

SEGUNDA PARTE

DÉFICITS DE EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE CONTROL (JUDICIAL, ADMINISTRATIVO Y SINDICAL): CAUSAS Y PROPUESTAS DE CORRECCIÓN

REFLEXIONES SOBRE LA EFICACIA DE LAS MEDIDAS DE CONTROL DE LA INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA LABORAL*

Jesús R. Mercader Uguina**
Universidad Carlos III de Madrid

SUMARIO: 1. ¿Podemos medir la eficacia del Derecho?. – 2. Eficacia y técnicas de información en la Administración social: luces y sombras. 2.1 La digitalización de las funciones registrales o de mera recepción de información. 2.2 La debilidad de las facultades certificadoras de la Administración en materia de Seguridad Social. –3. La progresiva relativización de la autorización administrativa como instrumento de control. 3.1. El proceso de desintegración del control administrativo en los despidos colectivos. 3.2. La autoadministración privada, las “declaraciones responsables” y la retirada de las autorizaciones. –4. La consolidación efectiva de las actividades administrativas de ordenación y conformación de derechos. –5. La actividad arbitral y de mediación de la Administración. 5.1. El significado de la actividad arbitral de la Administración. 5.2. La actividad administrativa de mediación –6. Procedimiento administrativo y Administración presocial. –7. El declive de la actividad de fomento: El ejemplo de los incentivos económicos al empleo. –8. Actividad sancionadora e inspectora, nuevas realidades.

RESUMEN

En el presente estudio se analizan, desde la perspectiva de su eficacia, las diversas formas de intervención del Estado en materia social. Las transformaciones de las formas de actuación administrativa en esta rama del Derecho han sido evidentes a lo largo de los últimos años. Aunque se mantienen algunas de sus formas clásicas lo cierto es que las mismas aparecen dotadas, en unos casos, de un nuevo significado y, en otros, han sufrido un progresivo proceso de deterioro. Igualmente, se analiza la aparición de nuevas formas ligadas a los crecientes procesos de digitalización, la autoadministración privada o lo que se ha denominado la Administración del Estado Social.

ABSTRACT

In this paperwork I have analysed the different ways used by the Government to act on social aspects, considering their corresponding efficacy. The section of the Law which has regulated these aspects has experienced evident transformations along the last years. Despite some of the classic forms stay still in force, they either show a new meaning in some cases or, in others, they have experienced a clear adaptation. I have also tried to analyse the new legal forms connected to the increasing presence in Economy of the digitalization processes, the private self-administration and the so called Social State Administration.

*Recibido el 5 de junio 2016, aceptado el 20 de junio 2016.

El presente estudio se enmarca en el Proyecto Nacional de Investigación de I+D+I (DER 2012-33178) del Ministerio de Economía y Competitividad sobre el tema “Evaluación sustantiva de las reformas laborales: una nueva metodología interdisciplinar”.

** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Palabras clave: Eficacia del Derecho, intervención administrativa, Derecho Administrativo Laboral.

Key words: *Law Efficacy, Government intervention, Administrative Labour Law.*

1. ¿PODEMOS MEDIR LA EFICACIA DEL DERECHO?

“La eficacia del derecho quiere decir que los hombres se comportan en la forma que, de acuerdo con las normas jurídicas deben comportarse”, de modo que, continua Kelsen, mientras que “la validez es una cualidad del derecho, la llamada eficacia es una cualidad de la conducta real de los hombres”¹. En suma, una norma será eficaz cuando se cumple, cuando se aplica y cuando logra el objetivo para el que fue creada.

Las respuestas que se han dado a las razones por las que las personas cumplen las normas han sido plurales. Se ha dicho que el derecho organiza la fuerza (la coacción) a través de la aplicación de sanciones; es decir regulando la conducta de los órganos jurídicos y, por tanto, es natural considerar que la eficacia de un orden consiste en la adecuación entre la conducta que es y la conducta debida. Aunque desde la filosofía del Derecho se han buscado otras respuestas a las razones que llevan al cumplimiento de las normas (obediencia por respeto a la autoridad legítima; obediencia por adhesión interna a la norma que ordena o prohíbe)², lo cierto es que la dificultad en vincular razones y conductas es más que evidente.

