector o subinspector sigue siendo la oposición, en las condiciones ordinarias de ingreso en la función pública.

Entre las novedades sobre ingreso y provisión de puestos de personal inspector o subinspector, cabe destacar las siguientes:

- a) La oferta de empleo incluirá las plazas, tanto de la AGE³⁰ como de las comunidades autónomas, que hayan recibido la transferencia orgánica del personal inspector y subinspector.
- b) En cuanto a la provisión³¹ de puestos de trabajo reservados a inspectores y subinspectores, se llevará a cabo por procedimientos de ámbito nacional, de concurso o

²⁸ Artículo 5.1 de la [Ley 23/2015](#).

²⁹ Artículo 20.1 de la [Ley 42/1997](#).

³⁰ Administración General del Estado.

³¹ La [Ley 42/1997](#) no hacía referencia a esta cuestión de la provisión de puestos de trabajo de inspectores y subinspectores.

de libre designación para puestos de jefatura, sin perjuicio de que las comunidades autónomas que cuenten con plazas reservadas a personal inspector y subinspector puedan convocar procedimientos para la cobertura de los puestos de trabajo³². En este sentido la ley se preocupa de que el hecho de que existan comunidades autónomas con facultades de provisión no debe impedir la movilidad de los funcionarios, con independencia de su pertenencia al Estado o a alguna comunidad autónoma³³.

2.3. Régimen jurídico

El régimen jurídico de los funcionarios de los cuerpos de la ITSS se regula en la [Ley 7/2007, de 12 de abril](#), así como en la legislación sobre función inspectora dictada por el Estado y en las demás normas estatales o autonómicas³⁴.

Con respecto a una cuestión ciertamente debatida como es la adscripción de los funcionarios de la ITSS, es decir, su transferencia a una comunidad autónoma, tanto en la normativa actual como en la anterior se establece la posibilidad de que actúen bajo la dependencia funcional de la AGE o de la respectiva comunidad autónoma que resulte competente por la materia objeto de inspección, en cambio, la dependencia orgánica ha sufrido un evolución desde la mera previsión de la ley anterior³⁵ a su pleno reconocimiento, en los casos en que se encuentre previsto³⁶.

Con la nueva ley, las comunidades autónomas participan en casi todas las cuestiones que afectan a los funcionarios de los cuerpos de Inspección

Ciertamente, debe reconocerse que con la nueva ley, las comunidades autónomas participan en casi todas las cuestiones que afectan a los funcionarios de los cuerpos de Inspección. Solo se exceptúan expresamente en su participación, por quedar reservado al titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuando se

³² Artículo 5, apartados 2 y 3, de la [Ley 23/2015](#).

³³ En ese sentido el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 5 de la [Ley 23/2015](#) advierte que estos procesos se regirán por los principios de movilidad entre Administraciones, igualdad de oportunidades y publicidad nacional de la convocatoria. Sin que puedan establecerse cláusulas que impidan o menoscaben la participación en los mismos de funcionarios en razón de su adscripción orgánica de procedencia, y no les será de aplicación lo previsto en el artículo veintiséis.2 de la [Ley 12/1983, de 14 de octubre](#).

³⁴ Artículo 4.1 de la [Ley 23/2015](#). Y ello, sin perjuicio de lo establecido en la [Ley 47/2003, de 26 de noviembre](#), General Presupuestaria y en las respectivas leyes de presupuestos de cada ejercicio, especialmente en lo relativo a dotaciones, retribuciones, y otros gastos de personal (art. 4.2 [Ley 23/2015](#)).

³⁵ Artículo 17.3 de la [Ley 42/1997](#).

³⁶ Artículo 4.3 de la [Ley 23/2015](#). En la actualidad esa dependencia orgánica puede darse básicamente en las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco.

trate de la potestad para la imposición de las sanciones disciplinarias que impliquen separación del servicio del personal con funciones inspectoras, aun cuando este dependa orgánicamente de una comunidad autónoma³⁷.

3. DERECHOS Y DEBERES

Por primera vez se dedica un capítulo entero, el III del título I, a tratar sobre los derechos y deberes de los funcionarios del sistema de Inspección. De entrada, les corresponden los mismos que a cualquier otro empleado público³⁸, considerándose que tienen el derecho y el deber de contribuir a los objetivos asignados a la unidad donde presten sus servicios y a ser informados por sus superiores de los medios para lograr su cumplimiento³⁹.

3.1. Formación continua y actualización

El primer derecho al que hace referencia la ley diría que, además, es un deber pues se trata del derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos⁴⁰. Sabido es que la materia objeto de las pesquisas cambia constantemente, y es un derecho que los funcionarios del sistema de ITSS se encuentren al día de la normativa aplicable y acudan a cursos que les faciliten el desempeño más eficaz de sus actuaciones. En ese sentido, la escuela de la ITSS es un excelente instrumento de formación permanente de inspectores y subinspectores, gracias a sus cursos sobre materias específicas que afectan a su labor inspectora. Otro medio utilísimo es el llamado «Foro del conocimiento», al que solo tienen acceso los funcionarios del sistema de ITSS, que contiene diversas bases de datos, bibliografía especializada, jurisprudencia y doctrina judicial escogida, así como todos los criterios, instrucciones, consultas, etc. que puedan necesitar para la resolución de sus dudas. En ese sentido, debe reconocerse que los medios de formación y actualización con que cuenta la ITSS en la actualidad distan mucho de los que existían hace tan solo unos años. Sobre este aspecto, aunque pueda resultar poco académico, en esta peculiar profesión también ayuda la experiencia de los colegas que han resuelto asuntos similares, en especial en los inicios de la actividad inspectora.

La escuela de la ITSS es un excelente instrumento de formación permanente de inspectores y subinspectores, a través de cursos sobre materias específicas que afectan a su labor inspectora

³⁷ Artículo 4.5 de la [Ley 23/2015](#). Téngase en cuenta que la citada sanción disciplinaria de separación del servicio exige para su adopción el previo dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la [Ley 12/1983](#), de 14 de octubre.

³⁸ Artículos 8 y 9.1 de la [Ley 23/2015](#).

³⁹ Artículo 11.4 de la [Ley 23/2015](#).

⁴⁰ Artículo 11.1 de la [Ley 23/2015](#).

3.2. Promoción

Otro de los derechos que viene a ser más bien un aliciente, sobre todo respecto de los subinspectores, es la previsión en la norma⁴¹ de que se adoptarán medidas que incentiven la participación de los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales en los procesos selectivos de promoción interna al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. La principal medida consiste en que se les adaptará el temario, de acuerdo a sus circunstancias, teniendo en cuenta que ya desempeñan funciones inspectoras y que una parte del programa de Inspectores se considerará superado en aquellas materias coincidentes con el temario de Subinspectores, algo de todo punto razonable.

