



ASUNTO: ACTIVIDADES

**OFICIO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
REMITIDO A LOS AYUNTAMIENTOS DE LA COMUNIDAD
AUTÓNOMA, REQUIRIENDO LA COLABORACIÓN DE
ESTOS EN EL CONTROL DE ACTIVIDADES ARTÍSTICAS Y
RECREATIVAS EN FIESTAS LOCALES**

437/09

EP

INFORME

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Mediante escrito de fecha 06.11.09, el Sr. Presidente de la Federación de Municipios y Provincias de Extremadura (FEMPEX), solicita informe manifestando lo siguiente:

"..Como ya conoces los Ayuntamientos de nuestra Comunidad Autónoma están recibiendo escritos del Ministerio de Trabajo e Inmigración informándoles de la programación para 2010 de un Plan de Intensificación de la Lucha contra la Economía Irregular. En dichos escritos, y en base al deber de colaboración que las Administraciones Públicas vienen obligadas a prestar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se requiere a los Ayuntamientos el cumplimiento de diferentes obligaciones en función de que sea el propio Ayuntamiento quien contrate directamente a los artistas o bien contrate con un organizador de espectáculos públicos todos o algunos de los eventos incluidos en el programa de fiestas. Además, se les requiere para que en el plazo de quince días presenten una serie de documentación referente a las fiestas y programación cultural en 2010. Ante los problemas que estos requerimientos puedan cuasar en nuestros municipios, y de conformidad con lo acordado por la Comisión Ejecutiva de la FEMPEX, por la presente te solicito que por los servicios jurídicos de esa institución se nos informe sobre la legalidad de dichos requerimientos. Te adjunto copia del escrito "



II. LEGISLACIÓN APLICABLE

- Constitución Española (CE)
- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL)
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 (Ratificada el 20-01-1988) (CEAL)
- Real Decreto 2568/86, de 28 de noviembre, que aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).
- Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 marzo, que aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (ET)
- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (LISOS)
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.(TRLGSS)

III. FONDO DEL ASUNTO

PRELIMINAR

Que el oficio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, remitido a los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, requiriendo la colaboración de éstos en el control de actividades artísticas y recreativas en fiestas locales y enmarcado aquel dentro del plan de Intensificación de la Lucha Contra la Economía Irregular, se ajusta a la legalidad, no se discute .

No obstante su legalidad, nada impide hacer una serie de consideraciones respecto del fondo y de la forma de dicho escrito, en cuanto adolece de la necesaria medida que exige la interpelación por una Administración Pública a otra, la Local, del deber de colaboración que se le demanda y que es predicable también respecto del resto de las Administraciones Públicas – Estatal y Autonómica -, para con el fin plausible que lo determina, a saber: *Intensificación de la Lucha Contra la Economía Irregular.*

PRIMERO.- De la función de la Inspección de Trabajo

a) Funciones de la Inspección



Respecto a cuales son las funciones y competencias de la Inspección de Trabajo, es el artículo 1.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en adelante LISOS, el que determina que se trata de un servicio público al que corresponden diversas funciones:

- Ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas de orden social
- Exigir las responsabilidades pertinentes.
- El asesoramiento y, en su caso, arbitraje, mediación y conciliación.

En cuanto a lo que sea esa primera función de la Inspección de Trabajo, podríamos subsumirla en la *potestad de vigilancia del cumplimiento de la normativa social*. Sin embargo, tal potestad no lleva necesaria y automáticamente implícito que el descubrimiento o detección de una actuación u omisión que esté tipificada como infracción deba ser sancionada. Consecuentemente con esta idea, se le otorga a la Administración la posibilidad de no imponer una sanción no obstante que pudieran darse los elementos tipificados en la normativa pese a que concurran hechos recogidos como sancionables, tomando en estos casos, como criterio de ponderación la razonabilidad o la conveniencia del caso. Es por tanto necesario un estudio previo de los hechos inspeccionados o investigados para adoptar la decisión más acorde con tal supuesto de hecho y que sea más próxima con la teleología de la norma.

