Crónica de Actualidad de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social

Laborum

La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social
Labour Inspectorate and Social Security

HÉCTOR ILLUECA BALLESTER *Doctor en Derecho. Director de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*
https://orcid.org/0000-0002-0505-5495

Cita sugerida: ILLUECA BALLESTER, H., "La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social". *Revista de Derecho de la Seguridad Social, Laborum. 27* (2021): 215-230.

Resumen

Históricamente, la relación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social ha sido problemática, con recurrentes intentos de crear servicios separados de inspección en materia de Seguridad Social que siempre han desembocado en una reunificación que ha hecho avanzar el modelo. Fruto de esta evolución dialéctica, disponemos hoy de un sistema de inspección generalista, paradigma de los de su tipo, con competencia inspectora en todas las materias del orden social. Un modelo que se ha mostrado eficaz frente a los nuevos desafíos de la globalización y la revolución digital, pero que puede y debe ser perfeccionado en determinados aspectos: el acceso a los datos de la Seguridad Social por parte de la ITSS, una mejor coordinación en el ámbito de la lucha contra el fraude y el desarrollo de actuaciones automatizadas para combatir determinadas infracciones son algunos de los retos.

Palabras clave

Competencias; desarrollo; inspección de trabajo; servicio público y funciones

Abstract

Historically, the relationship between the Labour Inspection and Social Security has been problematic, with repeated attempts to create separate inspection services for social security matters, which have always led to a reunification that has brought the modelforward. As a result of this dialectical evolution, we now have an holistic inspection system, a paradigm of those of its kind, with enforcement competences in all social matters. A model that has proved effective in the face of the new challenges of globalisation and the digital revolution, but that can and should be improved in certain aspects: access to Social Security data by the Labour Inspection, better coordination in the field of the fight against fraud and the development of automated actions to combat certain infringements are some of the challenges.

Keywords

Competences; development; labour inspection; public service and functions

A María Victoria San José

1. INTRODUCCIÓN

No es ningún secreto que la relación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social siempre ha sido problemática. Desde su creación en el primer cuarto del siglo XX y a lo largo de su dilatada historia, ambas estructuras administrativas han atravesado por períodos de separación e, incluso, de enfrentamiento, invariablemente sucedidos por procesos de unificación relativamente estables desde el punto de vista normativo e institucional. En este sentido, puede afirmarse que la historia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) es, en gran parte, la historia de un movimiento pendular en el que el surgimiento, o el intento de creación, de una inspección especializada en materia de Seguridad Social siempre acaba con su integración en las estructuras de la ITSS, pudiendo apreciarse distintos ciclos históricos que se unen y entrelazan con el proceso de construcción del Estado español contemporáneo[1].

La ITSS, tal y como está configurada en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LOITSS), es fruto de esa evolución histórica,

[1] La relación de la ITSS con la historia política y social de España ha sido estudiada en profundidad por AGUILAR CESTERO, R. *La Inspección de Trabajo. 100 años al servicio de las políticas sociales.* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2008.

y constituye una síntesis política de las tendencias a las que me he referido. Verdadero paradigma del modelo generalista, el esquema competencial de la inspección española es el más amplio y transversal de la Unión Europea, proyectando su actuación sobre todas las materias del llamado orden social, entre las que pueden destacarse la materia laboral, la seguridad y salud en el trabajo y, por supuesto, la Seguridad Social. Tras no pocos avatares históricos, el legislador optó por un sistema de inspección de carácter integral capaz de preservar, en el terreno de la función inspectora, la inseparable conexión que, en la esfera jurídico-política, existe entre el trabajo por cuenta ajena y la protección social. En la actualidad, el modelo español de ITSS constituye un referente en Iberoamérica y es estudiado con atención en el ámbito de la Unión Europea.

Las competencias de la ITSS son, por tanto, extraordinariamente amplias, y justifican la calificación de "inspección de la Seguridad Social" que utilizamos en este trabajo. Todos los aspectos del sistema de Seguridad Social que guardan una relación directa con el trabajo por cuenta ajena están sujetos al control y fiscalización de la ITSS, cuya intervención está reconocida con carácter general en el artículo 133 de la Ley General de la Seguridad Social (LGSS). Los denominados actos de encuadramiento (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores), las obligaciones de cotización o las normas sobre obtención y disfrute de las prestaciones sociales, por mencionar sólo algunos ejemplos, entran de lleno en el campo de actuación de la ITSS, que se reserva además el monopolio para iniciar el procedimiento sancionador por la comisión de infracciones en materia de Seguridad Social. En definitiva, un modelo estable y avalado por la práctica, que recientemente ha demostrado su eficacia ante los desafíos que plantean las nuevas formas de trabajo en la era digital.

Ahora bien, lo anterior no significa que no sean necesarios nuevos desarrollos y medidas para el perfeccionamiento del sistema. El conformismo conduce al estancamiento, y éste es la antesala de la crisis, así que, parafraseando a Ortega, sólo cabe mirar lejos y pensar en grande para seguir avanzando. Lo fundamental, a mi juicio, es definir una auténtica política de inspección en materia de Seguridad Social que permita, ahora y en el futuro, atender las demandas de actividad inspectora que se producen en ese ámbito. Y para ello hay que abordar, al menos, tres cuestiones diferentes pero estrechamente unidas de las que daremos cuenta en estas páginas: la primera, resuelta recientemente, es el acceso directo de la ITSS a los datos de la Seguridad Social, condición indispensable para el normal desarrollo de la función inspectora; la segunda es la adopción de medidas de coordinación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social para garantizar la cohesión de las actuaciones inspectoras en esta materia; y la tercera es el despliegue de actuaciones automatizadas en supuestos muy concretos donde resulta posible a partir de la incorporación de las tecnologías de la información a la actividad administrativa.

La ITSS está atravesando una etapa de fortalecimiento y modernización que afecta también, y muy especialmente, a su función de inspección de la Seguridad Social. Es probable que las medidas y proyectos anteriormente citados no resuelvan de una vez y para siempre problemas que se arrastran desde hace un siglo, pero creo que contribuirán a satisfacer de forma más eficaz los requerimientos de actividad inspectora en el ámbito de la Seguridad Social y a consolidar un modelo de inspección que goza de un merecido prestigio dentro y fuera de nuestro país.

Veamos todo ello con más detalle.

2. LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA SEGURIDAD SOCIAL: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

La historia es conocida y nosotros nos limitaremos a evocarla. La Inspección de Trabajo y la Seguridad Social surgieron a principios del siglo XX en el marco del proceso general de institucionalización de la reforma social en España, a partir de la acción del movimiento obrero y de la emergencia de nuevas ideologías más o menos partidarias del intervencionismo estatal como cauce para integrar los conflictos sociales. En aquella España de la Restauración que tan bien describió Gerald Brenan, el socialismo, el krausismo y el regeneracionismo contribuyeron, junto a

otras corrientes políticas, a impulsar un proceso de reforma del orden social liberal con el fin de mejorar las condiciones de existencia de las clases populares y trabajadoras. Los principales hitos de este esfuerzo modernizador fueron la creación del Instituto de Reformas Sociales (1903), en cuyo seno se instituyó la Inspección de Trabajo (1906), y del Instituto Nacional de Previsión (1908), germen de la moderna Seguridad Social, procediéndose posteriormente a la integración de ambas entidades en el nuevo Ministerio de Trabajo, creado en 1920[2].

