

Sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la 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 extraordinaria del día 30 de mayo de 2011 el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 3 de mayo de 2011 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Trabajo e Inmigración en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicha solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para la elaboración de la correspondiente propuesta de dictamen.

El Anteproyecto viene acompañado de una Memoria de análisis del impacto normativo en la que, en un único documento, se incluyen los apartados siguientes:

- a) Oportunidad de la propuesta, en el que se recogen la motivación, los objetivos y la forma y rango de la propuesta normativa.
- b) Contenido y análisis jurídico. En él se recoge una descripción/valoración de cada uno de los artículos y disposiciones, junto con las modificaciones que se introducen.

- c) Descripción de la tramitación, donde se mencionan los distintos encuentros, debates y consultas con las comunidades autónomas, así como la remisión del texto a la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, a las organizaciones representativas de los Cuerpos de funcionarios y a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.
- d) Análisis sobre la adecuación de la norma al orden de distribución de competencias. El Anteproyecto no recoge un título competencial habilitante considerando que se trata de una disposición modificativa de una norma anterior, que ya identifica los títulos constitucionales que habilitan la regulación de esta materia. No obstante, se incluye un análisis detallado de su adecuación al orden constitucional.
- e) Impacto económico y presupuestario, afirmando que las modificaciones que introduce no suponen aumento de costes.
- f) Impacto por razón de género. El Anteproyecto introduce modificaciones para incluir las normas en materia de medidas de igualdad y no discriminación en el trabajo como un ámbito de actuación específico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, la Memoria de análisis viene acompañada por un anexo y un resumen ejecutivo.

El Anteproyecto sometido a dictamen persigue, principalmente, un triple objetivo. Por un lado pretende hacer compatible el Sis-

tema de Inspección integral e integrado con el respeto a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas a través de una doble vía: el reforzamiento de la doble dependencia funcional y del principio de unidad de función y actuación inspectora; y el fortalecimiento de los mecanismos de colaboración, cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas competentes en todos los ámbitos: en el ámbito multilateral, mediante la previsión de una Conferencia Sectorial específica en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y, en el ámbito bilateral, a través de comisiones territoriales, consorcios o mecanismos de cooperación análogos, al mismo tiempo que da participación a las comunidades autónomas en la Comisión Consultiva Tripartita Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y configura un órgano específico, que el texto del Anteproyecto denomina Autoridad General, en el que se introduce un sistema novedoso para la toma de decisiones.

El segundo objetivo se dirige a garantizar la calidad de los recursos humanos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, partiendo del carácter nacional de los Cuerpos de funcionarios que integran el Sistema, formado por un Cuerpo de Inspectores y un Cuerpo de Subinspectores Laborales, este último compuesto por dos escalas especializadas: la escala de empleo y Seguridad Social y la escala de seguridad y salud.

En tercer lugar, el Anteproyecto trata de ordenar las competencias para sancionar determinadas infracciones en el ámbito su-

praautonómico. Para ello modifica la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social, introduciendo el artículo 48 bis y un nuevo apartado 6 al artículo 53.

Asimismo, el Anteproyecto tiene como propósito la adaptación de la actuación de la ITSS a las nuevas tecnologías, contemplando la transmisión de información requerida mediante soportes electrónicos.

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. La Ley de 1997 pretendió adaptar la organización y función inspectora al marco de derechos y libertades constitucionales, a la configuración territorial del Estado y a los convenios 81 y 129 de la OIT.

La necesidad de reforzar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la participación en ella de los agentes sociales, ha sido una de las preocupaciones presentes en el marco del diálogo social. Ello tuvo reflejo en el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (AMCE), que el Gobierno, las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, firmaron el 9 de mayo de 2006, y ha continuado siendo objeto de atención en fases posteriores.

Varias comunidades autónomas han asumido competencias ejecutivas sobre la función pública inspectora en todo lo relacionado con esta materia en el ámbito de su

territorio, a través de las reformas que tuvieron lugar en 2007 en diversos Estatutos de autonomía, como ha sido el caso de Cataluña, Andalucía y Aragón, recogándose expresamente en algunos la dependencia orgánica y funcional de los funcionarios de los Cuerpos que realicen la función pública inspectora respecto de la Administración autonómica.

