

Sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de marzo de 2015 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 13 de marzo de 2015 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito de la Ministra de Empleo y Seguridad Social en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen, por el procedimiento de urgencia, sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elabo-

ración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis del impacto normativo en la que, de conformidad con lo previsto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se incluye en un único documento, la oportunidad de la propuesta, una descripción del contenido, análisis jurídico y tramitación, un análisis sobre la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias y los diferentes análisis de impacto: económico y presupuestario y por razón de

género. Acompaña a la Memoria un resumen ejecutivo.

En 2014, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social llevó a cabo 1.161.895 actuaciones, de las cuales 648.119 fueron en materia de Seguridad Social, 306.221 en seguridad y salud laboral, 124.382 en relaciones laborales, 34.660 en extranjería, 4.199 obstrucciones y 24.031 informes, y 20.283 en materia de empleo. El importe de las sanciones por infracciones sociales ha ido aumentando desde 250 millones de euros en 2010 a 330 millones de euros en 2014. A ello hay que añadir el empleo irregular aflorado (en torno a los 80.000 de promedio anual) y los contratos irregulares detectados que han sido transformados en indefinidos a consecuencia de la actividad inspectora (en torno a los 40.000 dependiendo del año). Datos que reflejan el impacto de la actuación de la Inspección en el campo de las relaciones laborales, la Hacienda Pública, la Seguridad Social e incluso la competencia empresarial, lo que viene a subrayar la trascendencia de una reforma del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La necesidad de reformar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ha sido una de las preocupaciones presentes en el marco del diálogo social, como se ha reflejado en distintos documentos, entre ellos el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo que el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME firmaron en 2006. Más recientemente, el

Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, suscrito por el Gobierno y dichas organizaciones sindicales y empresariales el 29 de julio de 2014, recoge, entre otras, la previsión de llevar a cabo un proceso de diálogo sobre el nuevo modelo de Inspección, con el objetivo de adaptar el marco normativo en vigor a los cambios producidos en la organización del trabajo y las relaciones laborales, así como al marco competencial diseñado por los nuevos Estatutos de Autonomía, además de reforzar las estructuras administrativas en materia de lucha contra el fraude.

La vigente Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que fue aprobada con el consenso de las organizaciones empresariales y sindicales y con la unanimidad de las fuerzas políticas, vino a modificar la Ley anterior de 1962, que había sido elaborada en un contexto de ordenación de las relaciones laborales y sociales que contemplaba la intervención del Estado como pieza básica del sistema institucional. La Ley de 1997 pretendió adaptar la organización y función inspectora a la nueva configuración constitucional del Estado, que atribuía competencias tanto a la Administración General del Estado, como a las comunidades autónomas, además de adaptarse a los derechos y libertades reconocidos en la Constitución de 1978, a los convenios 81 y 129 de la OIT y a la extensión de la función inspectora a todas las materias del orden social, al tiempo que conju-

gaba los principios de unidad de función y unidad de actuación.

Por otra parte, algunas comunidades autónomas asumieron competencias en la materia a través de las reformas que tuvieron lugar en 2007 en diversos Estatutos de Autonomía, y en dos comunidades autónomas (Cataluña y País Vasco) se ha llevado a cabo la efectiva transferencia de funciones y servicios en relación a la ITSS.

En efecto, se realizó un intenso trabajo de concertación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, especialmente tras el nuevo marco competencial que se puso de manifiesto con el traspaso de funciones y servicios en materia de Función Pública Inspector de la ITSS a Cataluña mediante el Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero. Consecuencia de este nuevo marco competencial fue el Convenio de Colaboración suscrito el 5 de marzo de 2010 ente la Administración General del Estado y la Generalidad en materia de organización y funcionamiento de la ITSS. Un año después, mediante Real Decreto 895/2011, de 24 de junio, se acordó el traspaso de funciones y servicios a la comunidad autónoma del País Vasco en materia de Función Pública Inspector de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El nuevo panorama de competencias, entre otros objetivos y fines, motivó la oportunidad de abordar una modificación del marco normativo para la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se intentó mediante el Anteproyecto de Ley por la

que se modificaba la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dictaminado por el CES, y que no llegó a tramitarse en las Cortes.

El Anteproyecto que actualmente se presenta a dictamen de este Consejo se inserta dentro del conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno para la racionalización, simplificación y modernización de las Administraciones públicas, que se abordan en la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), en el Plan de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social 2012-2013 y en las previsiones contenidas en el Programa Nacional de Reformas de 2014.