Por otro lado, se reservan los puestos de dirección y jefatura del sistema que conlleven el ejercicio de funciones inspectoras a funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social⁴², a quienes también se les reserva la posibilidad de formar parte de la Unidad de Alta Inspección, dependiente del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, con las funciones de alta inspección del Estado en el orden social que vengan reconocidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, salvo la relativa a la asistencia sanitaria⁴³.

3.3. Deber de sigilo

Por su específica función inspectora, los funcionarios de la ITSS deben cuidar escrupulosamente el denominado «deber de sigilo», así como el «deber de secreto». El deber de sigilo consiste en que deberán considerar «confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan, en el ámbito de la función inspectora, sobre incumplimiento de las disposiciones legales»⁴⁴. Flaco favor se haría al trabajador si después de interponer su denuncia a la ITSS porque su empleador no le ha dado de alta en la Seguridad Social, con ocasión de la visita inspectora, el funcionario dejara entrever quién es el reclamante. Las consecuencias, desde luego, serían desastrosas para el trabajador. Sin embargo, la norma no solo se refiere a un supuesto tan claro como el que se acaba de referir, en el que se produce un perjuicio directo al trabajador, porque lo más probable es que se le despida. Quiero decir que la norma no distingue en qué supuestos el funcionario actuante debe guardar sigilo, por lo que ese sigilo debe entenderse ampliado a cualquier materia, incluso en aquellas en las que el denunciante no se considere, *a priori*, perjudicado en el caso de que se descubra su identidad y, tampoco, cuando la actuación no tenga su origen en una denuncia. En ese sentido, ni siquiera veo la conveniencia de explicar si la actuación procede de una de-

⁴¹ Artículo 11.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁴² Artículo 11.2 de la [Ley 23/2015](#).

⁴³ Disposición adicional novena de la [Ley 23/2015](#). En la disposición adicional tercera de la [Ley 42/1997](#) se denominaba Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

⁴⁴ Artículo 10.1 de la [Ley 23/2015](#).

nuncia o de una campaña programada o por cualquier otra causa. En suma, la confidencialidad se aplica en todo caso.

3.4. Deber de secreto

Lo mismo cabe decir sobre la obligación de observar el secreto sobre informes o antecedentes de los que hubieran conocido, incluso después de dejar el servicio, con las lógicas excepciones en caso de que se les requiera para su colaboración, por quienes estén legitimados, en la persecución de delitos y lucha contra el fraude⁴⁵.

Se trata de unos deberes que todos los funcionarios del sistema de ITSS tienen grabados en sus actuaciones, ya que son conscientes de que habitualmente manejan datos e informaciones de naturaleza sensible, por lo que toman las medidas de prudencia necesaria para evitar que cualquier descuido en este sentido pueda ocasionar perjuicios mayores de los que se tratan de evitar.

3.5. Incompatibilidades

Ordinariamente las actuaciones de la ITSS se inician con una orden de servicio que asigna el jefe de la Inspección provincial de Trabajo y Seguridad Social a uno de los Inspectores o subinspectores de la zona geográfica origen del expediente y, salvo casos excepcionales, será el funcionario asignado el que deberá iniciar las actuaciones, continuarlas y finalizarlas. Uno de esos casos excepcionales se produce cuando el funcionario, por los motivos que sean (fallecimiento, traslado a otra Inspección provincial, excedencia voluntaria o forzosa, etc.), cesa en su puesto de trabajo. En tales casos los expedientes pendientes de resolver por el cesante deberán ser asumidos por otros funcionarios previamente asignados por el jefe de la Inspección⁴⁶.

Sin embargo, en ocasiones existen otros motivos por los que el funcionario actuante manifestará que no debe iniciar o proseguir la orden de servicio encomendada. En concreto no podrá actuar cuando tenga interés directo o indirecto en relación con los asuntos que se le encomienden, como, por ejemplo, si se le encarga al funcionario que actúe sobre una empresa instaladora de calderas de calefacción que al mismo tiempo se encuentre instalándole o le haya instalado la caldera en su vivienda particular. Asimismo, estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas⁴⁷.

⁴⁵ Artículo 10.2 de la [Ley 23/2015](#).

⁴⁶ A este respecto, es oportuno señalar que no se verá afectada la presunción de certeza de las comprobaciones, a la que me referiré más adelante, por la sustitución del funcionario o funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora (art. 23. [Ley 23/2015](#)).

⁴⁷ Artículo 10.3 de la [Ley 23/2015](#).

II. EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA

Se puede afirmar que el funcionamiento básico de la ITSS viene a ser el mismo de siempre, con la incorporación de los consabidos cambios de nuevas escalas de subinspectores y algún que otro retoque que se analiza a continuación.

1. FUNCIÓN INSPECTORA

Sobre los cometidos de la función inspectora se observa una leve reestructuración para adaptarla a la evolución legislativa del orden laboral. Como «novedades» más significativas pueden señalarse las siguientes⁴⁸:

- Sobre la vigilancia del contenido de los convenios colectivos, se observa que así como en la anterior regulación solo entraba en el contenido normativo, en la actual comprenderá la vigilancia y exigencia del cumplimiento «de los acuerdos y convenios colectivos», de modo que aparentemente se amplían de forma expresa las atribuciones de la ITSS, aunque en la práctica ya venían implícitos tales cometidos como consecuencia de su función mediadora.
- En materia de relaciones laborales, se incorporan normas que tienen que ver con la tutela y promoción de la igualdad de trato, no discriminación en el trabajo, así como sobre desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional.
- Respecto a la prevención de riesgos laborales, se incluye el ejercicio de las funciones de investigación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- En materia de seguridad social, básicamente se contemplan los mismos cometidos, si acaso, al referirse a las normas sobre obtención y disfrute de prestaciones del sistema de la Seguridad Social, incluye también (innecesariamente por ser también de Seguridad Social) las prestaciones por desempleo y la prestación por cese de actividad.
- Separa los cometidos en materia de empleo, por un lado, y migraciones, por otro, que antes conformaban un solo apartado.

Sobre los cometidos de la función inspectora se observa una leve reestructuración para adaptarla a la evolución legislativa del orden laboral

⁴⁸ Véase el artículo 12 de la [Ley 23/2015](#) en relación con el artículo 3 de la [Ley 42/1997](#).

- Sobre asistencia técnica, la función inspectora consiste no solo en ofrecer información técnica (como en la anterior normativa) sino asistencia técnica a las empresas con ocasión del ejercicio de la función inspectora, especialmente a las pequeñas y medianas empresas, con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social. Igualmente deberán proporcionar información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes; comunicarles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras cuando medie denuncia por parte de los mismos⁴⁹, e indicarles las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando estos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras. Prestar asistencia técnica, no solo a entidades y organismos de la Seguridad Social, también a las autoridades competentes de la AGE y de las comunidades autónomas, cuando les sea solicitada.
- En materia de conciliación, mediación y arbitraje⁵⁰, se incluye un mandato a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social según el cual deberán guardar la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de funciones de arbitraje o mediación.

2. FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Desde la anterior normativa poco han variado las facultades de los inspectores, sin embargo resulta de interés comentar los cambios más relevantes⁵¹.

En las visitas inspectoras, la ley anterior no exigía que el inspector se identificara, sino solo, en su caso, comunicar su presencia al empresario. La nueva ley señala, además, que «deberán identificarse documentalmente», por lo que ya no bastará la mera declaración de que son funcionarios de la Inspección, debiendo exhibir en todo caso la debida acreditación tipo carné (tiene formato de tarjeta de crédito con la foto del funcionario actuante y las normas reguladoras al dorso) que les identifique como inspectores o subinspectores ante el empresario o su representante en las visitas de inspección.

Sobre la facultad de hacerse acompañar durante la visita, se incluye expresamente la de hacerse acompañar, además de por los trabajadores como hasta ahora, también por empresario o su representante, así como por peritos o expertos pertenecientes a la Administración u otros habilitados oficialmente.

⁴⁹ Según el artículo 20.4 de la [Ley 23/2015](#).

⁵⁰ Se advierte que «las funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollarán sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de las Administraciones Públicas y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados por la autonomía colectiva» [art. 12.2 c) segundo párrafo [Ley 23/2015](#)].

⁵¹ Véase el artículo 13 de la [Ley 23/2015](#) en relación con el artículo 5 de la [Ley 42/1997](#).

Asimismo, a la práctica de diligencias de investigación, examen o prueba que considere necesario el inspector realizar para comprobar la observancia de las disposiciones legales, se añade la «reconstrucción» que estime conveniente llevar a cabo.

3. FACULTADES DE LOS SUBINSPECTORES LABORALES

Antes de entrar en el análisis de las facultades de cada una de las escalas del Cuerpo de Subinspectores Laborales, se observan cuatro diferencias de matiz respecto del anterior Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. La primera se refiere a las facultades, porque se pone el acento en sus funciones inspectoras que deben entenderse en sentido pleno, desapareciendo las alusiones a que tales funciones sean de apoyo, gestión y colaboración con los inspectores. En segundo lugar, se mantiene la dependencia bajo la dirección y supervisión técnica del inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que se encuentren adscritos, ampliándose no solo al equipo, como hasta ahora, sino también a la unidad o al grupo en que se encuentren adscritos. En tercer lugar, a diferencia de la normativa anterior, expresamente se indica que les corresponderá actuar en las materias fijadas por la ley, en los términos que se establezcan reglamentariamente, por lo que parece que se espera un desarrollo pormenorizado, especialmente de las nuevas funciones y facultades que la [Ley 23/2015](#) atribuye al Cuerpo de Subinspectores Laborales en ambas escalas en las que haré especial hincapié en los apartados que siguen. Otra diferencia es sobre el criterio que debe aplicarse sobre la oportunidad de visado del inspector jefe de equipo, de las actas de infracción y de las actas de liquidación confeccionadas por el subinspector. Con respecto a las primeras, en la normativa anterior se exigía que se visaran aquellas actas de infracción que superaran el grado o cuantía que señalara el Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁵², y respecto a las actas de liquidación, la norma señalaba taxativamente que «con independencia de la cuantía resultante, solo procederá el visado del inspector en los supuestos de falta de afiliación, alta o cuando procedan diferencias de cotización a la Seguridad Social»⁵³. Habría que preguntarse qué supuestos serían esos en los que se extendían actas de liquidación que estaban excluidas de visado.

Con la nueva regulación cambia el criterio, que además resulta de aplicación tanto a las actas de infracción como a las

El visado del inspector estará en función de la naturaleza o calificación de la infracción o de la cuantía de la sanción propuesta

⁵² A este respecto, el artículo único de la [Orden de 12 de febrero de 1998](#) contempla que las actas de infracción practicadas por los subinspectores de empleo y seguridad social, cuya sanción propuesta supere la cuantía de 50.000 ptas. (300,50 €) serán visadas por el inspector de trabajo y seguridad social del que técnicamente dependan, así como que precisarán visado previo las actas de liquidación contempladas en el artículo 31 de la [Ley General de la Seguridad Social](#).

⁵³ Artículo 9.4, párrafo tercero, de la [Ley 42/1997](#).

actas de liquidación, pues el visado del inspector estará en función «de la naturaleza o calificación de la infracción o de la cuantía de la sanción propuesta », en los términos que se determinen reglamentariamente⁵⁴. Deja de ese modo un campo ciertamente amplio para disponer cuándo deben ser objeto de visado las actas de los subinspectores laborales. En consecuencia, mientras no se desarrolle por el nuevo reglamento, en principio continuará en vigor la anterior normativa.

A continuación procederé a realizar un estudio comparativo sobre las funciones de la actual escala de subinspectores laborales pertenecientes a la Escala de Empleo y Seguridad Social respecto de los anteriores subinspectores de empleo y seguridad social para, a continuación, analizar las funciones de los subinspectores laborales que próximamente pertenecerán a la nueva Escala de Seguridad y Salud Laboral.

3.1. Escala de Empleo y Seguridad Social

Básicamente, en la nueva escala, por un lado, se mantienen las funciones de los anteriores subinspectores de empleo y seguridad social y, por otro, se incorporan nuevas atribuciones que hasta la entrada en vigor de la ley eran competencia absoluta de los inspectores. Ciertamente, esto supone una mayor responsabilidad que deberán asumir sin que se tengan noticias de que se les compense de alguna forma tangible (categoría, promoción, económica) ese mayor esfuerzo.

Las nuevas competencias que se incorporan entre las funciones de los subinspectores laborales, de la citada escala, son las siguientes:

1. «La comprobación del cumplimiento de las normas que prohíben la admisión al trabajo a los menores de dieciséis años»⁵⁵. Se trata de una facultad que *de facto* ya ejercitaron los anteriores controladores laborales y que consiste fundamentalmente en detectar actividades laborales en que presten servicios menores de edad laboral, y proponer la correspondiente sanción.
2. «La comprobación del cumplimiento de la normativa sobre modalidades contractuales, contratos de duración determinada y temporales»⁵⁶.

Con relación a las actuaciones en estas materias, en los términos que se establezcan reglamentariamente –como señala la ley–, se ha planteado la duda de si los subinspectores laborales de la Escala de Empleo y Seguridad Social pueden ejercer sus nuevas competencias en materia de contratación y trabajo de menores desde la entrada en vigor de la ley o si es necesario esperar

⁵⁴ Artículo 14.5, párrafo segundo, de la [Ley 23/2015](#).

⁵⁵ Artículo 14.2 b) de la [Ley 23/2015](#).

⁵⁶ Artículo 14.2 c) de la [Ley 23/2015](#).

al desarrollo reglamentario, dado que el artículo 14.2 y 3 de la [Ley 23/2015](#), cuando habla de las funciones de los subinspectores establece que les corresponde actuar en los términos que se establezcan reglamentariamente.