Desde la creación de estas instituciones, la relación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social ha atravesado por diferentes etapas que responden a un mismo patrón sistemático: los sucesivos intentos de crear un servicio de inspección en materia de Seguridad Social separado de la Inspección de Trabajo siempre desembocan en la reunificación de los dispositivos inspectores, propiciando una nueva síntesis que supera la situación anterior y hace avanzar el modelo. Se trata, insistimos, de un movimiento pendular que se repite una y otra vez a lo largo del último siglo y que permite distinguir cuatro grandes fases o etapas históricas: la primera dio lugar a la Ley de 15 de diciembre de 1939, por la que se crea el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo; la segunda, inmediatamente posterior a la guerra civil, conduce a la promulgación de la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo; la tercera, acaecida durante la transición política, coincide con la creación de un poderoso Ministerio de Sanidad y Seguridad Social, separado del Ministerio de Trabajo; una cuarta etapa, la más reciente, tuvo lugar en la década de los noventa, dando como resultado la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social[3].

Empecemos por el principio. Aunque la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP) se remonta a 1908, el establecimiento de un seguro social obligatorio no se produjo hasta 1919, cuando fue creado el llamado Retiro Obrero como piedra angular de un nuevo régimen de aseguramiento de los riesgos sociales. La obligatoriedad de la cuota patronal requería, obviamente, la existencia de un servicio de inspección para atender las denuncias que se produjesen y exigir su cumplimiento, y esa fue precisamente la misión encomendada a la Inspección del Retiro Obrero, creada por Real Decreto de 24 de julio de 1921 en el seno del INP y al margen de las estructuras de la Inspección de Trabajo. Las competencias de esta primitiva "inspección de la Seguridad Social" se ampliaron posteriormente, extendiéndose al control de los seguros obligatorios de maternidad (1929) y accidentes de trabajo (1933), y provocando un conflicto latente con la Inspección de Trabajo por las atribuciones de cada organismo[4].

Por consiguiente, cuando estalla la guerra civil, el proceso de reforma iniciado a principios de siglo había alumbrado tres dispositivos de fiscalización y control con capacidad de intervenir en diferentes subsectores del incipiente Derecho Social: la Inspección de Trabajo, la Inspección del Retiro Obrero, posteriormente denominada Inspección de Seguros Sociales, y a ello hay que añadir la Inspección de Emigración, creada en 1907 con el fin de proteger los derechos de los emigrantes y vigilar el cumplimiento de las normas en esta materia. La configuración y distribución de las funciones inspectoras se mantuvo dividida entre estas tres entidades hasta el final de la guerra civil y el comienzo de la dictadura. En este momento, la concepción totalitaria y unificadora del nuevo régimen franquista inspiró la Ley de 15 de diciembre de 1939, que unificó las distintas inspecciones existentes en un nuevo Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo, atribuyéndole amplias

[2] Un estudio muy completo del proceso al que nos referimos puede consultarse en MONEREO PÉREZ, J. L. *El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica*. En: *Cien años de protección social en España.* Madrid, MTAS, 2007; pp. 43 y ss.

[3] Para un análisis detallado de esta evolución histórica nos remitimos a los trabajos de GARCÍA MURCIA, J. "La Inspección de Trabajo en España: unos cuantos trazos sobre su evolución histórica". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2017, núm. 128, pp. 19 y ss. y LÓPEZ PARADA, R. A. *...Y Seguridad Social*. En: AA. VV. *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid, MTAS, 2006; pp. 183 y ss.

[4] Vid., en este sentido, LÓPEZ PARADA, R. A., op. cit., p. 191.

competencias de vigilancia y control de las condiciones laborales, la previsión social, la emigración o los accidentes de trabajo, entre otras materias[5].

Sin embargo, a pesar de esta unificación, el creciente desarrollo de la previsión social en España creó las condiciones para el surgimiento de un nuevo servicio de inspección encargado de verificar la gestión de los seguros sociales, que por entonces se encomendaba a una multiplicidad de organismos y entidades aseguradoras nacidas al amparo de la política social del régimen. En este contexto, un Decreto de 1 de mayo de 1944 creó la Inspección Técnica de Previsión Social, adscrita al INP y separada de la Inspección de Trabajo, reproduciendo la diversificación de funciones inspectoras que hemos observado en el período anterior. Esta situación se mantuvo hasta que la ya citada Ley 39/1962, de 21 de julio, estableció la integración de la Inspección Técnica de Previsión Social en la ITSS. Corrían nuevos tiempos en la España del desarrollismo: el crecimiento económico de aquellos años, y muy especialmente el aumento de la conflictividad obrera, están en la raíz de esta nueva reorganización de la ITSS, que sentó definitivamente las bases de un modelo de inspección generalista con competencias muy amplias sobre todos los aspectos de la materia sociolaboral.

Con todo, la peor crisis de la ITSS todavía estaba por llegar, y se produjo en el período de transición a la democracia, tras la constitución de la Seguridad Social como un departamento autónomo e independiente del Ministerio de Trabajo, bajo el nombre de Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. Lo cierto es que la división de la ITSS se había venido gestando durante años mediante a la atribución de competencias de control en materia de seguros sociales al servicio de Intervención de Empresas del INP, y se materializó a finales de la década de los setenta gracias al peso político e institucional del flamante Ministerio de Sanidad y Seguridad Social. De este modo, en un contexto de profunda reorganización de nuestro sistema de previsión social, la Ley 40/1980, de 5 de julio, creó el denominado Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social, adscrito a la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS) y heredero de los antiguos interventores de empresas del INP.

Formalmente, la nueva "inspección de la Seguridad Social" estaba subordinada a la ITSS, pero materialmente constituía una entidad diferenciada, integrada en un Ministerio distinto y dotada de importantes competencias de fiscalización y control en materia de Seguridad Social. Recordemos que, entre otros aspectos, los controladores estaban facultados para vigilar el cumplimiento de las obligaciones relativas a los actos de encuadramiento (afiliación, altas y bajas de trabajadores) y de los requisitos que permiten causar derecho a las prestaciones, lo que, unido a la presunción de certeza de sus actuaciones, los convierte en el precedente más directo de los actuales Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. Aunque las actas de liquidación extendidas por los controladores debían ser visadas por funcionarios de la ITSS, no era difícil prever que, en un futuro cercano, las funciones inspectoras en estas materias se acabarían asumiendo por aquellos con carácter exclusivo[6].

La escisión, esta vez sí, parecía irreversible, pero la política es un pájaro esquivo y, cuando menos se esperaba, el golpe de Estado del 23-F precipitó una crisis de gobierno en la que las competencias de Trabajo y Seguridad Social fueron absorbidas por un único departamento, el Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social. Esta reestructuración abrió la puerta a la reunificación de la ITSS, acometida por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que procedió a la integración de los controladores de la Seguridad Social en la ITSS. Los que tenían titulación superior fueron adscritos al nuevo Cuerpo Superior de Inspectores

[5] El recién creado Cuerpo Nacional fue objeto de una depuración política exhaustiva, en la que "unas dos terceras partes de los miembros del cuerpo de inspectores anterior a la guerra fueron cesados de sus cargos y sustituidos por nuevos inspectores adoctrinados en la política social del *Nuevo Estado*": vid. AGUILAR CESTERO, R., op. cit., p. 285.