El objetivo del Anteproyecto es configurar un nuevo modelo de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo mejor adaptado al marco autonómico territorial que permita el mantenimiento de un servicio público eficaz con estructuras estables en materia de lucha contra el fraude. Este modelo se configura sobre uno de los pilares que introduce la norma, la creación de un organismo autónomo estatal que permitirá al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social actuar en régimen de descentralización funcional, contando con la participación de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales.

Cabe mencionar que el Consejo Económico y Social no ha sido ajeno a los cambios operados en la Ordenación de la ITSS, así, a través del Dictamen 7/1996 sobre el Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección

ción de Trabajo y Seguridad Social, se pronunció valorando positivamente la sustitución de la regulación anterior por un nuevo cuerpo legal que tenía como objetivo principal adaptar la organización y desarrollo de la función inspectora a los principios constitucionales del Estado de las Autonomías.

2. Contenido

El Anteproyecto sometido a dictamen consta de treinta y cinco artículos, estructurados en tres títulos, así como de diez disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Título I. Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El título I se estructura en tres capítulos y abarca los artículos 1 a 11.

Capítulo I. Disposiciones generales

Este capítulo abarca los dos primeros artículos del Anteproyecto de Ley, y a través de los mismos establece las disposiciones generales. Así, se define el Sistema de Inspección como el constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, personal y medios materiales, incluidos los informáticos, que contribuyen al adecuado cumplimiento de la misión que tiene encomendada (artículo 1). También, se establecen los prin-

Igualmente, el CES se pronunció en su Dictamen 9/2011, sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modificaba la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aunque, como ya se ha mencionado, tal Anteproyecto no llegó a materializarse.

cipios en torno a los cuales se ordena el Sistema de Inspección en cuanto a su organización y funcionamiento (artículo 2).

Capítulo II. Personal del Sistema de Inspección

El presente capítulo abarca los artículos 3 a 7 y se estructura en dos secciones. La primera se ocupa del personal con funciones inspectoras (artículos 3 a 6), mientras que la segunda se refiere al personal técnico y administrativo (artículo 7).

El personal con funciones inspectoras se integra por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (artículo 3). Su régimen jurídico será el previsto en la propia Ley, en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y demás legislación sobre función pública inspectora dictada por el Estado y demás disposiciones que la desarrollen (artículo 4). El acceso a los Cuer-

pos Nacionales del personal con funciones inspectoras, se realizará mediante el sistema de oposición (artículo 5).

Por su parte, el personal técnico y administrativo al servicio del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social estará sujeto, en materia de ingreso y provisión de puestos de trabajo, a lo previsto en las correspondientes leyes de presupuestos y en las correspondientes relaciones de puestos de trabajo (artículo 7).

Capítulo III. Derechos y deberes

El capítulo III, que comprende los artículos 8 a 11, viene a regular los derechos y deberes del personal del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Estos, con carácter general, son los establecidos para el conjunto de los funcionarios por la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. No obstante, teniendo en cuenta las peculiares características del personal del Sistema de Inspección y de la función pública que tiene encomendada, se regulan determinadas especialidades como es el caso del deber de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de solicitar, en el marco de una visita, la presencia de los representantes de los trabajadores cuando legalmente proceda, conforme a la normativa de prevención de riesgos laborales, o cuando así lo aconseje la índole de la actuación a realizar (artículo 9).

Por otro lado, cabe señalar que dadas las características de la función que desem-

peña, el deber de sigilo y las obligaciones previstas en materia de incompatibilidades se predicen especialmente respecto de todo el personal del Sistema de Inspección, no solo del personal inspector (artículo 10).

Título II. Funcionamiento del Sistema

El título II se estructura en dos capítulos y comprende los artículos 12 a 24.

Capítulo I. De las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Este capítulo, que abarca los artículos 12 a 18, regula de manera detallada los cometidos de la función inspectora, cuyo ejercicio atribuye en su integridad a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y, en los términos establecidos en la Ley, a los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores Laborales (artículo 12). En este ámbito, esta Ley, entre otros extremos, trata de mejorar y actualizar las previsiones contenidas en la norma sobre esta materia actualmente en vigor, incluyendo dentro de la función inspectora la normativa en materia de igualdad, en materia de desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, la investigación de accidentes de trabajo, o el control de las subvenciones y ayudas para el fomento del empleo.