En ese contexto, la Mesa de Diálogo Social en el ámbito de la ITSS acordó en junio de 2009 las líneas generales que debían inspirar la reforma, así como los elementos a preservar del Sistema de Inspección. Por otro lado, se llevó a cabo un proceso 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 inspectora 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.

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 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 organiza-

ción y desarrollo de la función inspectora a los principios constitucionales del Estado de las autonomías.

En esta ocasión, el texto del Anteproyecto que se somete a dictamen viene a modificar la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, introduciendo una profunda reforma de la Ley vigente en lugar de apro-

bar una nueva Ley Ordenadora de la Inspección.

En el curso de los trabajos de la Comisión de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social del CES para la elaboración de la propuesta de dictamen, tuvo lugar la comparecencia de don Demetrio Vicente Mosquete, Director General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley consta de un artículo único con veintidós apartados, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria única y tres disposiciones finales.

El apartado uno introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 1 de la vigente LOITSS con la finalidad de recalcar que el servicio público de la inspección de trabajo y Seguridad Social se presta por la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas, cada una en su ámbito de competencias, lo que constituye un rasgo definidor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En el apartado dos se modifica el artículo 2 de la vigente LOITSS que contempla o define los principios sobre los que se asienta el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Éstos son los de calidad y eficacia del servicio prestado; concepción única e integral del sistema; participación de las organizaciones empresariales y sindicales en la ordenación de la actividad inspectora; unidad

de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social; imparcialidad, objetividad e igualdad de trato y no discriminación en el ejercicio de la función inspectora; reserva de la función inspectora a los funcionarios de los Cuerpos nacionales que integran el Sistema; ingreso y convocatoria únicos en los cuerpos nacionales de Inspectores de trabajo y Seguridad Social y de Subinspectores Laborales mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal y movilidad entre las Administraciones públicas en los procesos de provisión de puestos de trabajo para funcionarios de los cuerpos nacionales del sistema.

El apartado tres lleva a cabo una modificación en el artículo 3 de la vigente LOITSS en aras de incorporar mejoras y/o ajustes técnicos. Así, entre otros extremos, en dicho artículo se incorporan las prestaciones por desempleo y por cese de actividad dentro del ámbito de la función inspectora en materia de Seguridad Social y se incluye novedo-

samente dentro del ámbito de la función inspectora en materia de relaciones laborales una mención a las normas en materia de medidas de igualdad de trato y oportunidades y no discriminación.

A través del apartado cuatro se introduce una modificación en el artículo 5.3.3 de la vigente LOTSS. Así, mediante ésta, se faculta al funcionario actuante para requerir el suministro de la información necesaria en soporte informático, cuando el sujeto obligado disponga en dicho soporte de la información requerida (de forma similar a lo previsto para el ámbito fiscal en el artículo 29 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria).

Las modificaciones que introduce el apartado cinco en el artículo 6 de la vigente LOTSS responden principalmente, a dos finalidades. En primer lugar, se equipara a los subinspectores respecto de los inspectores de trabajo y Seguridad Social en aspectos como garantía de independencia y actuación bajo el principio de unidad de función y actuación. En segundo lugar, se define y potencia el principio de unidad de función y de actuación de los funcionarios del Sistema.

Los apartados seis a once realizan diversas modificaciones el artículo 7 de la vigente LOTSS que responden a varias razones. Éstas son, entre otras, las que siguen: adecuación de esta norma legal a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (apartado 7); introducción de una redacción relativa a los requerimientos en materia de prevención de riesgos laborales más ajustada y coherente con la legis-

lación actual, contenida especialmente en el artículo 43 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales (apartado 8), e inclusión de la posibilidad de efectuar requerimientos a las Administraciones públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio (apartado 9).

