

**LA LEY 42/1997, DE 14 DE NOVIEMBRE,
ORDENADORA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y
SEGURIDAD SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN
SISTEMÁTICA. PUNTOS CRÍTICOS**

POR ENRIQUE RAMOS SERRANO*

I. OBJETIVOS DE LA REFORMA DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La Ley, objeto de este comentario, publicada en el B.O.E. de 15 de Noviembre de 1997, era largamente esperada, al menos en sectores especializados, por la ineludible necesidad de adaptar a la Constitución una actividad de especial relevancia dentro del amplio campo de la actividad interventora y ordenadora de la Administración en las relaciones laborales y de protección social, la de vigilancia del cumplimiento de sus normas reguladoras (1). Tal Ley, 42/1997 de 14 de Noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante ITSS), en vigor desde el 15 de Febrero de 1998, viene a derogar la vieja Ley preconstitucional 39/1962 de 21 de Julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, que, aún dictada para adaptar la función inspectora en materia de relaciones laborales al Convenio núm. 81 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), aparecía como un instrumento más al servicio de los fines del Estado Nacional Sindicalista, como se infería de su Exposición de Motivos con expresas referencias al Movimiento Nacional y al Fuero del Trabajo, norma básica en la arquitectura político social del Régimen autoritario surgido de la Guerra Civil, cuya declaración primera de su apartado II ("El Estado se compromete a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo") se reproducía casi literalmente en su artículo primero ("La Inspección de Trabajo tiene por objeto cumplir la exigencia social de desarrollar una acción constante y eficaz en

* Inspector de Trabajo. Profesor Asociado de Derecho del Trabajo (Universidad de Jaén).

(1) PAREJO ALFONSO, L.: "La actividad de la Administración Pública: sus características, clasificaciones y formas", en *Manual de Derecho Administrativo*, Editorial Ariel S.A., 4ª Edición, Barcelona 1996, Volumen 1, pág. 389. En el mismo sentido, MARTÍN VALVERDE A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ F., GARCÍA MURCIA J., *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos S.A., Tercera Edición revisada, Madrid 1994, pág. 658. PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F., *Las infracciones laborales y la Inspección de Trabajo*, Editorial Montecorvo S.A., Madrid 1977, páginas 52 y 53.

defensa del trabajador y su familia..."). Este fin básico de la nueva Ley, de adaptación —tardía ciertamente— a la realidad constitucional, se reconoce en su Exposición de Motivos, que advierte (Apartado I) de las disfuncionalidades que la antigua legislación venía produciendo al haber sido dictada "en el marco de un modelo autoritario de ordenación de las relaciones laborales y sociales" y de un Estado fuertemente centralista, sustituidos a partir de la Constitución de 1.978 por un modelo democrático de relaciones laborales y un Estado territorial y políticamente organizado en Comunidades Autónomas. La adecuación al sistema constitucional de derechos y libertades mediante el perfeccionamiento del marco jurídico de garantías a los sujetos de la actividad inspectora, en el marco del Estado social y democrático de Derecho, que lleva a cabo la Ley, y el reconocimiento legal de las competencias que en materia de inspección ostentan o pueden ostentar, "ex Constitutione", las Comunidades Autónomas, traducen ese objetivo.

Evidentemente, con ser el más importante, no es éste el único objetivo perseguido por la Ley, que intenta llevar a cabo simultáneamente una tarea unificadora y actualizadora de la normativa reguladora de la ITSS y modernizadora de la acción pública de control en el orden social, imprescindible por la creciente complejidad de los sistemas de protección social "que añade nuevas formas de prácticas irregulares y fraudulentas antes desconocidas o de menor incidencia, lo que aconseja el perfeccionamiento y una especialización más exigente de los instrumentos públicos encargados de su control y vigilancia, sin poderse desconocer la íntima conexión de la materia laboral y la de protección social en el plano de la comprobación inspectora" (Exposición de Motivos II).

II. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL COMO SISTEMA

La Inspección era considerada en la Ley antigua simplemente como una función estatal (art. 1.2) desarrollada por un Cuerpo de funcionarios (art. 15.1), el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo (art. 16). La nueva Ley, en cambio, en congruencia con los Convenios núm. 81 y 129 de la OIT (2), concibe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como un sistema, que describe en los siguientes términos (art.1.1.): "conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales 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".

(2) El Convenio núm. 81 de la OIT fue aprobado el 11 de Julio de 1947 y ratificado por España a virtud de Instrumento de 14-1-1960 (BOE 4-1-1961). El Convenio núm. 129 fue aprobado el 25 de Junio de 1.969 y ratificado por Instrumento de 11-3-1971 (BOE 24-5-1972). Véanse, en este sentido, los arts. 1, 2 y 3 del primero y 4, 6 y 8 del segundo.

La idea de sistema, aplicada a la ITSS, tomada, según hemos indicado, de los Convenios de la OIT, no hace alusión a un modo concreto de organización administrativa, pues de ninguna forma podrían utilizarla así entendida los Convenios internacionales, siempre respetuosos con las prácticas nacionales, ni lo avala el dato positivo de la propia definición legal que contempla la organización como un elemento del sistema. Refiere, por tanto, a la voluntad del legislador, tanto internacional como nacional, de considerar a la Inspección de Trabajo como un conjunto de elementos, ciertamente heterogéneos contemplados de forma aislada, pero organizados por y para la realización de una función que se inserta en el sistema de garantías que para su propia efectividad ha producido el ordenamiento jurídico (3).

La noción de sistema, trasladada al mundo jurídico desde las ciencias sociales (y a éstas desde las naturales), ha sido manejada como método de conocimiento jurídico y como método interpretativo (4); se ha utilizado como instrumento del saber jurídico y de la aplicación normativa, pero escasamente como categoría jurídica relevante en sí misma, al modo de, por ejemplo, la noción de negocio jurídico (5). Esta concepción instrumental choca con una legislación (6) (e incluso con una doctrina judicial) (7) que no sólo utiliza cada vez más profusamente el término sistema sino que en muchas ocasiones lo dota con un contenido preciso, como en el supuesto que nos ocupa.

Definida la ITSS como un sistema, es obligado partir de tal dato normativo para una adecuada comprensión de la Ley, máxime cuando podemos observar que en ella subyacen los dos principios que informan la aplicación al derecho de la metodología sistémica (demostrabilidad del sistema (8): el principio de la optimización del sistema global y el principio de la interpre-

- (3) MARTÍN VALVERDE A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ F., GARCÍA MURCIA J., *ob. cit.*, página 670
- (4) MONEREO PÉREZ J.L., *Introducción al nuevo Derecho del Trabajo*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia 1.996, páginas 377 a 379. NATALINO IRTI, *La Edad de la descodificación*, José María Bosch Editor S.A., Barcelona 1.992, páginas 38, 58, 59, 63, 64, 111, 125, 126, 127, 128, 134, 135, 136, 137, 182, 183, 188, 191, por ejemplo.
- (5) Como excepción, en Derecho del Trabajo se ha teorizado sobre el llamado "sistema de relaciones laborales" (MARTÍN VALVERDE A., RODRÍGUEZ-SAÑUDO F., GARCÍA MURCIA J., *ob. cit.*, páginas 47, 48, 70 y ss., 122 etc.) o "sistema de relaciones industriales" (OJEDA AVILÉS A., *Derecho Sindical*, Editorial Tecnos S.A., Séptima Edición, Madrid 1.995, Capítulo I).
- (6) La Ley General de la Seguridad Social utiliza profusamente la terminología "Sistema de Seguridad Social"; la Ley General de Sanidad, la de "sistema sanitario/sistema de salud/Sistema Nacional de Salud; la Ley 49/1984, de 26 de Diciembre, regula la explotación unificada del "sistema eléctrico nacional"; la Ley General Tributaria habla del "sistema tributario" etc.
- (7) SS.T.C. 32/1981 de 28 de Julio, 227/1998 de 29 de Noviembre y 39/1992 de 30 de Marzo; SS.T.S., Sala 4ª de 9 de Junio de 1.998 y 19 de Julio de 1.998 etc.
- (8) NATALINO IRTI, *ob. cit.*, páginas 134, 135, 136.

tación integral (9). En palabras de la propia Ley (10), ésta persigue el desarrollo de "una acción pública de control en el orden social modernizadora, eficiente y adecuada a las nuevas exigencias de una sociedad plural y desarrollada" y configura la actividad inspectora "como propia de un sistema institucional integrado y coherente con el modelo constitucional, que el Estado y las Comunidades Autónomas comparten de acuerdo con las reglas de distribución de competencias entre ambos bloques de poderes públicos". (11).

La unidad interna, consustancial a toda idea de sistema (12), se revela, paradójicamente quizá, analizando de forma diferenciada los elementos que lo componen (punto de vista estático) y su funcionamiento, centrado en el desarrollo de la actuación inspectora (punto de vista dinámico). Aquéllos hacen posible y condicionan, naturalmente, ésta, cuya eficacia es a la vez la justificación del propio sistema y el referente valorativo de aquellos que condicionará su desarrollo.

Los elementos que integran el sistema (punto de vista estático), a la luz del propio texto legal, son:

A) Funcionarios: Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social.

B) Principios: el obligado respeto al sistema constitucional de derechos y libertades se erige en el primer y básico principio informador de toda la actividad inspectora; la Ley identifica además los principios instrumentales de "unidad de función y de acto", "autonomía técnica" y "especialización" (art. 6) y "colaboración" (arts. 9, 10 y 11).

C) Órganos: a) De gestión inspectora: Autoridad Central e Inspecciones Territoriales b) de Participación y Colaboración de las Administraciones Públicas con competencia en la materia: La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

D) Normas: Además de la propia Ley que comentamos, que regula el marco general básico del sistema, han de considerarse todas aquellas normas de carácter legal o reglamentario que inciden en la función inspectora: Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), Ley General de la Seguridad Social, Estatuto de los Trabajadores, Ley de Prevención de Riesgos Laborales, normas reglamentarias diversas (que se declaran vigentes en todo lo que no se opongan a la Ley, según su Disposición Derogatoria Única), normas legales y reglamentarias autonómicas (por ejemplo, en materia de Cooperativas o fomento del empleo) etc.

(9) "Sistema". GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Volumen IV, Madrid 1.995, páginas 6239 a 6243.

(10) Exposición de Motivos V.

(11) Exposición de Motivos I; en el mismo sentido, II y V.

(12) NATALINO IRTI, *ob. cit.*, página 137.

E) Medios: siendo los materiales elemento fundamental del sistema, la Ley, no obstante, guarda un pudoroso silencio al respecto (13); tan sólo encontramos una referencia incidental al tratar de los acuerdos con las Comunidades Autónomas sobre las Comisiones Territoriales, de las que más adelante trataremos (14). La ausencia de un compromiso de la Administración General del Estado, o al menos una declaración, al estilo del que se formula respecto del personal administrativo de apoyo (art.2.2 "in fine") introduce un elemento de incertidumbre en orden al eficaz funcionamiento del sistema. Dentro del apartado de medios, evidentemente no materiales, se incluyen las medidas que han de adoptar la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la ITSS.