Quizá por ello el problema de eficacia ha producido un cierto desinterés entre los juristas. La razón de dicho comportamiento tiene que buscarse en la creencia de que los enunciados de eficacia son típicos de la sociología jurídica por lo que, se concluye, no interesa al jurista indagar sobre los motivos reales de la conducta conforme o ajena a las normas. La ciencia jurídica debe limitarse a describir su objeto³. En suma, las preguntas ¿Qué actitud tienen los ciudadanos ante las leyes? ¿Qué aceptación, acatamiento o interiorización existen hacia las reglas? ¿Qué clase de sujetos las utilizan?, obtienen difícil respuesta y cuando lo hacen se mueven más en el terreno de la opinión que en el de la evidencia empírica.

Resulta sumamente complejo poder medir el grado de eficacia de una norma o, como en el caso que nos ocupa, valorar la eficacia de las medidas de control administrativo que sirven para asegurar el efectivo cumplimiento de las normas laborales. Y ya se sabe, como dijo Lord Kelvin, “todo lo que no se puede medir, no existe” o, más suavemente, “no se puede mejorar”. Y lo cierto es que “no hay criterio alguno de carácter general que permita una medida común del cumplimiento de las normas jurídicas que pueda resultar significativa”⁴.

Pese a los intentos de evaluar el grado de eficacia, lo cierto es que las técnicas e instrumentos utilizados suelen centrarse en programas, más fáciles de cuantificar estadísticamente (número de beneficiarios, número de ayudas, cuantía de las ayudas, etc.) que en el ámbito sustantivo, pudiéndose afirmar que la evaluación del material legislativo, más allá de los clásicos estudios de técnica legislativa, es una materia poco explorada. De ahí que pueda afirmarse que la necesidad de instrumentos que permitan la evaluación sustantiva, no es solamente un campo novedoso, incluso en el panorama internacional, sino necesario porque existen importantes déficits en la metodología de evaluación de normas.

¹ H. KELSEN, *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, UAM, 1988, p. 46.

² Sobre las distintas razones, L. HIERRO, *La eficacia de las normas jurídicas*, Barcelona, Ariel, 2003, pp.

³ Como justifica P.E. NAVARRO, *La eficacia del Derecho*, Madrid, CEC, 1990, p. 20.

⁴ L. HIERRO, *La eficacia de las normas jurídicas*, cit., p. 137.

Constatado que carecemos de instrumentos fiables para medir el grado de eficacia de las normas, cabe plantearse si es posible dicha medición en el actuar administrativo. Máxime cuando el principio jurídico de eficacia aparece expresamente mencionado en el art. 103.1 CE como una de las piezas fundamentales en la arquitectura de la Administración pública. La eficacia administrativa es hoy en nuestro entero sistema normativo un principio jurídico que formaliza un bien o valor constitucional, a saber: la obligada realización del interés general⁵.

La eficacia administrativa y su correcta evaluación constituyen hoy, se ha dicho, un reto fundamental en el estudio e investigación de las Administraciones públicas pues suponen, desde luego, y junto con el principio democrático, un factor actualmente determinante de la legitimación del poder público estatal⁶. Por todo ello para valorar el grado de eficacia alcanzado es necesario analizar tanto la regulación de la actividad administrativa, general y procedimentalmente, como la articulación de instrumentos para cumplir sus fines. Todo ello en la medida que “la eficacia administrativa requiere adecuar los medios a los fines y una permanente atención a las condiciones en que se desenvuelve la actuación administrativa y la labor de sus agentes”⁷.

La Administración de trabajo española ha experimentado una evolución condicionada por varios elementos clave: la traslación de funciones de ordenación de las relaciones laborales a los interlocutores sociales, la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y la creciente asunción de actividades de gestión en todos los campos relacionados con el ámbito social⁸.

Si es posible afirmar que las técnicas de ordenación generadas por el régimen administrativo a lo largo de su historia son innumerables, también lo es que, en su origen, todas ellas se centraron en torno a un reducido grupo de categorías de una extraordinaria simplicidad: las autorizaciones, las órdenes, las sanciones y las prestaciones forzosas. Sin embargo, el crecimiento de la actividad ordenadora del Estado, unido a la rigidez conceptual de dichas categorías, ha determinado una proliferación de técnicas diversas destinadas a cumplir finalidades de distinta índole. La evaluación de las distintas técnicas de actuación de la Administración social requiere un detenido estudio y balance de los objetivos perseguidos y de los fines alcanzados. A tal fin, es necesario partir del “indiscutible repliegue de la intensidad de la actuación de la autoridad laboral” en los últimos tiempos⁹.