El apartado doce efectúa modificaciones en el artículo 8 de la vigente LOTSS con el propósito de ordenar mejor y más sistemáticamente los recursos humanos del Sistema de Inspección. Así, se recoge una definición general de los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores del Sistema de Inspección, se precisan las funciones de los subinspectores de la escala de empleo y Seguridad Social y las de los subinspectores de la escala de seguridad y salud. Con carácter general, se encomienda a estos últimos la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de prevención de riesgos laborales, excluyendo las relativas a los derechos de consulta y participación de los trabajadores. Por último, se delimitan las medidas inspectoras que pueden adoptar los subinspectores como consecuencia de su actuación.

A través del apartado trece se introduce un nuevo apartado 2 bis en el artículo 9 de la vigente LOTSS, referido al auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Con ello, se reconoce legalmente el papel de los servicios técnicos de prevención de riesgos laborales de las Administraciones públicas en materia de colaboración técnica y pericial a la Inspección de Trabajo.

Los apartados catorce y quince modifican el artículo 10 de la vigente LOTSS. De un lado, se modifica el apartado 2 de éste para adecuar su contenido a las disposiciones vigentes sobre participación de organizaciones empresariales y sindicales en el Sistema de Inspección (apartado 14) y de otro, se modifica el apartado 4 de dicho artículo para ampliar y reforzar la cooperación internacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en particular mediante el establecimiento de la posibilidad de cooperar con otros Estados no pertenecientes a la Unión Europea (apartado 15).

El apartado dieciséis realiza una modificación en el artículo 11.2 de la vigente LOTSS que tiene como objetivo aclarar que las entidades colaboradoras de la Seguridad Social y las depositarias de dinero están obligadas a identificar los pagos realizados con cargo a cualquiera de las cuentas que un sujeto inspeccionado pueda tener, sin necesidad de que el requerimiento del funcionario actuante identifique una cuenta concreta. Éste introduce también en dicho artículo de la vigente LOTSS dos nuevos apartados referidos a la transmisión de información a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como consecuencia de su deber de colaboración. Así, entre otros extremos, se establece una preferencia por la transmisión de datos por vía electrónica, la cual no requerirá del consentimiento del interesado (según lo previsto en el artículo 11.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal).

El apartado diecisiete viene a modificar el artículo 13 de la vigente LOTSS relativo a las nor-

mas generales, iniciación de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y condición de interesado. Así, entre otros extremos, se introduce novedosamente en dicho artículo una mención a que las actuaciones inspectoras tendrán por objeto el desarrollo de las funciones previstas en el artículo 3 de esta Ley. Dichas actuaciones se registrarán por lo dispuesto en esta Ley, en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y sanciones en el orden social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, y en sus normas de desarrollo. Además, se indica en éste de forma novedosa que la actividad inspectora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se llevará a cabo conforme a criterios técnicos y operativos generales que garanticen la igualdad de trato de todos los ciudadanos.

Por medio del apartado dieciocho se introducen dos modificaciones en el artículo 15 de la vigente LOTSS. La primera, meramente formal, va dirigida a mejorar la sistemática del texto y la segunda, de carácter material, introduce un nuevo apartado 3 en este artículo, que recoge dos rasgos característicos del procedimiento sancionador en el orden social, a saber, que las normas reguladoras de este procedimiento han de diferenciar claramente tres fases diferentes: la de actividad investigadora propia de la Inspección de Trabajo, la de instrucción del procedimiento y la de su resolución, y que la Administración competente para resolver por razón de la materia va a disponer también de competencia para instruir dicho procedimiento.

El apartado diecinueve da una nueva redacción al capítulo II de la vigente LOTSS

relativo a la organización del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ámbito éste que resulta más intensamente reformado por el texto del Anteproyecto, estructurándose en tres secciones. La primera, que comprende los artículos 16 a 24, afecta a todas las Administraciones públicas competentes en materia de inspección. Perfila el modelo de colaboración entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las comunidades autónomas a través de los órganos e instrumentos que contempla en su artículo 16.

La subsección 1ª, que contempla los artículos 17 a 19, dibuja el régimen básico de los órganos de cooperación multilateral, como la Conferencia Sectorial específica en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 17), y de cooperación bilateral a través de los correspondientes instrumentos de cooperación (artículos 18 y 19).