A ello puede responderse⁵⁷ que los mencionados subinspectores pueden ejercer todas sus competencias (incluidas las nuevas competencias en materia de contratación y trabajo de menores) desde el día 23 de julio de 2015, fecha de entrada en vigor de la nueva [Ley Ordenadora](#), en los términos que establecen dichas disposiciones, según prevé la disposición derogatoria única de la [Ley 23/2015](#) en su número 2 al señalar que «las normas reglamentarias actualmente en vigor continuarán siendo de aplicación⁵⁸, en tanto no contradigan o se opongan a la presente ley, hasta tanto se proceda a su derogación o modificación por las normas previstas en la disposición final tercera». Luego, en principio, pueden actuar en estas materias, si bien es verdad que habrán de ajustarse de momento a la actual reglamentación.

Quizá se podría haber aprovechado la oportunidad para incorporar más facultades a los subinspectores laborales de empleo y seguridad social porque, sin duda, se encuentran bien preparados al haber superado una oposición ciertamente competitiva. De hecho, en las convocatorias de su programa de oposición figuran aspectos más concretos que tienen que ver tanto con las relaciones laborales singulares de trabajo, como sobre cuestiones relativas a tiempo de trabajo, movilidad funcional o geográfica, modificación sustancial, y otras para las que, sin duda, se encuentran en condiciones de asumir con solvencia. El hecho de que tan solo se les hayan incorporado estas dos funciones supone una oportunidad perdida para obtener mayor aprovechamiento de su labor inspectora. Podría, más adelante, replantearse esta cuestión.

Otros matices que modifican levemente la anterior normativa son, por un lado, que expresamente se incluye la comprobación del cumplimiento de las medidas para el fomento del empleo o la formación profesional para el empleo⁵⁹; un reajuste en la comprobación de la percepción de la prestación y el subsidio por desempleo, así como de la prestación por

Quizá se podría haber aprovechado la oportunidad para incorporar más facultades a los subinspectores laborales de empleo y seguridad social porque, sin duda, se encuentran bien preparados al haber superado una oposición ciertamente competitiva

⁵⁷ Nota informativa de la Dirección General de la ITSS, de 29 de julio de 2015 - La Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pág. 3.

⁵⁸ Actualmente resultan de aplicación tanto el [Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero](#), que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como el [Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo](#), por el que se aprueba el Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social.

⁵⁹ Artículo 14.2 a) de la [Ley 23/2015](#).

cese de actividad, que se agrupan en el apartado sobre comprobación del cumplimiento de la obtención de las prestaciones de Seguridad Social⁶⁰. Por lo demás, se mantienen las mismas competencias que tenían atribuidas los anteriores subinspectores de empleo y seguridad social por la [Ley 42/1997](#).

3.2. Escala de Seguridad y Salud Laboral

Aunque a primera vista parece que las funciones de los subinspectores laborales, de seguridad y salud laboral son escasas si las comparamos con las de sus compañeros de la otra escala, sin embargo la materia es de enorme importancia pues se trata de la vigilancia de la seguridad de la vida e integridad de los trabajadores, traducida en la comprobación de la normativa de prevención de riesgos laborales que deben cumplir las empresas.

Aunque aparecen hasta seis funciones de los subinspectores en esta materia⁶¹, se pueden resumir en tres: la primera y de mayor importancia, que justifica la creación de la nueva escala de subinspectores, es la de la comprobación del cumplimiento de la normativa; la segunda consiste en participar en programas de actuación preventiva y, finalmente, y no menos importante por el interés de sus destinatarios, es la información y asesoramiento a empresarios y trabajadores sobre la forma más efectiva de cumplir la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Aunque a primera vista parece que las funciones de los subinspectores laborales, de seguridad y salud laboral son escasas, la materia es de enorme importancia pues se trata de la vigilancia de la seguridad de la vida e integridad de los trabajadores

4. AUXILIO Y COLABORACIÓN CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Ya venía siendo amplia la colaboración que la ITSS recibe de las diversas entidades, tanto públicas como privadas, y prácticamente se reproducen los supuestos previstos en la anterior normativa. Si acaso, se puede destacar algo que a primera vista pudiera parecer superfluo, me refiero a la nueva obligación de que los órganos de la AGE y los de las comunidades autónomas colaborarán con la ITSS y le prestarán el apoyo y el asesoramiento pericial y técnico necesario. Y ello, porque al principio del artículo 16.1 de la [Ley 23/2015](#) ya se hace alusión a que los titulares de los órganos de la AGE, de las Administraciones de las comunidades autónomas y de las entidades

⁶⁰ Artículo 14.2 d) de la [Ley 23/2015](#).

⁶¹ Artículo 14.3 de la [Ley 23/2015](#).

locales, entre otros, estarán obligados a suministrar a la ITSS cuantos datos, informes y antecedentes que tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias, así como a prestarle la colaboración que le sea solicitada para el ejercicio de la función inspectora. No parece por tanto que el nuevo apartado 4 (asesoramiento pericial y técnico) aporte nada nuevo porque por la vía del apartado 1 también se podría colaborar con el asesoramiento pericial y técnico.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta es que la colaboración con la ITSS se llevará a efecto, preferentemente, por medios electrónicos, según prevé la [Ley 11/2007, de 22 de junio](#), de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos⁶².

La colaboración con la ITSS se llevará a efecto, preferentemente, por medios electrónicos, según prevé la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos

Asimismo, la transmisión a la Inspección de aquellos datos personales que sean necesarios para el ejercicio de la función inspectora, en virtud de su deber de colaboración, no estará sujeta a la necesidad de consentimiento del interesado⁶³.

4.1. Prueba procedente de autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea

Tampoco parece que revista especial relevancia la alusión que no figuraba en la anterior normativa⁶⁴ a la colaboración de las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea con competencias equivalentes a las de la ITSS, que se regirá por la normativa de la Unión Europea o por los instrumentos o acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sea parte el Estado español. Lo importante de ello es que los hechos comprobados por dichas autoridades en el ámbito de la cooperación administrativa internacional que sean facilitados a las autoridades españolas podrán ser aducidos como prueba por la ITSS, salvo prueba en contrario de los interesados.

⁶² Artículo 18.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁶³ Los datos que hubieran sido transmitidos únicamente se emplearán para ejercicio de las competencias atribuidas por la [Ley 23/2015](#) a la ITSS (art. 18.4 [Ley 23/2015](#)).

⁶⁴ Artículo 16.10 de la [Ley 23/2015](#) en relación con el artículo 9 de la [Ley 42/1997](#).