2. EFICACIA Y TÉCNICAS DE INFORMACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN SOCIAL: LUCES Y SOMBRAS

Cada vez con una frecuencia e intensidad mayor, las normas imponen a los sujetos privados un conjunto de deberes cuya finalidad común es la obtención, por parte de las Administraciones públicas, de datos de hecho relativos a la existencia, circunstancias y actividad de los sujetos privados. Esta actividad de captación de información persigue la finalidad básica de posibilitar y facilitar el control que la Administración debe realizar sobre dichos sujetos y sus actividades. La actividad que cabe calificar de informativa posee un carácter instrumental, al servicio de otras técnicas de ordenación¹⁰. Las formas a través de las cuales la Administración obtiene dicha información de los particulares y los fines con ella perseguidos resultan sumamente diversos.

⁵ L. PAREJO ALFONSO, *La eficacia, principio de la actuación de la Administración, en Eficacia y Administración. Tres estudios*, INAP, Madrid 199, p. 106.

⁶ L. PAREJO ALFONSO, *La eficacia, principio de la actuación de la Administración*, cit.

⁷ M. SANCHEZ MORON, Comentario al artículo 103, en M.E. Casas Baamonde y M. Rodríguez-Piñero Bravo Ferrer (Dir.), *Comentarios a la Constitución. XXX Aniversario*, Madrid, Fundación Wolters Kuwer, 2009, p. 1685.

⁸ Extensamente, J.R. MERCADER UGUINA, C. TOLOSA TRIBIÑO, *Derecho Administrativo Laboral*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, 2ª ed.

⁹ Como apunta J. CRUZ VILLALON, *Las transformaciones en las técnicas de actuación de la Administración Laboral*, TL, 2014, nº 125, p. 47.

¹⁰ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, CEURA, 1999, II, p. 260.

2.1. La digitalización de las funciones registrales o de mera recepción de información

Un primer grupo queda referido a la actividad registral. Las inscripciones registrales constituyen verdaderas cargas, en sentido técnico jurídico, de las cuales depende la posibilidad de beneficiarse de la protección que tales registros dispensan. Los mecanismos registrales constituidos con fines jurídico-públicos poseen importantes diferencias con aquellos creados en el campo del Derecho privado al primar en éstos una finalidad predominante de publicidad, material y formal, dirigida a la generalidad de los ciudadanos; persiguen la constancia de hechos y datos con el objetivo de garantizar la certeza pública de los mismos y dar seguridad, en consecuencia, a las relaciones privadas que los toman como base. De igual modo, son cada vez más frecuentes las normas, legales y reglamentarias, que imponen a los sujetos privados el deber de comunicar a la Administración el acaecimiento de determinados derechos o circunstancias¹¹.

Las tecnologías de la información y las comunicaciones están influyendo muy significativamente en la forma e incluso en el contenido de las relaciones de los seres humanos entre sí y de las sociedades en que se integran. La época actual tiene como uno de sus rasgos característicos la revolución que han supuesto las comunicaciones electrónicas. En esa perspectiva, una Administración a la altura de los tiempos en que actúa tiene que acompañar y promover, en beneficio de los ciudadanos, el uso de las comunicaciones electrónicas. La Administración se encuentra obligada a transformarse en una administración electrónica regida por el principio de eficacia que proclama el art. 103 CE.

El desarrollo de la «e- Administración» es una realidad, estableciéndose el derecho de los ciudadanos a realizar por medios electrónicos las mismas gestiones que se pueden llevar a cabo de forma presencial. La Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP), tiene, precisamente, como propósito implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada, transparente y con una estructura clara y simple. La Ley entrará en vigor el 2 de octubre del 2016. No obstante, las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a partir del 2 de octubre de 2018. Igualmente le ocurre a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), la que se ocupa de la organización y relaciones internas dentro de cada Administración y entre las distintas Administraciones. En ambas, la parte más novedosa es la relativa a la implantación de la gestión electrónica del procedimiento, por la Administración y el ciudadano. Dichas normas apuestan por la tramitación electrónica como forma de actuación habitual de las Administraciones en el convencimiento de que una Administración basada en un funcionamiento íntegramente electrónico sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, ahorra costes a ciudadanos y empresas, y refuerza las garantías de los interesados.

No obstante, desde hace tiempo la propia Administración social viene comunicándose con los ciudadanos por vías telemáticas en el área social del Derecho, siendo pionero el sistema RED de la Seguridad Social (Orden ESS/484/2013, de 26 de marzo, regula el sistema de remisión electrónica de datos en el ámbito de la Seguridad Social), extendiéndose progresivamente a otras áreas como la comunicación de los partes médicos de baja, confirmación y altas médicas, y con la creación de nuevos canales telemáticos de comunicación, como "contrat@" para la comunicación del contenido de los contratos (art. 7 RD. 1424/2002, de 27 de diciembre, que regula la comunicación del contenido de los contratos de trabajo y de sus copias básicas a los Servicios Públicos de Empleo y el uso de medios telemáticos en relación con aquella, y en los artículos 4,5,6,7 y 11 de la Orden TAS 770/2003, de 14 de marzo), como "certific@2" para la remisión de los certificados de empresa (Orden TIN/790/2010, de 24 de marzo, regula el envío obligatorio por las empresas del certificado de empresa al SEPE por medios electrónicos), como

¹¹ J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *Principios de Derecho Administrativo*, cit., p. 262.

"delt@" para la remisión telemática de partes de accidentes de trabajo, y "Cepross" (Comunicación de Enfermedades Profesionales en la Seguridad Social) para la remisión de los partes de enfermedades profesionales, entre otros.

La regla general aparente es la libertad o derecho de opción del particular para comunicarse o no por vía electrónica con la Administración. Sin embargo, como excepción se sienta la obligación de relacionarse a través de medios electrónicos con las Administraciones Públicas para la realización de cualquier trámite de un procedimiento administrativo, las personas jurídicas o sus representantes, así como los empleados públicos de las Administraciones Públicas para los trámites y actuaciones que realicen con ellas por razón de su condición de empleado público. También los profesionales colegiados en sus relaciones con la Administración. Pero ahí no se detiene la excepción, pues se habilita por reglamento la extensión de tal obligación a ciertos colectivos de personas físicas "para determinados procedimientos y para ciertos colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica, técnica, dedicación profesional u otros motivos quede acreditado que tienen acceso y disponibilidad de los medios electrónicos necesarios" (art. 14.3 LPACAP).

El RD. 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo; el RD. 1796/2010, de 30 de diciembre, por el que se regulan las agencias de colocación; el RD. 417/2015, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las empresas de trabajo temporal; o, en fin, el RD. 416/2015, de 29 de mayo, sobre depósito de estatutos de las organizaciones sindicales y empresariales, han tenido como objetivo la adaptación a la administración electrónica si bien, en ocasiones, se admiten excepciones cuando se carezcan de tales medios. En la misma línea se sitúa la DF 4ª de la Ley 44/2015, de 14 de octubre, de Sociedades Laborales y Participadas que llama a una próxima modificación del registro de dichas sociedades que tendrá "por objeto modernizar el funcionamiento de dicho registro, mediante la implantación de los procedimientos telemáticos que puedan establecerse".

2.2. La debilidad de las facultades certificadoras de la Administración en materia de Seguridad Social

Dentro de las plurales formas de intervención administrativa se encuentra la de emitir actos de constancia o de certificación. Los certificados que acreditan hechos o situaciones de carácter administrativo pueden surtir efectos en un procedimiento administrativo o en las relaciones jurídico privadas y de ellos encontramos numerosos ejemplos en la práctica.

En el ámbito de las subvenciones, la acreditación de hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social constituye un requisito para obtener la condición de beneficiario o para proceder al pago de la subvención. La misma requiere la presentación de la certificación positiva emitida por el órgano competente en la materia, con la excepción de aquellos supuestos en los que pueda presentarse declaración responsable, en los términos del apartado e) del art. 13.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones. Por su parte, el art. 23.1 del RD. 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, respecto de los efectos de las certificaciones, establece que: "Las certificaciones se expedirán a los efectos exclusivos que en las mismas se hagan constar, no originarán derechos ni expectativas de derechos a favor de los solicitantes ni de terceros, no producirán el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción, ni servirán de medio de notificación de los procedimientos a que pudieran hacer referencia". Estas certificaciones serán emitidas en el plazo máximo de 20 días y, una vez expedidas, tendrán validez durante el plazo de seis meses a contar desde la fecha de expedición.

El art. 54.1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), establece que "solo podrán contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en una prohibición de contratar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional", siendo así que el

art. 60.1.d) LCSP dispone que "no podrán contratar con el sector público las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes: (...) d) No hallarse al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias o de Seguridad Social impuestas por las disposiciones vigentes en los términos que reglamentariamente se determinen". El art. 14 RD. 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas añade que "el cumplimiento de las circunstancias indicadas en el apartado anterior se acreditará mediante la presentación por la empresa ante el órgano de contratación de la certificación positiva regulada en el art. 15 de este Reglamento". Dicho artículo establece que "las certificaciones expedidas podrán ser positivas o negativas", siendo "positivas cuando se cumplan todos los requisitos indicados en los citados artículos 13 y 14 de este Reglamento", en cuyo caso "se indicarán genéricamente los requisitos cumplidos y el carácter positivo de la certificación." Finalmente, el art. 16, bajo la rúbrica "efectos de las certificaciones", señala que "las certificaciones se expedirán a los efectos exclusivos que en las mismas se hagan constar", siendo así que, "en todo caso, su contenido, con el carácter de positivo o negativo, no afecta a lo que pudiera resultar de actuaciones posteriores de comprobación o investigación" y que "una vez expedida la certificación tendrá validez durante el plazo de seis meses a contar desde la fecha de expedición". Plazo de validez que tiene como fundamento que las circunstancias que soportan la veracidad de la certificación pueden variar con el transcurso del tiempo, en cuyo caso el contenido de la certificación puede dejar de ser ajustado a la realidad y consiguientemente perder su condición de veracidad.

Un último grupo se encuentra integrado por los certificados expedidos por la Tesorería General de la Seguridad Social en los supuestos de contrata y subcontrata y transmisión de empresas previstos en los arts. 42 y 44 ET y art. 168.1 y 2 LGSS. Estas certificaciones emitidas por la Tesorería General de la Seguridad Social no pueden producir los efectos de acreditar el cumplimiento de las obligaciones con la Seguridad Social por parte de los beneficiarios en otros ámbitos (por ejemplo, de las subvenciones y contratos), al presentar un ámbito de aplicación o alcance diferente al establecido en la normativa específica.

Cuando se contraten obras o servicios pertenecientes a la propia actividad del empresario principal éste, de acuerdo con lo establecido en el art. 42.1 ET, debe comprobar que el contratista está al corriente del pago de las cuotas de la Seguridad Social. Para ello, el empresario principal debe solicitar certificación por descubierto a la Tesorería General de la Seguridad Social. Se trata de una obligación dirigida al empresario principal para evitar que éste contrate la realización de obras o servicios de su propia actividad con empresarios morosos por incumplimiento de sus obligaciones de cotización, con el perjuicio que ello supone para sus trabajadores y la posición de competencia desleal que eso le permite ocupar respecto de otros empresarios del mismo sector. Deber "in vigilando" establecido a cargo de todo aquel que contrata una obra o servicio, incluidos en su propia actividad, con un tercero, en evitación de que, por efecto de la propia superposición de persona física o jurídica en la realización de esas obras o prestación del servicio, queden incumplidas las obligaciones salariales y con la Seguridad Social que incumbirían al principal de haberlas ejecutado o prestado por sí.

Para cumplir esta obligación, el empresario principal ha de solicitar a la TGSS certificación por descubiertos de las empresas auxiliares. La Tesorería debe librar dicha certificación en el plazo improrrogable de treinta días. En la literalidad legal, la exoneración de responsabilidad sólo surge cuando la Tesorería no certifica en plazo. El deber de recabar de la Tesorería General de la Seguridad Social certificación negativa de descubierto constituye, pese a la literalidad legal, de una facultad y no de una obligación del empresario («deberán comprobar» o «recabarán»).

El art. 42.1 ET regula, aunque no con demasiada precisión, los efectos que derivan para la empresa principal del cumplimiento y/o incumplimiento de esta obligación. En caso de que la empresa principal no solicite la certificación o la solicite y ésta sea positiva –lo que significa que la empresa contratista tiene deudas por cuotas con la Seguridad Social–, y decida celebrar la contrata, se convierte en responsable por las deudas del contratista por cuotas anteriores a la

celebración de la contrata. En caso contrario, esto es, cuando la certificación es negativa o la TGSS no responde en el plazo de 30 días, la empresa principal queda exonerada de dicha responsabilidad.

No existe claridad en la jurisprudencia respecto a los efectos de la exoneración. Algún pronunciamiento judicial ha sostenido que la certificación negativa o la no emisión por la Tesorería de dicho documento únicamente produce el efecto de exonerar al empresario principal de las deudas por cuotas que el contratista tuviera con la Seguridad Social antes de iniciarse la contrata (STS (CA) 28 de octubre de 1996, R^o 777/1991 y 19 de mayo de 1998, R^o 3797/1997). También se manifestaba en el mismo sentido la STS 22 de diciembre de 2000 (R^o 4069/1999) que afirma que la exoneración se refiere «indudablemente a período anterior a la contrata». Es patente que existe una amplia corriente doctrinal y judicial que es partidaria de la exoneración de las posibles responsabilidades subsidiarias por deudas anteriores a la contrata, y que ésta es, también, la posición actual de la TGSS y de la ITSS. No obstante, algunos pronunciamientos parecen sostener una interpretación distinta cuando señalan que la certificación negativa exonera de la responsabilidad solidaria a que se refiere el art. 42.2 ET (STS (CA) 6 de julio de 2005, R^o 451/2004).

Un último episodio que consolida la debilidad de las certificaciones administrativas en esta materia vino de la mano de la STS (CA) 21 de julio de 2015 (R^o 3561/2013), que aborda un supuesto en el que una empresa había sucedido a otra ex art. 44 ET. Una vez producida la sucesión empresarial, la Seguridad Social emitió resolución de derivación de responsabilidad reclamando a la adquirente la deuda que la anterior empresa tenía por cuotas impagadas (por importe superior a millón y medio de euros). La defensa de la empresa se basa en que contaba con certificaciones emitidas por la Seguridad Social en las que se declaraba que la empresa cedente no tenía deudas.

Son varias las cuestiones que se plantean en torno a esta situación: En primer lugar, si las certificaciones de la Seguridad Social tienen eficacia exoneradora de responsabilidad para el adquirente en un caso de sucesión de empresas. En segundo término, si, en caso afirmativo, la exoneración alcanzaría solo a la responsabilidad por prestaciones o alcanzaría también a las deudas por cuotas. Y, en fin, quién debe, en su caso, pedir dichas certificaciones

En realidad, la sentencia solo responde a la primera cuestión. Y lo hace para afirmar que los términos de la resolución de la Seguridad Social impiden atribuirle eficacia exoneradora de responsabilidad. En efecto, los certificados emitidos por la Seguridad Social señalaban que la empresa "no tiene pendiente de ingreso ninguna reclamación por deudas ya vencidas con la Seguridad Social" añadiendo a continuación que la certificación "no originará derecho ni expectativas de derechos a favor del solicitante o de terceros, ni podrá ser invocada a efectos de interrupción o paralización de plazos de caducidad o prescripción...". De aquí deriva el Tribunal Supremo que estos certificados "no engañan a nadie, pues indican inequívocamente que no cabe invocarlos para eludir ninguna obligación preexistente". En definitiva, no se ha vulnerado ningún principio de confianza legítima ni de seguridad jurídica y la empresa debe abonar la cantidad reclamada.

El Tribunal Supremo no aborda las otras dos cuestiones antes señaladas. Pero la STSJ Balears de 3 de septiembre de 2013 (RCA 205/2012) recurrida sí que se había pronunciado al respecto.

La primera cuestión se refiere a la duda de si, en su caso, un certificado de descubiertos que efectivamente certificara la inexistencia de deudas serviría para exonerar de responsabilidad al nuevo titular de la empresa por las deudas derivadas de prestaciones y/o cuotas. Esta duda se plantea porque la referencia al certificado se produce solo en el art. 168.2 LGSS (que se refiere a las prestaciones) pero no en el 142 LGSS (que se refiere a las cuotas). El Tribunal Superior de Justicia advierte que el certificado solo exoneraría de las deudas por prestaciones, no por cuotas. La segunda se refiere a quién debe solicitar el certificado. El Tribunal también se pronuncia al respecto y advierte que debería solicitarlo el cedente.

En todo caso, no está de más advertir que la STS señala expresamente que "no es ocioso señalar que ni la sentencia impugnada ni ninguna de las partes parecen otorgar gran importancia al hecho de que, si bien el art. 127.2 LGSS (actual, art. 168 LGSS) condiciona la expedición de certificados a los que se regule reglamentariamente, dicho desarrollo reglamentario no ha tenido lugar". Parece, pues, que para el Tribunal Supremo hasta que ese reglamento exista no caben certificados con eficacia exoneradora.

3. LA PROGRESIVA RELATIVIZACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

La incidencia de la actividad administrativa sobre la situación jurídica de los administrados, genera una serie de situaciones limitativas de derechos y la existencia de una serie de figuras que, pese a la variedad terminológica, expresan ideas próximas, así las autorizaciones, los permisos, licencias etc., términos que son utilizados indistintamente en los diferentes textos normativos y que suponen que "una actividad privada es consentida por la Administración, previa valoración del interés público tutelable y sin la cual no es posible su ejercicio o él mismo se vería privado de sus efectos jurídicos"¹².

La idea tradicional de la autorización administrativa de naturaleza declarativa, esto es, la que parte de la preexistencia en el sujeto destinatario de la autorización de un verdadero derecho, cuyo ejercicio limitado por razones de interés general es consentido por la autorización, ha dejado paso a un concepto actual, conforme al cual «la autorización se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente»¹³. El tránsito desde aquella idea tradicional de la autorización administrativa ha venido motivado tanto por la discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de las autorizaciones, como por las limitaciones jurídicas o de hecho que concurren en su concesión.

Como ejemplos típicos en lo laboral cabe identificar¹⁴: la autorización para el funcionamiento de las Empresas de Trabajo Temporal; permisos de trabajo de los extranjeros (si bien con el recordatorio de que su ausencia no determina en ningún caso la nulidad del contrato de trabajo celebrado entre las partes); trabajo de menores en los espectáculos públicos, tanto para los asalariados como para los autónomos (art. 6.4 ET y art. 2 RD. 1435/1985, de 1 de agosto); suspensiones de la relación laboral, reducciones de jornadas y despidos colectivos fundados en causa de fuerza mayor (art. 47.3 y 51.7 ET); la acreditación para actuar como servicios de prevención ajenos (arts. 30.5 LPRL y 23 a 27 RSP)¹⁵, o, en fin, en materia de Seguridad Social la colaboración voluntaria en la gestión (art. 102 LGSS). No obstante, las técnicas de condicionamiento y, en especial, las autorizaciones están viviendo un proceso progresivo de deterioro.

3.1. El proceso de desintegración del control administrativo en los despidos colectivos

La reforma laboral del 2012 vino a transformar de forma radical la secuencia histórica del expediente de regulación de empleo al atribuir al empresario el control, gestión y decisión final del despido colectivo quedando su actuación sometida después al control judicial, todo ello "sin la intervención sanadora y protectora que la Administración había jugado en el sistema prece-

¹² E. GARCIA DE ENTERRIA, T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2006, II, p. 133.

¹³ E. GARCIA DE ENTERRIA, T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, cit.

¹⁴ Sobre estas distintas fórmulas, J.R. MERCADER UGUINA, C. TOLOSA TRIBIÑO, *Derecho Administrativo Laboral*, cit., pp. 419-451.

¹⁵ Especial relevancia tienen las autorizaciones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales, al respecto, A. MORENO SOLANA, *La organización de la prevención de riesgos laborales en las empresas. Elementos con-figuradores y problemas derivados de su régimen jurídico*, Universidad Carlos III de Madrid, Tesis Doctoral, 2016

dente”¹⁶. El RDL 3/2012 y la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, se cuidan de señalar en su preámbulo las razones del referido cambio de rumbo: “La caracterización del despido colectivo, con un expediente administrativo y posibles impugnaciones administrativas y judiciales, se ha revelado contraria a la celeridad que es especialmente necesaria cuando se trata de acometer reestructuraciones empresariales. De ahí, seguramente, la tendencia a alcanzar acuerdos con los representantes de los trabajadores durante el período de consulta como modo de asegurar la autorización por parte de la autoridad laboral. Sin embargo, ello se ha hecho muchas veces a costa de satisfacer indemnizaciones a los trabajadores despedidos por encima de las legalmente previstas para este despido. Se desnaturaliza así, en buena medida, el período de consultas con los representantes de los trabajadores que, en atención a la normativa comunitaria, deben versar sobre la posibilidad de evitar o reducir los despidos colectivos y de atenuar sus consecuencias, mediante el recurso a medidas sociales destinadas, en especial, a la readaptación o la reconversión de los trabajadores despedidos”.