La subsección 2ª (artículos 20 a 22) regula los órganos de dirección, participación y consulta, comenzando por una de las piezas claves del modelo de RTSS que se implanta, la Autoridad General (artículo 19), que se contempla no sólo como órgano de mera participación, sino que se le atribuye un papel central en el Sistema de Inspección. Igualmente resulta novedoso su sistema de toma de decisiones (artículo 21), ya que, aunque se basa en el consenso, permite la adopción de acuerdos por una mayoría cualificada (dos tercios de los votos emitidos que supongan, al menos, el 50 por 100 de los trabajadores afiliados en España). El artículo 22 hace referencia al órgano de participación de las organizaciones

representativas de empresarios y trabajadores, la Comisión Consultiva Tripartita.

La subsección 3ª (artículos 23 y 24) recoge los elementos principales de la planificación y programación inspectora, así como el sistema de información.

La sección 2ª se ocupa de la organización de la Inspección en la Administración General del Estado, que se articula, a nivel central, en torno a la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículo 25) y su órgano de consulta y asesoramiento interno, la Junta Consultiva (artículo 26).

La sección 3ª regula la estructura del Sistema (artículo 27), estableciendo la estructura funcional de la ITSS y remitiendo a desarrollo reglamentario la estructura orgánica territorial estatal.

El apartado veinte introduce un nuevo capítulo III, referido al Régimen jurídico básico de los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículos 28 a 33), estructurándose sobre la base del principio de ingreso y convocatoria únicos.

El artículo 28 define los elementos configuradores del cuerpo de funcionarios que integran el Sistema. El ingreso, planificación de efectivos, provisión de puestos de trabajo, formación y promoción profesional y régimen disciplinario se regulan en los artículos 29 a 33. Se establece el ingreso por oposición a través de procesos selectivos unitarios convocados por el Estado (artículo 29) y se contempla que las comunidades autónomas que hayan asumido el traspaso puedan convocar concursos específicos para la pro-

visión de puestos de trabajo dentro de su ámbito (artículo 32). En todo caso, la separación de servicio corresponde a la Administración General del Estado (artículo 33).

Se modifica, a través del apartado veintinueve, la disposición adicional cuarta de la vigente LOTSS. En este punto cabe señalar que el contenido de la vigente disposición adicional cuarta (presunción de certeza y principios del procedimiento sancionador) se traslada en el presente texto legal al artículo 15 de la LOTSS. Con la modificación operada por este apartado, se contempla por primera vez en una norma de rango legal la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ya que ésta viene siendo regulada por el Real Decreto 1223/2009, de 17 de julio. Con ello se realza la importancia que la escuela tiene dentro del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A través del apartado veintidós, se modifica la disposición adicional séptima de la vigente LOTSS (transferencia de funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.). La modificación consiste simplemente en que la referencia que en el texto de la vigente LOTSS se efectúa al artículo 17 se hace ahora, en esta Ley, al artículo 18.

En cuanto a las disposiciones adicionales, la primera se refiere a la creación del Cuerpo de Subinspectores Laborales, en el que van a existir dos escalas: la de empleo y Seguridad Social y la de seguridad y salud. Así, ésta dispone principalmente que a la entrada en vigor de esta Ley, los funcionarios que pertenezcan al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social se integrarán en la escala

de empleo y Seguridad Social del Cuerpo de Subinspectores Laborales con las funciones y atribuciones que la presente norma les reconozca y con todos los derechos que hubieran adquirido en su Cuerpo de procedencia. Por su parte, la segunda establece que los cuerpos nacionales del Sistema de la Inspección estarán adscritos al Ministerio de Trabajo e Inmigración, sin perjuicio de la dependencia estatal o autonómica de sus efectivos, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre. La tercera dispone que las referencias que se efectúen a la Autoridad Central en la vigente LOTSS, se deberán entender realizadas a la Autoridad General. Por último, la cuarta contempla que las referencias que el ordenamiento jurídico realiza a los inspectores de trabajo y Seguridad Social en relación con las actuaciones inspectoras, deberán entenderse efectuadas a los inspectores de trabajo y Seguridad Social y a los subinspectores laborales. A continuación, ésta dispone que asimismo las referencias efectuadas en el ordenamiento jurídico a los subinspectores de empleo y Seguridad Social deberán entenderse realizadas a los subinspectores laborales.