En relación con las facultades de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social

para el desempeño de sus competencias (artículo 13), cabe señalar que la Ley autoriza a estos, entre otros extremos, a hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por peritos, técnicos o expertos de la empresa o de la Administración.

Por lo que atañe a las funciones de los subinspectores laborales pertenecientes a la nueva Escala de Seguridad y Salud Laboral, la Ley establece que les corresponde actuar en distintas materias (en los términos que se establezca reglamentariamente), como en el caso de la comprobación del cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo (artículo 14).

Capítulo II. De las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El presente capítulo, que comprende los artículos 19 a 24, viene a regular, entre otros extremos, el ámbito de actuación de la Inspección, los aspectos generales de la actuación inspectora, las normas sobre su iniciación, la condición de interesado en el procedimiento sancionador, las modalidades y documentación de la actuación de la inspección y la presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras.

La Ley dispone que en la actividad inspectora debe garantizarse la igualdad de trato y no discriminación, lo que exige la aplicación homogénea de la normativa del

orden social en todo el territorio español para lo que se establece la previsión del establecimiento de criterios comunes de actuación contenidos en instrucciones de organización de los servicios, criterios técnicos vinculantes y criterios operativos generales; así como que no se tramitarán las denuncias anónimas ni las que contengan defectos o insuficiencias de identificación que no hayan sido subsanados en el plazo establecido para ello (artículo 20).

Las modalidades en las que puede desarrollarse la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser: mediante visita a los centros o lugares de trabajo, mediante requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante aportando la documentación que se señale, o en virtud de expediente administrativo cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquella con los datos obrantes en el mismo (artículo 21).

Por otra parte, la Ley regula la presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras extendiéndola no solo a los hechos constatados en actas que originan procedimientos administrativos o sancionadores, sino también a los consignados en informes emitidos por la Inspección de Trabajo en el ejercicio de sus funciones (artículo 23).

Título III. Organización del Sistema

El título III se organiza en tres capítulos y comprende los artículos 25 a 35.

Capítulo I. Disposiciones generales

Este capítulo abarca los artículos 25 y 26 del Anteproyecto de Ley, y a través de los mismos establece las disposiciones generales relativas a la organización del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Así, se describen y destacan los principios generales de cooperación y participación de la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantía del ejercicio y la eficacia del servicio público de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 25). También, se establece la homogeneidad de los puestos de Inspección (inspectores y subinspectores) en todo el territorio español, teniendo en cuenta la posibilidad de diversa adscripción orgánica del personal inspector a la Administración General del Estado o a las comunidades autónomas a las que se hayan traspasado funciones y servicios en materia de función pública inspectora, de manera que esa homogeneidad sea compatible con las competencias propias de cada Administración (artículo 26).

Capítulo II. Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

El presente capítulo, que comprende los artículos 27 a 32, se ocupa —novedosamente— del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, regulando su creación y estructura tanto central (el Consejo Rector, el Consejo General, el director) como periférica. Así, se crea el Or-

ganismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 27). Se trata de un organismo autónomo dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones encomendadas por la Ley. El Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social está adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

El régimen jurídico del Organismo Estatal será el establecido en la propia Ley y en el capítulo II del título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. El régimen contable, presupuestario y de control, así como el de rendición de cuentas del Organismo Estatal será el previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general Presupuestaria, para las entidades integrantes del sector público administrativo estatal.

Corresponderá al Gobierno aprobar los Estatutos del Organismo Estatal mediante Real Decreto, previa consulta con las comunidades autónomas, a iniciativa del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Se establecen en este capítulo también las bases de la estructura central del Organismo (artículo 28). En este sentido, el Organismo contará con un Consejo Rector (artículo 29) y un director (artículo 31), como órganos de dirección, y con un Con-

sejo General (artículo 30), como órgano de participación institucional en las materias relativas al Organismo. Por otro lado, se establecen asimismo las bases de la estructura periférica del Organismo Estatal (artículo 32). Las Direcciones Territoriales son la pieza clave de la estructura periférica de este, debiendo existir una en cada comunidad autónoma.

Capítulo III. Cooperación autonómica

El capítulo III, que abarca los artículos 33 a 35, viene a regular la Autoridad Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social —*ex novo*—, que será el cargo público designado por esta para desempeñar específicamente tales funciones en el ámbito de las materias competencia de la comunidad, de acuerdo con lo que disponga el correspondiente convenio de colaboración (artículo 33); y la Comisión Operativa Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que se configura como órgano de coordinación en materia de Inspección en la comunidad autónoma (artículo 34).