4.2. Nuevo elemento de prueba procedente de otra Administración pública

De más calado, ciertamente, es el novedoso apartado 8 del artículo 16 de la [Ley 23/2015](#), que incorpora un nuevo medio de prueba en las actuaciones de los funcionarios con facultades de inspección. Me refiero, precisamente, a un nuevo escalón en la colaboración con las Administraciones públicas. Consiste esa colaboración en que los funcionarios que ostenten la condición de autoridad o de agentes de ella y que, como consecuencia de su actuación, tengan conocimiento de hechos presuntamente constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular «podrán ser aducidos como prueba en los procedimientos iniciados por la ITSS y serán tenidos por ciertos, salvo prueba en contrario de los interesados». Esto supone un cambio sustancial, pues hasta ahora la práctica inspectora ante una denuncia sobre empleo irregular, incluso facilitando los datos por la Policía o Guardia Civil, no suponía la incoación de un expediente sancionador de forma automática, sino que era necesario personarse en el centro de trabajo y comprobar mediante visita o por cualquier medio admitido (por ejemplo, a través de hechos probados en una sentencia firme) la existencia de trabajadores prestando servicios de forma irregular. Se trata de una innovación que puede facilitar la labor inspectora al acelerar las comprobaciones y, sobre todo, una vez detectada la irregularidad, será más difícil eludir las sanciones puesto que si lo estimara el funcionario actuante no necesitaría (en teoría) acudir al lugar para verificar lo que ya incidentalmente comprobó otro funcionario, como consecuencia de su particular actuación. Para ello, se exige que se establezcan las formas de colaboración mediante convenios u otros instrumentos con la ITSS por parte de otros órganos de la AGE o de otras Administraciones públicas.

Quizá podría haberse omitido este último punto, pues si no existe convenio u otro acuerdo, en principio no tendrían validez tales comprobaciones, dado que los hechos irregulares comprobados directamente deberán haberse efectuado «en ejecución de lo establecido en los convenios o instrumentos indicados». La moraleja es clara: habrá que suscribir los citados convenios de colaboración lo antes posible con todas las Administraciones, comenzando en buena lógica con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y de las comunidades autónomas

Pese a todo, no veo claro la conveniencia de adoptar este paso de que otros funcionarios puedan intervenir en la posible comprobación incidental de

Pese a lo útil de la actuación comprobatoria de agentes y autoridades de otras Administraciones, no veo claro la conveniencia de que otros funcionarios puedan intervenir en la posible comprobación incidental de «trabajo no declarado y empleo irregular», por una razón fácil de comprender: los funcionarios de los cuerpos de Inspección están dotados de una serie de conocimientos técnicos que les capacitan para calibrar si determinada persona que se encuentra en un local realiza en el momento de la comprobación una actividad laboral. La visita de la ITSS será, en la mayor parte de los casos, conveniente

«trabajo no declarado y empleo irregular», por una razón que es fácil de comprender, y es que los funcionarios de los cuerpos de Inspección están dotados de una serie de conocimientos técnicos que les capacitan para calibrar si determinada persona que se encuentra en un local realiza en el momento de la comprobación una actividad laboral. A mi parecer, esa calificación solo debe valorarla el inspector o subinspector actuante. No debe olvidarse que se trata de un funcionario que no tiene por qué conocer la normativa laboral, ni debe tampoco aplicarla pues no tiene la facultad para valorar si la persona a quien identifica es o no trabajadora. Lo que sí podrá hacer, todo lo más, es una minuciosa descripción de las circunstancias de lugar y tiempo en que ha identificado al sujeto, lo que estaba realizando en el momento de su actuación policial, atuendo, sus manifestaciones a las preguntas del funcionario, etc. Pero, insisto, creo que, salvo excepciones, y siendo utilísimas las actuaciones comprobatorias de agentes o autoridades de otras Administraciones, en la mayor parte de los supuestos será conveniente realizar la visita de la ITSS, aunque ya se haya «levantado la liebre», pues sin perjuicio de una verificación de la denuncia (lo que dará más fuerza al acta de infracción que eventualmente se pudiera proponer), existen muchas posibilidades de que otras personas se encuentren trabajando de forma irregular.

5. COLABORACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Se mantienen igual que en la normativa anterior las formas de colaboración de la ITSS con otros entes públicos o privados⁶⁵. Si acaso, en el apartado de información a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, destacaría, como novedad, la facilitación de las instrucciones de organización de los servicios, criterios operativos generales y criterios técnicos vinculantes que, según el artículo 20.2 de la [Ley 23/2015](#), serán objeto de publicación, en su caso, conforme a lo previsto en la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

6. ÁMBITO DE ACTUACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Como no podía ser de otra manera, tampoco el ámbito de actuación de la ITSS ha variado, manteniéndose el mismo con leves variaciones, como el de que se incluyen expresamente (implícitamente ya formaban parte del ámbito de actuación) los trenes como medio de transporte, o la especificación de los buques de pabellón español de la marina y de pesca que se hallen en puertos del territorio español o en aguas de soberanía española, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias que se hallen en tierra y en territorio español⁶⁶.

⁶⁵ Artículo 17 de la [Ley 23/2015](#).

⁶⁶ Artículo 20.1 b) de la [Ley 23/2015](#).

Respecto a la inspección de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social, se señala expresamente que será ejercida por la ITSS⁶⁷, aunque de hecho ya se ejercía.

7. ORIGEN DE LAS ACTUACIONES Y CONDICIÓN DE INTERESADO DEL DENUNCIANTE

Sobre el origen de las actuaciones, se mantienen las mismas causas, pero siempre de oficio (orden superior, petición razonada de otros órganos, denuncia o propia iniciativa de los inspectores), a las que se añade por «orden de servicio derivada de planes o programas de inspección», pudiendo en este sentido la ITSS hacer uso de toda la información disponible para la programación de actuaciones de inspección. Se trata de una variante de otras órdenes de servicio derivadas de orden superior.

Con respecto al denunciante, pese a que en la fase de investigación no podrá tener la consideración de interesado, la novedad que incorpora la ley de manera expresa es que «tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos»⁶⁸. La condición de interesado podrá adquirirse cuando la denuncia dé lugar al inicio de un procedimiento sancionador⁶⁹.

Con respecto a las denuncias anónimas, en principio, se mantiene el criterio de que no se tramitarán⁷⁰, si bien, algunas dudas me suscita en ese sentido el denominado «buzón del fraude laboral»⁷¹, al no identificarse quienes interponen reclamaciones, por lo que ese buzón no pare-

Se mantiene, en principio, el criterio de que las denuncias anónimas no se tramitarán, si bien me plantea algunas dudas en este sentido el denominado «buzón del fraude laboral» donde no se identifican los que interponen reclamaciones

⁶⁷ Artículo 20.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁶⁸ Artículo 20.4 de la [Ley 23/2015](#). Asimismo, se señala expresamente que los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores tendrán derecho a ser informados del estado de tramitación de las denuncias presentadas en el ámbito de su representación, así como de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto.

⁶⁹ Asimismo, «se reconoce expresamente la condición de interesados en el procedimiento a los representantes de las organizaciones sindicales o representantes de los trabajadores, en su condición de titulares de los intereses legítimos que derivan de su representación» (art. 20.4 párrafo 4.º [Ley 23/2015](#)).

⁷⁰ Artículo 20.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁷¹ En la página web del «buzón del fraude laboral»: http://www.empleo.gob.es/itss/web/Atencion_al_Ciudadano/Colabora_con_ITSS.html, expresamente se señala que «el comunicante no tendrá que aportar ningún dato personal y el buzón solo recogerá información sobre las presuntas irregularidades de las que se tenga conocimiento».

ce que responda al criterio legal⁷². Por lo demás, como novedad, tampoco se tramitarán «las que tengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanadas en el plazo establecido para ello». Asimismo, al igual que antes, tampoco se dará curso a aquellas cuyo objeto coincida con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional cuyo pronunciamiento pueda condicionar el resultado de la actuación inspectora, y ello sin perjuicio (esta es la novedad) de que, en el supuesto de asuntos coincidentes con cuestiones que con carácter previo o incidental esté conociendo un órgano jurisdiccional y que pudieran dar lugar a la exigencia de pago de cuotas de la Seguridad Social, se iniciara actuación inspectora.

Se recuerda, además, que el inicio de actuaciones, con conocimiento formal del empresario, interrumpirá el plazo de prescripción previsto en la [Ley General de la Seguridad Social](#). Por último, una vez firme la sentencia y comunicada a la ITSS, se iniciará la tramitación del expediente liquidatorio y, en su caso, sancionador, o bien se archivarán las actuaciones⁷³.

8. MODALIDADES Y DOCUMENTACIÓN DE LA ACTUACIÓN INSPECTORA

8.1. Plazos de actuaciones: Novedades

Respecto a la forma de actuar de la ITSS, se mantiene prácticamente igual que en la normativa anterior. Únicamente se incorpora, en relación con la interrupción de actuaciones por más de cinco meses, el supuesto de que se constate la imposibilidad de proseguir la actuación inspectora por la pendencia de un pronunciamiento judicial que pueda condicionar el resultado de la misma. Además, el cómputo de los plazos establecidos en las actuaciones de la ITSS se iniciará a partir de la fecha de la primera visita efectuada o, en caso de requerimiento de comparecencia del sujeto inspeccionado, desde la fecha efectiva de la comparecencia, siempre que haya aportado la totalidad de la documentación requerida con trascendencia en la actuación inspectora⁷⁴.

Asimismo, los funcionarios de la ITSS solicitarán la presencia de los representantes de los trabajadores según la normativa de prevención de riesgos laborales, o cuando así lo aconseje la índole de la actuación a realizar⁷⁵.

Un último detalle de matiz es que si en la anterior normativa las visitas de inspección podían realizarse por uno o varios funcionarios pudiendo extenderse por el tiempo necesario, en la redacción actual figuran no solo las visitas sino las actuaciones inspectoras, por lo que esa actuación conjunta puede extenderse a las comprobaciones, requerimientos o expedientes administrativos.

⁷² Resulta significativo que no se haga ninguna referencia en la [Ley 23/2015](#) al buzón del fraude laboral.

⁷³ Artículo 20.6 de la [Ley 23/2015](#).

⁷⁴ Artículo 21.4, último párrafo, de la [Ley 23/2015](#).

⁷⁵ Artículo 21.5 de la [Ley 23/2015](#).

Una vez finalizada la actividad comprobatoria se activan las medidas que deben aplicar los inspectores de trabajo, la mayoría de ellas también aplicadas por los subinspectores laborales, en función de su escala. A primera vista se observa que la nueva ley incorpora medidas que no figuraban en la anterior⁷⁶, pero, a decir verdad, se trata de medidas que ya se venían aplicando y que de forma implícita se encontraban incluidas en otros apartados.

8.2. El Libro de Visitas

Desde hace algunos años se viene implantando el Libro de Visitas Electrónico, manteniéndose, mientras tanto, el tradicional Libro de Visitas. La novedad en esta materia, por un lado, es que por orden ministerial se determinarán «los hechos y actos que deban incorporarse a las diligencias, su formato y su remisión a los sujetos inspeccionados, teniendo en cuenta que, en lo posible, se utilizarán medios electrónicos». Y, por otro lado, dado que se establece expresamente que «no se impondrán obligaciones a los interesados para adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias»⁷⁷, se entiende que ya no será obligatorio adquirir ni se deberán habilitar nuevos Libros de Visitas, sin perjuicio de que la diligencia escrita de cada actuación se realice en los Libros de Visita existentes, que, de no existir, se formulará en un documento con material autocopiativo (una copia del documento en poder de la empresa y la otra en poder del funcionario actuante)⁷⁸ para uso exclusivo de los actuantes que se utilizará de forma provisional hasta que se determine reglamentariamente la forma de llevar el soporte en que deberán transcribirse las diligencias a las que se ha hecho referencia.

Ya no será obligatorio adquirir ni se deberán habilitar nuevos Libros de Visitas, sin perjuicio de que la diligencia escrita de cada actuación se realice en los Libros de Visita existentes o, de no existir, en un documento con material autocopiativo

9. PRESUNCIÓN DE CERTEZA DE LAS COMPROBACIONES INSPECTORAS

Los cambios operados en lo que se refiere a la presunción de certeza son mínimos. Prácticamente se mantiene igual. En esta ocasión se regula con más claridad en un solo artículo (el

⁷⁶ Artículo 7 de la Ley 42/1997 en relación con el artículo 22 de la Ley 23/2015.

⁷⁷ Artículo 21.6, segundo párrafo, de la Ley 23/2015.

⁷⁸ Nota informativa de la Dirección General de la ITSS, de 29 de julio de 2015 - La Ley 23/2015, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pág. 1. Señala la nota que «el funcionario actuante advertirá a las empresas de la obligación y necesidad de custodia y conservación de dichas hojas, y procederá a la custodia y conservación de la copia para su posterior archivo junto al resto del expediente, debiendo poner en ello especial cuidado».

23, de la [Ley 23/2015](#)) en lugar de en una disposición adicional (la cuarta de la [Ley 42/1997](#)) que contenía, además, otras cuestiones ajenas. Ahora aparece con nitidez en el apartado 1 que «los hechos constatados por los funcionarios de la ITSS 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».

La nueva norma atribuye expresamente el mismo valor probatorio a todos los informes emitidos por la ITSS. Y, finalmente, se incorpora un párrafo sobre la posibilidad de que surja una circunstancia nueva según la cual no se verá afectada la presunción de certeza por la sustitución de los funcionarios durante el periodo de la actuación inspectora (jubilación, excedencia, fallecimiento, etc.), si bien se deberá comunicar en tiempo y forma a los interesados dicha sustitución antes de la finalización de aquella, en los términos que se establezcan reglamentariamente⁷⁹.

10. EL TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

No existía en la anterior redacción todo un artículo sobre la manera en que debe tratarse la información de la ITSS. Ahora esta cuestión se contiene en el artículo 24 de la [Ley 23/2015](#), cuyos aspectos más relevantes son los siguientes:

- 1.º Deberá garantizarse la unidad e integración de la información, la interoperabilidad, la interconexión y el acceso a la misma a las distintas Administraciones públicas en función de las materias objeto de su competencia⁸⁰.
- 2.º El tratamiento de la información del sistema debe realizarse a partir de una base de datos unitaria e integrada, que mantenga la homogeneidad de los datos y consolide, en el conjunto del Estado, la información aportada por los servicios de la ITSS.
- 3.º No se exige el consentimiento de los interesados para ser incluidos en la base de datos del sistema, ni para el acceso a los mismos o su comunicación a terceros por las Administraciones públicas.

⁷⁹ Artículo 23.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁸⁰ Con base en ello, el personal de la ITSS podrá acceder a la información necesaria para el ejercicio de las funciones inspectoras, de los registros y bases de datos disponibles.

III. LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA

Otra de las novedades estrella, junto con la creación de las dos escalas de Subinspectores Laborales, es la que afecta nada más y nada menos que a la propia organización de la ITSS. Se trata de un sistema nuevo, cuya estructura figura explicada en la ley pero que está por hacer. Previamente a ello, la norma invoca a la necesidad de garantizar el principio de cooperación entre la Administración del Estado y de las comunidades autónomas para garantizar el ejercicio y la eficacia de la ITSS⁸¹.

1. ORGANISMO ESTATAL INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

El primero y fundamental de los órganos que componen la nueva configuración del sistema de ITSS es el denominado Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante, OEITSS), que sustituirá a la actual Dirección General de la ITSS, con la ventaja de que funcionará como un organismo autónomo, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, se articulará en torno a una estructura central y otra territorial⁸² y estará adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social⁸³. Se trata del primero de una serie encadenada de órganos que dependen asimismo del citado organismo⁸⁴, que comenzará a funcionar cuando se aprueben sus estatutos por el Gobierno mediante real decreto⁸⁵. Mientras tanto, los servicios comunes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social continuarán ejerciendo las competencias que tenían atribuidas respecto de la Dirección General de la ITSS. Asimismo,

El primero y fundamental de los órganos que componen la nueva configuración del sistema de ITSS es el denominado Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social que sustituirá a la actual Dirección General de la ITSS

⁸¹ Con más detalle, en el artículo 25 de la [Ley 23/2015](#).

⁸² Artículo 27.1 de la [Ley 23/2015](#).

⁸³ Artículo 27.3 de la [Ley 23/2015](#).

⁸⁴ Se prevé asimismo la creación de un nuevo registro del personal inspector que se elaborará y actualizará por el OEITSS. Con mayor detalle, en el artículo 6 de la [Ley 23/2015](#).

⁸⁵ Artículo 27.4 y disposición adicional primera.1 de la [Ley 23/2015](#). Según la citada disposición, el Gobierno procederá a la aprobación y publicación de estos estatutos en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor de la [Ley 23/2015](#).

la totalidad del personal, funcionario o laboral, de la AGE adscrito al sistema de ITSS mantendrá la relación de servicio con la AGE⁸⁶.

1.1. Contenido de los estatutos

La ley adelanta alguno de los contenidos de los estatutos del OEITSS⁸⁷, como el de establecer una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, encargada de impulsar y coordinar las medidas contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Los estatutos también prevén la creación de una Dirección Especial de Inspección con competencia para actuar en la totalidad del territorio español, que asumirá funciones de coordinación en las actuaciones inspectoras sobre empresas, sectores o situaciones que excedan del ámbito territorial de una comunidad autónoma, así como las que versen sobre los entes que formen parte del sector público estatal⁸⁸.

1.2. Estructura central

Tanto la estructura central como la territorial del OEITSS no estarán del todo configuradas hasta que se aprueben sus estatutos. Sin embargo, la ley adelanta algunos elementos de su estructura como la creación –como órganos de dirección– de un Consejo Rector (de composición paritaria: Estado y comunidades autónomas) y un director (ejercerá las funciones de la actual Autoridad Central de la ITSS); y –como órgano de participación institucional– de un Consejo General consultivo, que tendrá funciones de información, audiencia y consulta en las materias de que tenga conocimiento el Consejo Rector⁸⁹. Las funciones que ejercerán los citados órganos aparecen enumerados en la ley⁹⁰.

⁸⁶ Disposición transitoria primera.1 de la [Ley 23/2015](#). En ese sentido, tanto el personal funcionario como el personal laboral, como el personal funcionario interino y el personal laboral temporal, adscrito o al servicio de la ITSS se integrarán o adscribirán en el OEITSS, en los mismos grupos o especialidades a las que estuvieran integrados o adscritos, y con los mismos derechos y obligaciones que tuvieran reconocidos en el momento de la integración o adscripción. Además, mantendrán su situación jurídico-administrativa con la Administración, continuando desempeñando las funciones de su normativa (disp. adic. cuarta [Ley 23/2015](#)).

⁸⁷ Disposición adicional segunda.1 de la [Ley 23/2015](#).

⁸⁸ Disposición adicional segunda.2 de la [Ley 23/2015](#).

⁸⁹ Artículo 30.2 de la [Ley 23/2015](#). El Consejo General Consultivo «estará integrado por cuatro representantes de la Administración General del Estado, cuatro representantes de las Comunidades Autónomas, ocho representantes de las organizaciones empresariales más representativas y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas» (art. 30.1 [Ley 23/2015](#)).

⁹⁰ El Consejo Rector se regula en el artículo 29; el Consejo General en el artículo 30, y la figura del director del organismo en el artículo 31, todos de la [Ley 23/2015](#).

1.3. Estructura territorial

Si bien el OEITSS se desplegará en todo el territorio nacional, la estructura territorial se desarrollará en cada comunidad autónoma a través de una dirección territorial cuyo titular será designado con la participación de la comunidad en los términos previstos en el convenio de colaboración. El titular de la dirección territorial dependerá funcionalmente de la AGE o de la Administración autonómica correspondiente, en atención a la competencia material objeto de las actuaciones inspectoras⁹¹.

2. COOPERACIÓN AUTONÓMICA

2.1. Comunidades autónomas sin traspaso de la función pública inspectora

En cada comunidad autónoma se considerará autoridad autonómica de la ITSS el cargo público que desempeñe tales funciones en el ámbito de las materias en las que la comunidad tenga competencia, según lo que se disponga en el convenio de colaboración. Las funciones que corresponde ejercitar a la autoridad autonómica figuran en el artículo 33 de la [Ley 23/2015](#), así como las que se dispongan en los convenios de colaboración. Asimismo, existirá en cada comunidad autónoma una Comisión Operativa Autonómica de Trabajo y Seguridad Social, que coordinará el director territorial del organismo estatal, presidido, en su caso, por la autoridad autonómica. La citada comisión se ocupará de hasta seis cuestiones que figuran en el artículo 34.2 de la [Ley 23/2015](#), sin perjuicio de las que figuren en el correspondiente convenio de colaboración⁹².