La disposición derogatoria única deroga la disposición final primera de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la Mejora del crecimiento y del empleo, así como cuantas otras disposiciones se opongan a lo establecido en esta Ley.

Por lo que respecta a las disposiciones finales, la primera modifica el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y sanciones en

el orden social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, mediante la introducción de un nuevo artículo 48 bis en dicha Ley que viene a determinar la autoridad competente para sancionar determinadas infracciones consistentes en acciones u omisiones que afectan a la empresa en su conjunto y que no son susceptibles de división o fraccionamiento, cuando el incumplimiento se proyecta sobre centros de trabajo ubicados en distintas comunidades autónomas. Así,

la autoridad competente va a ser, por regla general, la autoridad laboral de la comunidad autónoma donde presten servicios, al menos, un cincuenta y cinco por ciento de los trabajadores de la empresa de que se trate. Por su parte, la segunda autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo de la presente Ley. Finalmente, la tercera determina la entrada en vigor de esta Ley al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

3. Observaciones generales

El CES expresa una valoración favorable del propósito de adecuar la ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) al modelo que deriva de la asunción por diversas comunidades autónomas, en el marco de las últimas reformas estatutarias, de competencias ejecutivas en el ámbito de la función pública inspectora, preservando al mismo tiempo las características de sistema único e integral de la Inspección, así como los principios de unidad de función y actuación, colaborando a reforzar la unidad de mercado y la aplicación homogénea de la legislación laboral. En ese sentido, considera que un Anteproyecto con estos objetivos y fines resulta oportuno y necesario. Asimismo, el refuerzo de la participación de las Administraciones territoriales junto con el mantenimiento de los principios medulares del sistema se lleva a cabo mediante una serie de instru-

mentos y de ajustes que, en líneas generales, parecen adecuados, sin perjuicio de las consideraciones que se formulan a continuación.

El CES considera que los instrumentos de colaboración, cooperación y coordinación regulados en el Anteproyecto con la finalidad de aunar dicha adecuación al marco competencial mediante la salvaguarda, simultáneamente, de las líneas maestras del sistema, conforman una estructura organizativa y funcional muy novedosa y al mismo tiempo compleja, cuyo adecuado funcionamiento requerirá de un alto grado de entendimiento, colaboración y lealtad institucional de las Administraciones públicas competentes, a fin de garantizar la eficacia y la calidad en la actividad del servicio público de la ITSS.

No obstante, el CES entiende que hubiera sido deseable que la reforma de la Ley 42/1997, precisamente por los objetivos principales que

la inspiran, y fundamentalmente el de adecuación mencionado, hubiera precedido en el tiempo al traspaso de funciones, servicios y los funcionarios de los cuerpos correspondientes a las comunidades autónomas.

El CES llama la atención acerca de la necesidad de que la futura ley recoja expresamente la identificación de los títulos competenciales en los que se funda, así como la identificación de los preceptos que tienen carácter de legislación básica, toda vez que el Anteproyecto regula provisiones específicas novedosas en materias tales como, entre otras y a título de ejemplo, órganos de la Administración, aspectos de procedimiento o régimen jurídico básico de funcionarios, sin que, en este último caso, la vigente Ley aluda a dicha materia entre las de carácter básico.

Asimismo, el CES quiere llamar la atención acerca de la técnica legislativa empleada en la elaboración del Anteproyecto que se le ha sometido a dictamen, optando por un texto de modificación parcial de la Ley vigente, opción modificativa que en todo caso resulta legítima. En relación con ello, no obstante, como ya ha tenido ocasión de expresar en recientes dictámenes, el CES considera que debería elab-

borarse, de forma subsiguiente, un Texto Re-fundido de la Ley, con el fin de facilitar un mejor conocimiento y manejo de la misma.