En definitiva, una vez que la Inspección de Trabajo ha identificado la infracción, su actuación posterior puede seguir dos caminos diferentes:

- la advertencia y/o requerimiento para que se corrija la conducta antijurídica
- el inicio de un procedimiento sancionador y de liquidación de cuotas a la Seguridad Social o, sólo éste último.

Sin embargo no debemos olvidar que existe otra función atribuida a la Inspección de Trabajo, y consideramos que más importante si cabe que el resto, por cuanto con ella podrían evitarse las actuaciones antijurídicas, cual es la educativa, es decir, la de formación o asesoramiento, en este caso, a las demás Administraciones, sobre el ámbito de competencias y actuaciones de la Inspección. Así lo establece, como asistencias técnicas, el artículo. 3. 2.3.LISOS:

"Informar, asistir y colaborar con 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."

b) Concepto de advertencia y de requerimiento



Nos detendremos en primer lugar en determinar el significado lingüístico de ambas palabras. Así, acudiendo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, tenemos las siguientes acepciones o significados de las mismas:

ADVERTIR:

- Fijar en algo la atención, reparar, observar.
- Llamar la atención de alguien sobre algo, hacer notar u observar.
- Aconsejar, amonestar, enseñar, prevenir.
- Avisar con amenazas.

REQUERIR:

- Intimar, avisar o hacer saber algo con autoridad pública.
- Reconocer o examinar el estado en que se halla algo.
- Necesitar.
- Dicho de una persona: Solicitar, pretender, explicar su deseo o pasión amorosa.
- inducir, instigar.

No obstante observamos, matices diferentes entre la advertencia y el requerimiento y es que si bien es cierto que el Inspector llega en uno y otro caso a constatar la infracción, mediante el requerimiento la actuación del Inspector está encaminada a que el responsable de la actuación tienda a corregir la misma adecuándola a lo preceptuado por la norma en un plazo fijado. En cambio, la advertencia, implica un *aviso* de que por la Inspección se ha llevado acabo la comprobación de una irregularidad, pero *se advierte* en lugar de proponer la sanción, ya sea de palabra o mediante diligencia escrita en el Libro de Visitas de la empresa, que la conducta se ha comprobado y no debe volverse a repetir, so pena de su corrección, vía sanción.

c) *Del carácter del Oficio remitido a las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*

Por los términos en que se redacta y se conmina a su cumplimiento, se configura formalmente como requerimiento, sin embargo, no se corresponde su contenido con los exigidos por el art. 7.2 LISOS que invoca: *Los inspectores de Trabajo y Seguridad Social, finalizada la actividad comprobatoria inspectora, podrán adoptar las siguientes medidas:*



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

A salvo aquellas Entidades Locales o Administraciones, respecto de las que la Inspección de Trabajo hubiera dado por "... finalizada la actividad comprobatoria inspectora...." y en cuanto aquellas se consideraran por la actividad inspectora "... sujeto responsable.." se les requiriera en cuanto tales, la adopción de las medidas correspondientes. Sin embargo, tal requerimiento se ha efectuado "*urbi et orbe*" por la Inspección de Trabajo, interesando la remisión general de documentación y datos a todas las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, invocando el deber de colaboración entre Administraciones pero advirtiendo también de las consecuencias de no atender dicho deber de colaboración, vía requerimiento.

Amén de lo anterior, se invoca igualmente el cumplimiento al apartado 4 del art. 8 de la norma de referencia (Ley 42/97), respecto de las funciones de los Subinspectores de Trabajo, desconociéndose por la misma su alcance al venir exigido su cumplimiento por un funcionario de la Inspección de Trabajo y no de la Subinspección.