También se prevé que la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los asuntos relativos a la ITSS, circunscritos al ámbito territorial de las comunidades autónomas, se producirá en los órganos de representación de carácter consultivo⁹³.

⁹¹ En las comunidades autónomas que hayan recibido el traspaso del ejercicio de la función pública inspectora y los servicios de la Inspección de Trabajo, se estará a lo que se acuerde en los mecanismos de cooperación bilateral, que deberá garantizar la prestación eficaz y coordinada del servicio público de ITSS (art. 32.2 párrafo tercero y disp. adic. octava.2 [Ley 23/2015](#)).

⁹² Debe tenerse en cuenta que a aquellas comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en materia de función pública inspectora no les serán de aplicación los citados artículos 33 y 34 de la [Ley 23/2015](#), respetando de ese modo sus competencias en la materia traspasada (mantenimiento de sus facultades organizativas y directivas respecto de su propio personal), si bien participarán en el OEITSS según prevé la propia ley (disp. adic. octava.1 [Ley 23/2015](#)).

⁹³ Artículo 35 de la [Ley 23/2015](#).

2.2. Comunidades autónomas con traspaso de la función pública inspectora

Se trata de una de las cuestiones más delicadas que han afectado al sistema de ITSS, pues, en los primeros momentos en que las autonomías reclamaban competencias exclusivas del Estado, una de ellas era la Inspección de Trabajo, con lo que se temía por el principio de unidad del sistema en sus diversas facetas de unidad de función y concepción única e integral. Con las transferencias efectuadas en las Comunidades Autónomas de Cataluña y el País Vasco ha habido que actuar rápido para buscar una fórmula que no desmontara ese principio, permitiendo al mismo tiempo el desarrollo de sus competencias. De ahí que en estos casos de traspaso del ejercicio de la función pública inspectora y los servicios de la ITSS⁹⁴ se pretende que las comunidades autónomas y la AGE constituyan un órgano de cooperación multilateral⁹⁵ que establezca, entre otras cuestiones, los criterios de coordinación de actuaciones supraautonómicas o que requieran respuesta uniforme en todo el territorio nacional; la determinación de los planes o programas de la ITSS; los recursos humanos, en especial los aspectos relativos a los procesos de ingreso, selección, formación, provisión de puestos de trabajo y movilidad geográfica de los cuerpos nacionales del sistema.

En los casos de traspaso del ejercicio de la función pública inspectora y los servicios de la ITSS se pretende que las comunidades autónomas y la AGE constituyan un órgano de cooperación multilateral

En ese sentido, tanto inspectores como subinspectores realizarán sus actuaciones de acuerdo con sus facultades y competencias, aun cuando sean de la competencia de una Administración distinta a la de su dependencia orgánica.

Asimismo, se ha modificado el artículo 48 del [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#) (Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social), sobre atribución de competencias sancionadoras, en el sentido de que corresponderá al órgano competente de la AGE que corresponda o de la comunidad autónoma con competencia en materia de ejecución de la legislación del orden social⁹⁶.

Con respecto a los planes o programas de inspección, su establecimiento o modificación se realizará con autonomía por cada Administración y una vez aprobados se comunicarán recíprocamente. También se podrán acordar de forma conjunta en el seno de los mecanismos de cooperación conjunta.

⁹⁴ Estos supuestos se regulan en la disposición adicional octava de la [Ley 23/2015](#).

⁹⁵ Estará integrado por los titulares de los respectivos órganos de dirección de la ITSS y tendrá la organización y funciones que se establezcan en el acuerdo de constitución.

⁹⁶ Disposición final primera de la [Ley 23/2015](#). A este respecto debe tenerse en cuenta que según la disposición transitoria segunda de la mencionada ley, hasta que no entren en vigor las disposiciones reglamentarias que se aprueben en desarrollo del artículo 48.1 del [Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto](#) (redacción disp. final primera [Ley 23/2015](#)), continuará siendo de aplicación la regulación anterior en materia de atribución de competencias sancionadoras.

REFLEXIONES FINALES

La Ley 23/2015 no oculta la intención de que no se le quede ningún cabo suelto por regular y, en muchos casos, clarifica minuciosamente el modo de aplicación de las actuaciones en materia inspectora, de ahí su extensión (casi el doble de la anterior)

Seguridad Social y a la prevención de riesgos laborales; la creación de una nueva estructura del sistema liderado por el OEITSS, todavía por hacer, o las continuas referencias al funcionamiento coordinado con otras Administraciones públicas, en particular con las comunidades autónomas con traspaso de funciones inspectoras. Lo demás son medidas que tratan de mejorar la eficacia del funcionamiento de la ITSS, desde el respeto a los derechos de los ciudadanos, o que se trasladan a la ley expresamente desde los reglamentos (legalización), si bien se trata de iniciativas que en muchos casos provienen de la experiencia en el ejercicio de las labores inspectoras que aconsejan su presencia en la ley. En ese sentido, se trata de una norma que no oculta la intención de que no se le quede ningún cabo suelto por regular, y en muchos casos clarifica minuciosamente el modo de aplicación de las actuaciones en materia inspectora, de ahí su extensión (casi el doble de la anterior). En ese sentido, se asemeja más a un reglamento, con la paradoja de que con frecuencia se remite al mismo en numerosas cuestiones.

En fin, creo que se ha realizado un importante esfuerzo en la mejora de la regulación del funcionamiento del sistema de ITSS, con sus aciertos y con la incertidumbre de cómo quedará configurada su estructura final una vez se publiquen los estatutos del OEITSS, se celebren los convenios de cooperación con las comunidades autónomas con las funciones de inspección transferidas y vaya tomando forma lo previsto en la Ley 23/2015, pero de lo que no cabe duda es de que se trata de una profunda renovación del funcionamiento de la ITSS en fechas cercanas a sus 110 años de existencia en 2016.

Quien haya tenido la paciencia de haber seguido las novedades que incorpora la Ley 23/2015 se habrá dado cuenta de que las grandes cuestiones que afectan al funcionamiento del sistema de la ITSS son: la reestructuración del cuerpo de Subinspectores, que auguro positiva porque tendrá lugar una mayor especialización de las dos grandes vertientes de la vigilancia de la normativa social, como son la que afecta a las relaciones laborales y de

Creo que se ha realizado un importante esfuerzo en la mejora de la regulación del funcionamiento del sistema de ITSS, con sus aciertos y con la incertidumbre de cómo quedará configurada su estructura final, pero, de lo que no cabe duda, es de que se trata de una profunda renovación en fechas cercanas a sus 110 años de existencia