Al mismo tiempo, entiende que sería deseable continuar llevando a cabo un esfuerzo de mejora de dicha técnica normativa, tratando de evitar, a modo de ejemplo, la inclusión, en unos casos, de artículos completos de la Ley, aunque la nueva redacción afecte sólo a partes de éstos, y, en otros casos, incluir únicamente apartados concretos de un artículo, a fin de permitir una más clara delimitación de las materias objeto del dictamen.

En este mismo plano, por último, el CES llama la atención acerca de la necesidad de corregir determinadas deficiencias materiales que se detectan en el texto del Anteproyecto, como, entre otras, la omisión de los subinspectores laborales de la nueva escala de seguridad y salud entre las obligaciones de atender a los funcionarios del sistema recogidas en la modificación del artículo 11.1 de la Ley que se lleva a cabo en el apartado dieciséis del artículo único del Anteproyecto, o la reiteración de dos ordinales “o)” en el nuevo artículo 25, sobre la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

4. Observaciones particulares

Artículo único, dos. Modificación del artículo 2

En la redacción del artículo 2 de la Ley, sobre los principios ordenadores del Sistema de Ins-

pección de Trabajo y Seguridad Social, la letra g) incluye como principio el ingreso y convocatoria únicos en los Cuerpos Nacionales de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de

Subinspectores Laborales, mediante procesos selectivos unitarios de carácter estatal.

El CES considera que sería aconsejable, en el plano formal, mejorar la redacción del ordinal, adaptando la misma a la materia que regula, que son los principios ordenadores del sistema. En ese mismo sentido, en el plano material, a juicio del CES sería conveniente identificar con mayor claridad el principio aquí contenido, entendiendo que el mismo debería abarcar en su dicción expresa dos aspectos: la unidad de Cuerpos y la unidad de convocatoria.

Artículo único, tres. Modificación del artículo 3

El apartado tres del artículo único establece la redacción del artículo 3 de la Ley, que regula la función inspectora. Entre los cometidos que comprende ésta, se recoge, en primer lugar, el de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos, en una serie de ámbitos.

A juicio del CES, la labor de vigilancia y exigencia del cumplimiento de la ITSS debería venir referida, además de a las normas legales y reglamentarias, a los convenios, suprimiendo la referencia al contenido normativo, ya que esta expresión, aunque aparece utilizada en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, carece de una definición legal y es objeto de larga y compleja polémica en el plano conceptual y doctrinal. Asimismo, el CES considera que debería incluirse a los Acuerdos colectivos, como instrumentos que son también de

la autonomía colectiva, dentro del cometido de vigilancia y exigencia del cumplimiento por la Inspección.

Dentro de este mismo cometido, el apartado 1.4.3 del artículo hace referencia a las normas en materia de formación profesional para el empleo, excepto cuando la legislación autonómica disponga otras fórmulas de inspección en la materia.

En relación con dicha excepción, el CES considera que, al margen de que esta opción de política legislativa no sea objetable desde el punto de vista constitucional, desde el punto de vista de la concepción única e integral del sistema de la ITSS, cuya preservación es un pilar del Anteproyecto, no resulta aconsejable ni oportuno desgajar la formación profesional para el empleo de la ejecución de la legislación laboral, de la que forma parte. Por ello, a juicio del CES, debería prescindirse de la citada excepción y, en todo caso, evitar la posibilidad de que pueda concurrir una duplicidad de inspecciones sobre una misma materia.

El apartado 1.5 del artículo recoge la cláusula final de cierre de las normas objeto de la labor de vigilancia de la ITSS, refiriéndose a cualesquiera otras normas cuya vigilancia se encomiende específicamente a la misma. Al respecto, el CES considera que el instrumento de dicha encomienda debe ser una norma con rango de ley, en todo caso, siendo pues más correcto que el precepto se refiera a cualesquiera otras normas que se le encomienden “legalmente”.