Por otro lado, en el presente capítulo se establece que la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en los asuntos relativos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, circunscritos al ámbito territorial de las comunidades autónomas, se producirá en los órganos de representación de carácter consultivo, en la forma en que se prevea por estas.

Disposiciones adicionales

La disposición adicional primera, que se ocupa de la constitución efectiva del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, difiere la efectiva constitución del mismo a la fecha establecida en sus Estatutos, una vez aprobados estos, y establece un mandato al Gobierno para que proceda a la aprobación y publicación de dichos Estatutos en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en vigor de la Ley.

La disposición adicional segunda, que se refiere a la estructura del Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, prevé que los Estatutos de dicho Organismo podrán establecer novedosamente una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude y una Dirección Especial de Inspección.

La disposición adicional tercera, relativa al régimen competencial, contempla que las disposiciones de esta Ley no suponen modificación del régimen competencial establecido en los Estatutos de Autonomía de las distintas comunidades autónomas, por lo que dichas disposiciones han de entenderse en cada caso conforme lo dispuesto en los mismos.

La disposición adicional cuarta establece la integración de servicios y personal de los órganos y organismos actuales en el nuevo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En la disposición adicional quinta, relativa al Cuerpo de Subinspectores laborales, principalmente se redenomina el actual Cuerpo de Subinspectores de Em-

pleo y Seguridad Social como Cuerpo de Subinspectores Laborales y se integra en el mismo a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, 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.

En la disposición adicional sexta, que se refiere a la adscripción de los Cuerpos Nacionales del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se señala que estos Cuerpos Nacionales están adscritos al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, sin perjuicio de la dependencia estatal o autonómica de los funcionarios que los integran.

En la disposición adicional séptima se aclaran las referencias normativas a la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y a los subinspectores de empleo y Seguridad Social, que deberán entenderse realizadas a la nueva Ley, y a los subinspectores laborales, respectivamente, de acuerdo con lo señalado en la norma.

En la disposición adicional octava se establece el régimen jurídico específico aplicable en materia de función pública inspectora en las comunidades autónomas con funciones y servicios traspasados en dicha materia.

La disposición adicional novena, relativa a la Alta Inspección del Estado en el orden social, indica que, tal y como se señalaba en la Ley antecesora, 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 sanitaria, se encomendarán a la Unidad de Alta Inspección formada por inspectores de trabajo y Seguridad Social que a tal efecto dependerá del titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La disposición adicional décima se ocupa de explicitar que las medidas incluidas en esta norma, en particular la configuración de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un organismo autónomo, la suscripción de convenios de colaboración con las comunidades autónomas, la creación y funcionamiento de las Comisiones Operativas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la instauración y llevanza del registro integrado de personal inspector, no podrán suponer incremento de gasto público y, en consecuencia, de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal.

Disposiciones transitorias

En la disposición transitoria primera se fija el régimen transitorio de la organización de la Inspección hasta tanto no se haya constituido el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de manera que los servicios comunes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social continuarán ejerciendo las competencias que tenían atribuidas respecto de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En la disposición transitoria segunda, relativa al régimen transitorio en la atribución de competencias sancionadoras, se establece que hasta tanto no entren en vigor las disposiciones reglamentarias que se aprueben en desarrollo del artículo 48.1 del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, en la redacción dada por la disposición final primera de la presente Ley, continuará siendo de aplicación la regulación en materia de atribución de competencias sancionadoras existente con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Disposición derogatoria única

Establece la derogación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la disposición final primera de la Ley 43/2006,

de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, y cuantas otras disposiciones se opongan a lo establecido en la Ley. Asimismo, esta disposición recoge que las normas reglamentarias actualmente en vigor continuarán siendo de aplicación, 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.

Disposiciones finales

Las cuatro disposiciones finales contienen, respectivamente, una modificación puntual del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, los títulos competenciales, la habilitación para el desarrollo reglamentario y la entrada en vigor.

3. Observaciones generales

Tras casi dos décadas desde la aprobación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en este periodo se han producido diversos y relevantes cambios que han afectado, entre otros, al marco normativo del empleo y las relaciones laborales, a la organización del trabajo en las empresas y a las dinámicas de organización empresarial, y a la presencia de varias Administraciones públicas competentes en la

ejecución de la legislación laboral, así como la asunción por algunas comunidades autónomas, a partir de una serie de reformas estatutarias, de competencias en materia de función pública inspectora con el traspaso a dos de ellas de funciones y servicios en este ámbito, lo que plantea la necesidad de contar con instrumentos adecuados de coordinación, colaboración y cooperación.