[6] En este sentido, LÓPEZ PARADA, R. A., op. cit., p. 205.

de Trabajo y Seguridad Social, mientras que los restantes quedaron integrados en el Cuerpo de Controladores Laborales, también de nueva creación. Tras no pocos avatares y vicisitudes, el modelo generalista de inspección parecía asentarse en nuestro ordenamiento jurídico, absorbiendo los servicios de inspección de la Seguridad Social y recabando para sí el catálogo de competencias más completo de todos los países de nuestro entorno.

No obstante, el último episodio de esta larga historia se produciría en la década de los noventa, en el marco del proceso de reforma laboral iniciado en 1994. La existencia de necesidades objetivas de apoyo a la función recaudatoria de la TGSS empujaba a la creación de una inspección propia y diferenciada de la ITSS, cuya actividad en el ámbito de la Seguridad Social se concentraba en la lucha contra la economía irregular, y especialmente en la detección de situaciones de falta de alta y cotización de los trabajadores sumergidos. Por este motivo, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, instituyó la presencia de unidades de la ITSS en las Direcciones Provinciales de la TGSS, encomendándoles tareas de apoyo a la gestión recaudatoria y colocándolas bajo la dirección orgánica de la TGSS. En un contexto de agresiva desregulación del mercado de trabajo, la desaparición de la ITSS llegó a contemplarse como una opción real, que podría hacerse efectiva mediante el traspaso a las comunidades autónomas de la función inspectora en materia laboral y de prevención de riesgos laborales, y la adscripción a la TGSS de las unidades de inspección creadas por la Ley 42/1994[7].

Esta crisis fue resuelta por la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, que reubicó las unidades de inspección en las estructuras de la ITSS, consagrando los parámetros fundamentales del modelo generalista que existe en la actualidad. Ahora bien, lejos de volver a la situación anterior, dicha norma inició un camino de coordinación y cooperación entre la ITSS y la Seguridad Social que ha perdurado hasta nuestros días. Paradójicamente, la experiencia de las unidades de inspección radicadas en la TGSS provocó un acercamiento entre las dos instituciones que permitiría descubrir el enorme potencial de una actuación integrada y conjunta en el orden sociolaboral. Ciertamente, quedaba por definir una auténtica política de inspección en materia de Seguridad Social, pero la idea de una ITSS coherente con las competencias y objetivos de la Seguridad Social había sido sembrada para el futuro. Este es precisamente el sentido de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que dispuso la creación de una Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude (ONLF) como órgano de la ITSS encargado del impulso y coordinación de las medidas de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social. Pero no adelantemos acontecimientos.

3. EL MODELO ESPAÑOL DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Como avanzábamos en la introducción, la actual configuración de la ITSS es tributaria de esta evolución histórica y responde a las características de lo que se ha dado en llamar "modelo generalista", hasta el punto de erigirse en su máximo exponente en el panorama internacional comparado. En efecto, los sistemas nacionales de inspección suelen clasificarse en dos grandes grupos atendiendo a la mayor o menor amplitud de sus cometidos funcionales: las inspecciones generalistas y las inspecciones especialistas o especializadas. Las primeras, entre las que se encuentran las de países como Francia, Portugal, Finlandia, Italia y la mayor parte de América Latina, asumen competencias no sólo en materia de control de las condiciones laborales (salario, jornada, etc.), sino también de la normativa de seguridad y salud en el trabajo; las segundas, en cambio, circunscriben su actividad al ámbito de la seguridad y salud laboral, pudiendo destacar a título ejemplificativo los casos de Reino Unido, Irlanda, Dinamarca, Suecia o Bélgica. Algunos

[7] Vid., con mayor amplitud, LÓPEZ PARADA, R. A., op. cit., p. 216.

autores han ampliado esta tipología incorporando otros criterios de clasificación[8], pero la distinción que hemos trazado parece suficiente a los efectos que aquí se pretenden.

Desde luego, se trata de una clasificación más teórica que real, puesto que en la práctica encontramos sistemas híbridos o mixtos que no encajan en estas categorías típicas. No obstante, es preciso subrayar que el Convenio 81 de la OIT, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio, ratificado por España el 14 de enero de 1960, avala el modelo generalista en su artículo 3.1, que atribuye a los sistemas nacionales de inspección la misión de *"velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines"*[9]. Y es que, a juicio de la OIT, "un desfile de especialistas en una misma fábrica" podría provocar serios problemas de coordinación, por lo que se considera que la mejor solución es "recurrir a inspectores con conocimientos generales muy amplios y, si hubiese lugar, apelar a personal especializado"[10].

De hecho, en los últimos años se están apreciando cambios en algunos países escandinavos que hasta hace bien poco contaban con inspecciones especializadas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y que han comenzado a atribuirles competencias también en algunos aspectos de las condiciones laborales, como las relativas al tiempo de trabajo, a partir de la circunstancia de que la normativa comunitaria en materia de seguridad y salud se ha ido paulatinamente ocupando de este asunto, tras constatar que determinadas modalidades de organización del trabajo como la duración de la jornada, el trabajo a turnos, el trabajo nocturno, la retribución por rendimiento y más recientemente el teletrabajo, tienen incidencia en los riesgos de naturaleza psicosocial[11]. Ejemplo claro de ello es la Directiva 2003/88/CE, de 4 de noviembre, que tiene por objeto establecer las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo, y que dio lugar a la aprobación en España del Real Decreto-Ley 8/2019, de 8 de marzo, que tipificó la obligación legal del registro de jornada en las empresas.

Por otra parte, y no es en absoluto una cuestión menor, las diversas inspecciones europeas se enfrentan a los desafíos que plantea la creciente globalización de las relaciones laborales, y muy especialmente a la necesidad de efectuar controles transfronterizos debido a los desplazamientos de trabajadores efectuados en el marco de prestaciones de servicios. Recordemos que, para abordar este asunto, las instituciones europeas aprobaron el Reglamento (UE) 2019/1149, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por el que se crea la Autoridad Laboral Europea, cuyos objetivos y funciones, orientados a garantizar una movilidad laboral equitativa en el ámbito de la Unión Europea, se proyectan sobre las condiciones laborales existentes en los Estados miembros, el trabajo no declarado y la coordinación de los distintos sistemas de Seguridad Social. Y es precisamente esta circunstancia la que permite a las inspecciones de matriz generalista, y particularmente a aquellas que atesoran competencias en materia de Seguridad Social, afrontar con mayores posibilidades de eficacia esos retos a los que acabo de hacer referencia.

Sin que, por lo demás, puedan olvidarse las formas atípicas de empleo que a lo largo de estos años han surgido en el campo de las plataformas digitales, donde proliferan prestaciones encubiertas bajo la forma de falsos autónomos, limitando el acceso a los derechos laborales por parte de los

[8] Vid., por ejemplo, VON RICHTHOFEN W. *La Inspección de Trabajo. Guía de la profesión.* Madrid, MTAS, 2003; pp. 73 y ss.