El apartado 3 del artículo 3 atribuye a la ITSS las funciones de arbitraje, conciliación

y mediación. A juicio del CES, sería conveniente ordenar el enunciado del apartado 3, poniendo en primer lugar la conciliación, después la mediación y, por último, el arbitraje, fórmula habitualmente empleada en la referencia a los procedimientos de composición extrajudicial de los conflictos que refleja el orden de menor a mayor intensidad en la actividad de composición.

Asimismo, dentro de dichas funciones, el CES considera que la atribución del arbitraje debe serlo expresamente también sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos, de igual manera a como se establece para la conciliación y mediación.

Igualmente, el CES considera que, por razones de sistemática y de mejor comprensión del precepto, el apartado 3.3 debería pasar a ser el párrafo segundo del apartado 3.2, suprimiendo la expresión “por parte de la Inspección”, además de que resulta aconsejable mantener la redacción de la vigente Ley en la referencia que hace a “la misma persona que ostenta la titularidad de dicha función”, en lugar de la expresión “por el mismo funcionario” que emplea el Anteproyecto.

Artículo único, cuatro. Modificación del artículo 5.3.3

Con este apartado del artículo único del Anteproyecto se modifica el apartado 3.3 del artículo 5 de la Ley, referido a las facultades de examen de documentación por parte de los inspectores de Trabajo y Seguridad Social. El nuevo párrafo segundo que se introduce establece la obligación de sumi-

nistro de la información en soporte electrónico, cuando sea éste el medio en el que se conserve la información, y en formato compatible con los de uso generalizado, cuando fuese requerido.

Al respecto, el CES considera que, si bien es razonable la exigencia de la información en soporte informático cuando sea éste el medio de almacenamiento de la misma, debería facilitarse por la Administración el cumplimiento de esta obligación por parte de las empresas, no haciendo además recaer sobre éstas la carga de adaptar el formato electrónico.

Artículo único, cinco. Modificación del artículo 6

Mediante este apartado se modifica el artículo 6, que regula la independencia de los funcionarios, la unidad de función y actuación, el carácter de autoridad competente y la autonomía técnica. El apartado 2, segundo párrafo, de este artículo acota el terreno de las actuaciones del funcionario cuando éste actúe en virtud de orden de servicio, estableciendo que no serán exigibles otras actuaciones al margen del servicio encomendado, a excepción de la posibilidad de ordenar la paralización de los trabajos en el supuesto de riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores.

Al respecto, el CES considera que la fórmula de la orden de servicio puede entrañar una limitación excesiva a una concreta actuación de la Inspección, sin que se encuentre una justificación suficiente al respecto que la fundamente.

**Artículo único, seis, ocho y nueve.
Modificación del artículo 7**

Con estos apartados se modifica el artículo 7, relativo a las medidas que se pueden derivar de la actuación inspectora.

El apartado 1 de dicho artículo recoge la posibilidad de advertir y requerir al sujeto responsable, en lugar de iniciar un procedimiento sancionador, entre otros requisitos, siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o sus representantes. En relación con ello, el CES considera que sería más adecuado a la finalidad del precepto condicionar tal facultad a la no producción de perjuicios de entidad para los trabajadores, suprimiendo la referencia al carácter directo de aquéllos.

El apartado 3 del artículo 7 contempla la facultad de requerir al empresario a fin de que, en un plazo determinado, subsane las deficiencias observadas en materia de prevención de riesgos laborales. Al respecto, el CES entiende que sería aconsejable introducir la posibilidad para el empresario de efectuar alegaciones al requerimiento.

Con el apartado 3 bis del mismo artículo se introduce la facultad de requerir a las Administraciones públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio. El CES considera que, si bien en estos supuestos están excluidas las medidas sancionadoras, sería aconsejable que se previese la posibilidad de adoptar medidas adicionales, en atención a la especial relevancia de la materia.