Por lo anterior y en cuanto lo que precede tiene su fundamenta inmediato en el deber de colaboración entre Administraciones para con la Inspección de Trabajo (art. 9 LISOS), pasamos a su consideración,

SEGUNDO.-Del deber de colaboración

En sentido amplio, la colaboración supone la suma de individuos que se unen para llegar a un fin, de manera que en un trabajo colaborativo cada uno de los participantes se reparten la tarea y trabajan por separado, para luego juntar sus trabajos y formar uno solo.

Por tanto, la colaboración en cuanto deber, viene establecido a los fines a que el presente se contrae en el art. 9.1 y 3 LISOS :

1. Las Administraciones públicas y cuantas personas ejerzan funciones públicas vienen obligadas a prestar colaboración a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuando les sea solicitada como necesaria para el ejercicio de la función inspectora y a facilitarle la información de que dispongan.(....)

3. Las obligaciones de auxilio y colaboración establecidas en los números anteriores sólo tendrán las limitaciones 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.(....)

Pero este deber de colaboración no es sino reflejo del mismo deber consagrado en las normas procedimentales administrativas, y englobadas en el ámbito de las relaciones interadministrativas, así en la Ley 30/92 (LRJPAC):

Artículo 4. Principios de las relaciones entre las Administraciones Públicas.

1. Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- a. Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.*
- b. Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.*
- c. Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.*
- d. Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.*

2. A efectos de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado anterior, las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias.

3. La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración solicitante.

Y también en el ordenamiento local, por su Ley reguladora se contempla este deber en el art. 55 LRBRL por la remisión que a ésta hace el art. 9 LRJPAC:

Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativas, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, de un lado, y las Entidades locales, de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:



- a. *Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.*
- b. *Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión este encomendada a las otras Administraciones.*
- c. *Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.*
- d. *Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas. (art. 55 LRBRL)*

"Las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en el presente Título.(art. 9 LRJPAC)

En el mismo sentido apuntado, el art. 21 LISOS, para con las relaciones entre Administraciones y el deber de colaboración, en su apartado 1º, establece:

" El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales podrá integrar y coordinar los planes de actuación territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en planes de alcance general, oídas las autoridades autonómicas competentes, con sujeción a los principios generales que informan las relaciones entre las Administraciones públicas."

Por tanto éste y no otro es el sentido en que hay que entender el deber de colaboración que se interesa de los Ayuntamientos de la Región por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como no puede ser de otro modo y como entiende el Tribunal Supremo en Sentencia de 7 de junio de 2002 (RJ 2002;9428. Ponente Sr. Xiol Rios) y que por su carácter ilustrativo, reproducimos en lo que al presente concierne (el subrayado es nuestro):

"(...) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, consagra, en su artículo 4, entre los principios que deben regir las relaciones entre las Administraciones Públicas, el de colaboración, que obliga a «Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» [apartado 1 c)] y a «Prestar, en el ámbito propio, la



cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias» [apartado 1 d)], precisando que a dichos efectos «las Administraciones públicas podrán solicitar cuantos datos, documentos o medios probatorios se hallen a disposición del ente al que se dirija la solicitud. Podrán también solicitar asistencia para la ejecución de sus competencias» (apartado 2).

Este deber no reviste carácter absoluto, sino que debe exigirse y prestarse en proporción a las posibilidades organizativas de cada Administración Pública y respetando el ejercicio de las competencias correspondientes al ámbito de poder autónomo de cada una de ellas, tanto desde el punto de vista formal (la colaboración debe pedirse en relación con las materias de su competencia) como material (la actividad necesaria para prestar la colaboración no puede suponer un esfuerzo administrativo desproporcionado en detrimento de las funciones propias del ente colaborador). Asimismo, su desarrollo debe tener lugar de la forma más adecuada a los intereses generales cuya custodia compete a los entes interesados mediante una adecuada comunicación e intercambio entre ellos, sin la cual es difícilmente imaginable una verdadera colaboración entre las Administraciones Públicas que tenga como meta única la consecución del interés de todos los ciudadanos.

TERCERO

Un deber de colaboración entendido como absoluto e incondicionado según el requerimiento unilateral de otro ente territorial podría suponer la subordinación de unos entes públicos a otros al margen de los vínculos de coordinación o tutela expresamente establecidos por el ordenamiento jurídico.

El poder «para la gestión de sus respectivos intereses», en que según la Constitución consiste la autonomía local, admite que el Estado y las Comunidades Autónomas queden colocadas en una posición de superioridad, compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias, pero no se ajusta a tal principio –según reiterada jurisprudencia constitucional– la previsión de controles genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales.

No es difícil deducir que tampoco el deber de colaboración con otras Administraciones puede colocar a los entes locales en dicha posición de inferioridad cuasi jerárquica, más allá de la razonable exigencia de prestar la actividad proporcionalmente adecuada a sus posibilidades y a la consecución de los fines de interés general.

Es así como debe ser entendido e interpretado el apartado 3 del artículo 4 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el cual precisa que «La asistencia y cooperación requerida sólo podrá negarse cuando el ente del que se solicita no esté facultado para prestarla, no disponga de medios suficientes para ello o cuando, de hacerlo, causara un perjuicio grave a los intereses cuya tutela tiene encomendada o al cumplimiento de sus propias funciones. La negativa a prestar la asistencia se comunicará motivadamente a la Administración



solicitante».

Así, margen del distinto concepto dado al término “requerimiento”, unas veces como mero deber de colaboración en la función inspectora de comprobación de la legalidad en el ámbito de las relaciones contractuales y de cotizaciones por éstas, y otras, incardinadas en las “actas de liquidación de cuotas” o “adopción de medidas cautelares”, lo es cierto es que a nuestro juicio resulta improcedente el medio empleado por la Inspección de Trabajo para dirigirse a los Ayuntamientos. Y esto es así, porque como hemos afirmado más arriba, las normas citadas por el Inspector de Trabajo requirente, no son las únicas que imponen a las Administraciones el deber de colaboración, remitiéndonos en este tema a los dicho con anterioridad en el presente informe. Deber que, en contra de lo que parece entender la Inspección de Trabajo, debe ser como un camino de dos direcciones, es decir, “colaboración mutua” y decimos esto porque no hay que olvidar en el ámbito en el que nos movemos, el de las Entidades Locales, que, al margen de su precaria situación económica, entre otras por la asunción de las llamadas competencias impropias, asumidas como intento de responder a las distintas necesidades de su vecinos, se encuentra ante una situación de dotación de personal siempre escasa y no siempre cualificada para procurar que las mismas puedan cumplir todas sus obligaciones, no sólo las que la Inspección de Trabajo, les recuerda y requiere.

TERCERO.- Atención del requerimiento

Sin lugar a dudas debe atenderse y cumplirse citado requerimiento, en cuanto viene así determinado legalmente y corresponde su cumplimiento a todas las Administraciones Públicas y son precisamente las Entidades Locales, las que aún padeciendo la mayor precariedad en medios materiales y humanos se encuentran en la vanguardia de este cumplimiento.

Así y a pesar de la amplitud y generalización de los términos en que ha sido redactado dicho requerimiento -pues aunque se dice haber observado incumplimientos por parte de *algunos municipios*-, aquel se remite y afecta a la totalidad de los municipios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la mayoría de los cuales, carecen de elementos personales y materiales adecuados y precisos para atender con las debidas condiciones de premura y eficacia dicho deber de colaboración, atendida la dificultad que entraña la implementación de alguno de sus apartados, cuando no es el Ayuntamiento el organizador, y así del contenido del requerimiento, resultan los siguientes:

1) Deber de cumplimentar en plazo de QUINCE DIAS la siguiente documentación o hechos:

- ***Certificación de fechas previstas o aproximadas.....***: Pues nunca un certificado puede aventurar nada, teniendo en cuenta que el funcionario



facultado para ello, el Secretario, debe limitar su función fedataria a lo determinado en el art. 2.e del Real Decreto 1174/1987: *La función de fe pública comprende: e) Certificar de todos los actos o resoluciones de la Presidencia y los acuerdos de los órganos colegiados decisorios, así como de los antecedentes, libros y documentos de la Entidad.*

- **Calendario laboral**, que obra en poder de la misma Inspección o a su disposición permanente al ser publicado en Diarios Oficiales.
- **Persona de contacto** con la Inspección (cuando en algunos Ayuntamientos, no disponen de ese personal, o es personal único o carece de los conocimientos o preparación...)

2) Puesta de manifiesto o recordatorio de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 42/1997, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto a las competencias de la Inspección de trabajo .

3) Puesta de manifiesto o recordatorio de lo previsto en el artículo 9, epígrafes 1 y 3, de la citada Ley 42/1997, respecto al deber de auxilio y colaboración de las Administraciones Públicas “ *cuando les sea solicitada como necesaria*” para con la Inspección de Trabajo.

4) Puesta de manifiesto o recordatorio de lo previsto en el artículo 104, en relación con el artículo 127, del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por RD legislativo 1/1994, respecto a la responsabilidad del Ayuntamiento, como organizador directo del espectáculo público o como empresa principal que lo ha contratado, a los efectos de determinación del “Sujeto responsable de la cotización” y de los “Supuestos especiales de responsabilidad en orden a las prestaciones.”.

Pues no es posible deducir que lo establecido en los arts. 104 en relación con el 127 del TRLGSS, que se refiere exclusivamente a "*obras o servicios*", sea de aplicación a los supuestos de contratación a que el presente se contrae, pues en tal caso el Ayuntamiento o Entidad Local que corresponda no es "empresario", si no que lo es la empresa que contrata a los artistas, toreros,...La entidad local, en tal caso, se limitará a verificar que el contratista-organizador está al corriente en el pago de sus obligaciones con la Seguridad Social, y ello mediante la exigencia del correspondiente Certificado, que deberá ser expedido por la Tesorería de la Seguridad Social, y de este modo dará cumplimiento a lo dispuesto en referidos preceptos y en el art. 42 ET.

Y precisamente es a efectos de esta comprobación, que se trasladan a los Entes Locales requeridos, obligaciones, que se incardinan en las que el art. 8.4 LISOS atribuye a los Subinspectores, así:

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



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

2.2. Comprobación del cumplimiento de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, cotización, altas y bajas de trabajadores, recaudación del sistema de la Seguridad Social, así como de colaboración obligatoria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, y de la obtención y percepción de las prestaciones de Seguridad Social.

(...)

IV. CONCLUSIONES

1º.- Deber de inexcusable cumplimiento por parte de las Entidades Locales, al igual que por el resto de Administraciones Públicas, de lo interesado por otras Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias, y para el caso presente, por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar todas al unísono contra la economía irregular.

2º..Deber de colaboración de las Entidades Locales, en el caso de Extremadura, y dentro de sus posibilidades materiales y personales y en igualdad de condiciones con el resto de las Administraciones Públicas, con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para facilitar el cumplimiento por esta de las funciones y cometidos que tiene encomendados dentro de sus competencias y al día de la fecha, para atender al Plan de Intensificación de la Lucha contra la Economía Irregular. Deber de colaboración que se ajustará a lo dispuesto legalmente y en el modo y alcance que se interpreta por la doctrina del Tribunal Supremo.

3º.- Que por la FEMPEX, se recabe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo, y a los fines que se interesan, la colaboración necesaria de esta con las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma, en orden al asesoramiento y formación de sus empleados, fundamentalmente y preferentemente los de las Entidades Locales de menor capacidad económica y de gestión, en las materias de competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.