[9] En similares términos se expresa el artículo 6.1.a) del Convenio 129 de la OIT, de 25 de junio de 1969, sobre Inspección de Trabajo en la Agricultura, ratificado por España el 11 de marzo de 1971.

[10] OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La Inspección del Trabajo: misión, métodos.* Ginebra, OIT, 1973; pp. 8 y ss.

[11] Sobre las limitaciones de las inspecciones especializadas para intervenir en este campo, vid. VEGA RUIZ, M. L. *Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Tendencias y retos: un enfoque comparado.* Ginebra, OIT, 2013; pp. 124-125.

trabajadores. Pues bien, es evidente que las inspecciones especializadas en seguridad y salud en el trabajo carecen de competencias para determinar la existencia o no de relación laboral en este tipo de casos, y, por tanto, se encuentran en la imposibilidad de ejercer sus facultades en materia preventiva o en relación con las condiciones de trabajo sometidas a su fiscalización (jornada, descansos, salarios, etc.). Así se puso de manifiesto por diversas inspecciones del norte de Europa en la 77ª reunión del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea (SLIC en su acrónimo inglés, Senior Labour Inspectors Committee), que tuvo lugar en Helsinki en octubre de 2019.

Sea como fuere, lo cierto es que la inspección española se enmarca nítidamente en el modelo generalista y constituye, tal vez, su ejemplo más emblemático[12]. Y lo es, entre otros aspectos, porque se atribuyen a la misma competencias de control del cumplimiento de la normativa de Seguridad Social, además de las relativas a las condiciones de trabajo y a la seguridad y salud laboral. En definitiva, un sistema que, debido a la amplitud de sus competencias y cometidos, no encuentra comparación en otros países de la Unión Europea, aunque presente similitudes con algunas inspecciones, particularmente con la italiana. Como ha afirmado algún autor, "el modelo español de Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituye el paradigma de modelo global, organizándose sus actuaciones con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema. Este modelo no solamente difiere radicalmente de los sistemas de Inspección propios de los países nórdicos y de inspiración anglosajona, sino que su esquema competencial resulta más amplio y completo que el del resto de los países latinos del sur de Europa"[13].

Como sabemos, los orígenes del modelo generalista en España se remontan a la Ley de 15 de diciembre de 1939, por la que se crea el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo, que integró en un cuerpo único las diversas inspecciones existentes y le encomendó funciones de control de *"las disposiciones legales reguladoras del trabajo"* y de *"las Leyes de Previsión Social"*. No obstante, es la Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo, la que se puede considerar verdaderamente como el punto de partida de la actual ITSS, no sólo por la unificación de los cuerpos de inspectores antes existentes, sino porque se concentra en dicha institución una amplia gama de competencias dispersas con anterioridad. En concreto, el artículo 1.1 atribuía a la Inspección de Trabajo la fiscalización del cumplimiento *"del ordenamiento jurídico-laboral, de Seguridad Social, de Migración y de Empleo"*, y el artículo 3º establecía sus principales cometidos en materia de ordenación del trabajo y vigilancia de las normas laborales, Seguridad Social, migraciones y empleo y asistencia técnica a empresarios y trabajadores, sin olvidar sus funciones de mediación en conflictos laborales de carácter colectivo.

Tal catálogo de competencias no sólo se mantuvo inalterado en las sucesivas leyes ordenadoras de la Inspección de Trabajo, como la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, en la que la institución pasa a denominarse Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y la vigente Ley 23/2015, de 21 de julio, sino que ha seguido incrementándose prácticamente hasta nuestros días. Paralelamente, las específicas normas legales en materia de Seguridad Social han venido atribuyendo a la ITSS la competencia para desarrollar las funciones de inspección de la Seguridad Social, remitiéndose a su normativa ordenadora en cuanto a las funciones concretas que tal competencia implicaba. En la actualidad, dicha atribución se encuentra recogida en el artículo 133.1 LGSS, donde se establece con claridad meridiana que *"la inspección en materia de Seguridad Social se ejercerá a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"*. Enseguida volveremos sobre esta cuestión.

[12] La doctrina científica es unánime a este respecto: vid., entre otros, VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I. *La Inspección de Trabajo en España: antecedentes y desarrollo histórico. Derecho Internacional y comparado*. En: AA. VV. (Coord.: VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I.) *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Pamplona, Aranzadi, 1999; p. 37; y DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M. *La actuación de la Inspección de Trabajo.* Valladolid, Lex Nova, 2013; p. 80.

[13] ARAGÓN BOMBÍN, R. *Los retos de la inspección española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario*. En: AA. VV. *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, MTAS, 2006; pp. 31-32.

Por ahora, baste decir que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º LOITSS, nuestro sistema de inspección se ha construido conforme a los principios esenciales del modelo generalista, que son el de concepción única e integral del mismo y el de unidad de función y de actuación inspectora en todas las materias del orden social. Ello no es incompatible con la creciente especialización de la actividad inspectora en determinadas áreas que han adquirido una gran complejidad, como ocurre con la Seguridad Social o la prevención de riesgos laborales, y que por lo tanto exigen una especialización considerable desde el punto de vista técnico y operativo. La LOITSS es representativa del equilibrio que necesariamente ha de existir entre la perspectiva generalista y las necesidades de especialización funcional, al afirmar que ésta última *"será compatible con los principios de unidad de función y de actuación inspectora"* y que, en consecuencia, los inspectores de Trabajo y Seguridad Social podrán realizar *"cuantas actuaciones de investigación y adoptar cuantas medidas consideren oportunas, respecto de la totalidad de las materias del orden social a que extienden sus competencias"* (artículo 15.2 LOITSS).

Este delicado equilibrio hace que la ITSS sea justamente valorada por parte de empresarios y trabajadores, en tanto que un solo funcionario puede actuar en relación con todas las materias vinculadas a las obligaciones laborales y de Seguridad Social de las empresas, y otorga el mayor nivel de protección a los derechos de los trabajadores. Pero no sólo eso. Como hemos visto, el modelo de inspección generalista es el que mejor puede servir al objetivo de garantizar una mayor eficacia de la actuación inspectora frente a las nuevas formas de trabajo en la era digital, así como la equiparación de trato de los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional. Estas son precisamente las razones por las que, en la actualidad, la inspección española es vista con interés y como referencia por otros Estados miembros de la Unión Europea, que perciben las limitaciones de una excesiva especialización para afrontar la conexión estructural entre el contrato de trabajo y la Seguridad Social en el plano de la comprobación inspectora.

4. LA INSPECCIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Como acabamos de ver, la característica esencial de nuestro modelo de inspección es la amplitud de su ámbito competencial, que no se limita a la fiscalización de las condiciones de trabajo y de seguridad y salud laboral, sino que se extiende a la materia de Seguridad Social, lo que le confiere una capacidad de intervención que no tiene parangón en los sistemas de inspección europeos. Ahora bien, para comprender el alcance de esta afirmación debemos reflexionar, siquiera sea brevemente, sobre el contenido de la función inspectora en el ámbito de la Seguridad Social, que se orienta tanto a la protección de los trabajadores como al sostenimiento de los recursos públicos. Por supuesto, un estudio minucioso de este asunto exigiría un trabajo de mayores dimensiones que el presente y, además, existe una amplia bibliografía sobre el mismo a la que nos remitimos[14]. Aquí nos limitaremos a trazar una visión panorámica de los principales aspectos que integran esa función inspectora, incluyendo una breve referencia a las distintas medidas que pueden adoptarse como consecuencia de la misma.

4.1. COMPETENCIAS RESERVADAS A LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Desde el punto de vista jurídico, la reserva de la función inspectora en materia de Seguridad Social a la ITSS se realiza en el artículo 133.1 LGSS, anteriormente citado, y en el artículo 12.1

[14] Vid., entre otros, MALDONADO MOLINA, J. *La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social*. En: AA. VV. (Dir.: GARCÍA MURCIA, J.) *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional.* Pamplona, Aranzadi, 2016; pp. 293 y ss.; GIMÉNEZ, A. *La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social.* En: AA. VV. (Coord.: ESPUNY I TOMÁS, M. J. y PAZ TORRES, O.) *La inspección de trabajo: 1906-2006.* Valencia, Tirant lo Blanch, 2008; pp. 113 y ss.; LAÍN DOMÍNGUEZ, A. *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social.* En: AA. VV. (Coord.: VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I.) *La Inspección de Trabajo...*, pp. 201 y ss.; y MINONDO SANZ, J. *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Madrid, MTAS, 2000; pp. 377 y ss.

LOITSS, que encomienda a este organismo la *"vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y del contenido de los acuerdos y convenios colectivos"* en el ámbito de la Seguridad Social. Lo primero que debemos remarcar es que esta función implica, ante todo, una labor de vigilancia y control de las disposiciones vigentes, fundamentalmente de rango legal y reglamentario, habida cuenta de que el papel reservado en este caso a la negociación colectiva resulta ciertamente exiguo. Recordemos, en este sentido y entre otras muchas, la importante Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1989, en la que se afirma que el ordenamiento de la Seguridad Social "es un ordenamiento completo y cerrado en sí mismo", y por tanto indisponible para la autonomía colectiva, que sólo puede entrar en la regulación de aspectos puntuales como las mejoras voluntarias, pero no en el ámbito de lo mínimo y obligatorio[15].

Además de su labor fiscalizadora, sin duda la más relevante de cuantas se atribuyen a la ITSS, ésta también desarrolla una importante función de asistencia técnica a entidades y organismos de la Seguridad Social, que aparece recogida en los artículos 133.2.c) LGSS y 12.2 LOITS, y que se traduce en diferentes propuestas e informes dirigidos a diversos organismos para el ejercicio de las potestades que tienen encomendadas. Con carácter meramente ejemplificativo pueden mencionarse los informes-propuesta dirigidos a la TGSS para promover de oficio la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores (artículo 22.7 LOITSS), o las solicitudes al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) para instar la suspensión o cese en la percepción de prestaciones sociales, cuando se constate su obtención o disfrute en incumplimiento de la normativa que las regula (artículo 22.8 LOITSS). En estos casos y en otros similares, la ITSS actúa como nexo con la realidad social, informando a los organismos competentes de los hechos que se consideran relevantes para la resolución de los procedimientos administrativos[16].

Ahora bien, aunque la función de vigilancia y control del cumplimiento de las normas no es la única que realiza la ITSS en el ámbito de la Seguridad Social, es sin duda la más importante en términos cualitativos y cuantitativos, pues, como vamos a ver a continuación, se encuentra referida a un conjunto normativo extenso y de gran complejidad. Siguiendo la sistemática del artículo 12.1.c) LOITSS, podemos convenir que la actividad fiscalizadora de la ITSS se proyecta sobre tres ámbitos fundamentales:

a) Afiliación, cotización y recaudación: el apartado primero del artículo 12.1.c) LOITSS encomienda a la Inspección la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas *"en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, cotización y recaudación de cuotas del Sistema de la Seguridad Social"*. Cuando actúa en este ámbito, la ITSS se relaciona fundamentalmente con la TGSS y, en menor medida, con el Instituto Social de la Marina (ISM).

b) Prestaciones sociales: de acuerdo con el apartado segundo del precepto comentado, la labor de vigilancia de la ITSS se extiende a las normas *"sobre obtención y disfrute de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social, incluidas las prestaciones por desempleo y la prestación por cese de actividad, así como de los sistemas de mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social, además de cualesquiera modalidades de sistemas complementarios voluntarios establecidos por convenio colectivo"*. En este caso, los interlocutores

[15] Es precisamente esta circunstancia la que determina la escasa relevancia que en esta materia tienen las funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la ITSS, pues, como indica el artículo 27.1 LGSS, *"no se podrá transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Seguridad Social ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado"*.

[16] Un examen detallado de esta función de asistencia técnica puede consultarse en DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M., op. cit., pp. 109 y ss.

fundamentales de la ITSS son el INSS, el ISM y el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE).

c) Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: el apartado tercero del artículo 12.1.c) somete al control de la ITSS las normas *"sobre Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social y sobre otras formas de colaboración en la gestión de la Seguridad Social"*, y le encomienda *"la inspección de la gestión y funcionamiento de las entidades y empresas que colaboran en la misma o en la gestión de otras prestaciones o ayudas de protección social"*. En esta materia, la ITSS se relaciona especialmente con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, a la que corresponde la dirección y tutela de la gestión de estas entidades.

Como puede observarse, el conjunto de normas cuya vigilancia se encomienda a la ITSS es considerablemente amplio, lo que explica su catalogación legal como "inspección de la Seguridad Social" [artículo 5.2.d) LGSS] y la rúbrica que hemos escogido como embocadura de este epígrafe. A ello hay que añadir que la actuación de la ITSS abarca todos los regímenes que integran el sistema de Seguridad Social, incluyendo el Régimen Especial de los Trabajadores Autónomos y exceptuando solamente los regímenes funcionariales que se basan en la existencia de una relación estatutaria o administrativa. No otra cosa se desprende del artículo 133.5 LGSS, donde se establece que *"lo dispuesto en la presente ley en materia de inspección no será de aplicación a los Regímenes Especiales de Funcionarios Civiles del Estado, Fuerzas Armadas y Funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, en tanto no se disponga otra cosa por el Gobierno"*.

4.2. ACTUACIONES INSPECTORAS EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

En definitiva, la principal función de la ITSS en este ámbito es la de vigilar y exigir el cumplimiento de la normativa reguladora del Sistema de Seguridad Social, con el alcance que se especifica en el artículo 12.1 LOITSS y sin otra excepción que la prevista en el artículo 133.5 LGSS. Ahora bien, si se trata de ofrecer una visión panorámica de esta materia es necesario aludir, aunque sea brevemente, a las medidas que pueden adoptarse en el ejercicio de esta función inspectora y a la concreta estructura administrativa que, en el seno de la ITSS, tiene atribuidos la coordinación e impulso de las mismas en el plano operativo. Nos estamos refiriendo, por supuesto, a la ONLF, creada por la disposición adicional segunda de la LOITSS y actualmente regulada en los artículos 15 y siguientes del Real Decreto 192/2018, de 6 de abril, por el que se aprueban los estatutos del Organismo Autónomo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Veamos ambas cuestiones.

La ONLF fue instituida en el seno de la ITSS para afrontar el fenómeno del fraude de un modo global, considerando no sólo la salvaguarda de los intereses y recursos públicos, señaladamente los de la Seguridad Social, sino también la protección de los trabajadores, a menudo expuestos a situaciones de explotación laboral en las que se niegan los más elementales derechos sociales. De hecho, la conexión estructural entre las obligaciones salariales y las de cotización a la Seguridad Social determina que la mayoría de las infracciones administrativas que se producen en este ámbito confluyan con la vulneración de importantes derechos laborales, lo que sin duda exige un planteamiento unitario en la persecución del fraude sociolaboral. Partiendo de esta base, y en línea con el principio de especialización funcional al que anteriormente nos referíamos, la ONLF tiene, entre otras funciones, la de elaborar los programas y planes generales de actuación de la ITSS en materia de lucha contra el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social, así como el impulso y coordinación de tales programas entre los órganos centrales y territoriales de inspección (artículo 16 RD 192/2018).

En lo que respecta a las medidas derivadas de la actividad inspectora, la primera y principal es, sin duda, la potestad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador por la comisión de infracciones en materia de Seguridad Social, que el artículo 1.2 de la Ley sobre Infracciones y

Sanciones en el Orden Social (LISOS) atribuye en exclusiva a la ITSS. Este principio general cede en el caso de las infracciones leves y graves cometidas por los solicitantes o beneficiarios de prestaciones sociales, en las que el procedimiento sancionador puede iniciarse de oficio por la correspondiente entidad gestora o por comunicación de la ITSS (artículos 52.2 LISOS y 37.bis RD 928/1998). Pero hay que advertir que se trata de supuestos excepcionales relacionados con la gestión de las prestaciones y en los que los sujetos responsables siempre son solicitantes o beneficiarios de las mismas. La regla general es la atribución a la ITSS de la potestad para iniciar el procedimiento sancionador, lo que resulta decisivo a la hora de delimitar el radio de acción de la ITSS en el ámbito de la Seguridad Social: cualquier conducta o situación que pueda ser constitutiva de infracciones en esta materia requiere y hace necesaria la intervención de la ITSS para exigir las responsabilidades pertinentes.

En segundo lugar, la ITSS realiza una amplia gama de actuaciones recaudatorias en el ámbito de la Seguridad Social, entre las que pueden destacarse la extensión de actas de liquidación y la emisión de requerimientos de pago en los supuestos del artículo 34.1 LGSS. En general, cabe afirmar que se reserva a la ITSS el control de aquellas situaciones de fraude que requieren una labor de investigación para la determinación de los hechos causantes de la deuda, en la medida en que éstos no han sido comunicados por el sujeto responsable y, por tanto, resultan desconocidos para la Administración. Por el contrario, se atribuye a la TGSS la liquidación de aquellas deudas cuya determinación no precisa la intervención de la ITSS, pudiendo hacerse efectivo su pago a partir de los datos obrantes en poder de la Administración[17]. Es verdad que entre ambos supuestos existe una zona gris que a veces ha provocado fricciones y rivalidades, pero éstas pueden resolverse con medidas de coordinación adecuadas y atendiendo a la posible existencia de infracciones administrativas como criterio delimitador de la esfera de actuación de la ITSS.

En tercer lugar, junto a las actuaciones sancionadoras y recaudatorias a las que se acaba de hacer referencia, la ITSS puede promover procedimientos de oficio para la inscripción de empresas, afiliación y altas y bajas de trabajadores, así como para el encuadramiento de empresas y trabajadores en el régimen de la Seguridad Social adecuado (artículo 22.7 LOITSS). Los denominados actos de encuadramiento, regulados en el Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, constituyen una actividad muy importante de la ITSS en el ámbito de la Seguridad Social, puesto que permiten regularizar de una forma ágil y eficaz situaciones de fraude que de otro modo se perpetuarían en la realidad social. Piénsese, por ejemplo, en la situación de incapacidad temporal iniciada durante un período de prestación de servicios en el que el trabajador no se encuentra de alta en la Seguridad Social. Si fuera necesario un pronunciamiento judicial para generar la obligación de cotizar o adquirir el derecho a las prestaciones, los períodos de descuadre entre la situación de hecho y la situación jurídica serían mucho mayores, dificultando enormemente la gestión de las vicisitudes que pudieran ocurrir durante los mismos.

Por último, esta aproximación panorámica y casi impresionista a lo que hemos denominado "inspección de la Seguridad Social" pecaría de incompleta si no hiciésemos referencia a dos importantes funciones que, a pesar de incardinarse en el ámbito de la Seguridad Social, guardan una estrecha relación con la prevención de riesgos derivados del trabajo. La primera, recogida en el artículo 22.9 LOITSS, consiste en la posibilidad de instar del organismo 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 y salud laboral"*. La segunda, contemplada en el apartado siguiente del mismo precepto, se refiere a la facultad de *"proponer recargos o reducciones en las primas de aseguramiento de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales"*, teniendo en cuenta el comportamiento de las empresas en la prevención de riesgos laborales (artículo 22.10 LISOS). Ambas son medidas de Seguridad Social que, sin embargo,

[17] LAÍN DOMÍNGUEZ, A. *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones...*, op. cit., pp. 202-206.

derivan de una intervención en materia preventiva, evidenciando una vez más las ventajas del modelo generalista en términos de eficacia y transversalidad de la actuación inspectora.

5. PERFECCIONAMIENTO Y DESARROLLO DEL MODELO

La relación entre la Inspección de Trabajo y la Seguridad Social, sus entidades gestoras y servicios comunes, ha sido un factor determinante en la evolución institucional de la ITSS. Sin menospreciar otros procesos igualmente trascendentes, como la adaptación a las estructuras del Estado autonómico, lo cierto es que, en términos históricos, la relación con la Seguridad Social ha sido el principal estímulo para el fortalecimiento de la ITSS mediante la ampliación progresiva de sus competencias y la implantación de un cierto grado de especialización compatible con la concepción generalista. La creación de la ONLF se inscribe en este marco, constituyendo un instrumento clave en el plano operativo para desarrollar estrategias de lucha contra el fraude a la Seguridad Social. Se trata, como decíamos en la introducción, de un modelo estable y avalado por la práctica, cuyos principales lineamientos se establecieron en la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, abriendo la puerta a un largo período de estabilidad que culmina con la LOITSS actualmente vigente, en lo esencial tributaria del esquema diseñado en la década de los noventa.

En este contexto, los retos a los que hoy se enfrenta la ITSS tienen que ver con el perfeccionamiento y desarrollo de este modelo institucional, y se orientan hacia la definición de una política de inspección en el ámbito de la Seguridad Social que permita dar respuesta a la demanda de actividad inspectora que se produce en nuestros días. En los párrafos siguientes trataré de exponer resumidamente algunas líneas de acción que, en mi opinión, pueden contribuir a dicho objetivo a partir de una mejor coordinación y una más estrecha cooperación entre la Seguridad Social y la ITSS. La primera de estas líneas se refiere al acceso a los datos de la Seguridad Social por parte de la ITSS, condición indispensable para una verdadera política de control del fraude; la segunda requiere la adopción de medidas adecuadas de coordinación que posibiliten el análisis conjunto de las estrategias de lucha contra el fraude y de los planes de actuación en este ámbito; la tercera línea se refiere al desarrollo de actuaciones automatizadas por parte de la ITSS para combatir ciertos incumplimientos que, además de ocasionar un perjuicio a los trabajadores, provocan una grave alteración en los procesos de gestión de la Seguridad Social.

En efecto, el acceso a los datos que obran en poder de la Administración se ha convertido en condición de posibilidad para la investigación de posibles incumplimientos de las obligaciones que incumben a los administrados en el ámbito social en general, y en el de la Seguridad Social en particular. Las entidades y organismos que integran el sistema de Seguridad Social fueron pioneras en la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, automatizando tempranamente la gestión de las prestaciones, la inscripción de las empresas y el registro de la vida laboral de los trabajadores. Esta revolución tecnológica, y especialmente la posibilidad de almacenar y tratar los datos obtenidos por la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, han supuesto un salto cualitativo en la capacidad de detectar infracciones administrativas y perfilar actuaciones comprobatorias mediante el análisis de datos, mejorando la eficacia de la labor inspectora al dirigirla hacia aquellos supuestos que presentan mayores índices de incumplimiento.

Sin embargo, a pesar de ello, el acceso directo y completo a estas bases de datos por parte de la ITSS siempre ha sido una cuestión controvertida que, en puridad, no se ha resuelto hasta la reciente modificación del artículo 77.1 LGGS operada por el Real Decreto-ley 2/2021, de 26 de enero. Esta reforma legislativa, que no debería pasar desapercibida, consagra en una norma con rango de ley el acceso directo de la ITSS a *"los datos, informes y antecedentes obtenidos por la Administración de la Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones, que resulten necesarios para la preparación y ejercicio de sus funciones de inspección"*. Hasta ahora, la cesión de los datos a la ITSS estaba prevista de forma genérica en el artículo 16.3 LOITSS, y se desarrollaba y formalizaba a través de diversos convenios de colaboración entre la ITSS y las entidades y

organismos de la Seguridad Social, sin apenas garantías de estabilidad y seguridad jurídica. Sin duda, la reforma del artículo 77 LGSS ha supuesto un importante paso adelante, al regular legalmente y de forma tan detallada el acceso a la información de la Seguridad Social, integrando el análisis y tratamiento de la misma en la dirección estratégica de la ITSS.

Ahora bien, además de garantizar la infraestructura indispensable para el desarrollo de la función inspectora, la definición de una auténtica política de inspección en materia de Seguridad Social requiere el despliegue de mecanismos de coordinación adecuados para asegurar la máxima coherencia, sinergia y unidad de acción en el ámbito de la lucha contra el fraude. No hay que olvidar que tanto la LOITSS como la LGSS atribuyen a la ITSS funciones de vigilancia y control en materias cuyo desarrollo normativo y gestión ordinaria corresponden al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Esta es la razón por la que el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, y posteriormente el Real Decreto 787/2020, de 1 de septiembre, establecieron la necesidad de adoptar medidas de coordinación para garantizar el funcionamiento cohesionado de la ITSS respecto de las actuaciones inspectoras de la competencia de la Administración General del Estado, destacando la creación de un órgano de coordinación con participación paritaria de los Ministerios de Trabajo y Economía Social e Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

Pues bien, en el momento de escribir estas líneas se encuentra en tramitación una Orden conjunta de ambos Ministerios con la que se procederá a la creación de una comisión interministerial para garantizar la necesaria coordinación institucional, sobre la base de la concepción única e integral de la ITSS y la doble dependencia, orgánica y funcional, de sus funcionarios. La existencia de este órgano, que no tiene poder decisorio ni puede sustituir a los órganos rectores de la ITSS, permitirá, entre otras cosas, efectuar un análisis conjunto de los planes y programas de lucha contra el fraude, así como someter a consulta las propuestas normativas y criterios técnicos que tengan incidencia en la función inspectora en materia de Seguridad Social. Se pretende que su funcionamiento sea ágil y flexible, y está prevista la creación de grupos de trabajo externos para la realización de estudios o la formulación de propuestas que contribuyan a mejorar las actuaciones de la ITSS en el ámbito de la Seguridad Social.

Los primeros resultados de esta coordinación y cooperación reforzadas se orientan, como hemos dicho, al desarrollo de actuaciones administrativas automatizadas para atender los nuevos requerimientos de actividad inspectora que surgen de la evolución de la tecnología. La automatización de los procesos de gestión por parte de la Seguridad Social ha incrementado la importancia de determinados elementos formales, como el cumplimiento de los plazos administrativos o la fiabilidad de la información facilitada por las empresas, cuya inobservancia perjudica a los trabajadores y provoca una alteración, a veces muy acusada, en la gestión de los procedimientos administrativos. En general, se trata de incumplimientos que pueden detectarse masivamente y de forma objetiva a partir de los datos obrantes en las bases que maneja la ITSS, pudiendo mencionarse a título ejemplificativo las altas y bajas de trabajadores comunicadas fuera de plazo o la comunicación extemporánea de las jornadas reales en el Sistema Especial Agrario. Como es fácil suponer, la constatación de este tipo de situaciones no requiere una labor de investigación por parte de la ITSS, pero sí una rápida respuesta que sólo puede producirse de forma automatizada.

En realidad, la actuación administrativa automatizada está cada vez más implantada en nuestro país gracias al desarrollo de las tecnologías de la información y a su creciente explotación por parte de las Administraciones Públicas. En la actualidad, esta materia se encuentra regulada en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que afirma que *"se entiende por actuación administrativa automatizada, cualquier acto o actuación realizada íntegramente a través de medios electrónicos por una Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo y en la que no haya intervenido de forma directa un empleado público"*. Hay que advertir, sin embargo, que los procesos de automatización de la actividad administrativa se remontan atrás en el tiempo, existiendo importantes precedentes en diversos

ámbitos, como la Seguridad Social (artículo 130 LGSS), la Administración Tributaria (artículo 96 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria) o la Administración de Justicia (Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia).

En el caso de la ITSS, es necesario modificar el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, para adaptar el procedimiento sancionador al desarrollo de actuaciones automatizadas, lo que precisamente constituye el objeto de un proyecto que, en el momento de cerrar estas páginas, se encuentra en avanzada fase de tramitación. Se trata, en definitiva, de abrir la puerta a que, en casos como los anteriormente expuestos, dicho procedimiento pueda iniciarse mediante la extensión de acta de infracción a partir de comprobaciones automatizadas que permiten determinar, con plena objetividad y certeza, la existencia de un incumplimiento en materia de Seguridad Social. Por supuesto, este instrumento no puede limitar o restringir los derechos de los administrados, que tendrán los mismos cauces de impugnación y alegaciones que en los supuestos de actuación ordinaria de la ITSS. Ahora bien, una vez garantizados estos derechos, el objetivo no puede ser otro que la mejora de la eficiencia administrativa y la eficacia en la actuación inspectora, a la par que se incrementa el efecto disuasorio de las sanciones.

6. CONCLUSIONES

La impronta de la Seguridad Social en la evolución histórica de la Inspección de Trabajo es profunda y trascendente. Se trata, como hemos visto, de una evolución dialéctica en la que los recurrentes intentos de crear servicios de inspección separados en materia de Seguridad Social desembocan invariablemente en la reunificación de la ITSS, pero sin que ello suponga un regreso a la situación anterior, sino más bien una nueva síntesis en la dirección de unificar el marco de supervisión de toda la normativa del orden social. Tal y como hemos expuesto, en la actualidad, no sólo las condiciones de trabajo y la seguridad y salud laboral, sino también la Seguridad Social en sentido amplio están sujetos a la labor fiscalizadora de la ITSS, que presenta los rasgos típicos del modelo generalista con mayor intensidad que cualquier otro sistema de inspección en Europa. Evidentemente, ello no ha impedido la especialización de los cometidos inspectores a medida que la realidad social iba creciendo en complejidad, pero sin abandonar la perspectiva generalista respaldada por la OIT como principio articulador de la ITSS.

En lo que respecta a la Seguridad Social, la competencia de la ITSS abarca un amplio abanico de materias, que incluyen la afiliación, cotización y recaudación, las prestaciones sociales y las Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como un conjunto igualmente extenso de actuaciones sancionadoras, recaudatorias y de encuadramiento. La amplitud de este esquema competencial justifica, como hemos visto, la calificación de "inspección de la Seguridad Social" que utilizamos en este trabajo y que recoge el artículo 5.2.d) LGSS. Ahora bien, la estabilidad alcanzada en la década de los noventa, que encuentra sustento en la vigente Ley ordenadora de la ITSS, no debería llevarnos al conformismo e impedir el perfeccionamiento del modelo. Desde luego, la definición de una política de inspección en materia de Seguridad Social exigirá la adopción de medidas adecuadas de coordinación y el desarrollo de actuaciones automatizadas por parte de la ITSS, pero también voluntad de diálogo y, si se me permite, una lúcida conciencia de la conexión estructural entre el Derecho del Trabajo y el ordenamiento de la Seguridad Social, entre el trabajo asalariado y su protección social.

La ITSS, hay que decirlo, se ha adaptado con rapidez a la división del Ministerio que hasta esta legislatura aglutinaba las competencias de Trabajo y Seguridad Social, evidenciando la solidez del modelo descrito en estas páginas. Un modelo caracterizado por la doble dependencia, funcional –en razón de la materia– y orgánica, del personal inspector que ha de garantizar el cumplimiento efectivo de la legislación laboral y de Seguridad Social, y por un sistema de cogobernanza que conlleva la participación de las comunidades autónomas y de la propia Seguridad Social en los órganos de gobierno de la ITSS, en tanto que titulares de las competencias materiales sobre las que

se proyecta la actividad inspectora. Un modelo, en definitiva, que ha demostrado reiteradamente su utilidad y que ahora se enriquece con la creación de nuevas herramientas de coordinación entre la ITSS y la Seguridad Social, a fin de garantizar la cohesión de las actuaciones inspectoras en esta materia.

Esta peculiar configuración jurídica constituye el mecanismo idóneo para hacer compatibles la necesaria unidad de la ITSS con la descentralización propia del Estado compuesto español, en la medida en que permite articular con eficacia la compleja distribución de competencias que resulta de nuestro ordenamiento constitucional (Constitución Española, Estatutos de Autonomía y jurisprudencia constitucional). Y, por supuesto, debería preservarse en caso de que, a partir de la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en las SSTC 124/1989, de 7 de julio, y 195/1996, de 28 de noviembre, reiterada por otras posteriores, en un futuro próximo se transfiriese a alguna comunidad autónoma la gestión del régimen económico de la Seguridad Social. Recordemos que, en relación con los actos instrumentales de la obligación de cotizar (inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas), ambas sentencias reconocen que "el control del cumplimiento de los correspondientes deberes sólo podía corresponder al Estado en tanto afectasen al cumplimiento de las obligaciones recaudatorias", lo que, a pesar de cierta falta de claridad, parece dar a entender una posición favorable a la reserva de la competencia inspectora a favor del Estado.

La alternativa contraria –la transferencia de los servicios de inspección en materia de Seguridad Social a las comunidades autónomas que, por otra parte, no podría ser completa a tenor de la jurisprudencia constitucional citada– llevaría a una fragmentación de la ITSS, con el consiguiente peligro para la unidad de mercado, como resultado de posibles diferencias de criterios en casos similares, y con el riesgo añadido de incurrir en ineficiencias o duplicidades inasumibles. En definitiva, sería un paso decisivo, y seguramente irreversible, hacia la ruptura de la concepción actual del sistema de ITSS, basada en los principios de descentralización funcional y gobernanza compartida. El modelo español de Inspección de Trabajo, apreciado por la sociedad y reconocido internacionalmente, sería sustituido por una constelación de sistemas de inspección territoriales, un escenario que se nos antoja poco adecuado para que la ITSS pueda cumplir sus funciones como garante de la igualdad de todos los españoles en cuanto al disfrute efectivo de sus derechos sociales y laborales.

7. BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR CESTERO, R. *La Inspección de Trabajo. 100 años al servicio de las políticas sociales.* Valladolid, Junta de Castilla y León, 2008.

ARAGÓN BOMBÍN, R. *Los retos de la inspección española de Trabajo y Seguridad Social ante su centenario*. En: AA. VV. *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, MTAS, 2006.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M. *La actuación de la Inspección de Trabajo.* Valladolid, Lex Nova, 2013.

GARCÍA MURCIA, J. "La Inspección de Trabajo en España: unos cuantos trazos sobre su evolución histórica". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2017, núm. 128.

GIMÉNEZ, A. *La actuación de la inspección de trabajo en materia de Seguridad Social.* En: AA. VV. (Coord.: ESPUNY I TOMÁS, M. J. y PAZ TORRES, O.) *La inspección de trabajo: 1906-2006.* Valencia, Tirant lo Blanch, 2008.

LAÍN DOMÍNGUEZ, A. *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social: actuaciones en materia de Seguridad Social.* En: AA. VV. (Coord.: VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I.) *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Pamplona, Aranzadi, 1999.

LÓPEZ PARADA, R. A. *...Y Seguridad Social*. En: AA. VV. *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, MTAS, 2006.

MALDONADO MOLINA, J. *La Inspección en el ámbito de la Seguridad Social*. En: AA. VV. (Dir.: GARCÍA MURCIA, J.) *La Inspección de Trabajo. Regulación española y perspectiva internacional.* Pamplona, Aranzadi, 2016.

MINONDO SANZ, J. *Fundamentos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Madrid, MTAS, 2000.

MONEREO PÉREZ, J. L. *El Instituto Nacional de Previsión: ubicación histórica, social y político-jurídica*. En: *Cien años de protección social en España.* Madrid, MTAS, 2007.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La Inspección del Trabajo: misión, métodos.* Ginebra, OIT, 1973.

VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I. *La Inspección de Trabajo en España: antecedentes y desarrollo histórico. Derecho Internacional y comparado*. En: AA. VV. (Coord.: VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I.) *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social.* Pamplona, Aranzadi, 1999.

VEGA RUIZ, M. L. *Los sistemas de Inspección de Trabajo en el mundo. Tendencias y retos: un enfoque comparado.* Ginebra, OIT, 2013.

VON RICHTHOFEN W. *La Inspección de Trabajo. Guía de la profesión.* Madrid, MTAS, 2003.