Desde un punto de vista funcional, la Ley califica a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como "servicio público al que corresponde ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materia, que efectuará de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios números 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo." (art. 1.2). (15)

1. La inspección como sistema (punto de vista estático)

Los elementos del sistema que vamos a analizar, a la luz de la nueva Ley, serán: A) Personal inspector y función inspectora B) Principios informadores del sistema y de la función inspectora C) Organización del sistema. Respecto a los otros dos elementos que integran el sistema, conjunto de normas y medios, para el propósito de este estudio basta la referencia anteriormente realizada.

A.- Personal inspector y función inspectora

La función inspectora se encomienda en su totalidad a funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, creado por la Ley 30/1984, de 2 de Agosto, e integrado en el grupo A de los previstos en la misma, Cuerpo que tiene el carácter de Nacional a los efectos de los artículos 28 y 29 de la

(13) La inclusión de los medios materiales como uno de los elementos del sistema fue debida a la aprobación de la enmienda núm. 71 del Grupo Parlamentario Catalán-CiU.

(14) Art. 17.2: utiliza el vocablo "medios".

Ley 12/1983, de 14 de Octubre, del Proceso Autonómico (art. 2.1 Ley 42/97) (16). Para la realización de funciones inspectoras de apoyo, colaboración y gestión a la labor inspectora se crea el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, como Cuerpo del grupo B de los previstos en la Ley 30/1984, de 2 de Agosto con el carácter también de Cuerpo Nacional (art. 2.2 Ley 42/97), en el que se integran los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Controladores Laborales creado asimismo por la Ley 30/1984, que queda extinguido (Disposición Adicional Segunda Ley 42/97). (17)

Las competencias de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social se extienden a (art. 3 Ley 42/97):

- (15) La Ley utiliza la expresión "servicio público" en su sentido tradicional, omnicompreensivo de —prácticamente— toda la actividad administrativa; no en el sentido mucho más restrictivo, como actividad prestacional, que impera actualmente en la doctrina. Vid. al respecto, para la construcción clásica del concepto de servicio público, GARCÍA OVIEDO, C. y MARTÍNEZ USEROS, E., *Derecho Administrativo*, E.I.S.A., Madrid 1.968, 9ª Edición, páginas 197 y ss; para la noción actual, PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.* páginas 403 ss.; CASTELLS ARTECHE J.M., "Servicio Público", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, 1.995, Volumen IV, páginas 6.195 y ss.
- (16) Los arts. 28 y 29 de la Ley 12/83 de 14 de Octubre, incluidos en su Título VI dedicado a la Función Pública, disponen: Art. 28 "1. Tendrán carácter nacional los Cuerpos o Escalas de funcionarios a los que en el futuro una Ley del Estado asigne dicho carácter. Las funciones propias de estos Cuerpos o Escalas deberán ser desempeñadas en las Comunidades Autónomas por funcionarios procedentes de los mismos. 2. Los funcionarios de los Cuerpos Nacionales podrán participar en los concursos que convoquen la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas, para la provisión de puestos de trabajo de dichos Cuerpos existentes en éstas"; Art. 29 "A iniciativa de las Comunidades Autónomas, el Estado podrá acordar que determinados puestos de trabajo de la Administración de aquéllas sean desempeñados por funcionarios de Cuerpos o Escalas estatales. De esta decisión se dará traslado a los órganos competentes en materia de personal de la Administración del Estado, a efectos de la ampliación de las correspondientes plantillas. El régimen de estos funcionarios será igualmente el establecido en el párrafo 2 del artículo anterior."
- El carácter de Cuerpo Nacional para el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social fue reconocido por el artículo 25 de la Ley 11/1.994 de 19 de Mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social.
- (17) El art. 20.1 de la Ley establece que el ingreso en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social se efectuará mediante oposición, a la que podrán acceder los nacionales españoles, mayores de edad, en posesión de titulación superior, de acuerdo con la normativa común de ingreso en la función pública; idénticos requisitos se establecen para el acceso al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, salvo la titulación exigida, que es la diplomado universitario o equivalente.

1.— La vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos en materia de Ordenación del trabajo y relaciones sindicales (normas sobre relaciones laborales individuales y colectivas, sobre protección, derechos y garantías de los representantes de los trabajadores en las empresas), en materia de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social (campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas, cotización y recaudación, obtención y disfrute de prestaciones, mejoras voluntarias y sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo, colaboración en la gestión, inspección del sistema de Seguridad Social) (18), empleo y migraciones (colocación, empleo y protección por desempleo, migraciones y trabajadores extranjeros, formación profesional, empresas de trabajo temporal, agencias de colocación y planes de servicios integrados para el empleo) y cualesquiera otras normas cuya vigilancia se les encomiende específicamente, en particular las relativas a cooperativas y otras fórmulas de economía social, así como a las condiciones de constitución de sociedades laborales, salvo que la respectiva legislación autonómica disponga lo contrario. (19)

2.— De asistencia técnica a empresas y trabajadores con ocasión del ejercicio de la función inspectora, a entidades y organismos de la Seguridad Social cuando les sea solicitada, a otros órganos de las Administraciones Públicas respecto a la aplicación de normas de orden social o a la vigilancia y control de ayudas y subvenciones públicas, y de emisión de informes a los órganos judiciales competentes en el ámbito de las funciones y competencias inspectoras cuando así lo establezca una norma legal.

3.— De conciliación y mediación en conflictos y huelgas, cuando la misma sea aceptada por las partes y de arbitraje a petición de las mismas, función ésta que se declara incompatible con el ejercicio simultáneo de la función inspecto-

- (18) Como es sobradamente conocido, la Inspección de Trabajo en España, desde muy antiguo, ejercía también el control y vigilancia de la legislación de Seguros Sociales (Ley de 15-12-1.939) y, más tarde, tras la fusión con el Cuerpo de Inspección Técnica de Previsión, de la de Seguridad Social (Ley 39/1.962, de 21 de Julio, y Ley 228/1963, de 28 de Diciembre), acumulando competencias y funciones que sólo serían incompatibles con el modelo diseñado por el Convenio núm. 81 de la OIT, en tanto en cuanto entorpecieran "el cumplimiento efectivo de sus funciones principales" o perjudicaran de alguna forma "la autoridad e imparcialidad que los inspectores necesitan en sus relaciones con los empleadores y los trabajadores" (art. 3º Convenio núm. 81 OIT).
- (19) La Disposición Adicional Sexta de la Ley establece que las Comunidades Autónomas con competencias normativas plenas en materia de orden social podrán atribuir la función inspectora a funcionarios distintos de los enumerados en el artículo 2, en la Ley que regule cada materia y para el ámbito de la misma. La Comunidad Autónoma Andaluza, por Decreto 171/1990, de 5 de Junio, atribuyó la competencia inspectora en materia de Cooperativas, sobre las que tiene competencia legislativa exclusiva, a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ra por la misma persona que tiene atribuida el control y vigilancia de las empresas afectadas (20).

Por su parte, las competencias de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (21) se extienden a (art. 8.2 Ley 42/97):

1.- La comprobación del cumplimiento (22) en la contratación de las normas en materia de empleo (23), acceso al empleo, fomento del empleo, bonificaciones y subvenciones, obtención y percepción de las prestaciones y subsidio por desempleo; de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, cotización, altas y bajas de trabajadores, recaudación, colaboración obligatoria de las empresas en la gestión y obtención y percepción de las prestaciones de Seguridad Social; de las normas sobre trabajo de extranjeros.

2.- Colaboración en la investigación y señalamiento de los bienes susceptibles de embargo para la efectividad de la vía ejecutiva y la identificación del sujeto deudor o responsable solidario o subsidiario cuando proceda, en todos aquellos casos que hagan referencia al ordenamiento jurídico laboral (24), de seguridad social, de emigración y de empleo.

- (20) Como ponen de relieve MERCADER UGUINA, JESÚS R., y SÁNCHEZ GRANDE, AMALIO, en "La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Consideraciones en torno a la Ley 42/1997, de 14 de Noviembre)", *Relaciones Laborales*, n.º 3 Febrero 1988, páginas 88 y 89. la OIT no es partidaria de que el Inspector asuma funciones de conciliación y arbitraje (Recomendaciones núms. 81 y 133) porque "le corresponderá entonces hacer respetar la decisión que el mismo haya tomado, o sea, desempeñar funciones incompatibles". En cualquier caso, la Inspección de Trabajo en España cuenta con una gran tradición mediadora y, en menor grado, arbitral posiblemente por la confianza que su alto grado de preparación técnica e imparcialidad (resaltado en incontables resoluciones del Tribunal Supremo, si bien a otros efectos) inspira a los trabajadores; basta hacer un repaso histórico por la larga época de ausencia de libertad sindical o el período de consolidación del actual sistema democrático de relaciones laborales.
- (21) La Disposición Adicional 2ª de la Ley establece que el Cuerpo de Controladores Laborales pasará a denominarse Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, integrándose en el mismo los funcionarios de aquél.
- (22) Nótese la diferencia en las expresiones utilizadas por la Ley al detallar las competencias de uno y otro Cuerpo: "vigilancia y exigencia del cumplimiento" en un caso (art. 3) y "comprobación del cumplimiento" en el otro (art. 8.2). Realmente, hay que considerar como sinónimos los términos "vigilancia" y "comprobación", aunque semánticamente no lo sean. Llama la atención que no se reconozca al Cuerpo de Subinspectores competencia para exigir el cumplimiento de las normas que han de comprobar, a diferencia de lo que hace la Ley respecto al Cuerpo de Inspectores; el análisis de las facultades que se otorgan a los funcionarios que lo integran revelará que esta omisión, intencionada o no, es irrelevante.
- (23) Las competencias de los Controladores en materia de contratación individual se reducen exclusivamente a los aspectos periféricos de la misma relacionados con la normativa en materia de empleo, con exclusión, por tanto, de todos aquellos que refieren a la constitución de la relación laboral, su desarrollo o extinción.
- (24) Parece incongruente con el ámbito competencial definido en el apartado anterior que se faculte a los Subinspectores para "la identificación del sujeto deudor o res-

3.- El asesoramiento a los empresarios y trabajadores en orden al cumplimiento de sus obligaciones con ocasión de su actuación en los centros de trabajo.

4.- Cuantas otras funciones de similar nivel y naturaleza les fueren encomendadas por los responsables de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el desarrollo de los cometidos de la misma.

Desaparece la limitación de naturaleza cuantitativa que en orden al ejercicio de sus competencias existía en la anterior normativa reguladora de los Controladores Laborales (empresas de hasta 25 trabajadores) (25), a la vez que se explicitan normativamente otras como la ya indicada de la vigilancia de las normas de empleo en la contratación laboral y de las normas sobre trabajo de extranjeros (26).

Si analizamos críticamente la atribución de competencias que realiza la Ley, el primer problema que se nos plantea es el de desentrañar el sentido y alcance de la expresión "funciones inspectoras de apoyo, colaboración y gestión" atribuidas a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y tratar de determinar si son de naturaleza distinta de las funciones inspectoras atribuidas al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Ni la Ley ni ninguna otra norma de carácter general que pudiera ser de aplicación revela qué haya de entenderse por tales, lo que nos exige ineludiblemente una labor interpretativa.

El estudio gramatical nos lleva a conclusiones contradictorias, pues mientras el sustantivo "apoyo" puede sugerir una relación función principal-función subordinada de auxilio, el sustantivo "colaboración" sugiere una relación de igualdad, en tanto que la palabra "gestión" no introduce ningún elemento que cualitativamente distinga ambas funciones inspectoras puesto que todas ellas, las realizadas por los funcionarios del Cuerpo Superior y las efectuadas por los del Cuerpo de Subinspectores, pueden ser calificadas como funciones de gestión. (27)

- ponsable solidario o subsidiario cuando proceda, en todos aquellos casos que hagan referencia al ordenamiento jurídico laboral...", lo que significa que habrán de resolver cuestiones que afectan al ámbito de las relaciones individuales de trabajo; así, art. 42.2 ET (responsabilidad empresarial en caso de subcontrata de obras y servicios); art. 43 ET (cesión de trabajadores); art. 44 ET (sucesión de empresa). En todo caso, la Ley se ha limitado a reproducir en este punto lo que disponía el apartado e) del art. 1 del R.D. 1667/1986, de 26 de Mayo, sobre funciones y atribuciones de los Controladores Laborales. El efectivo desarrollo de esta concreta competencia por el Cuerpo de Controladores Laborales ha sido nulo o, al menos, muy escaso.
- (25) Art. 1 a), b) y c) del R.D. 1667/1.986 de 26 de Mayo sobre funciones y atribuciones de los Controladores Laborales.
- (26) Competencia ésta no declarada expresamente por el R.D. 1667/1986, pero que les había sido reconocida por Circulares e Instrucciones de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en interpretación del art. 1 del mismo.
- (27) Vid. *Diccionario de la Lengua Española*, de la Real Academia Española, voces "apoyo" y "apoyar", "colaboración" y "colaborar" y "gestión", "gestionar" y "administrar".

Si intentamos recurrir a la llamada interpretación auténtica, ninguna pista nos da el legislador en la Exposición de Motivos de la Ley, que se limita a reproducir (omitiendo curiosamente el término "gestión" luego utilizado en el texto) la expresión utilizada por el R.D. 1667/1.986 de 26 de Mayo, sobre funciones y atribuciones de los Controladores Laborales (art. 1º), ni tampoco la D.A. 9. Tres de la Ley 30/1984 de 2 de Agosto, de Reforma de la Función Pública, que establece sin más que se crea el Cuerpo de Controladores Laborales como "Cuerpo de Gestión en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social".

Si, finalmente, acudimos a la interpretación sistemática, juzgamos contradictorio que, por una parte, se afirme que "la Inspección de Trabajo y Seguridad Social" (a pesar de la expresión que utiliza la Ley, hemos de entender la función inspectora, porque otra cosa no tendría sentido) "se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social" (art. 2.1) y que "las funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el ejercicio de la labor inspectora serán desarrolladas por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social" (art. 2.2), mientras que, por otra, se declare que "la función inspectora... será desempeñada en su integridad por funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social..." (art. 3). Asimismo, del análisis de las funciones inspectoras encomendadas a uno y otro Cuerpo, antes examinadas, al margen del menor ámbito objetivo de las del último, tampoco extraemos ninguna conclusión que diferencie unas funciones inspectoras de otras, ya que ninguna relevancia tiene el que en el caso de los Inspectores se utilice la expresión "vigilancia y exigencia del cumplimiento" y en el de los Subinspectores "comprobación del cumplimiento", pues la vigilancia necesariamente ha de llevar aparejada la comprobación si se va a traducir en la exigencia del cumplimiento y la comprobación no tiene otro objeto sino el exigir su cumplimiento, como claramente se deduce de las medidas que, en función de la actividad investigadora, pueden adoptar unos y otros funcionarios.

Ninguna diferencia, por tanto, existe en cuanto a la naturaleza de una u otras funciones inspectoras (28); las únicas diferencias residen en su forma de

(28) El Tribunal Supremo, en Sentencia de su Sala 5ª de 18 de julio de 1988 por la que declaró la legalidad del R.D. 1667/1986 de 26 de mayo que regulaba los cometidos y atribuciones de los Controladores Laborales, en defensa de su decisión utiliza el vocablo "gestión" acompañado de calificativos como "mera" (Fundamento de Derecho Cuarto) o "simple" (Fundamento de Derecho Quinto), con lo que parece querer introducir una gradación en las actividades de gestión, siendo la mera y simple, en palabras de la propia sentencia, "subordinada" a las competencias de los Inspectores. Esta distinción, un tanto forzada a nuestro juicio, carece de fundamento en la nueva Ley, pues cualitativamente las funciones de Inspectores y Subinspectores son idénticas, a lo que no obsta que éstos actúen bajo la dirección y supervisión técnica de un Inspector.

ejercicio que, en el caso de los Subinspectores, han de realizarse bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos (art. 8.1). (29)

En cuanto al estatuto jurídico de los funcionarios que integran ambos Cuerpos, la Ley remite con carácter general a la normativa sobre función pública, si bien dedica algunos preceptos a la materia:

— Forma y requisitos de acceso a los mismos (art. 20.1), que se realizará por oposición entre nacionales españoles mayores de edad titulados superiores —Cuerpo de Inspectores— o diplomados universitarios o titulados equivalentes —Cuerpo de Subinspectores—.

— Participación de las Comunidades Autónomas en materia de selección, formación, perfeccionamiento, puestos, situaciones administrativas y régimen disciplinario a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, a la que más adelante nos referiremos (art. 20.2).

— Deber de sigilo y secreto profesional (30), que exige la confidencialidad en cuanto al origen de cualquier queja sobre incumplimiento de las disposiciones legales y prohíbe revelar datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones, aún después de haber dejado el servicio, salvo en tres supuestos tasados: a) para la investigación o persecución de delitos públicos b) en el marco legalmente establecido para la colaboración con la Administración Laboral, la de la Seguridad Social, tributaria y lucha contra el fraude en sus distintas clases y c) colaboración con comisiones parlamentarias de investigación en la forma que proceda (art. 12.1 y 2).

— Régimen de incompatibilidades, recusación y abstención, en que remite al común de los funcionarios públicos (art. 12.3).

B.- Principios informadores de la función inspectora

a) El principio básico de respeto al sistema constitucional de derechos y libertades.- Aunque este principio indudablemente ha inspirado la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desde la promulgación de la Cons-

(29) MERCADER UGUINA, J.R., y SÁNCHEZ GRANDE, A., *ob. cit.* página 78 coinciden parcialmente con la tesis que aquí se sostiene en cuanto que afirman que la función de los Subinspectores constituye una "auténtica labor inspectora". Discrepamos, no obstante, de su afirmación de que actúan con "plena autonomía técnica", por cuanto es contradictoria con el tenor de la Ley que sólo la reconoce a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (art. 6.1) y con la exigencia de lo hagan bajo la supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del Equipo al que estén adscritos (art. 8.1)

(30) Sobre ambos deberes vid. LÓPEZ ESTRADA, R. A., SUQUÍA ARETA, J. y VELÁZQUEZ FERNÁNDEZ, M., *Cómo es y cómo actúa la Inspección de Trabajo*, Ediciones Deusto S.A., Bilbao 1.991, páginas 53 y 54 y MERCADER UGUINA, J.R. y SÁNCHEZ GRANDE, A., *ob. cit.*, páginas 72 y 73.

titudin, la Ley manifiesta una preocupaci3n expresa por adecuar la actuaci3n inspectora al mismo (recu3rdese que 3ste es uno de sus objetivos), toda vez que determinadas actuaciones inspectoras suponen una intromisi3n de los poderes p3blicos en 3mbitos privados amparados por distintos derechos constitucionales.

As3, por ejemplo, se preocupa de forma expresa de salvaguardar el derecho a la inviolabilidad del domicilio (art. 18.2 de la Constituci3n Espa3ola) al regular la facultad de los Inspectores y Subinspectores de entrar libremente en cualquier momento y sin previo aviso en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspecci3n y permanecer en el mismo, disponiendo al efecto (art. 5.1) que "si el centro sometido a inspecci3n coincidiese con el domicilio de la persona f3sica afectada, deber3n obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorizaci3n judicial".

Se plantea inmediatamente el problema de conciliar el derecho a la inviolabilidad del domicilio de la persona jur3dica, reconocido por el Tribunal Constitucional (S.S.T.C. 137/1985, de 17 de Octubre y 144/1987, de 23 de septiembre y A.T.C. de 18 de junio de 1.990), con el dato normativo de inexigencia de requisito alguno para entrar en un centro de trabajo que coincida con el domicilio de la misma. De entrada, ha de negarse rotundamente que la actuaci3n inspectora pueda desconocer tal derecho, amparada en el silencio legal o efectuando una interpretaci3n "a sensu contrario" del precepto comentado, pues la Administraci3n como poder p3blico est3 sujeto primariamente a la Constituci3n y, en todo caso, las normas han de ser interpretadas en el sentido m3s favorable al ejercicio de los derechos fundamentales. Cierto es que, como reconoce la doctrina (31), "la localizaci3n de su domicilio constitucional plantea algunos problemas, puesto que no puede aceptarse que esta garant3a constitucional ampare cualesquiera (sic) local a disposici3n de la persona jur3dica en cuesti3n". Quiz3 la soluci3n al problema radique en una concepci3n funcional del domicilio constitucional de las personas jur3dicas, como "aquel recinto en el que de manera efectiva tiene lugar una actividad privada de esa persona jur3dica, y tan s3lo mientras dicha actividad se desarrolla" (32). Esto permitir3a conciliar la actividad inspectora con la garant3a de aquel derecho, que se ver3a violado si se irrumpiera, por ejemplo, en el local donde se desarrollara una reuni3n del Consejo de Administraci3n de la Sociedad o en un despacho donde se estuviera llevando a cabo una reuni3n privada de negocios etc. (33)

Intentando conciliar tambi3n el derecho constitucional de propiedad (art. 33.1 C.E.) y de libertad de empresa (art. 38 C.E.) con las obligaciones generales que se derivan para los poderes p3blicos de la cl3usula constitucional de Estado Social (fundamento normativo 3ltimo de la intervenci3n en las relacio-

(31) L3PEZ GUERRA, L., y otros, *ob. cit.*, p3gina 216

(32) L3PEZ GUERRA, L., y otros, *ob. cit.*, p3gina 216

(33) A tal conclusi3n llega G3MEZ OREA, MANUEL, en "El derecho de las personas jur3dicas a la inviolabilidad del domicilio y la actuaci3n de la Inspecci3n de Trabajo", *Relaciones Laborales*, Tomo I 1991, p3gina 1395.

nes laborales; art. 9.2 C.E.) y de la espec3fica, por ejemplo, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo (art. 40.2 C.E.) en el marco del mandato a la Administraci3n P3blica de servir con objetividad los intereses generales (art. 103.1 C.E.), la Ley recoge una obligaci3n impuesta ya de antiguo a los Inspectores de Trabajo (art. 12.2 Convenio n3m. 81 OIT y art. 13.1.1^o Ley 39/1962), al efectuar una visita de inspecci3n, de comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, "a menos que consideren que dicha comunicaci3n pueda perjudicar el 3xito de sus funciones". El juicio de ponderaci3n de los derechos e intereses en juego, a cuya virtud puede ser excepcionada la obligaci3n de comunicaci3n, se encomienda al funcionario actuante que, en el momento procedimental oportuno, a requerimiento del sujeto afectado, deber3 justificar su decisi3n, necesariamente basada en un 3nico motivo: el perjuicio en el 3xito de la funci3n inspectora, lo que exige que, al menos, existan indicios racionales de que se pueda producir el mismo.

Los derechos constitucionales anteriormente citados se ven tambi3n afectados, y a veces de forma m3s intensa, por el ejercicio de facultades reconocidas a los funcionarios del Sistema en el ejercicio de su actividad inspectora; as3, la de examinar en el centro de trabajo la documentaci3n y los libros de la empresa con trascendencia en la verificaci3n del cumplimiento de la legislaci3n del orden social, tales como: libros, registros, incluidos los programas inform3ticos y archivos en soporte magn3tico, declaraciones oficiales y contabilidad etc. (art. 5.3.3.); la de tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotograf3as, v3deos, grabaci3n de im3genes, levantar croquis y planos (s3lo reconocida a los Inspectores), siempre que se notifique al empresario o a su representante y obtener copias y extractos de los documentos antes referidos etc. (art. 5.3.4); adoptar, en cualquier momento del desarrollo de sus actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persiga, para impedir la destrucci3n, desaparici3n o alteraci3n de la documentaci3n mencionada, siempre que no se cause perjuicio de dif3cil o imposible reparaci3n a los sujetos responsables o implique violaci3n de derechos (art. 5.4). La restricci3n de los mencionados derechos constitucionales del empresario se rodea, no obstante, de diversas cautelas: el dar conocimiento al empresario o a su representante (art. 5.3.3.); evitar perjuicios de dif3cil o imposible reparaci3n (art. 5.4) o incluso una f3rmula tan amplia y ambigua como que las medidas cautelares no impliquen violaci3n de derechos (art. 5.4). Evidentemente, ha de entenderse comprendidos en 3stos, otros derechos constitucionales distintos de los excepcionados y, en general, la interdicci3n de conductas que, por exceder los l3mites de las facultades legales de los Inspectores y Subinspectores, atenten contra derechos de los sujetos responsables.

b) Los principios instrumentales a la funci3n inspectora.

a') Principio de unidad de funci3n y de acto

El principio de unidad de funci3n viene reconocido de forma expresa en el encabezamiento del art. 6.1 de la Ley, si bien podr3a denominarse con m3s propiedad "principio de totalidad en la funci3n inspectora", ya que al definirlo se

limita a señalar que "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 coincidencia con la declaración del art. 2.1. (34) De acuerdo con este principio, la función inspectora es única, por cuanto incluye la totalidad de cometidos a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. (35)

El principio de unidad de función está íntimamente conectado con el carácter integrado del sistema que posibilita que por unos mismos funcionarios se ejerciten competencias cuya titularidad ostentan Administraciones distintas, la estatal y las autonómicas, de forma que funcionalmente, en el curso incluso de una misma actuación, pueden actuar como Administración del Estado y como Administración Autónoma. (36)

El principio de unidad de acto, distinto del anterior, aunque descansa en él, no viene ni siquiera esbozado en la Ley, que parece sobreentender su contenido. Sin perjuicio de su concreción por vía reglamentaria, en nuestra opinión refiere propiamente a unidad de actuación, ya que el término "acto" no lo usa la Ley en sentido técnico-jurídico propio (acto administrativo). (37) En consecuencia, ha de entenderse en el sentido de que las distintas actividades desplegadas por el funcionario actuante en el curso de una actuación inspectora constituyen un único "acto" inspector. La actuación inspectora respecto de un determinado sujeto, por tanto, constituye una unidad, aun cuando se desarrolle en distintas áreas funcionales y se integre por una multiplicidad de actividades.

c) Principios de autonomía técnica, independencia funcional y especialización

La autonomía técnica reconocida a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (art. 6.1) despliega su eficacia precisamente en el ejercicio de sus funciones y encuentra su justificación en la elevada cualificación profesional exi-

(34) Art. 2.1. — "La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social a que se refiere esta Ley se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, del grupo A de los previstos en la Ley 30/1.984, de 2 de Agosto..."

(35) Véase, en este sentido la D.A. 3ª de la Ley 8/1988, de 7 de Abril y el art. 31.2 de la Ley General de la Seguridad Social, T.R. aprobado por R. D. Legislativo 1/1994 de 20 de Junio

(36) Vid. Exposición de Motivos II. El reconocimiento de esta dualidad funcional, en realidad, no supone ninguna novedad, más allá del puro dato legislativo, puesto que estaba en la base de la configuración del Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social como Cuerpo Nacional y explícitamente en los Convenios de colaboración en materia de Inspección de Trabajo con la Comunidades Autónomas; en aquellas con las que no pudo celebrarse tal convenio operaba como mero dato fáctico.

(37) MERCADER UGUINA, J.R., y SÁNCHEZ GRANDE, A., *ob. cit.* página 79 hablan también significativamente de "unidad de actuación", pero sin desentrañar su contenido.

gida a los mismos. La independencia funcional, exigencia de las normas internacionales ratificadas por España (38), encuentra en último extremo su raíz en la función compensadora (39) que, como garante del cumplimiento de la legislación laboral (40), viene a desempeñar la Inspección de Trabajo en el sistema de relaciones laborales. (41)

El principio de especialización en la función inspectora, que no es incompatible con los principios de unidad de función y de acto como expresamente se reconoce en la Ley (art. 6.2), tampoco es nuevo; ya figuraba en la legislación anterior, aunque en la práctica sólo nominalmente porque, a pesar de la complejidad y diversidad que con el paso del tiempo fue adquiriendo la legislación del orden social, siempre predominó en la práctica la consideración "generalista" de la actuación inspectora (42); sí es novedoso que en la propia Ley se imponga la existencia en los niveles territoriales (no determinados) de organizaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Unidades Especializadas en el área de la Seguridad Social para cumplimentar las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social (art. 19.1) reconduciendo así las Unidades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en la Tesorería General de la Seguridad Social al seno organizativo de la ITSS a la vez que se resalta la importancia de este área funcional entre el conjunto de las posibles en que puede estructurarse el sistema (43).

d) Principio de colaboración

El principio de colaboración lo enuncia la Ley distinguiendo tres vertientes: con la Inspección de Trabajo (art. 9), de la Inspección de Trabajo (art. 10) y con los funcionarios de la Inspección de Trabajo (art. 11). La sistemática uti-

(38) Art. 6 Convenio núm. 81 OIT.

(39) Vid. MARTÍN VALVERDE A., RODRÍGUEZ SAÑUDO GUTIÉRREZ F. y GARCÍA MURCIA J., *Derecho del Trabajo*, Tercera Edición revisada, Editorial Tecnos S.A., Madrid 1.994, página 47.

(40) Vid., por ejemplo, MONTOYA MELGAR, A., *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Decimosexta Edición, Madrid 1.995, página 248.

(41) Manifestación de este principio es no sólo la obligación de neutralidad política del funcionario sino respecto a toda clase de personas, organizaciones sociales o grupos privados, sin perjuicio de su sumisión a la jerarquía administrativa. Vid. en tal sentido MERCADER UGUINA, J.R., y SÁNCHEZ GRANDE, A., *ob. cit.* páginas 71 y 72.

(42) De carácter "persistentemente generalista de la Inspección de Trabajo española" habla VÁZQUEZ MATEO, F., en "Reflexiones en torno a la Ley 42/1997 de 14 de Noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social", en *La Ley*, Año XIX, núm. 4466, de 27 de enero de 1998.

(43) La Disposición Derogatoria Única. 2 de la Ley 42/97 dispone que el número 2 del art. 31 (que prevé la existencia de Unidades de la ITSS integradas orgánicamente en las Direcciones Provinciales de la Tesorería de la Seguridad Social) del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social quedará derogado una vez sea desarrollado lo establecido en el art. 19.1.

lizada por la Ley en la concreción de este principio no es la más adecuada, a nuestro juicio, pues es muy difícil en ocasiones —como revela el propio contenido de los tres preceptos— distinguir entre colaboración con la ITSS y con los funcionarios de la ITSS. Más adecuado con el contenido de los mismos es sistematizar estas obligaciones de colaboración distinguiendo entre las impuestas a las distintas Administraciones y Poderes Públicos, incluida la propia ITSS, y las impuestas a sujetos privados.

El principio de colaboración *con* la Inspección de Trabajo se extiende a las Administraciones Públicas, sus órganos y funcionarios y al Poder Judicial y se expresa en términos de obligación, tanto de colaboración en sentido estricto, como de auxilio. Una y otro requieren la solicitud previa por parte del órgano competente en cada caso (la concreción de cuál sea éste, ante el silencio de la Ley, hemos de entender que queda deferida al Poder reglamentario) y comprende de forma expresa:

a') Suministro de información a la ITSS, incluyéndose expresamente en el ámbito subjetivo de esta obligación a la Administración Tributaria en los términos establecidos en el art. 113.1.c) de la Ley General Tributaria (44), las entidades gestoras y colaboradoras y los servicios comunes de la Seguridad Social quienes facilitarán informaciones, antecedentes y datos con relevancia en el ejercicio de la función inspectora, incluso los de carácter personal objeto de tratamiento automatizado sin necesidad de consentimiento del afectado (45) y los Juzgados y Tribunales quienes facilitarán a la ITSS los datos de trascendencia para la función inspectora que se desprendan de las actuaciones en que conozcan y que no resulten afectados por el secreto sumarial. Esta obligación

(44) El art. 113 de la Ley General Tributaria establece: "1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:...c) La colaboración con la Tesorería General de la Seguridad Social para el correcto desarrollo de los fines recaudatorios encomendados a la misma".

La Disposición Adicional 4ª, apartado 6, de la Ley comentada da nueva redacción al apartado c) del número 1 del artículo 113 de la Ley General Tributaria, quedando en los siguientes términos: "1. Los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el desempeño de sus funciones tienen carácter reservado y sólo podrán ser utilizados para la efectiva aplicación de los tributos o recursos cuya gestión tenga encomendada, sin que puedan ser cedidos o comunicados a terceros, salvo que la cesión tenga por objeto:... c) La colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y con las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social en la lucha contra el fraude en la cotización y recaudación de las cuotas del sistema de Seguridad Social, así como en la obtención y disfrute de prestaciones a cargo del mismo sistema".

(45) Vid. art. 6.2 Ley Orgánica 5/1.992, de 29 de Octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal.

de información sólo tendrá las limitaciones, además de las específicas señaladas respecto de la Administración Tributaria y el Poder Judicial, legalmente establecidas referentes a la intimidad de la persona, al secreto de la correspondencia, del protocolo notarial o de las informaciones suministradas a las Administraciones Públicas con finalidad exclusivamente estadística.

Obligación también de colaboración *con* la ITSS —a pesar de venir incluido en un artículo, el 11, cuyo enunciado general refiere a la "colaboración con los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"— es la impuesta con carácter general en el número dos del mismo a toda persona natural y jurídica de proporcionar a la *Inspección de Trabajo y Seguridad Social* toda clase de datos, antecedentes o información con trascendencia en los cometidos inspectores, siempre que se deduzcan de sus relaciones económicas, profesionales, empresariales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora, cuando sea requerido para ello formalmente. De forma expresa se declaran incluidas en tal obligación las entidades colaboradoras de los órganos de recaudación de la Seguridad Social y las depositarias de dinero en efectivo o de fondos en cuanto a la identificación de pagos realizados con cargo a las cuentas que se señalen en el correspondiente requerimiento, sin que puedan ampararse en el secreto bancario. La obligación incluso alcanza a profesionales respecto, igualmente, a datos, antecedentes o información con trascendencia en la función inspectora, si bien con expresa exclusión de los considerados confidenciales a los que hubieran accedido por su prestación de servicios de asesoramiento y defensa o con ocasión de prestaciones o atenciones sanitarias, salvo que exista consentimiento expreso de los interesados.

Ha de resaltarse que, rompiendo toda la lógica jurídica que informa la legislación sancionadora en el ámbito social desde el punto de vista subjetivo, que identifica a los sujetos responsables con los directamente afectados por el orden normativo de tal carácter (46), la Ley que comentamos considera como sujetos responsables de infracciones por obstrucción a la labor inspectora a los terceros referidos por no colaboración con la ITSS en los términos expuestos, defiriéndose al poder reglamentario la determinación de la forma y requisitos de los correspondientes requerimientos de colaboración. Es decir, de alguna forma se "des-socializan", siquiera parcialmente, las infracciones por obstrucción, reconociendo implícitamente su verdadera naturaleza (aun cuando no se lleva hasta sus últimas consecuencias), la de actos que, al dificultar, obstruir o impedir la actividad inspectora, cualquiera sea la condición del sujeto que los realice, atentan en último extremo contra el ejercicio de potestades administrativas (47), lo cual supone, si bien en este aspecto meramente instrumental,

(46) Véase el art. 2 de la Ley 8/1.988 de 7 de Abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, o el 45 de la Ley 31/1.995 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales

(47) Vid. PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ F., *ob. cit.*, páginas 164 y ss.

extender realmente el ámbito de actuación de la ITSS más allá del previsto en el artículo 4 de la propia Ley. (48)

b') Prestación de auxilio y colaboración por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (49) a la ITSS, que se realizará a través de los mandos designados a tal efecto por la autoridad correspondiente. (50)

El principio de colaboración de la ITSS se traduce en obligaciones de ésta en relación con otros órganos de las Administraciones Públicas y sujetos colectivos de las relaciones laborales; así, se menciona a la Autoridad Laboral, a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social a las que se facilitarán las informaciones que requieran como necesarias para su función, siempre que se garantice el deber de confidencialidad si procediese, la Inspección Tributaria con la que establecerá programas de mutua correspondencia y de coordinación para el cumplimiento de sus fines y las organizaciones de empresarios y trabajadores a quienes facilitará información sobre extremos de interés general que se deduzcan de las actuaciones inspectoras, memorias de actividades y demás antecedentes. De forma expresa, se recoge el deber de remitir al Ministerio Fiscal, por el cauce orgánico que reglamentariamente se establezca, en caso de que se apreciase la posible comisión de un delito público, relación circunstanciada de los hechos que haya conocido y de los sujetos que pudieran resultar afectados. (51)

La colaboración con los funcionarios de la ITSS alcanza en su ámbito subjetivo a los empresarios, trabajadores y los representantes de ambos así como, en general, a los demás sujetos responsables del cumplimiento de las normas del orden social. Se materializa en un conjunto de obligaciones que se actualizan a requerimiento de los mismos y que detalla la Ley: atender debidamente a

(48) El art. 4 de la Ley establece con carácter general que "la actuación de la ITSS 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.

(49) Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad según el artículo segundo de la L.O. 2/1986 de 13 de Marzo, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

(50) Sobre colaboración entre la ITSS y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, vid. Instrucción de 15 de Febrero de 1994, conjunta de las Subsecretarías del Ministerio del Interior, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Asuntos Sociales, en B.O.E. de 25 de Febrero de 1994.

(51) Obligación distinta y previa a la prevista en el art. 3.1 de la Ley 8/1.988 de 7 de Abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, que presupone la iniciación del procedimiento sancionador ("...se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador").

Por Instrucción núm. 7/1991 de 8 de Noviembre, se dictan criterios de actuación del Ministerio Fiscal en los supuestos de infracciones contra el orden social, reglamentándose las relaciones de colaboración entre la ITSS y la Fiscalía. R.C.L. Aranzadi, R. 749.

los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (52), a acreditar su identidad y la de quienes se encuentren en los centros de trabajo, a colaborar con ellos con ocasión de visitas u otras actuaciones inspectoras, a declarar ante el funcionario actuante sobre cuestiones que afecten a las comprobaciones inspectoras así como a facilitarles la información y documentación necesarias para el desarrollo de sus funciones.

C.- Organización del sistema de inspección de trabajo y seguridad social

La necesidad de conjugar el modelo constitucional de Estado de las Autonomías, a las que corresponden en la medida en que las asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía o les fueron transmitidas mediante Ley Orgánica (53) competencias de ejecución de la legislación laboral y de Seguridad Social (salvo el régimen económico) y de sus servicios, con lo dispuesto en el art. 4 del Convenio 81 de la OIT que obliga a los Estados que lo han ratificado, siempre que sea compatible con su práctica administrativa, al establecimiento de una Autoridad Central bajo cuya vigilancia y control estará la Inspección de Trabajo, ha llevado a nuestro legislador a configurar un modelo organizativo de singular complejidad estructurado en dos planos: Órganos de participación, coordinación y colaboración de las Administraciones Públicas (del Estado y de las Comunidades Autónomas), la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la ITSS, y Órganos de gestión inspectora, la Autoridad Central, de la que depende orgánicamente el personal que ejerce funciones inspectoras (integrado, como se ha expuesto, en sendos Cuerpos Nacionales) y funcionalmente en todas las materias de competencia estatal (art. 18.2 de la Ley) e Inspecciones Provinciales agrupadas territorialmente en cada Comunidad Autónoma, con dependencia funcional de ambas Administraciones en el respectivo campo de sus competencias (54).

Este modelo organizativo no es cerrado, sin embargo, lo que se advierte expresamente en el Apartado II de la Exposición de Motivos de la Ley donde se hace constar que la configuración de la ITSS como "un sistema institucional... que se asienta conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo principio de colaboración institucional" no puede cerrarse "a eventuales modificaciones posteriores". Este párrafo fue redactado conforme a una enmienda transaccio-

(52) Concepto jurídico indeterminado, que remite a los usos y convenciones sociales, que asimismo exigirá tener en cuenta las circunstancias socioeconómicas, culturales y aún psicológicas del sujeto afectado y que, a buen seguro, será objeto de gran conflictividad en su interpretación tanto administrativa como jurisdiccional.

(53) Para una exposición detallada del proceso, vid. PALOMEQUE LÓPEZ M.C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA M., *Derecho del Trabajo*, 4ª Edición 1996, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., páginas 219 y ss.

(54) De "bicefalismo" califica la situación, de manera sobradamente expresiva, VÁZQUEZ MATEO, F., *ob. cit.*

nal del Grupo Parlamentario Popular con otra enmienda del Grupo Parlamentario Catalán-CiU enunciada en muy parecidos términos (55) y justificada en que "la Ley ordenadora no impida que las Comunidades Autónomas puedan dotarse de su propio Servicio de Inspección, ni que, eventualmente, éste pueda actuar en el ámbito competencial que le corresponda" (56).

Por otra parte, en el propio texto de la Ley (art. 17.3 y Disposición Adicional Séptima) figura la posibilidad de que, en el marco de los acuerdos a que más adelante nos vamos a referir, se produzca la adscripción orgánica de funcionarios de la ITSS a las Administraciones Autonómicas, lo que, puede abocar a una organización territorial dual, la enunciada en sus rasgos generales en la Ley (art. 15.2) y objeto de futuro desarrollo reglamentario (art. 19.3) y la que articule cada Comunidad Autónoma que haga efectiva la posibilidad enunciada (57).

El contraste del modelo organizativo diseñado por la Ley con los preceptos de la Constitución relativos al ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, interpretados por el Tribunal Constitucional en distintas decisiones, y con los Convenios de la OIT núms. 81 y 129, nos permite extraer las siguientes conclusiones:

Primera.- Su adecuación al texto constitucional, pues si bien ha afirmado el supremo intérprete que la función fiscalizadora sobre el cumplimiento de la legislación laboral y la potestad sancionadora por incumplimiento de la misma, como actividades de ejecución, corresponden a la Comunidad Autónoma que hubiere asumido tal competencia (S.T.C. 249/1988 de 20 de diciembre. Pleno), también ha precisado que en las materias que son competencia de la Comunidad Autónoma, la Inspección de Trabajo actúa como órgano de la misma y bajo su dependencia (idem. S.T.C. 249/88 y S.T.C. 185/1991 de 3 de octubre. Pleno).

Segunda.- La conclusión anterior no obsta a que se hubiese podido diseñar otro modelo distinto igualmente conforme al texto constitucional. Baste recor-

- (55) La enmienda del Grupo Parlamentario Catalán CiU estaba redactada en los siguientes términos "De acuerdo con la reciente Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y en concreto con el contenido del Fundamento Jurídico 16 de la Sentencia de 28 de Noviembre de 1996, la configuración del Sistema de Inspección propuesta en esta ley Ordenadora no podrá obstaculizar eventuales modificaciones posteriores...". B.O.C.G. Congreso de los Diputados, VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 6 de mayo de 1997. Núm. 32-7.
- (56) B.O.C.G. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 6 de mayo de 1997. Núm. 32-7, pág. 44.
- (57) El apartado 3 del art. 17 de la Ley reproduce literalmente la enmienda núm. 77 al Proyecto de Ley del Grupo Parlamentario Catalán-CiU recogida en enmienda transaccional del Grupo Parlamentario Popular. B.O.C.G. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 6 de mayo de 1997. Núm. 32-7. Pág. 46 y B.O.C.G. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 3 de junio de 1997. Núm. 32-8. Informe de la Ponencia. Pág. 25, respectivamente.

dar que la Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 195/1996 de 28 de noviembre, reconoce que las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias de ejecución de la legislación laboral (en el caso de autos, la del País Vasco) pueden dotarse "de su propio servicio de inspección", lo que, como señalábamos "ut supra", admite (no podía ser de otra forma) implícitamente. Ley en su Exposición de Motivos.

Tercera.- Su adecuación a los Convenios de la OIT en materia de Inspección de Trabajo, si bien, como señala VÁZQUEZ MATEO (58), la expresión "Autoridad Central" del Convenio núm. 81 OIT se puede entender (en el caso de Estados federales) "no como referida especialmente a la autoridad federal sino que también podría designar a la autoridad de los Estados", según interpretación que a la misma dio la Conferencia preparatoria de 1939 de tal convenio (59).

En cualquier caso, la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral reciben el mandato legal (art. 15.1) de organizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, el ejercicio de las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema y de colaboración, coordinación y cooperación recíprocas, para cuya efectividad se prevén los órganos participativos antes enunciados y a cuyo estudio procedemos seguidamente.

a) Órganos de participación y colaboración de las Administraciones Públicas.

a) El régimen jurídico de las comisiones territoriales, configuradas en la Ley como un órgano clave de gobierno del sistema en cada Comunidad Autónoma, apenas aparece diseñado por la misma que se limita a señalar que existirán en cada una de ellas y serán presididas por la correspondiente autoridad de ésta, quedando deferida su composición, régimen de funcionamiento y cometidos o funciones a lo que se establezca en Acuerdos bilaterales entre la Administración General del Estado y la autonómica correspondiente. Se les asigna el carácter de órgano de cooperación bilateral para facilitar el cumplimiento de los cometidos propios de la ITSS.

El Acuerdo es, por tanto, el instrumento que hará operativas las Comisiones Territoriales. La Ley enuncia sus posibles contenidos: la fijación de los objetivos y programas de actuación ordinaria de la ITSS en sus distintas áreas funcionales, así como los programas de interés autonómico o estatal que se consideren, y el seguimiento y control de los resultados; los medios y colaboraciones que se estimen precisos para su cumplimiento, así como las reglas o

(58) VÁZQUEZ MATEO F., *ob. cit.*

(59) Así lo afirmaba también el Grupo Parlamentario Mixto a iniciativa de Begoña Lagasabaster Olazábal (EA) y de Guillermo Vázquez Vázquez (BNG) en la justificación a la enmienda a la totalidad de devolución del Proyecto de Ley (B.O.C.G. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 6 de mayo de 1997. Núm. 32-7, pág. 27.

criterios para el desarrollo de la colaboración institucional ente la Administración autonómica y la Autoridad Central; de forma expresa, como ya se ha indicado, establece la Ley que los acuerdos podrán prever la adscripción orgánica de funcionarios de la ITSS a la Administración Autonómica (evidentemente, sin perder su condición de funcionarios de un Cuerpo de carácter nacional).

b') La Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, órgano multilateral en el que están representadas junto con la Administración General del Estado todas las Administraciones autonómicas, a la que sólo se le asignan en la Ley funciones generales, tales como arbitrar las medidas necesarias para garantizar los mecanismos de cooperación requeridos para el ejercicio de las funciones "de esta Ley" (sic) (60) y elaborar acuerdos o recomendaciones en materia de ITSS (art. 21.2).

b) Órganos de gestión inspectora.

a') La Autoridad Central es el órgano del que dependerá orgánicamente el sistema de ITSS, sin perjuicio de la dependencia funcional de la Administración que corresponda por razón de la materia de los asuntos en que intervenga. Las funciones que se encomiendan a la Autoridad Central son:

de dirección, coordinación y fiscalización de la actividad de la ITSS, sin perjuicio de las de las Comisiones Territoriales; representación en organismos supra e internacionales; Alta Inspección del Estado en el orden social; relación institucional con las correspondientes autoridades de las Comunidades Autónomas, especialmente con los Presidentes de las Comisiones Territoriales (a quienes comunicará los acuerdos o recomendaciones adoptados por la Conferencia Sectorial, los objetivos inspectores en materias de ámbito supraautonómico y los que deriven de directrices supranacionales o afecten a actuaciones inspectoras en materia de competencia compartida y los objetivos de inspección previstos para el territorio en materias de competencia estatal a efectos de que pueda considerarse en la respectiva programación territorial);

Secretaría Permanente de la Comisión de Trabajo para la ITSS de la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales; Jefatura de personal de los funcionarios del sistema, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos por la normativa de función pública y las que, en su caso, puedan corresponder a las autoridades correspondientes de las Comunidades Autónomas en caso de adscripción orgánica a las mismas de funcionarios del sistema (61); realización de estadísticas, informes y memorias sobre la actuación del sistema, que serán úni-

(60) Al margen de la crítica que, desde el punto de vista jurídico, merece esta Ley: contradictoria en muchos puntos, reiterativa hasta la exasperación, ambigua..., desde el punto de vista sintáctico, adolece de muchas imprecisiones en su redacción. Así, necesariamente habrá de entenderse por "garantizar los mecanismos de cooperación requeridos para el ejercicio de las funciones de esta Ley" garantizar la efectividad de la misma o de la actuación inspectora regulada en ella.

(61) Art. 17.3 y Disposición Adicional Séptima de la Ley.

cos cuando se refieran al ámbito estatal o tengan por destinatarios órganos supranacionales o internacionales; inspección de los centros regidos o gestionados por la Administración General del Estado, así como la dirección y ejecución de las actuaciones inspectoras de ámbito supraautonómico; organización, a nivel general, de procesos de ingreso, formación, perfeccionamiento y especialización para la ITSS, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos en la normativa de la función pública y de la participación de las Comunidades Autónomas, que se determinará a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales; conocimiento y resolución de los expedientes y recursos señalados por la normativa aplicable, así como de aquellos otros incoados por la Inspección y que no correspondan expresamente a otras autoridades de las Administraciones Públicas (competencia material residual); conocimiento de las cuestiones que se susciten ante el Departamento por actuaciones de la ITSS y definición de los principios interpretativos y técnicos comunes a la actuación del sistema de ITSS, sin perjuicio de las facultades que en las materias transferidas tienen, en este aspecto, las autoridades autonómicas.

b) Inspecciones territoriales.

El art. 19.3 de la Ley encomienda al Poder reglamentario del Estado el desarrollo de la estructura orgánica territorial de la ITSS, en la que se dará participación a las respectivas Comunidades Autónomas, y que respetará el ejercicio de las competencias propias de las distintas Administraciones Públicas. No obstante, la Ley esboza esta estructura al hablar incidentalmente de Direcciones Territoriales (art. 18.3.3.1 y 21.2), referidas a cada Comunidad Autónoma (art. 15.2) y de Inspecciones Provinciales agrupadas en las mismas (art. 15.2 y 18.3.3.1). La Dirección Territorial de la ITSS dependerá de las autoridades central y autonómica y desarrollará las funciones que reglamentariamente se determinen y, en su caso, las que se establezcan en el acuerdo bilateral de regulación de las Comisiones Territoriales.

La Ley quiere asegurar la efectividad de los principios de coordinación y colaboración entre Administración General del Estado y Administraciones Autonómicas y el carácter único e integral del sistema, estableciendo distintas previsiones en orden a las relaciones entre ambas. Así, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá integrar y coordinar los planes de actuación territorial de la ITSS en planes de alcance general, oídas las autoridades autonómicas competentes, con sujeción a los principios generales que informan las relaciones entre las Administraciones Públicas, a cuyo efecto el Presidente de la correspondiente Comisión Territorial notificará a la Autoridad Central la programación general establecida para el respectivo territorio y sus modificaciones (art. 21.2, en el que también se regula el flujo de información en sentido inverso —véase C, b), a) 5)—; Ministerio y Comunidades se facilitarán recíprocamente datos, documentos, memorias o estadísticas relativos al ejercicio de las funciones de la ITSS.

II. LA INSPECCIÓN COMO FUNCIÓN (PUNTO DE VISTA DINÁMICO)

Retomando una idea atrás esbozada, ha de insistirse en que sólo buscando la mayor claridad expositiva se ha separado el estudio particularizado de los distintos elementos que componen el sistema de ITSS (punto de vista estático) de la actuación inspectora, la cual, a la vez que lo justifica, no puede ser entendida independientemente de aquél (punto de vista dinámico). Los principios vertebran, informan etc., la actuación inspectora; medios humanos y materiales son los instrumentos que la hacen materialmente posible; las normas delimitan su alcance y su forma de ejercicio; los órganos la planifican, dirigen y controlan. La interrelación entre todos ellos, que asegura el orden consustancial a todo sistema, justifica, por tanto, las dudas que puedan surgir en orden al tratamiento de una determinada materia bajo uno u otro punto de vista. Asumiendo este riesgo, hemos optado por tratar en este apartado todas aquellas cuestiones ligadas directamente a la actuación inspectora: ámbito de la misma, facultades de los funcionarios que la llevan a cabo y medidas derivadas de ella y líneas procedimentales básicas reguladas en la Ley.

a) ÁMBITO

Aunque la Ley, dando una vez más muestras de imperfección técnica, mezcla el ámbito subjetivo con ámbito material (art. 4), es decir, aquél en el que físicamente se realiza la función inspectora, es obligado separar ambos.

a') Subjetivo.- Están sujetas a actuación inspectora las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, y las comunidades de bienes, en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de las normas sociales.

Es, por tanto, la condición de sujeto obligado o responsable del cumplimiento de normas sociales la que determina la de sujeto inspeccionable. Regla general que encuentra su quiebra en la ausencia de mención a los grupos de empresas, al menos, a los de dimensión comunitaria, configurados legalmente (Ley 10/1997, de 24 de Abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que transpone al Derecho Español la Directiva 94/45/CE del Consejo, de fecha 22 de septiembre de 1.994) como sujetos de relaciones colectivas de trabajo y, como tal, responsables de diversas obligaciones laborales. Claro que, bien mirado, la omisión quizá no haya de imputarse tanto a la Ley Ordenadora de la Inspección (ley instrumental, al fin y al cabo) como a la propia Ley 10/97 que, tipificando infracciones graves y muy graves, no incluye entre los sujetos responsables de las mismas al grupo de empresas de dimensión comunitaria. (62)

(62) Art. 31 Ley 10/97: "Son sujetos responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas o las comunidades de bienes titulares de los centros de trabajo y empresas situados en territorio español que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente ley".

Además, son sujetos sometidos a inspección las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones públicas en materia de protección y promoción social —ha de entenderse en los aspectos específicos relacionados con su actividad de colaboración, al margen o además de su posible condición en cuanto sujetos obligados o responsables del cumplimiento de normas sociales de carácter general—; las sociedades cooperativas en relación con su constitución y funcionamiento (63) y al cumplimiento de las normas de orden social respecto a sus socios trabajadores o socios de trabajo; y, finalmente, las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia (64).

b') Material.— La actuación inspectora se ejerce:

1) En las empresas, los centros de trabajo (65) y los lugares en que se ejerce la prestación laboral, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas.

2) Los vehículos y los medios de transporte en general, en los que se presta trabajo, incluidos los buques de las marinas mercante y pesquera, los aviones y aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para el servicio de aquéllos.

3) Los puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a los viajes de emigración e inmigración interior, sin perjuicio de su posible condición de centros de trabajo. (66)

El ámbito material de la actuación inspectora se delimita negativamente acudiendo a una técnica distinta de la empleada en su delimitación positiva, la enumeración con carácter exhaustivo, al utilizar la Ley la fórmula genérica de declarar excluidos los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas pero tan sólo respecto a aquellos aspectos contemplados por su normativa específica. (67)

(63) Véase nota anterior sobre competencias de la Inspección en la materia

(64) Véase nota anterior sobre competencias de la Inspección en la materia.

(65) En nuestra opinión, la Ley no utiliza los vocablos "empresa" y "centro de trabajo" en sentido técnico, sino que en un excesivo, por innecesario, afán descriptivo, visto el contexto del art. 4, quiere contemplar los supuestos de empresas que disponen de un solo centro de trabajo o de varios. La referencia posterior a los lugares de trabajo posiblemente hubiera hecho innecesarias las menciones anteriores.

(66) Entendemos que la Ley debió, y quiso, decir "lugares de trabajo" y no "centros de trabajo"; las imprecisiones en el uso de los conceptos jurídicos afloran una y otra vez en su texto.

(67) La Disposición Derogatoria Única de la Ley declara aplicables las normas reglamentarias actualmente en vigor en cuanto no contradigan o se opongan a la misma y hasta tanto sean objeto de derogación expresa. Por tanto, continúa vigente el art. 4 del Reglamento de la Inspección de Trabajo aprobado por el Decreto 2.122/1.971

c') Objetivo.— La amplitud de la expresión “normas sociales”, objeto de la actuación inspectora, viene delimitada precisamente por la atribución de competencias que realiza la Ley a los funcionarios que han de llevarla a cabo, ya estudiadas.

d') Temporal.— La Ley establece (art. 14.2) que las actuaciones comprobatorias no se prolongarán durante más de nueve meses, salvo que la dilación sea imputable al sujeto a inspección, lo que evidentemente habrá de probar el funcionario actuante para enervar los efectos de la caducidad eventualmente alegada por aquél (68). Además no pueden interrumpirse durante más de tres meses, o expresado en positivo, cabe la interrupción de las actuaciones comprobatorias —cualquiera que sea el sujeto que la provoque (69)— durante un período máximo de tres meses, transcurrido el cual, caducará asimismo el procedimiento investigador. El superior bien de la seguridad jurídica (70) impone pues un doble plazo de caducidad imbricado, el general de nueve meses para la conclusión de las actuaciones comprobatorias, y el particular, de tres meses, como límite a la interrupción de las mismas. La caducidad del procedimiento de actuación inspectora supone la no interrupción de la prescripción de las eventuales infracciones objeto de investigación (71) que sigue sus propios plazos, (72) cuyo cómputo ni se ve interrumpido ni alterado, sin perjuicio de la

de 23 de Julio, que declara excluidos del ámbito (territorial lo denomina, con alguna imprecisión) de actuación de la Inspección de Trabajo, los centros y establecimientos militares, las industrias relacionadas con la Defensa Nacional expresamente exceptuadas por acuerdo del Consejo de Ministros, los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas acogidas al privilegio de extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales conforme a sus propias cláusulas y los trabajos en las minas y canteras tan sólo a efectos de seguridad en el trabajo.

- (68) El Inspector o Subinspector actuante puede reaccionar contra la actividad dilatoria del sujeto inspeccionado iniciando contra el mismo un procedimiento sancionador mediante la práctica de un Acta de Infracción por Obstrucción a la labor inspectora (vid. art. 49 Ley 8/1988 de 7 de Abril).
- (69) Ver nota anterior
- (70) PAREJO ALFONSO, L., “La actividad unilateral y formalizada de la Administración: el procedimiento administrativo”, *ob. cit.*, páginas 464 y 465
- (71) La caducidad de los procedimientos de comprobación y los consiguientes efectos sobre la no interrupción del plazo de prescripción de las infracciones es afirmado por la Jurisprudencia especialmente en materia de inspección tributaria (ha de tenerse en cuenta que estas normas limitativas en el tiempo de la actividad indagatoria de la Inspección de Trabajo constituyen una absoluta novedad). Vid., por ejemplo, STS de 17 de febrero de 1989 y 28 de febrero de 1996, STSJ Cataluña de 26 de septiembre de 1991 etc.
- (72) Art. 60.1 del Estatuto de los Trabajadores, texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de Marzo; art. 4 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Ley 8/1988, de 7 de Abril; art. 51 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1.995 de 8 de Noviembre.

posibilidad de iniciar un nuevo procedimiento inspector respecto de los mismos hechos y sujetos si aquellos plazos no se han cumplido. (73)

b) FACULTADES.

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen el carácter de autoridad pública (74) así como el de autoridad competente a los efectos de lo establecido en el art. 8.1 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de Mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (75) y están autorizados para:

1. Entrar libremente en cualquier momento y sin aviso previo en todo centro de trabajo, establecimiento o lugar sujeto a inspección y a permanecer en el mismo, debiendo comunicar su presencia al empresario o a su representante o persona inspeccionada, a menos que consideren que dicha comunicación pueda perjudicar el éxito de sus funciones. Si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de la persona física afectada, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial (76).
2. Hacerse acompañar en las visitas de inspección por los trabajadores, sus representantes y por los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario para el mejor desarrollo de la actuación inspectora.
3. Practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente; así, requerir información, solo o ante testigos, al empresario o al personal de la empresa; exigir la identificación, o razón de su presencia, de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado; exigir la comparecencia del empresario o de sus representantes y encargados, de los trabajadores, de los perceptores o solicitantes de prestaciones sociales y de cualesquiera sujetos incluidos en su ámbito de actuación, en el centro inspeccionado o en las oficinas públicas designadas por el inspector actuante; examinar en el centro de trabajo, o requerir su presentación en las oficinas públicas corres-

- (73) MERCADER UGUINA, J.R. y SÁNCHEZ GRANDE, A., *ob. cit.*, páginas 83 y 84
- (74) Señalan Mercader Uguina J.R. y Sánchez Grande A., *ob. cit.*, páginas 73 y 74, citando a González Biedma, que el reconocimiento de la cualidad de “autoridad pública” a los sujetos que realizan funciones inspectoras tiene una consecuencia de doble orden: de carácter penal, en virtud de la cual los mismos gozan de protección penal en sus actuaciones, así como de los “controles penales” en tanto autoridad; y de carácter administrativo, relativa al valor probatorio de sus declaraciones —de acuerdo con el art. 137.3 LRJPAC, “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad...tendrán valor probatorio”.
- (75) El art. 8 apartado I de la L.O. 1/1982 viene a disponer: “No se reputarán, con carácter general, intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la ley...”
- (76) Téngase en cuenta lo expuesto en el apartado “Principios informadores de la función inspectora”

pondientes, la documentación y los libros de la empresa con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación del orden social, tales como: libros, registros, incluidos los programas informáticos y archivos en soporte magnético, declaraciones oficiales y contabilidad, documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, justificantes del abono de cuotas o prestaciones de Seguridad Social, documentos justificativos de retribuciones o exigidos en la normativa de prevención de riesgos laborales y cualesquiera otros relacionados con las materias sujetas a inspección; tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, realizar mediciones, obtener fotografías, vídeos, grabación de imágenes, levantar croquis y planos, siempre que se notifique al empresario o a su representante y obtener copias y extractos de los documentos susodichos.

4. Adoptar, en cualquier momento del desarrollo de sus actuaciones, las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persiga, para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación mencionada, siempre que no cause perjuicio de difícil o imposible reparación a los sujetos responsables o implique violación de derechos.

El análisis comparativo de la Ley comentada con la que deroga revela un considerable reforzamiento de las facultades reconocidas a los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, ya que aparecen algunas nuevas (77), se otorga rango legal a otras que venían ejerciendo (78), se definen con más precisión

(77) Así, exigir la identificación o razón de su presencia de las personas que se encuentren en el centro de trabajo inspeccionado (Esta facultad aparecía de forma más restrictiva implícita en la Ley 8/1988, de 7 de Abril, de Infracciones y Sanciones en Orden social, al circunscribirla a personas que se encontrasen en dicho centro ejerciendo alguna actividad, art. 49.3.1). Y la mucho más importante de adoptar medidas cautelares para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación social.

(78) La facultad de hacerse acompañar durante la visita por un representante de la empresa y por el trabajador o trabajadores que designe el Inspector actuante venía reconocida por el Reglamento aprobado por D. 2.122/1971, de 23 de Julio. Véase también al respecto el art. 40.2 de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y los arts. 12.2 y 14 del Reglamento sobre procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la Seguridad social, aprobado por R.D. 396/1996, de 1 de Marzo (BOE 2 de Abril). La facultad de exigir la comparecencia del empresario o sus representantes o de requerir la presentación de la documentación laboral en oficinas públicas designadas por el inspector actuante se encontraba implícita en otras normas, como la Ley 8/1.988 de 7 de Abril, de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (art. 49.2). La de exigir la comparecencia de los trabajadores, perceptores o solicitantes de prestaciones en las susodichas oficinas sólo podía ser encuadrada en el marco del genérico deber de colaboración de empresarios y trabajadores con la Inspección (arts. 4º e) y 8.1 de la Ley 39/1962)

algunas de ellas (79) y, en fin, se contemplan nuevas realidades tecnológicas aplicadas por las empresas en el tratamiento de su documentación o aplicadas por los funcionarios en el ejercicio de su actuación (80).

La mayor parte de estas facultades se reconocen asimismo a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, considerados como agentes de la autoridad (81), con excepción de aquellas relacionadas con el ámbito objetivo de sus competencias (normativa de prevención de riesgos laborales, sobre relaciones individuales o relaciones colectivas de trabajo etc.). No se encuentra justificada sin embargo, a que sean privados en todo caso de la facultad de hacerse acompañar en sus visitas por los trabajadores o sus representantes, quienes pueden tener un interés directo en su actuación.

c) MEDIDAS.

Finalizada la actividad indagatoria y de comprobación, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, pueden adoptar las siguientes medidas:

1. Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores. La opción de advertir, entre iniciar un procedimiento sancionador o realizar una advertencia, es facultad discrecional del inspector condicionado, no obstante, a que no se produzcan perjuicios directos a los trabajadores; los perjuicios que se refiere la norma son los que puedan derivarse del incumplimiento

y era de dudosa legalidad, dados los estrictos términos en que está redactado el art. 39.1 de la Ley 3/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

(79) Examen de documentación con trascendencia en la verificación del cumplimiento de la legislación social, aun no siendo de carácter estrictamente laboral o social.

(80) Se contempla la existencia de documentación en soportes magnéticos y en programas informáticos. Se menciona expresamente la utilización del vídeo por el inspector actuante como medio instrumental, y eventualmente probatorio, en el curso de la actuación inspectora.

(81) La doctrina, del análisis de la legislación penal y administrativa, deduce que la noción de "autoridad" viene delimitada por el dato del ejercicio de potestades de decisión y la de "agente de autoridad" por el ejercicio de cometidos básicos de ejecución de la decisión de autoridad adoptada por el órgano competente, si bien la idea de ejecución ha de entenderse en sentido amplio y no estrictamente literal. Barcelona Llop J., "Agente de la Autoridad", *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Volumen I, página 377 ss.

El no reconocimiento a los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social de la condición de Autoridad a los efectos del art. 8.1 de la Ley Orgánica 1/1982, aparte de incongruente con las facultades que se les reconocen, puede ser un obstáculo importante para la efectividad de la actuación de los mismos (salvo cuando actúen conjuntamente con un Inspector de Trabajo y Seguridad Social). Ello plantea una compleja problemática, cuyo análisis excede de los límites del presente estudio.

empresarial y no, en nuestra opinión, los que pudiera originar la no iniciación de la actuación sancionadora.

2. Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de orden social, incluso con su justificación ante el funcionario actuante. La diferencia con los requerimientos del número anterior consiste en que en éstos se impone siempre una obligación de hacer y, además, dentro de un plazo. En aquellos se puede exigir también una conducta omisiva y no es imprescindible la señalización de plazo.

3. Requerir al empresario para que, en un plazo determinado, lleve a efecto las modificaciones que sean precisas en las instalaciones, en el montaje o en los métodos de trabajo que garanticen el cumplimiento de las disposiciones relativas a la salud o a la seguridad de los trabajadores. Estos requerimientos son de la misma índole que los del apartado anterior, si bien referidos a la materia de prevención de riesgos laborales.

4. Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, de infracción por obstrucción, o requiriendo a las Administraciones públicas por incumplimiento de disposiciones relativas a la salud o seguridad del personal civil a su servicio; iniciar expedientes liquidatorios por débitos a la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta, mediante la práctica de actas de liquidación.

5. Promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores en el régimen correspondiente de la Seguridad Social.

6. Promover procedimientos para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social que proceda, sin perjuicio del inicio del expediente liquidatorio antes señalado.

7. Instar del correspondiente organismo la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, si se constatase su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula.

8. Instar del órgano administrativo competente la declaración del recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional causados por falta de medidas de seguridad e higiene.

9. Proponer recargos o reducciones en las primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en razón del cumplimiento por las empresas de la normativa de prevención de riesgos laborales.

10. Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

11. Comunicar al organismo competente los incumplimientos que compruebe en la aplicación y destino de ayudas y subvenciones para el fomento del empleo, formación profesional ocupacional y promoción social.

12. Proponer a su respectivo jefe la formulación de demandas de oficio ante la Jurisdicción Social en la forma prevista en la Ley reguladora de dicho Orden Jurisdiccional.

13. Cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor.

Aunque, prácticamente, todas las medidas enumeradas venían siendo aplicadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a virtud de normas legales o reglamentarias o simple práctica administrativa, se reconoce por primera vez en norma con rango de ley formal la competencia para la adopción de algunas de ellas. (82)

Los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social podrán adoptar, en el ámbito de sus competencias, las medidas descritas en los apartados 1, 2, 4, 5, 6, 7, 11 y 13, con la particularidad en cuanto a las Actas de Infracción que practiquen de que requerirán el visado (83) del Inspector de Trabajo y Seguridad Social del que técnicamente dependan cuando superen el grado o las cuantías que reglamentariamente determine el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (84), y en cuanto a las Actas de Liquidación, de que sólo requerirán visado, cualquiera sea su cuantía, cuando se extiendan por falta de afiliación o alta o por diferencias de cotización a la Seguridad Social (85).

d) PROCEDIMIENTO DE ACTUACIÓN INSPECTORA.

La actuación inspectora está sometida a escasas reglas procedimentales, lo que resulta lógico dada su naturaleza esencialmente investigadora (86). Se iniciará siempre de oficio como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, por propia iniciativa o en virtud de denuncia, en los términos que reglamentariamente se determinen. La acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública; no obstante, no se tiene por interesado al denunciante a ningún efecto en la fase de investigación, sin perjuicio de que pueda tener tal condición si se inicia el procedimiento sancionador. No serán tramitadas las denuncias anónimas, las que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponda a la ITSS, las que manifiestamente carezcan de fundamento ni las que coincidan con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional.

La actuación se desarrollará mediante visita a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de aviso previo, como forma normal. No obstante, también

(82) Así, por ejemplo, la facultad de iniciar el expediente de recargo por falta de medidas de seguridad en prestaciones económicas derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, de promover la inscripción de oficio de empresas o de proponer incrementos o reducciones en las primas de accidentes de trabajo y enfermedad profesional (previstas en normas reglamentarias).

(83) Sobre el sentido y alcance del visado, vid. MERCADER UGUINA J.R. y SÁNCHEZ GRANDE A., *ob. cit.* página 77

(84) Por O.M. de 2 de Febrero de 1.998 queda fijada tal cuantía en 50.000 ptas.

(85) Aunque en la redacción de la Ley el visado de las Actas de Liquidación aparenta ser excepcional, en la práctica es la regla general, ya que la inmensa mayoría de las mismas obedecen a falta de afiliación o alta y diferencias de cotización.

(86) La materia fue regulada con un cierto rigor sistemático por primera vez por el R.D. 396/1996, de 1 de Marzo, cit., en su Capítulo II, "Actividades previas al procedimiento sancionador".

puede realizarse, en función de las circunstancias concurrentes, requiriendo de comparecencia ante el funcionario actuante a quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso, o para efectuar las aclaraciones pertinentes, así como en virtud de expediente administrativo cuando en base al mismo pueda completarse la actuación inspectora.

Las visitas de inspección podrán realizarse por uno o varios funcionarios y durarán el tiempo necesario. Cuando iniciada la visita no fuese posible su continuación y finalización por no aportar el sujeto a inspección los antecedentes o documentación solicitados, la actuación proseguirá en virtud de requerimiento para su aportación en la forma antes señalada.

Las comprobaciones efectuadas en una actuación inspectora tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas (87).

De cada actuación de la ITSS, el funcionario actuante extenderá una diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que debe existir en cada centro de trabajo a disposición de la misma de acuerdo con lo dispuesto por la Autoridad Central de la ITSS. Previsión legal ésta que permite que las actuaciones de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social queden reflejadas en el citado Libro. (88)

Consciente el legislador de que la regulación del procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y el de liquidación de cuotas de la Seguridad Social excede el objeto de la Ley, procede fuera de su articulado, en las Disposiciones Adicionales Cuarta y Quinta a regular materias propias de otras, en concreto de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social y de la Ley General de la Seguridad Social.

En efecto, bajo el epígrafe "principios del procedimiento sancionador y liquidatorio", la D.A. 4ª. 1 se limita a declarar que el procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y de liquidación de cuotas de la Seguridad Social se iniciará, siempre de oficio, en virtud de acta de infracción o acta de liquidación, previas las investigaciones y comprobaciones que permitan conocer los hechos o circunstancias que la motivan, y a deslegalizar en lo demás el procedimiento sancionador completamente (derogación-tácita del art. 51.1 de la LISOS), no así el procedimiento liquidatorio pues, a pesar de que ambos están incluidos en la misma remisión al poder reglamentario, la D.A. 5ª

(87) Esta previsión legal desplegará su eficacia en materia sancionadora en el ámbito de la legislación de prevención de riesgos laborales, por cuanto el artículo 49.1 de la Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, establece, entre otros criterios de graduación de las sanciones, "la conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales" (apartado h).

(88) Por Resolución de 18 de Febrero de 1988 (BOE 28-2-1.998), de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se dictan normas sobre la obligación de los sujetos a inspección de disponer de Libro de Visitas, reglas para la cumplimentación del mismo por los funcionarios actuantes, modelo al que ha de ajustarse etc.

modifica distintos apartados del art. 31 de la Ley General de la Seguridad Social que, conteniendo auténticas normas de procedimiento, condiciona aquel desarrollo.

Finalmente, la Ley en su D.A. 4ª.2 amplía la presunción de certeza de hechos constatados por los funcionarios de la ITSS, hasta ahora legalmente reservada a los consignados en Actas, a los obrantes en informes que dan origen a los procedimientos reseñados con los números 5, 6, 7, 8 y 11 del apartado de Medidas derivadas de la actuación inspectora. (89)

Unas últimas consideraciones han de realizarse, para cerrar este comentario a la nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en torno a la Disposición Adicional Primera de la misma: en primer lugar bajo el epígrafe "Carácter Básico" se hace alusión a dos realidades normativas absolutamente distintas "ex Constitutione": normas básicas o legislación básica (susceptibles de desarrollo legislativo por las Comunidades Autónomas) y legislación de competencia exclusiva del Estado (no susceptible de desarrollo legislativo ni, por supuesto, reglamentario por las mismas); en segundo lugar la renuncia a la técnica, mucho más comprometida con la seguridad jurídica, enumeración de los preceptos que gozan del carácter de normas básicas (90) encomendando, por contra, al intérprete la labor de identificación no sólo de las normas básicas a los efectos del artículo 149.1.18ª y 17ª sino de las normas de competencia exclusiva estatal por tener el carácter de legislación laboral, inmigración, emigración o extranjería o que afectan al régimen económico de la Seguridad Social a los efectos del artículo 149.1.2ª, 7ª y 17ª de la Constitución Española (91).

(89) La Jurisprudencia se había manifestado reiteradamente negando valor y fuerza probatorios a los informes de la Inspección. Así, por ejemplo, Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 25 de Mayo de 1.990, de 19-1-1996 etc.

(90) Técnica que emplea, por ejemplo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su D.A. 3ª.

(91) La Disposición Adicional Primera de la Ley, bajo en encabezamiento "Carácter básico", reza así: Los preceptos contenidos en la presente Ley, que afectan al Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, tienen el carácter de normas básicas de conformidad con lo previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española. Los preceptos de esta Ley que correspondan a los ámbitos de la regulación del trabajo de extranjeros y migraciones, de la legislación laboral, prevención de riesgos laborales, colocación en el empleo, y de la Seguridad Social y protección social pública, así como de su régimen económico, tienen el carácter de establecido por el artículo 149.1.2ª, 7ª y 17ª de la Constitución Española".