**Artículo único, doce. Modificación
del artículo 8, en relación
con la disposición adicional primera**

Mediante este apartado se lleva a cabo la modificación del artículo 8, relativo a las funciones de los subinspectores laborales, en el que, como es lógico, aparecen enumeradas también las propias de la nueva escala de Seguridad y Salud de los subinspectores laborales, creada por aplicación de la disposición adicional primera del Anteproyecto. Esta última prevé la posibilidad, mediante acuerdo del órgano bilateral de cooperación, de integración en dicha escala nueva de los funcionarios públicos de las comunidades autónomas con habilitación para el ejercicio de funciones comprobatorias, previa la superación de las pruebas selectivas correspondientes, en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

Al respecto, el CES llama la atención sobre la necesidad de que, en todo caso, el sistema de ingreso al cuerpo de Subinspectores Laborales, en la nueva escala de Seguridad y Salud, se lleve a cabo atendiendo adecuadamente a la garantía de los principios de mérito y capacidad.

Por otra parte, también en el artículo 8 de la Ley, en la redacción dada por el apartado doce del artículo único del Anteproyecto, se observa una diferencia de redacción entre la cláusula final de cierre de las funciones de los subinspectores laborales de la escala de empleo y Seguridad Social, recogida en el apartado 2.8, y la relativa a los subinspectores de la escala de seguridad y salud, del apartado 3.5, que a juicio del CES no encuentra justificación,

proponiéndose, en consecuencia, unificar la redacción de ambas para hacer referencia a los responsables de la unidad.

Artículo único, dieciocho. Modificación del artículo 15

En la modificación del artículo 15 de la Ley que se lleva a cabo mediante el apartado dieciocho del artículo único del Anteproyecto, el apartado 2, segundo párrafo atribuye también la presunción de certeza de los hechos constatados por la Inspección, entre otros, en los supuestos en que las actuaciones deben finalizarse por funcionario diferente del que las inició debido a determinadas causas.

Al respecto, el CES considera que, en tales supuestos, sería deseable recoger la previsión de que el cambio de funcionario actuante se comunique a los interesados.

Artículo único, diecinueve. Redacción del capítulo II

Mediante este extenso apartado, se modifica en profundidad el capítulo II de la Ley,

relativo a la organización del Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

El artículo 20 de la Ley, que se ocupa de la nueva figura de la Autoridad General, contiene un apartado 3 que establece que los acuerdos que se adopten por ésta en ningún caso supondrán renuncia o limitación a las competencias propias de las Administraciones que las componen.

A juicio del CES, este precepto genera confusión en cuanto a su sentido y alcance, pudiendo dar lugar a una interpretación que suponga consecuencias contradictorias con el resto del contenido del artículo, por lo que sería deseable la supresión del mismo.

Por otra parte, dentro de este mismo capítulo, el artículo 22, que regula la Comisión Consultiva Tripartita, al referirse a su composición, alude a las asociaciones empresariales y a las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal.

A juicio del CES, es aconsejable que en la referencia a unas y otras se utilice el término “organizaciones” y, asimismo, resulta jurídicamente más ajustado y correcto suprimir la expresión “a nivel estatal”.

5. Conclusiones

El propósito de adecuar la ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social al modelo que deriva de la asunción por las comunidades autónomas de competencias ejecutivas en el ámbito de la función pública inspectora, y de hacerlo preservando al mismo tiempo las ca-

racterísticas de sistema único e integral de la Inspección, así como los principios de unidad de función y actuación, colaborando a reforzar la unidad de mercado y la aplicación homogénea de la legislación laboral, merece la valoración favorable del CES, que, por ello, con-

sidera que un Anteproyecto con estos objetivos y fines resulta oportuno y necesario.

Asimismo, el refuerzo de la participación de las Administraciones territoriales junto con el mantenimiento de los principios medulares del sistema se lleva a cabo mediante una serie de instrumentos y de ajustes que, en líneas generales, parecen adecuados.

No obstante, el CES considera que el Anteproyecto sometido a su parecer es susceptible de determinadas mejoras, como son las que se recogen en las observaciones generales y particulares formuladas en el cuerpo del dictamen, a las que se remiten estas conclusiones.

Madrid, 30 de mayo de 2011

Vº. Bº El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido

