

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo, previo análisis y tramitación por la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión extraordinaria del día 19 de noviembre el siguiente

## DICTAMEN

### I.- ANTECEDENTES

Con fecha 31 de octubre de 1996 ha tenido entrada en el Consejo Económico y Social un escrito remitido por el Excmo. Sr. Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, solicitando a los efectos previstos en el apartado 1.1. a) del artículo 7 de la Ley 21/1991, que el CES emitiera Dictamen sobre el **Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social** en un plazo de quince días.

La solicitud fue trasladada a la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que ésta procediera a la elaboración de la correspondiente propuesta de Dictamen.

El Anteproyecto de Ley objeto del presente Dictamen, al que se acompaña un documento sobre desarrollo de los objetivos perseguidos y una Memoria explicativa, se justifica sustancialmente, de una parte, por la necesidad de adecuar la organización y desarrollo de la función inspectora al marco constitucional de la organización territorial del Estado, y, de otra, por la exigencia de actualizar dicha función al nuevo signo de la legislación social.

La actual normativa sobre la materia, que data de 1962, se produce en el contexto de un modelo de ordenación de las relaciones laborales y sociales que contempla la intervención del Estado como pieza básica del sistema institucional, modelo hoy sustituido por la Constitución de 1978 basada en un

sistema de derechos y libertades propios de un Estado Social y Democrático de Derecho.

La sustitución de una Inspección de Trabajo y Seguridad Social de concepción centralista, por otra que responda a los postulados del Estado de las Autonomías, contemplado en la Constitución, es uno de los centros de atención del Anteproyecto que se dictamina.

Por otra parte, la dilatada pervivencia en el tiempo del actual cuerpo legal ha provocado una dispersión y fragmentación normativa que demanda y justifica la promulgación de una nueva ley ordenadora.

El Anteproyecto configura el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un conjunto institucional integrado, cuyas funciones se ejercitan de acuerdo con las competencias propias del Estado y de las Comunidades Autónomas, es decir, con funciones constitucionalmente compartidas por ambas instituciones.

Se atribuye al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la condición de autoridad central del sistema integrado de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la línea de lo indicado en el artículo 4 del Convenio nº 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

El Cuerpo de Controladores Laborales se reconvierte en Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, clarificando imprecisiones que sobre aquél existen actualmente.

Asimismo, el Anteproyecto pretende perfeccionar y adecuar la actividad inspectora al sistema constitucional de derechos y libertades, en aspectos tales como el tratamiento que se propone para la obstrucción a la citada actividad inspectora o el marco de garantías de los sujetos de la misma.

## **II.- CONTENIDO**

El Anteproyecto consta de una exposición de motivos y de 24 artículos agrupados en dos Capítulos, que a su vez, contienen tres y dos Secciones, respectivamente, siete Disposiciones Adicionales, una Derogatoria y una Final.

**El Capítulo I**, bajo el enunciado *Del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, sus Funciones y Ámbito*, recoge en su **Sección 1ª** un conjunto de disposiciones dirigidas a configurar dicho Sistema de la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social, definido como el conjunto de principios legales, órganos y funcionarios que contribuyen al cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social; colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros; y de cuantas otras materias le sean atribuidas. Integran el Sistema de Inspección así definido, funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social; las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el desarrollo de la labor inspectora, serán desarrolladas por funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social en el que se integran los funcionarios pertenecientes en la actualidad al Cuerpo de Controladores Laborales.

En la **Sección 2ª** del Capítulo I se recogen las funciones, facultades y deberes de los funcionarios integrantes del Sistema. La función inspectora desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social comprende tres bloques de cometidos:

*1- De vigilancia y exigencia en el cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos en los ámbitos de la ordenación del trabajo y las relaciones sindicales; la prevención de riesgos laborales; el Sistema de Seguridad Social; y el empleo y migraciones.*

*2- De asistencia Técnica, mencionando como tal la actividad de información a empresas y trabajadores; la asistencia a Entidades y Organismos de la Seguridad Social; la información, asistencia y colaboración con otros órganos de las Administraciones Públicas en cuanto a la normativa social y a la vigilancia de control de las ayudas y subvenciones públicas; así como la emisión de informes en materia inspectora que recaben los órganos judiciales competentes cuando lo establezca una disposición legal.*

*3- De arbitraje, conciliación y mediación en conflictos colectivos y huelgas cuando lo soliciten y acepten las partes.*

También dentro de esta Sección 2ª, se regula el ámbito de actuación de la Inspección; las facultades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias; la naturaleza de dichas facultades; el auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por

parte de las Administraciones Públicas y demás personas que ejerzan funciones públicas; y la colaboración de la Inspección con las Administraciones Tributarias y de la Seguridad Social.

Se regulan en esta misma Sección 2ª las que se califican como funciones inspectoras de apoyo, gestión y colaboración con los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social atribuidas a los funcionarios que integran el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, quienes las ejercerán bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección.

Por último, se contemplan los deberes de colaboración con la Inspección por parte de empresas, trabajadores y sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden social, así como el deber de sigilo y las incompatibilidades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

La **Sección 3ª** del Capítulo I trata de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regulando la iniciación, modalidades, documentación y consecuencias de dichas actuaciones inspectoras.

El **Capítulo II**, bajo el enunciado de *Organización del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social* tiene en cuenta la configuración de la actividad inspectora como un sistema de concepción única, institucionalmente integrado y coherente, en el que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten, en el ámbito de sus respectivas competencias, la organización del ejercicio de la actuación inspectora. Para asegurar tales principios y garantizar por parte de los poderes públicos el ejercicio y eficacia de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, haciendo efectivos los principios de colaboración y cooperación recíprocos, se establecen dos órganos de colaboración y cooperación: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Conferencias Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Asimismo, se regula la estructura operativa de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en una Autoridad Central y, territorialmente, en Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Autonomía.

La **Sección 1ª** de este Capítulo contempla la composición, régimen de funcionamiento y cometidos de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y de las Conferencias Territoriales, así como el régimen convenido de éstas últimas.

La **Sección 2ª** se refiere a los órganos de la gestión inspectora, fijando las competencias de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la estructura territorial y funcional de la Inspección; la vigilancia del funcionamiento de la Seguridad Social a través de una Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social con dependencia del Ministro del Departamento; el ingreso y la selección, formación y adscripción de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; y por último, las relaciones entre las Administraciones Públicas con el fin de integrar y coordinar los planes de actuación territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en planes de alcance general.

**La Disposición Adicional Primera** determina el carácter de normas básicas de los preceptos contenidos en la Ley, a los efectos del artículo 149.1.18 de la Constitución.

**La Disposición Adicional Segunda** procede al cambio de denominación e integración de los funcionarios del Cuerpo de Controladores Laborales, creado por la Disposición Adicional Novena Tres de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, en el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

**La Disposición Adicional Tercera** da nueva redacción al artículo 49 de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en relación a las infracciones por obstrucción a la labor inspectora.

**La Disposición Adicional Cuarta** prevé la constitución de una Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, con dependencia directa del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, a la que podrán encomendarse las funciones de la Alta Inspección del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral y en materia de Seguridad Social.

**La Disposición Adicional Quinta** determina que las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, además de su mutua coordinación, dispondrán las medidas y los medios para facilitar la interconexión de sus datos y ficheros con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, singularmente con sus Unidades especializadas en la inspección del área de Seguridad Social.

**La Disposición Adicional Sexta** contiene unas someras referencias al procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación

de cuotas de la Seguridad Social, remitiendo al futuro desarrollo reglamentario la regulación del procedimiento administrativo especial, común a las Administraciones Públicas, en el que se determinarán los requisitos de las actas, notificaciones, plazos de descargos, práctica de las pruebas propuestas que se declaren pertinentes y propuesta definitiva de la Inspección actuante, así como el régimen de recursos en vía administrativa.