En materia de trabajo baste señalar que la Ley 42/1997 es casi coetánea de la Ley

31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, de la que se han cumplido dos decenios de vigencia y que en este tiempo ha supuesto un indudable avance para mejorar la seguridad y la salud en el trabajo y desarrollar la gestión preventiva en las empresas, y asimismo antecede en el tiempo al texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto. En estos años, además, han surgido y se han desarrollado y consolidado sistemas de solución autónoma de conflictos colectivos de trabajo que han contribuido decisivamente a impulsar una cultura de la negociación y el diálogo en la composición de la conflictividad laboral, ámbito en el que la ITSS también ha desarrollado funciones.

En ese contexto, se había hecho notoria y existía un consenso generalizado acerca de la necesidad de modernizar y actualizar la institución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dotándola de la configuración y los instrumentos necesarios para desempeñar su función cumpliendo con los objetivos de eficacia y calidad que le son exigibles, ante una realidad del mundo del trabajo sujeta a continuos cambios y sometida a una creciente complejidad. En la medida en que el Anteproyecto de Ley sometido a dictamen puede contribuir a alcanzar los fines de modernización, coordinación y eficacia del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, este Consejo expresa una valoración general positiva del mismo, de sus propósitos y objetivos.

La necesidad de una nueva Ley que configure el Sistema de la ITSS de manera acorde con los cambios habidos en estos años ha sido ampliamente compartida, como muestra el que fuera recogido en el Acuerdo de 29 de julio de 2014 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y en ese sentido suscitan consenso determinadas novedades incluidas en el Anteproyecto de Ley como, entre otras, la descentralización funcional que supone la configuración de la ITSS como organismo autónomo, el encaje que se lleva a cabo de una estructura compleja en la que convergen distintas Administraciones públicas con competencias preservando el carácter único e integral del sistema, y por tanto la aplicación uniforme de las normas laborales, la especialización del cuerpo de subinspectores laborales, o, en un plano más formal, la definición más precisa de las normas de orden social cuyo cumplimiento tiene encomendada la función de vigilancia de la Inspección, al incluir materias que completan la regulación vigente.

Una valoración global favorable del Anteproyecto que, sin embargo, se hace sin perjuicio de entender que subsisten diversos aspectos del mismo en los que se consideran necesarias mejoras, aclaraciones o incluso su reconsideración. Con independencia de las observaciones particulares que se formulan más adelante, se anticipan en este apartado algunas valoraciones sobre aspectos significativos que se considera conveniente señalar.

Previamente, se estima oportuno llamar la atención sobre que no se haya acompañado el Anteproyecto sometido a dictamen de los estatutos del nuevo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se prevé crear, figura clave de la configuración del nuevo sistema, en tanto que tal omisión limita la posibilidad de conocimiento por este Consejo de la futura estructura.

En materia de lucha contra el fraude, el CES considera que esta actuación es ya inherente a la labor de la ITSS y conforma una parte sustancial del nuevo Sistema, debiendo estar incardinada en los programas de actuación del mismo. En cualquier caso, no parece compartible el que una futura Oficina de lucha contra el fraude se mencione en el Anteproyecto como mera posibilidad y que aparezca referida solamente en los estatutos del futuro Organismo Estatal, de manera que si se mantiene la opción de crear dicho instrumento, el CES estima que se debería recoger en la norma legal la delimitación de sus aspectos básicos; precisamente por ello, se observa una cierta desproporción entre el tratamiento que recibe la Oficina en la exposición de motivos de la norma y lo que parece una insuficiencia de tratamiento y de rango normativo en relación a la misma.

Por otra parte, el CES considera que la configuración de la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el Organismo estatal podría ser limitativa y no acorde con la que ostentan en otros ámbitos. En materia

de composición extrajudicial de conflictos por parte de la ITSS, el CES estima que debería garantizarse su carácter subsidiario respecto de los sistemas autónomos de solución de los conflictos laborales.

En el terreno de la técnica legislativa, se llama la atención sobre las regulaciones contenidas en el Anteproyecto que vienen a reiterar aspectos regulados en normas ya vigentes, y que podrían dar ocasión a distorsiones en la interpretación y aplicación si no se garantiza la necesaria coherencia hermenéutica, como es el caso, entre otros, de la regulación de derechos y deberes de los funcionarios de los cuerpos de la Inspección en relación a su condición de empleados públicos sujetos a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Por último, la necesidad de una nueva Ley, como se ha mencionado, ha sido ampliamente sentida y ello ha dado lugar a que se hayan venido perfilando sus futuras líneas a lo largo de un periodo amplio en el tiempo, de ahí que parezca excesivo, a juicio de este Consejo, que la solicitud de dictamen sobre este Anteproyecto se lleve a cabo con sujeción a un plazo de urgencia que limita el alcance de los trabajos para su análisis, consideración y respuesta.

De igual modo, el CES estima que, como ha sucedido con anteriores versiones del Anteproyecto de Ley, habría sido necesario que los interlocutores sociales hubiesen tenido la oportunidad de pronunciarse en consulta sobre esta última versión.

4. Observaciones particulares

Artículo 7. Personal técnico y administrativo

Se plantea en el Anteproyecto el propósito de dotar al Sistema de la ITSS de los recursos humanos necesarios de carácter técnico y de apoyo administrativo necesarios para el correcto ejercicio de sus funciones.

Esta previsión debe merecer una valoración favorable en tanto que el fortalecimiento de la Inspección pasa sin duda por una adecuada dotación de medios de esta naturaleza. Sin embargo, sería aconsejable que el condicionante que a continuación se introduce de manera explícita en relación a las disposiciones de las leyes de presupuestos no suponga una merma de la efectividad real futura de esta previsión dotacional.

Artículo 9. Deberes y código de conducta

En relación a la regulación de deberes de los funcionarios del Sistema que se lleva a cabo en este artículo se quiere llamar la atención sobre su apartado 4, que establece cuándo se solicitará la presencia de los representantes de los trabajadores.

En relación con dicho apartado, el CES quiere llamar la atención, en primer lugar, sobre lo que a su juicio es una inadecuada ubicación sistemática de esta materia, ya que constituye un aspecto de fondo de la actuación inspectora que no guarda relación con el estatuto de derechos y deberes de los funcionarios del Sistema. Por otra parte, la redacción del precepto resulta equívoca, de

nuevo en opinión del CES, ya que no se alcanza a entender por qué la solicitud de la presencia de los representantes cuando legalmente proceda se circunscribe a la normativa de prevención de riesgos laborales, lo que haría aconsejable una aclaración de la redacción del precepto. La presencia de la representación laboral es un instrumento cualitativo relevante en las actuaciones de la Inspección por lo que, para aquellos casos en que no esté establecida legalmente su imperatividad, y por tanto dependa del juicio y consideración del funcionario, sería aconsejable algún criterio en aras de acotar o modular dicha discrecionalidad.

Artículo 12. De la función inspectora

Este precepto, en su apartado 2.b) hace referencia a la función de asistencia técnica como uno de los cometidos de la función inspectora. En dicho apartado se especifica que proporcionarán información y asistencia técnica a los trabajadores y a sus representantes, comunicándoles los resultados y consecuencias de las actuaciones inspectoras en los términos del artículo 20.4, indicándole las vías administrativas o judiciales para la satisfacción de sus derechos, cuando los mismos hayan sido afectados por incumplimientos empresariales comprobados en las actuaciones inspectoras.

En opinión del CES dicho apartado es confuso, ya que parece referirse dicha información solo a los supuestos recogidos

en el 20.4 que se refiere al supuesto de denuncia de incumplimiento, por lo que debería aclararse el alcance de dichos términos.

En el apartado 3 de este artículo se reconocen las funciones de composición de conflictos. En relación con las mismas, el CES recuerda la necesidad de que estas funciones tengan un carácter subsidiario respecto de los sistemas autónomos, ya anticipado en las observaciones de carácter general, y además considera que la norma debería garantizar adecuadamente la separación entre la actividad fiscalizadora de la IRSS y las funciones de solución de conflictos. Asimismo, llama la atención sobre la necesidad de que la incompatibilidad entre la función de arbitraje y la función inspectora que se establece en el apartado 3.b), segundo párrafo se extienda a las actividades de conciliación y mediación.

Artículo 13. Facultades de los inspectores de trabajo y Seguridad Social para el desempeño de sus competencias

En relación con las facultades reguladas en este artículo el CES, partiendo de que la eficacia y la calidad son principios generales que deben regir la actuación inspectora, considera que en la misma debe imperar también el objetivo de contar con la máxima información posible, haciendo uso al mismo tiempo de las debidas cautelas cuando haya en presencia bienes superiores que sea necesario preservar.

Artículo 14. Funciones de los subinspectores laborales

El artículo 14, en su apartado 3.a) determina la función de los subinspectores laborales, pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral de comprobar el cumplimiento y control de la aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales en los aspectos que afecten directamente a las condiciones materiales de trabajo.

El CES considera imprecisa, al menos en este precepto, la delimitación de las funciones de los subinspectores de trabajo por referencia a las condiciones materiales de trabajo, ya que una interpretación rígida de las mismas podría dejar fuera materias que forman parte de la prevención de riesgos laborales.

Artículo 20. Normas generales, origen de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado

El apartado segundo de este artículo, dispone que se garantiza la efectividad de los principios de igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social mediante una aplicación homogénea de la normativa del orden social. A tal fin, señala dicho apartado, se establecerán las oportunas instrucciones de organización de los servicios, criterios técnicos vinculantes y criterios operativos generales.

A juicio del CES, sería necesario que las citadas instrucciones de organización de los

servicios, criterios técnicos vinculantes y criterios operativos generales se hicieran públicas para su conocimiento por parte del conjunto de los ciudadanos o administrados.

El apartado cuarto de este artículo se refiere a la condición de interesado en el marco de la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social. Así, en este contexto, se dispone que el interesado ostentará una serie de derechos de información cuando únicamente el resultado de la investigación afecte a sus intereses individuales o colectivos reconocidos por la norma correspondiente al ámbito de la función inspectora. Este apartado, finaliza con un inciso en el que se establece que igual derecho asiste a los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores respecto de las denuncias presentadas por los mismos en el ámbito de su representación.

En opinión del CES, no queda claro el derecho citado en el inciso final en relación con las facultades de los representantes unitarios o sindicales de los trabajadores en tanto pudiera desprenderse una interpretación limitativa de las mismas, por lo que sería conveniente aclarar su sentido.

Artículo 21. Modalidades y documentación de la actuación inspectora

El apartado cuarto de este artículo, establece, entre otros extremos, los plazos de las actuaciones comprobatorias y el momento del inicio del cómputo de los plazos en el ámbito de la actuación inspectora.

A juicio del CES, los plazos establecidos en dicho precepto parecen largos y poco razonables y además difieren, en cierta medida, de las reglas generales establecidas en este ámbito en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. En opinión de este Consejo, dichos extremos podría plantear dudas en relación con la interpretación o comprensión del precepto, por lo que sería conveniente que este se revisara.

Por otro lado, el CES llama la atención acerca de que el hecho de que el inicio del cómputo de los plazos de la actuación inspectora se sitúe en el momento en que el sujeto inspeccionado haya aportado la totalidad de la documentación puede dar lugar a situaciones no deseadas en cuanto a la tramitación del procedimiento.

Artículo 23. Presunción de certeza de las comprobaciones inspectoras

Este artículo regula la presunción de certeza que se otorga a los hechos constatados por los funcionarios de la ITSS en actas de infracción y liquidación, o reseñados en sus informes, aspecto que actualmente se regula en la disposición adicional cuarta de la Ley 42/1997.

En relación con el segundo párrafo, que atribuye el mismo valor probatorio a los hechos reseñados en informes de la ITSS como consecuencia de comprobaciones, el CES considera que sería aconsejable acotar en alguna medida una tipología de informes que se be-

nefician de dicha presunción de certeza, lo que aportaría mayor seguridad jurídica desde la perspectiva de los inspeccionados.

Disposición adicional segunda.

Estructura del Organismo Estatal

Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En esta disposición se prevé la posibilidad de regulación de determinados órganos del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social como son la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude y la Dirección Especial de Inspección. Con respecto a la primera, se señala que los Estatutos en los que se regule establecerán sus funciones, organización y funcionamiento.

En opinión del CES, como se ha anticipado en las observaciones generales, esta actuación es ya inherente a la labor de la rrss y conforma una parte sustancial del nuevo Sistema, debiendo estar incardinada en los programas de actuación del mismo. En cualquier caso, no parece compartible el que una futura Oficina de Lucha contra el Fraude se mencione en el Anteproyecto como mera posibilidad y que aparezca referida solamente en los estatutos del futuro Organismo Estatal, de manera que si se mantiene la opción de crear dicho instrumento, el CES estima que se debería recoger en la norma legal la delineación de sus aspectos básicos, que además incluyese la participación en ella de los interlocutores sociales.

Asimismo, y dada la trascendencia de la regulación de dichos estatutos, el CES entiende que habría sido conveniente haber-

los podido tener en consideración en este acto de consulta.

Disposición adicional quinta. Cuerpo de Subinspectores Laborales

En relación con la titulación exigida a la escala de Subinspectores de Seguridad y Salud en el Trabajo, circunscrita a determinadas ramas de conocimiento, en opinión del CES esta puede resultar excesivamente limitativa del acceso a la misma.

Disposición adicional décima.

Gasto público

La disposición adicional décima prevé que las medidas incluidas en esta norma no podrán suponer un incremento del gasto público y en consecuencia, de dotaciones ni de retribuciones ni de otros gastos de personal.

En opinión del CES, esta previsión podría dificultar o suponer una limitación presupuestaria a futuro para las acciones que puedan ponerse en marcha en el marco de la actualización de los cometidos, funciones y medios de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que propugna el Anteproyecto.

Disposición final primera.

Modificación del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto

En relación al cambio que se proyecta en este precepto en su primer apartado, el CES entiende que resulta necesario determinar en la norma de rango legal el ór-

gano competente, dentro de la Administración General del Estado, para sancionar, sin que sea adecuado deferir este extremo al reglamento.

5. Conclusiones

El CES expresa una valoración general positiva del Anteproyecto sometido a dictamen sin

perjuicio de las consideraciones contenidas en las observaciones generales y particulares.

Madrid, 25 de marzo de 2015

Vº. Bº El Presidente

Marcos Peña Pinto

La Secretaria General

Soledad Córdova Garrido

Voto particular que formulan los consejeros del grupo primero del CES don Luis Burgos (CIG) y don Iñaki Zabaleta (ELA)

A nuestro entender, el Anteproyecto de la Ley de la Inspección de Trabajo viene condicionado por las transferencias a Cataluña y al País Vasco, donde se han constatado solapamientos, duplicidades e incluso diferencias retributivas injustificadas. Es ya un lugar común achacar las ineficiencias a las comunidades autónomas, pero para ELA y CIG el problema radica en el afán de la Administración central por reservarse amplias estructuras con dependencia orgánica y funcional directa, sin querer avanzar hacia la Administración única en las materias transferidas.

Este Anteproyecto es un ejemplo más de la voluntad recentralizadora del Gobierno español, ya que no establece mecanismo ni procedimiento alguno para futuros procesos de transferencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En su momento, Galiza y Canarias ya lo habían solicitado y otras comunidades, como por ejemplo Andalucía, podrían hacerlo en el futuro; sin embargo, en la práctica esa vía queda cerrada. Parece clara la voluntad del Gobierno español de finiquitar tanto el proceso de transferencias a otras comunidades autónomas como la mejora de las existentes.

CIG y ELA tienen recogido en sus programas congresuales la total transferencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a Galiza y Euskalherria, por lo que hemos votado en contra de la

propuesta de dictamen, lo que justifica este voto particular.

Por otra parte, es más que cuestionable la representación institucional de las organizaciones empresariales que propone el Anteproyecto. Se adopta aquí el conocido criterio de representación tripartita, Administración, sindicatos y organizaciones empresariales, al igual que en otros ámbitos más generales como la Seguridad Social, los Servicios Públicos de Empleo o de salud, criterio que nosotros creemos que no es trasladable a este caso concreto.

La primera y principal función del Consejo General es la de aprobar los planes y programas de la Inspección y pensamos que una tercera parte de este organismo no debe incidir ni condicionar los mismos en función de intereses de competencia empresarial, de defensa de una posición de dominio en el mercado o de cualquier otro tipo. Es difícil entender que la representación del principal sujeto pasivo de la Inspección pueda tener intereses objetivos en que esta funcione mejor, sea más eficaz y eficiente y cuente con los medios necesarios para ello.

Es cierto que nuestras propuestas no han tenido el eco necesario en los debates de la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, seguramente porque el Anteproyecto ha sido

consultado, y creemos que negociado previamente, durante dilatado tiempo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel de Estado, pero

no ha sido así con ELA y CIG, sindicatos más representativos de comunidad autónoma, vulnerando una vez más, lo establecido en el artículo 7 de la LOLS.

Madrid, 26 de marzo de 2015