En la misma disposición se contempla la posible revisión por la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social de resoluciones recaídas en expedientes sancionadores y liquidatorios incoados por la misma, cuando tales resoluciones se estimen manifiestamente ilegales o lesivas a los intereses generales. La regulación de esta previsión legal se remite a un posterior desarrollo reglamentario.

**La Disposición Adicional Séptima** modifica el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social en la redacción dada al mismo por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre.

Como consecuencia de la modificación que la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, introdujo en el artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (TRLGSS), se dio carácter ejecutivo inmediato a las presuntas deudas figuradas en acta de liquidación, fueran o no objeto de recurso ordinario, debiendo liquidarse o garantizarse su importe casi de inmediato. La nueva redacción que da el Anteproyecto de Ley pretende restaurar las garantías del administrado, defiriendo la ejecutividad de las actas de liquidación al momento en que adquieran firmeza administrativa, con o sin concurrencia de recurso ordinario o de revisión contra las mismas.

También como consecuencia de la modificación del artículo 31 del TRLGSS en la redacción dada por la Ley 42/1994, se sustituyen las Unidades especializadas creadas por esta Ley en el seno de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social, por las nuevas Unidades especializadas que se constituyen en cada Inspección Territorial para el desarrollo de sus actividades en cada área funcional, y con específica previsión de una dedicada al ámbito de la Seguridad Social. Se sigue así la estructura organizativa que deriva de la configuración en el Anteproyecto de Ley de un sistema de dirección compartida de los poderes públicos, Administración General del Estado y Administración Autonómica, en cuyas esferas de poder actúa funcionalmente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

**La Disposición Derogatoria**, junto a la fórmula derogatoria de carácter general, declara de forma expresa derogadas la Ley 39/62, de 21 de julio, sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo; la Disposición Adicional Tercera de la Ley 8/1988, de 7 de abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, en la redacción dada por el artículo 25 de la Ley 11/1994, de 19 de mayo; y el número 2 del artículo 31 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por el artículo 29.7 de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social. Las disposiciones reglamentarias vigentes en cuanto no contradigan o se opongan a las de la Ley se mantienen en vigor hasta que se dicten las previstas como desarrollo reglamentario en la **Disposición Final**, que señala la entrada en vigor de la Ley a los tres meses siguientes a su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### **III.- VALORACIÓN Y OBSERVACIONES**

#### **1. De carácter general**

Con carácter general y considerando en su globalidad la normativa objeto de Dictamen, el Consejo Económico y Social valora positivamente la iniciativa del Gobierno de proceder a sustituir la regulación actual sobre Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por un nuevo cuerpo legal que adapte la organización y desarrollo de la función inspectora a los principios constitucionales del Estado de las Autonomías y actualice el propio marco regulador de dicha función inspectora corrigiendo las insuficiencias derivadas de su dilatada vigencia.

El texto que se dictamina reviste una especial trascendencia en cuanto afecta a una parcela de la actividad administrativa con indudable repercusión en la integración y desarrollo del ordenamiento jurídico social.

En este sentido, el Consejo hace constar que la brevedad del plazo concedido para la elaboración del presente Dictamen ha dificultado un análisis y debate más profundo que hubiera permitido una mayor aportación de sugerencias sobre mejoras técnicas a dicho texto.

Compartiendo el criterio seguido en la elaboración del Anteproyecto de Ley, que dispone una regulación general del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo entiende que en determinados aspectos el texto propuesto no diferencia con la suficiente claridad los elementos de ordenación

de las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como servicio público, de aquéllos otros de atribución de dicha función al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y al de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y su correlativa regulación orgánica.

Por último, señala que la Exposición de Motivos resulta reiterativa en su obvia contraposición entre el Anteproyecto y la normativa precedente, y entre las concepciones político-jurídicas que inspiran uno y otro.

## **2. De carácter específico, al articulado.**

**Artículo 1.1.-** La forma en que se define en el precepto el concepto Sistema de Inspección de Trabajo, acogiendo la expresión del artículo 1 del Convenio 81 de OIT, resulta a juicio del Consejo poco satisfactoria. Con el fin mejorar en la medida de lo posible el texto, se propone la siguiente redacción en la que además de incluir como elemento del sistema las *normas*, se suprime de su definición, por innecesaria, la expresión *“ordenadamente relacionados y coordinados”*.

*“Constituye el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el conjunto de principios legales, normas, órganos y funcionarios que contribuyen al adecuado cumplimiento de las normas laborales; de prevención de riesgos laborales; de Seguridad Social y protección social, colocación, empleo y protección por desempleo; cooperativas; migración y trabajo de extranjeros; y, de cuantas otras materias le sean atribuidas”*

**Artículo 1.2.-** Se sugiere sustituir en el texto la expresión *“ordenamiento social”* por *normas de orden social*.

**Artículo 2.-** Con relación al apartado 1 de este precepto se observa que la referencia al artículo 29 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico puede ser errónea, y, en todo caso, a juicio del Consejo, improcedente. Por otra parte, la referencia inicial a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social debería figurar en minúsculas, pues está aludiendo a la función y no al órgano.

**Artículo 3.-** El Consejo Económico y Social considera que tanto los Inspectores como los Subinspectores forman parte del Sistema de Inspección, por lo que no parece adecuado definir la función inspectora por remisión a lo



que son las funciones de sólo uno de los Cuerpos que integran el Sistema. Por ello, se propone que este artículo pase a titularse *“De la Función Inspectorá”*, describiendo los cometidos que la integran en la forma en que se hace en sus diferentes apartados con algunas correcciones que a continuación se señalan, y definiendo la función inspectora de la siguiente forma:

*“La función inspectora, que será desempeñada en su integridad por los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores en los términos establecidos respecto a estos últimos en el artículo 9, comprende los siguientes cometidos:”*.

Respecto al texto de los apartados donde se describen los cometidos de la función inspectora se sugieren las correcciones de mejora técnica que a continuación se indican:

**3.1.1.2.-** Suprimir las referencias a representantes legales y sindicales de los trabajadores en las empresas, por *“representantes de los trabajadores”*, expresión omnicompresiva que acoge a ambos tipos de representación. Se trata así de evitar dudas interpretativas. Esta misma terminología debería procurar homogeneizarse en la restantes referencias que en la Ley se hacen a dichos representantes.

**3.1.3.1.-** Se sugiere añadir *“inscripción”* al enunciar las normas en materia de campo de aplicación, afiliación, cotización y recaudación de cuotas del sistema de Seguridad Social.

**3.1.3.4.-** Se propone una mejor redacción del texto en el que además se advierte existe error en la cita del artículo 23 de la Ley, dado que es el artículo 22 el que trata del ejercicio de las facultades de dirección y tutela que corresponde ejercer al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales sobre las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

La redacción que se propone de este apartado es la siguiente:

*“El ejercicio de la inspección que al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales corresponde ejercer, de conformidad con el artículo 5 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, sobre las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, en la forma establecida en el artículo 22 de esta Ley”*.

**Artículo 3.1.4.-** Se advierte error material en la numeración de los subapartados de este epígrafe.

**Artículo 3.3.-** El Consejo considera que no debiera limitarse a los conflictos de carácter colectivo la posible intervención de la Inspección en funciones de conciliación, mediación y arbitraje, cuando las partes así lo soliciten y sea aceptada su intervención. La práctica muestra experiencias positivas de intervenciones de la Inspección de esta naturaleza en conflictos individuales, fundamentalmente mediaciones y conciliaciones. Para facilitar esa eventual función se propone dar una distinta redacción al texto de estos apartados, sustituyendo la expresión “*conflictos colectivos*” por “*conflictos laborales*”, que acogería los de carácter colectivo e individual, en los términos y condiciones en que legalmente es posible una función de la Inspección de estas características. Así, el texto resultante sería el siguiente:

*“3.3.1. La conciliación y mediación en los conflictos laborales y huelgas cuando la misma sea aceptada por las partes.”*

*“3.3.2. El arbitraje, a petición de las partes, en conflictos laborales y huelgas.”*

Con relación a este mismo epígrafe del artículo 3º, el Consejo estima conveniente introducir una específica previsión de incompatibilidad en el ejercicio de la función inspectora en tareas de mediación, conciliación y arbitraje, no establecida en el Anteproyecto. Siguiendo el criterio adoptado en el párrafo 8º de la Recomendación 81, así como el párrafo 3º de la Recomendación 133, en relación con los Convenios 81 y 129 de la OIT, se trataría de garantizar la imparcialidad y objetividad del funcionario en determinados supuestos. Por ello, se propone añadir un nuevo subapartado al apartado 3 del artículo 3, al que se le daría el número 3.3., con la siguiente redacción:

*“3.3. La función de conciliación, mediación y arbitraje por parte de la Inspección, sin perjuicio de las funciones técnicas, de información y de asesoramiento, si lo solicitan cualquiera de las partes, será incompatible con el ejercicio de la función inspectora por la misma persona que ostenta la titularidad de dicha función sobre las empresas sometidas a su control y vigilancia.”*

**Artículo 4.1.-** Con el fin de distinguir debidamente los sujetos a inspección de los ámbitos de ésta, se propone una nueva redacción del párrafo en los siguientes términos: “ *La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad*

*Social, se extiende a las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes, en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas de orden social, y abarca a:*”.

4.2.- Asimismo, en el artículo 4.2 debería especificarse con más detalle los supuestos de exclusión de las competencias inspectoras. Hay que tener en cuenta que las exclusiones habitualmente no se refieren a lugares y ámbitos de actuación sino en materias concretas en dichos ámbitos de actuación.

**Artículo 5.-** Se proponen mejoras de redacción del subapartado 3.3. y del apartado 5:

5.3.3.- Sustituir en el último párrafo la expresión “*que designe*” por “*correspondientes*”, por lo que el texto habría de decir: “*El inspector está facultado para requerir la presentación de dicha documentación en las oficinas públicas correspondientes*”.

5.5.- Se sugiere la siguiente redacción que parece más correcta: “*Proceder, en su caso, en cualquiera de las formas a que se refiere el artículo 14 de esta Ley*”.

**Artículo 6.-** También parece oportuno introducir alguna mejora de redacción en el apartado 1 y asimismo advertir el error existente en la cita de la Ley 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la “*intimidación*” (se dice *Integridad*) personal y familiar y a la propia imagen.

Del texto del apartado 1 se propone suprimir, por ser innecesario y confuso, el término “*normalmente*” que figura junto a la expresión “*todas las competencias*”; e igualmente la palabra “*capacidad*” que precede a “*funcional*”, puesto que tal capacidad funcional se presupone, y a lo que realmente se refiere la norma es a la autonomía técnica y funcional. La nueva redacción que se propone sería la siguiente:

*“1. Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social están facultados para desempeñar todas las competencias que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene atribuidas en el artículo 3 de esta Ley, y en su ejercicio gozarán de plena autonomía técnica y funcional”.*

**Artículo 7.-** Este precepto regula el auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por parte de las Administraciones Públicas, entidades y personas que ejercen funciones públicas. Entre éstas, en el

apartado 2, se contemplan las Administraciones Tributarias. Sin embargo, la cita que se realiza al referirse a dichas Administraciones resulta incompleta a los fines de auxilio y colaboración que se persiguen, por cuanto sólo se nombran la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las Haciendas Forales, sin que se haga mención a las Administraciones Autonómicas y Locales, que también asumen competencias en materia de tributos y cuyas obligaciones de auxilio y colaboración con la Inspección, deben quedar expresamente establecidas en la norma. Por ello, se propone incluir en el texto del apartado 2, junto a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y las Haciendas Forales, a las *“Administraciones Autonómicas y Locales”* en el ámbito de sus respectivas competencias en materia tributaria.

**Artículo 8.-** En consonancia con lo anterior, también debería darse nueva redacción al apartado 2 de este precepto en el que se establece la obligación de colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con la Intervención General del Estado en la vigilancia de la aplicación de ayudas y subvenciones públicas de carácter social, así como con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y con las Haciendas Forales. Por las mismas razones anteriormente expuestas, debe hacerse expresa mención a las *“Administraciones Autonómicas y Locales”*.

En relación al apartado 3 de este mismo artículo, el Consejo también considera más adecuado dar una distinta redacción al primer párrafo con el fin de que, sin negar la necesaria intensidad de las relaciones de colaboración -que normalmente existirá por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social con los Sindicatos, las Organizaciones Empresariales y los representantes de los trabajadores en las empresas-, su plasmación en un texto legal en la forma en que se hace en este apartado, pueda interpretarse como trato preferente en la tramitación de reclamaciones, en detrimento del que debe darse por igual a todos los administrados. En razón de estas consideraciones, el Consejo sugiere sustituir el texto del Anteproyecto por uno nuevo redactado en términos similares al que contiene la fórmula de colaboración que se contempla en el artículo 5 del Convenio 81 de la OIT. Se propone, en consecuencia, el siguiente texto del apartado 3 del artículo 8:

*“3. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el ejercicio de las funciones de inspección, procurará la necesaria colaboración con las organizaciones de empresarios y trabajadores así como con sus representantes. Periódicamente, la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social facilitará información sobre extremos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectoras, memorias de*

*actividades y demás antecedentes, a las Organizaciones Sindicales y Empresariales”.*

**Artículo 9.-** Entre las funciones que este precepto encomienda a los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, no se contemplan algunas que, a juicio del Consejo, serían convenientes para un mejor y más eficaz ejercicio de la función inspectora de apoyo, gestión y colaboración que a estos funcionarios se les asigna. En algún caso, se trata de competencias necesarias o complementarias de las que se describen en el precepto. Así ocurre cuando en el subapartado 2.1. no se incluye la contratación, lo que impide pueda efectuarse debidamente la comprobación del cumplimiento de las normas relativas a empleo, fomento del mismo, bonificaciones, etc. En otros casos, se olvida otorgar a estos funcionarios de forma expresa alguna facultad precisa para ejercer determinadas funciones. Así, no se menciona en el apartado 3 la facultad de entrar en el centro de trabajo contemplada en el apartado 1 del artículo 5 de la Ley. Igualmente se echa en falta en el apartado 4 del precepto la cita de determinadas medidas que pudieran adoptarse como consecuencia de las actuaciones inspectoras que realicen. En concreto las recogidas en los apartados 6 y 12 del artículo 14 de la Ley.

El Consejo considera que podría haberse dotado al Anteproyecto de una regulación más sistemática de las funciones inspectoras de apoyo, gestión y colaboración, de manera que en lugar de las remisiones que en los apartados 3 y 4 del artículo 9 se realizan a los artículos 5 y 14 de la Ley relativos a las facultades de los inspectores y a las consecuencias de la actividad inspectora, podría haberse incorporado un precepto en el que de forma ordenada se describiesen las formas de actuación y las posibles medidas a adoptar por los subinspectores en el ejercicio de las funciones que les asigna el apartado 2 del artículo 9. Sin embargo, dando por válida la estructura adoptada por el precepto, se propone modificar la redacción de sus apartados 3 y 4 con el fin de incorporar las remisiones no contempladas en los mismos. Los apartados modificados quedarían redactados como sigue:

*“2.- Son funciones de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social:*

*2.1.- Comprobación del cumplimiento de las normas en materia de empleo, acceso al empleo de menores, fomento del empleo, contratación, bonificaciones y subvenciones, obtención y percepción de las prestaciones y subsidio por desempleo”.*

También se sugiere el cambio del término “empleadores” que aparece en el apartado 2.5 por el que parece más adecuado de “empresarios”, con lo que quedaría de la siguiente forma:

*“2.5.- Asesoramiento a los empresarios y trabajadores en orden al cumplimiento de sus obligaciones, con ocasión de su actuación en los centros de trabajo”.*

*“3.- En ejecución de las órdenes de servicio recibidas para el desempeño de sus cometidos, los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, que tendrán la consideración de agentes de la autoridad, están autorizados para proceder de acuerdo con lo dispuesto en el número 1 de este artículo, en la forma establecida en los apartados 1, 3.1, 3.2, y 3.3 del número 3 y en el número 4, todos ellos del artículo 5 de esta Ley”.*

*“4.- Como consecuencia de sus actuaciones inspectoras, que se desarrollarán en la forma establecida, y en el ámbito de sus funciones, los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, podrán proceder en la forma dispuesta en los números 1, 2, 4, 5, 6, 7, 11, 12 y 13 del artículo 14 de esta Ley”.*

**Artículo 10.-** En relación a este artículo, además de proponer la sustitución del término “empleadores” por “empresarios”, parece oportuno añadir al texto del apartado 1, la expresión “cuando sean requeridos” para matizar la obligación de identificación ante los Inspectores y Subinspectores que incumbe a empresarios, trabajadores, sus representantes y demás sujetos responsables.

**Artículo 11.-** Como mejora técnica se aconseja suprimir del texto los términos “absolutamente” y “estricto” que figuran junto a “confidencial” y “secreto”, por cuanto parece innecesario calificar o modular distintas intensidades de los deberes de confidencialidad y de guardar secreto.

**Artículo 12.2.-** Se propone sustituir la expresión “legislación sociolaboral” por “legislación de orden social”.

En relación con este mismo artículo y apartado, el Consejo considera que no existen razones suficientes para privar a los denunciante de la condición de parte interesada en la fase de investigación de la denuncia. Por el contrario, la condición de interesado permite a quienes como tales intervienen en el proceso desde el momento de la denuncia, contar con las mismas garantías, sin que por ello se impida la eficacia del proceso de investigación. En consecuencia, se aconseja suprimir del apartado 2 el texto que dice que el

denunciante no tendrá la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación.

El Consejo considera que debiera añadirse un apartado 3 al artículo 12 con el siguiente texto: *“Asimismo, por propia iniciativa, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se abstendrá provisionalmente de actuar sobre todo asunto en el que la actuación inspectora dependa de una calificación jurídica que resulte controvertida en un procedimiento tramitado ante el orden jurisdiccional”*.

**Artículo 13.-** Con el objeto de afianzar las garantías de los afectados, parece conveniente que los requerimientos que realice la Inspección de Trabajo para la comparecencia ante el funcionario actuante, estén provistos de alguna fundamentación, lo que además favorece la eficacia de las actuaciones inspectoras realizadas mediante tal requerimiento de comparecencia. Para ello, bastaría añadir al término *“requerimiento”* la expresión *“fundado”*, siendo aconsejable la modificación del texto que aparece en el apartado 1 en tal sentido.

En este mismo apartado resulta innecesario y confuso señalar que la comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte afectado será *“con o sin aportación de documentación”*. Se aconseja suprimir *“o sin”*.

**Artículo 14.** Con la finalidad de mejora técnica se proponen algunos cambios en distintos apartados de este precepto en el que se establecen las distintas medidas que, finalizada la actuación comprobatoria inspectora, podrán adoptar los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, algunas de las cuales también pueden ser adoptadas por los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social en virtud de la remisión que realiza el artículo 9.4 a algunos apartados de este artículo.

Los cambios de texto que se proponen afectan a los apartados 2, 4, 9 y 11. En el apartado 2 se debería sustituir normativa *“socio-laboral”* por normativa *“de orden social”*, siguiendo el criterio sostenido por el Consejo en otros preceptos de este Anteproyecto. En el apartado 4, es conveniente precisar que el personal civil lo es por *“relación administrativa”*, dado que el precepto se refiere al personal de régimen funcional o estatutario, con el fin de diferenciarlo del resto de empleados públicos con relación distinta y también del personal de régimen funcional no civil. En el apartado 9 parece más correcto indicar *“recargos ó reducciones en las primas de aseguramiento de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”* en sustitución del texto *“... primas*

*adicionales ó reducidas en...*”. Por último, en el apartado 11 debiera suprimirse la expresión “*demás de*”, por cuanto parece innecesaria y menos precisa la expresión que resulta cuando se habla de “*promoción social*”.

**Artículo 15.-** Se propone un cambio de redacción del apartado 1 por razones de mejora técnica, de manera que su redacción más correcta a juicio del Consejo debería ser la siguiente:

*“La Administración General del Estado y las de las Comunidades Autónomas y Foral, en el ámbito de sus respectivas competencias organizarán el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción al principio de unidad del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.*

**Artículo 16.-** Entre las competencias de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales como órgano de comunicación e información mutua para la colaboración y cooperación entre las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas, se incluye en el apartado c) la adopción de Convenios y Recomendaciones sobre las medidas a adoptar en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El Consejo estima que la referencia a “*Recomendaciones*” es confusa, pues tal expresión puede significar un tipo de instrumento jurídico propio del ámbito de las relaciones internacionales. Como la adopción de tales decisiones en el seno de la Conferencia Sectorial se dirige a asegurar la necesaria coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas y la imprescindible colaboración y coordinación que ha de existir, parece más apropiado utilizar un término menos equívoco, como podría ser “*Directriz*”, o bien “*recomendación*”, en minúscula, con lo que se evita la referida posible confusión.

Con el fin de dar entrada a la participación de los agentes sociales en la formulación de los objetivos de actuación de la Inspección a través de la Conferencia Sectorial y, sin que ello suponga introducir sustanciales alteraciones en la estructura del Anteproyecto, se sugiere añadir al artículo 16 un nuevo apartado, el 4, que reproduciría el tenor literal del mismo apartado del artículo 17, si bien referido a la Conferencia Sectorial en lugar de a la Territorial, y suprimiendo la referencia del texto a la materia de prevención de riesgos laborales. De esta forma, el nuevo apartado del artículo 16 tendría la siguiente redacción:

*“4. La participación social en la formulación de los objetivos de actuación de la Inspección, se efectuará a través del Presidente de la Conferencia Sectorial de*



*la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que consultará con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas el proyecto de programa de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.*

**Artículo 18.-** En correspondencia con lo que dispone el apartado 3, el Consejo considera que debiera preverse la posibilidad de habilitar fórmulas para la adscripción funcional de técnicos de las Comunidades Autónomas a la Inspección. Para ello se sugiere añadir al apartado 3 del artículo 18 el párrafo siguiente:

*“Igualmente, tales convenios podrán prever la adscripción del personal de las Comunidades a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en comisión de servicio sin límite temporal, y sin que dicha modalidad de adscripción pueda comprender a unidades operativas”.*

**Artículo 19.-** Se propone como corrección técnica sustituir en el apartado 3.2 la expresión *“el ámbito internacional”* por *“los restantes ámbitos internacionales”*, a continuación de la referencia a la Unión Europea. Y con el mismo carácter de mejora técnica, suprimir en el apartado 4 la expresión *“activa”* que aparece junto a Inspección.

**Artículo 20.-** En relación a la posible asunción de funciones propias de Jefe de la Inspección Provincial por parte de los Directores Provinciales, parece más adecuado que el precepto, acorde con la estructura territorial que se contempla en el Anteproyecto, se refiera a los Directores Territoriales. Por tanto, debiera sustituirse la referencia a los Directores *“Provinciales”* por *“Territoriales”* que figura en el apartado 1 del artículo 20 del precepto.

**Artículo 21.-** El Consejo estima que no es necesario que la Ley precise la composición de los equipos de trabajo que, como instrumentos de organización interna de la Inspección pueden estar integrados por Subinspectores u otro personal técnico adscrito a la Inspección, siendo suficiente que la Ley prevea que al frente de dichos equipos estará un Inspector, además del resto de provisiones que se contemplan en relación a su funcionamiento. Por ello, parece aconsejable suprimir las palabras *“de Subinspectores”* que figuran a continuación de *“Equipos”*.

En el apartado 2 del artículo se establece que *“en todas las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social existirá una Unidad Especializada para el área de la Seguridad Social (...)”*. Se estima conveniente que atendiendo a la estructura de organización territorial de la Inspección que se adopta en la Ley

se establezca que “en todas las Inspecciones *Territoriales* de Trabajo y Seguridad Social existirá una Unidad Especializada para el área de la Seguridad Social (...)”.

El Consejo advierte la falta en el texto de una previsión sobre la configuración de los equipos de Subinspectores, a la que, sin embargo, se refiere la Memoria que acompaña al Anteproyecto. En este sentido entiende que para completar el precepto habría que incorporar un nuevo apartado, que por razones sistemáticas sería el número 3, cuya redacción podría ser la que se emplea en la Memoria al tratar sobre esa cuestión:

*“3. Los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social actuarán integrados en Equipos, a cuyo frente se encontrará un Inspector de Trabajo y Seguridad Social del que dependerán técnica y funcionalmente”.*

**Artículo 22.-** Para facilitar el ejercicio de las facultades de dirección y tutela que corresponde al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales respecto a las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, este precepto contempla la existencia de una Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Asuntos Sociales con dependencia funcional del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales. La previsión parece conveniente, si bien el Consejo considera que en lugar de configurar dicha Unidad de forma limitada al calificarla como Unidad Especial de Inspectores, debiera arbitrarse una posibilidad de configuración más amplia y flexible, que permitiera integrar en la misma a otros técnicos y funcionarios de la Inspección. Para ello bastaría con cambiar su denominación en el texto pasando a denominarse Unidad Especial de *“la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”*.

**Artículo 23.3.-** En este apartado se establecen competencias en favor de la Conferencia Sectorial en la aplicación de las acciones sobre formación, perfeccionamiento, puestos y régimen disciplinario de los funcionarios de la Inspección de Trabajo. El CES debe advertir que tales materias, en especial las relativas a régimen disciplinario y puestos de trabajo, afectan al núcleo del régimen estatutario de los funcionarios públicos, contenido en la Ley 30/84 de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública y disposiciones de desarrollo y, en consecuencia, no se alcanza a comprender la intención del precepto.

**Disposición Adicional Tercera.-** El Consejo valora positivamente la nueva redacción dada al artículo 49 de la Ley 8/1988 de 7 de Abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, de manera que las infracciones por obstrucción a la labor inspectora aparecen ahora tipificadas con mayor

rigor y precisión, además de que la nueva regulación resulta más sistemática en el tratamiento de las responsabilidades que pueden derivarse por la obstrucción a la labor inspectora, que constituye una infracción autónoma, desvinculada del resto de posibles infracciones en que el sujeto obstructor puede incurrir, tal como ha sido considerada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 185/1991, de 3 de octubre.

No obstante, el Consejo considera que debieran graduarse las sanciones por los incumplimientos por terceros de los requerimientos formulados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en orden a la aportación de datos, antecedentes o información a que vengan obligados en los términos del número 2 del artículo 10 de la Ley de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. El Anteproyecto tipifica como infracción “grave” ese incumplimiento. Siguiendo la ordenación gradual de las responsabilidades que se contiene en el precepto para las restantes conductas que implican obstrucción, es razonable que se ajusten las sanciones a los terceros en función de la entidad de la infracción que derive del incumplimiento por obstrucción que resulte de la no atención a los requerimientos que a dichos terceros realice la Inspección, que podrán ser, por tanto, calificados como “muy graves” y también en ocasiones como “leves”, sin que exista razón para una única calificación como infracción “grave”.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

El Consejo Económico y Social valora positivamente en su conjunto el proyecto de nueva ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por cuanto, con carácter general, estima que avanza en la adaptación de tal función a los principios constitucionales del Estado de las Autonomías y actualiza su anterior marco regulador, todo ello con indudable repercusión en la integración y desarrollo de esta parcela administrativa del ordenamiento jurídico de carácter social. No obstante, también considera la posibilidad de la mejora del texto examinado en la medida en que sean atendidas por el Gobierno las observaciones generales y específicas contenidas en el cuerpo del presente Dictamen.

Madrid, 19 de noviembre de 1996

El Secretario General

Vº Bº El Presidente

Ángel Rodríguez Castedo

Federico Durán López

## **VOTO PARTICULAR QUE PRESENTAN LOS CONSEJEROS DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES Y DE COMISIONES OBRERAS AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORDENADORA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**

Los consejeros que suscriben este Voto Particular discrepan del dictamen aprobado, y manifiestan su posición sobre el Anteproyecto de Ley en los siguientes términos:

### **VALORACIÓN DE CARÁCTER GENERAL**

Consideramos que se debe llamar la atención sobre el hecho de que ni la Memoria ni la Exposición de Motivos del Anteproyecto justifican la urgencia en la tramitación de esta norma, que regula un Servicio Público de primera importancia para los trabajadores y que hubiera requerido un proceso más largo y sereno de reflexión y diálogo con los Agentes Sociales.

Entrando en el contenido del Anteproyecto se observa, en primer lugar, que más parece una Ley reguladora del Estatuto del Cuerpo de Inspectores de Trabajo que una Ley de Ordenación de la Inspección, entendida ésta como función y Servicio a prestar por los Poderes Públicos, incurriendo así el Anteproyecto en una mezcla confusa de los conceptos de órgano, función y cuerpo de funcionarios. En este sentido entendemos que se debe llamar la atención sobre el hecho de que se atribuye la función inspectora a un Cuerpo especial de la Administración y no a un Órgano Administrativo, en clara ruptura de los principios informadores de la Función Pública y, en concreto del artículo 26 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, precepto de carácter básico para todas las Administraciones Públicas que expresamente prohíbe la asignación de facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos a Cuerpos de funcionarios. En este sentido debemos recordar que el citado precepto, según ha señalado la doctrina, tiene carácter básico y forma parte del bloque constitucional regulador de la función pública. Por ello, la asignación de la función inspectora no a un Órgano, que sería la Inspección de Trabajo, sino al Cuerpo de Inspectores de Trabajo supone, a nuestro juicio, regresar a una concepción de la Función Pública anticuada, que permite la apropiación de sectores de la Administración y del propio Ordenamiento Jurídico por parte de cuerpos especiales de funcionarios, al tiempo que introduce una gran rigidez en las posibilidades de gestión de los recursos

humanos en la Inspección de Trabajo, con la consiguiente previsible pérdida de eficacia.

El carácter marcadamente corporativo de la regulación contenida en el anteproyecto origina también una infrautilización de la figura de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y un desaprovechamiento de las posibilidades de la visita a los centros de estos funcionarios. En consecuencia, y a fin de conseguir una mayor eficacia de la Inspección a través de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, estimamos que debería ampliarse el ámbito funcional de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social a otras materias íntimamente relacionadas con las de Empleo y Seguridad Social que actualmente tienen encomendadas y reconocerse a estos funcionarios plena autonomía técnica en su actuación. La atribución de algunas competencias en el ámbito laboral debería conllevar un cambio en la denominación del cuerpo de Subinspectores, que pasarían a denominarse Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Debemos señalar, asimismo, que el anteproyecto refleja una concepción de la función inspectora centrada, de un lado, en el sujeto inspeccionado y, de otro, en la Administración actuante, dejando en una posición muy marginal al denunciante o perjudicado por la presunta infracción o incumplimiento objeto de investigación. En este sentido consideramos que debería concederse un papel de mayor protagonismo en la fase de investigación al denunciante o víctima del incumplimiento presunto y también al sindicato como representante de los intereses de los trabajadores.

Por otra parte, entendemos que corresponde a la Inspección de Trabajo, en primer lugar, la protección y defensa de los derechos de los trabajadores, tanto en la vertiente de Seguridad y Salud en el Trabajo como en la de velar por el cumplimiento de las normas legales y convencionales reguladoras de las condiciones de trabajo. En segundo lugar compete a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social defender el sistema de protección social velando por el cumplimiento de las normas sobre Seguridad Social y Empleo y persiguiendo el fraude al sistema de protección social. El interés de los trabajadores en estos ámbitos, como principales destinatarios y afectados por las normas laborales y de Seguridad Social cuya vigilancia de cumplimiento tiene encomendada la Inspección, exige una intensa participación de las Organizaciones Sindicales en la definición de los planes, programas y objetivos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En este sentido, consideramos esencial y recomendamos la inclusión en el Anteproyecto de un órgano de participación de los agentes sociales con competencia en la planificación de los objetivos y programas de actuación de la Inspección de Trabajo.

## **OBSERVACIONES DE CARÁCTER ESPECÍFICO AL ARTICULADO**

### **Artículo 2. -**

El apartado uno de este artículo atribuye en exclusiva la función inspectora al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, incurriendo en lo que, como ya se ha señalado en el apartado de observaciones generales, constituye una apropiación de funciones administrativas por un cuerpo, contraria a los principios contenidos en el artículo 26 de la Ley 30/1984, sobre Reforma de la Función Pública, precepto que tiene carácter de básico. De este modo el anteproyecto viene a romper con uno de los elementos esenciales de nuestro sistema de Función Pública. Por ello, y remitiéndonos a lo ya señalado sobre este punto en el apartado de Observaciones Generales, debería darse al precepto una nueva redacción del siguiente tenor:

*"El sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social se encuentra integrado por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social. Ambos cuerpos tendrán carácter nacional a los efectos previstos por el artículo 28 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. La situación jurídica y condiciones de servicio de estos funcionarios garantizarán a los mismos la independencia técnica, objetividad e imparcialidad prescritas por los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Las funciones, atribuciones y cometidos de estos Cuerpos son las definidas en esta Ley".*

Evidentemente la aceptación de esta propuesta obliga a la modificación de los artículos 3 a 9 de la Ley, para dar coherencia a una visión integral del sistema que evite asignar competencias y atribuciones a cuerpos de funcionarios, con abstracción del Órgano de Inspección al que tales cuerpos están adscritos, que debe ser el único titular de las competencias con independencia de la distribución interna de funciones.

En el mismo sentido entendemos que debe suprimirse el término Inspección de Apoyo, por considerar que este concepto carece de sentido, ya que la actividad de los subinspectores, aunque se proyecte sobre distinto ámbito material o competencial, debe ser plena actividad inspectora.

### **Artículo 3.-**

En coherencia con lo indicado en el punto anterior y dado que tanto los Inspectores como los Subinspectores forman parte del Sistema de Inspección, debe suprimirse el inciso *"que será desempeñada por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social"*, quedando solamente el texto: *"La función inspectora comprende los siguientes cometidos:"*.

Otras modificaciones propuestas a este artículo son las siguientes:

En el **apartado 1.1.2** debe suprimirse la expresión *"representantes legales y sindicales de los trabajadores"*, dejando *"representantes de los trabajadores"*, en sentido amplio, por ser esta expresión más omnicomprendiva y evitar dudas interpretativas. Este mismo criterio debería aplicarse en la terminología utilizada en las distintas partes del Anteproyecto que hacen referencia a los representantes de los trabajadores.

En el **apartado 1.3.1** se propone la inclusión de las expresiones inscripción, altas y bajas, que se omiten en el precepto y que parece ser claramente más fruto de un olvido que de la voluntad de excluir tales aspectos. También habría que suprimir la expresión de "cuotas", para evitar la limitación a dichas cuotas de las competencias liquidatorias de la Inspección. Quedaría, por tanto, referido el precepto a *"Normas en materia de campo de aplicación, inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación del sistema de la Seguridad Social"*.

En el **apartado 1.3.2** se propone la supresión del inciso final *"establecidos por convenio colectivo"*, dado que supone una limitación a la fuente de las mejoras voluntarias, que no solamente pueden provenir del convenio colectivo, sino también del contrato de trabajo y de decisiones unilaterales del empresario.

Paralelamente, y a fin de hacer eficaz en el ámbito sancionador este precepto, debería incluirse como infracción en la LISOS el incumplimiento de las obligaciones contraídas en materia de previsión social voluntaria, ya sea establecida por convenio, colectivo, pacto o decisión unilateral del empresario.

En el **apartado 1.3.4** hay un error, por cuanto la remisión debe hacerse al artículo 22 de la Ley.

En el **apartado 1.4 y 1.5** debe corregirse la numeración,



En el **apartado 3.3.1** debe sustituirse la expresión "conflictos colectivos" por "conflictos laborales", así como en el 3.3.2. No hay porqué limitar los mecanismos de intervención y composición a los conflictos colectivos, ya que la experiencia demuestra que existen intervenciones muy positivas, fundamentalmente en mediaciones y conciliaciones, en conflictos que no tienen el carácter de colectivos.

#### **Artículo.- 4**

Deberían especificarse con mayor precisión los supuestos de exclusión de las competencias inspectoras, y siempre con carácter restrictivo, dado que la exclusión de la competencia de la Inspección de Trabajo debe referirse a materias concretas dentro de determinados ámbitos y no a éstos en su totalidad.

En este sentido, y en lo que respecta a las Administraciones Públicas debe especificarse que la no intervención de la Inspección de Trabajo ha de contraerse a determinadas actividades en establecimientos militares y centros penitenciarios.

#### **Artículo 5.-**

En coherencia con lo indicado en el artículo 2 debería modificarse el propio título del artículo para pasar a llamarse "Facultades de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias". En el propio artículo debería establecerse un primer párrafo con las atribuciones de los inspectores y un segundo párrafo, que asuma el contenido del apartado tercero del artículo 9, referido a los subinspectores. Ahora bien, a las atribuciones conferidas por el apartado tercero del artículo 9 del anteproyecto a los Subinspectores deberían sumarse, dentro del ámbito de funciones atribuidas a este cuerpo, las previstas en los puntos 1 ,2 y 3 del presente artículo.

Asimismo estimamos que la facultad de hacerse acompañar el funcionario inspector por los representantes de los trabajadores debe configurarse como derecho de dichos representantes que conlleve la correlativa obligación del Inspector de dejarse acompañar.

Correlativamente a la facultad de hacerse acompañar por los trabajadores y sus representantes debería modificarse el texto propuesto para el artículo 49 de la Ley 8/1988 en la disposición adicional tercera para tipificar en su apartado 4.1 el "impedir a los funcionarios de la Inspección hacerse acompañar ...".

#### **Artículo 6.-**

En coherencia con los planteamientos precedentes, debería modificarse el título de este artículo para dejarlo de la siguiente manera: *"Unidad de función, autonomía técnica y especialización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*. Los párrafos primero y segundo del artículo quedarían en su redacción del anteproyecto, pero en el párrafo tercero habría que modificar la expresión *"Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social"* para decir *"Los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*, de forma que queden incluidos los Subinspectores.

Asimismo se observa que, en el apartado 3, la referencia a la Ley Orgánica 1/1982 presenta error, al utilizar el término *integridad*, cuando el título de la norma alude a *intimidad*.

#### **Artículo 7.-**

Entendemos que el deber de auxilio y colaboración debe extenderse a las Haciendas Forales, Autonómicas y Locales, y no sólo a la Estatal como figura en el texto del anteproyecto, recomendándose la modificación de la redacción del precepto en el sentido expuesto.

#### **Artículo 8.-**

Se valora positivamente este precepto, aunque consideramos que los agentes sociales y los representantes de los trabajadores deben tener mayor protagonismo en la colaboración con la función inspectora, aspecto que será tratado con mayor extensión en las observaciones a los artículos 16 y 17. Debe reiterarse en este punto la necesidad de que las referencias a los representantes de los trabajadores omitan el término *legales*, a fin de abarcar a todos los representantes y evitar interpretaciones dudosas.

#### **Artículo 9.-**

Entendemos, en coherencia con lo expuesto en el apartado de observaciones generales, que el título del precepto debe decir: *De los Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social*. Asimismo debe eliminarse la referencia al concepto de *inspección de apoyo*, por tratarse la labor de estos funcionarios de una auténtica

función inspectora, si bien limitada al ámbito de sus competencias, que debe desarrollarse con plena autonomía técnica, sin perjuicio de su encuadramiento en unidades administrativas jerarquizadas. En este sentido debe tenerse en cuenta que los cometidos que de hecho vienen desarrollando los actuales controladores laborales son funciones de inspección propiamente dichas, realidad impuesta por exigencia de la mayor eficacia administrativa que el anteproyecto parece querer ocultar mediante la utilización del término *inspección de apoyo*.

En consecuencia, el número 1 de este artículo debe quedar redactado del siguiente modo:

*"Las funciones inspectoras que corresponden a los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social de conformidad con el apartado siguiente de este artículo se ejercerán bajo la dirección y supervisión del Jefe de Equipo o Unidad al que estén adscritos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social".*

En cuanto al punto segundo de este precepto se estima conveniente proponer las siguientes modificaciones:

#### **9.2.1**

Se propone añadir a las materias objeto de actuación de los Subinspectores la comprobación del cumplimiento de las normas en materia de colocación, así como la vigilancia de las modalidades de contratación laboral y de los supuestos de utilización del trabajo temporal.

#### **9.2.2**

Se propone añadir inscripción de empresas y altas y bajas de trabajadores, en coherencia con lo propuesto en las observaciones al artículo 1.3.1, de forma que quede el texto *"comprobación del cumplimiento de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción de empresas, afiliación, alta y baja de trabajadores, cotización y recaudación del Sistema de la Seguridad Social y de la obtención y percepción de las prestaciones"*.

#### **9.2.5**

En el punto 2.5 proponemos una nueva redacción como sigue: *"Facilitar información técnica a empresas y trabajadores en las materias de su competencia,*

*así como prestar asistencia técnica y colaboración en dichas materias a Entidades y Organismos de la Seguridad Social y a otros órganos de las Administraciones Públicas cuando les sea solicitada".*

#### **9.2.6**

En cuanto al apartado 2.6, debe advertirse que, mientras a los Inspectores corresponden todas las funciones propias de la Inspección, a los subinspectores sólo competen aquellas que expresamente se determinan. De ahí que, en caso de asignarse en el futuro cualquier nueva competencia a la Inspección de trabajo, resultaría necesaria una previsión específica relativa al papel de los subinspectores en dicha materia. Por ello se estima conveniente recomendar una nueva redacción del precepto del siguiente tenor: *"Cuantas otras funciones complementarias de las anteriores les fuesen encomendadas por ser necesarias para el correcto desarrollo de sus atribuciones y facultades o sean establecidas por norma legal o reglamentaria".*

Se propone la inclusión de un **nuevo apartado 9.2.7**, que prevea expresamente la colaboración de los Subinspectores en apoyo a los Inspectores para la práctica de actuaciones colectivas o de gran entidad cuando la comprobación de determinados hechos lo exija, así como la creación de grupos de investigación "ad hoc" para determinadas actuaciones complejas.

#### **9.3.-**

Conforme se ha explicado en la precedente observación al artículo 5, deberían añadirse, dentro del ámbito de funciones atribuidas a los Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social, las previstas en los puntos 1, 2 y 3 del artículo 5, por entender que ello es imprescindible para la eficacia de la actuación inspectora que, dentro de su ámbito, a estos funcionarios compete.

#### **9.4.-**

Proponemos que la redacción de este apartado quede como sigue:

*Como consecuencia de sus actuaciones inspectoras, que se desarrollarán en la forma establecida, y en el ámbito de sus funciones, los Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social, podrán proceder en la forma dispuesta en los números 1,2,4,5,6,7,11,12,y 13 del artículo 14 de esta Ley.*

Por otra parte consideramos que debe suprimirse totalmente el segundo párrafo de este apartado cuarto, dado que la función de dirección y supervisión del jefe de equipo o unidad, entendida como control de calidad, ya se encuentra establecida en el apartado primero de este artículo 9.

#### **Artículo 11.-**

En el apartado primero se propone añadir una cláusula que establezca la nulidad de los despidos, sanciones y demás medidas del empresario que se produjeran como represalia o consecuencia de la presentación de quejas o solicitudes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o de la colaboración con los funcionarios de la misma en el ejercicio de sus funciones. Estimamos que tal previsión reforzaría la posición de los denunciantes y facilitaría la actuación de la Inspección.

## **Artículo 12.-**

Consideramos que no existen razones para privar a los denunciantes de la condición de parte interesada en la fase de investigación de la denuncia, ya que tal condición permite a los denunciantes contar con las mismas garantías sin que por ello se impida la eficacia del proceso de investigación, que se vería favorecido al permitir la propuesta de diligencias o práctica de actuaciones por parte de los interesados. En consecuencia debe suprimirse, en el apartado segundo, el inciso que señala: “ *El denunciante no tendrá la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación*”.

Por otro lado estimamos que debe suprimirse la prohibición de tramitar denuncias sobre asuntos que esté conociendo el orden jurisdiccional, toda vez que aun cuando pudiera existir identidad de sujetos con el proceso jurisdiccional, el objeto, la causa y el fundamento de la intervención de la Inspección de Trabajo son claramente distintos de los concurrentes en la actuación jurisdiccional. Por otra parte, la no tramitación de denuncias sobre asuntos que esté conociendo la jurisdicción puede suponer un grave obstáculo dilatorio que impida la efectiva persecución de los incumplimientos.

Asimismo, debe establecerse expresamente el carácter de parte interesada en el procedimiento de los representantes de los trabajadores, de acuerdo con las competencias de vigilancia del cumplimiento de la normativa laboral y de seguridad y salud que la legislación vigente atribuye a dichos representantes.

## **Artículo 14.-**

Debe añadirse en este precepto la obligación de comunicar a los representantes de los trabajadores la visita efectuada y los presuntos incumplimientos detectados, a fin de que aquéllos puedan mostrarse como parte e intervenir en el procedimiento.

Asimismo deben reiterarse las observaciones que, con relación a este artículo, se formularon con motivo del análisis del artículo 9.

## **Artículos 16 y 17.-**

Consideramos, en línea con lo ya expuesto en las observaciones generales, que el papel asignado a los agentes sociales es manifiestamente insuficiente, resultando a todas luces inadmisibles que, siendo los trabajadores los principales

destinatarios de la normativa cuya vigilancia tiene encomendada la Inspección de Trabajo, se limite la participación de los representantes de los trabajadores a la mera audiencia a través del presidente en la conferencia sectorial.

En este sentido entendemos que debe crearse un Órgano de Participación de los Agentes Sociales, con competencias en la definición de los planes, programas y objetivos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y seguimiento y evaluación de tales programas y objetivos, sin que ello suponga intromisión alguna en las actuaciones inspectoras concretas o en la necesaria independencia y autonomía técnica de los funcionarios de la Inspección, garantizada por los Convenios de la OIT.

### **18.3.-**

Este precepto debe prever también la posibilidad inversa a la propuesta, es decir, que los Convenios puedan establecer la adscripción funcional a la Inspección de Trabajo, en comisión de servicios y sin límite temporal, de personal funcionario, estatutario o laboral de las Comunidades Autónomas (sin afectar a su dependencia orgánica). Con ello se garantizaría la necesaria cooperación continua y cotidiana, fundamentalmente de técnicos de prevención con la Inspección, evitando al mismo tiempo una actuación descoordinada que da lugar a visitas múltiples a los centros de trabajo por parte de funcionarios de las distintas Administraciones y Organismos.

### **Artículo 21.-**

No resulta necesario que la Ley precise la composición de los equipos de trabajo que, como instrumentos de organización interna de la Inspección, pueden estar integrados por subinspectores y u otro personal técnico adscrito a la inspección, siendo suficiente que la Ley prevea que al frente de dichos equipos esté un Jefe de Equipo. En este sentido debe precisarse que, aun cuando normalmente la jefatura de los equipos corresponde a los Inspectores y así se recoge en las correspondientes Relaciones de Puestos de Trabajo, no es razonable ni coherente con nuestra legislación de Función Pública, definir en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo lo que compete a las Relaciones de Puestos contempladas en el artículo 15 de la Ley 30/1984 como instrumentos reguladores de esta materia.

Asimismo se observa que en este artículo falta el apartado 3, por lo que estimamos que dicho apartado carece de contenido, pues de lo contrario se estaría hurtando al conocimiento y dictamen de esta Institución.

## **Artículo 22.-**

En concordancia con lo ya reiterado en observaciones precedentes, consideramos que debe sustituirse la referencia a *Unidad Especial de Inspectores de Trabajo y Seguridad social* por *Unidad Especial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*.

## **Artículo 23.3-**

En este apartado se establecen competencias en favor de la Conferencia Sectorial en la aplicación de las acciones sobre formación, perfeccionamiento, puestos y régimen disciplinario de los funcionarios de la Inspección de Trabajo. Debemos advertir que tales materias, en especial las relativas a régimen disciplinario y puestos de trabajo, afectan al núcleo del régimen estatutario de los funcionarios públicos, contenido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Reforma de la Función Pública, y disposiciones de desarrollo y, en consecuencia, no se alcanza a comprender la intención del precepto. Entendemos, no obstante, que la Conferencia Sectorial en ningún caso debe tener competencias para incidir en aspectos que afecten al Régimen Jurídico de los funcionarios públicos de la Inspección, que han de hallarse plenamente sujetos al estatuto regulador de la Función Pública.

## **Disposición Adicional Segunda.-**

De acuerdo con lo señalado a lo largo del dictamen, el nuevo cuerpo de Subinspección debiera denominarse de Trabajo y Seguridad Social, al asignarse competencias que exceden del ámbito del Empleo y Seguridad Social.

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA**

En coherencia con lo señalado en la observación al artículo 9.3, debería tipificarse como infracción en el artículo punto 4.1 del artículo 49 de la Ley 8/1988 impedir a los Subinspectores de Trabajo y Seguridad Social hacerse acompañar en las visitas de inspección por los representantes de los trabajadores, por el trabajador o trabajadores que designen y por los peritos y técnicos que estimen necesarios en la correspondiente acción inspectora.

## **DISPOSICIÓN ADICIONAL CUARTA.**



En coherencia con lo señalado en observaciones precedentes, debe sustituirse la expresión "Unidad especializada de Inspectores de Trabajo" por "Unidad especializada de Inspección de Trabajo".

#### **DISPOSICIÓN ADICIONAL SÉPTIMA.**

En relación con el punto cuarto de esta disposición parece recomendable que se introdujese una modificación en la Ley 8/1988 de forma que las multas por infracciones que consistan en defraudaciones de tipo económico (en cuotas de Seguridad Social, en subvenciones y demás) sean proporcionales a la cuantía defraudada, modificando por arriba y por abajo los límites a las multas existentes actualmente.

**VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA EL CONSEJERO DEL GRUPO PRIMERO D. LUIS BURGOS DÍAZ AL DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORDENADORA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Además de manifestar mi desacuerdo con el Dictamen aprobado en el Pleno, una vez que éste admitiese todas las enmiendas presentadas por el Grupo Segundo destinadas a limitar o reducir el papel de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, he decidido presentar este voto particular fundamentalmente por disentir de la valoración positiva que se plantea en el punto IV, o Conclusión, en relación a uno de los objetivos que se asignan al Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como es el de que constituya una respuesta al principio de Estado de las Autonomías, o más concretamente: que constituya una respuesta al problema de la sustitución de una Inspección de concepción centralista por otra que responda a los postulados del Estado de las Autonomías.

Debo afirmar que tanto las organizaciones sindicales ELA como CIG consideran que el anteproyecto no desarrolla en absoluto el mencionado objetivo, y que incluso supone un retroceso respecto de los principios que estableció la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, añadida por la Ley 11/94, de 19 de mayo.

El anteproyecto, admitiendo *"otras soluciones normativas no inconstitucionales distintas a la propuesta"*, ha optado por una alternativa *"menos perturbadora en relación con la tradición y con la situación actual"*, es decir, por una alternativa y solución menos autonomistas.

La mencionada Disposición Adicional Tercera de la LISOS, partiendo de la afirmación del carácter de Cuerpo Nacional para el cuerpo de inspectores, establecía el principio de que se deberían regular, de acuerdo con las Comunidades Autónomas, las condiciones de participación de éstas *"en la selección, formación y perfeccionamiento, así como la provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios de dicho Cuerpo Superior, e igualmente la adscripción orgánica y funcional de dichos funcionarios a las Administraciones Autonómicas, en el número que de común acuerdo se fije"*. Pues bien, toda la estructura orgánica y territorial que se establece en el anteproyecto sigue siendo centralista, constituyendo las comunidades autónomas meramente una referencia a la hora de establecer demarcaciones territoriales en la estructura del sistema de la Inspección, o a la hora de definir los planes, programas y objetivos de actuación de la Inspección: *"La Inspección de Trabajo y Seguridad Social se estructura en una Autoridad Central y, territorialmente, en Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Autonomía"*. (Arts. 15.3).

Asimismo, la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se residencia en un órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, apelando al artículo 4 del Convenio de la OIT, cuando el número 2 de dicho artículo contempla

diversas hipótesis en caso de un Estado federal, al que con voluntad política se puede equiparar el Estado de las Autonomías.

En nada obsta a lo anterior el hecho de que se incorpore al Anteproyecto la figura de una Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, que con carácter general está prevista en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, o la de las Conferencias Territoriales. Como órgano de coordinación y colaboración entre las distintas administraciones, central y autonómicas, tales conferencias tendrían sentido material sólo en los supuestos de que la adscripción funcional y orgánica de la Inspección a las Comunidades Autónomas y Foral que lo reclaman fuera un hecho, y la Autoridad Central estuviera en tales Administraciones Autonómicas.

Que la opción del anteproyecto no es la más razonable se puede deducir fácilmente si se tiene en cuenta que, por ejemplo, la práctica totalidad de las funciones que se asignan a la Inspección en el artículo 3 inciden en competencias que están transferidas o cuya transferencia se reclama por parte de las nacionalidades históricas (competencias de ejecución de la legislación laboral, las competencias del INEM, competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad, competencias de desarrollo legislativo y de ejecución de la legislación básica en materia de Seguridad Social, competencias de gestión del régimen económico de la Seguridad Social). En este contexto, lo más lógico sería la adscripción orgánica y funcional de la Inspección a la Administración de la Comunidad Autónoma, y la integración de su personal en la estructura de personal de la Comunidad Autónoma o Foral respectiva, tal como lo requieren los Estatutos de Autonomía y la Ley de Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y ha sido explícitamente solicitado por las instancias políticas. El Anteproyecto desciende incluso a incidir en cuestiones organizativas, como el establecimiento de unidades operativas específicas de la Inspección, que debiera dejarse en manos de las administraciones autonómicas.

El anteproyecto, pues, no sólo no desarrolla su objetivo sino que es regresivo en este aspecto fundamental.

Vigo, 20 de noviembre de 1996