La referida supresión de la autorización administrativa produce lo que, gráficamente, se ha calificado como el “réquiem” por los expedientes de regulación de empleo¹⁷ que, de este modo, quedan definitivamente borrados de la faz de nuestro ordenamiento jurídico al tiempo que se reformula el campo de actuación de la Administración en esta nueva realidad, conservándose, únicamente, su antigua naturaleza en el caso de los despidos, suspensiones de contrato o reducciones de jornada por fuerza mayor.

En el modelo diseñado por el art. 51 ET y el RD. 1483/2012, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (en adelante, RPDC), el control, gestión y decisión final del despido colectivo corresponde, como decimos, al empresario, quedando su actuación sometida al control judicial. La Autoridad laboral conserva una competencia residual durante su tramitación, básicamente de registro de las actuaciones que el empresario y los representantes van desarrollando desde el inicio del periodo de consultas hasta su finalización. Esta reformulación de la intervención administrativa nos lleva a plantearnos la significación de dicha intervención. No nos encontramos propiamente ante un procedimiento que dé lugar a una resolución administrativa, sino ante un periodo de consultas que obligatoriamente ha de seguirse, pero a cuya conclusión la empresa tomará la decisión final que considere oportuna. Tal situación reposiciona el papel de la Administración¹⁸. La intervención administrativa se mantiene pero sobre otras bases, si bien la misma aparece legitimada por las disposiciones del art. 38 CE, que no sólo reconoce la libertad de empresa (y el inherente poder de dirección empresarial) sino que también encomienda a los poderes públicos la defensa de la productividad.

Estamos, por tanto, ante una nueva dimensión de la intervención administrativa a través del uso de técnicas de soft law¹⁹ en la medida que la consecución de los fines perseguidos se articula no por la vía del ejercicio de poderes administrativos de imperium frente a los particulares²⁰, sino a través de recomendaciones u orientaciones cuyo voltaje jurídico es, generalmente, más reducido.

¹⁶ M. GODINO REYES, *Cómo abordar con éxito un despido colectivo*, *Economist & Jurist*, 2013, nº 172, p. 16

¹⁷ A. BLASCO PELLICER, *La extinción del contrato de trabajo en el RDL 3/2012: aspectos sustantivos, procesales y de Seguridad Social*, en AA.VV., *La reforma laboral en el Real Decreto Ley 3/2012*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 163

¹⁸ Como ya apuntábamos en J.R. MERCADER UGUINA, A. DE LA PUEBLA PINILLA, *Los procedimientos de despido colectivo, suspensión de contratos y reducción de jornada*, Valencia, 2013, p. 58.

¹⁹ Ampliamente, D. SARMIENTO, *El soft law administrativo*, Madrid, Civitas, 2008.

²⁰ Como apunta J. CRUZ VILLALON, *Las transformaciones en las técnicas de actuación de la Administración Laboral*, TL, 2014, nº 125, p. 40.

3.2. La autoadministración privada, las “declaraciones responsables” y la retirada de las autorizaciones

Frente a la intervención administrativa previa que, bajo el prototipo de la autorización, era tradicional y normal en el Derecho Administrativo español, de forma general a través de la normativa sobre procedimiento administrativo común, se implanta un control a posteriori mediante el establecimiento de una serie de principios generales aplicables en los distintos escalones de la actividad administrativa y la categorización de nuevos medios de intervención a los efectos de supervisión y control a posteriori. Se establece, a los efectos del ejercicio de actividades de servicios, el principio general de no sujeción al régimen de autorización administrativa, y ello para eliminar intervenciones abusivas o innecesarias por parte de la Administración tutelante en cada ámbito económico. Un nuevo paradigma, que tiene doctrina sentada y suficiente rai-gambre en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, suponiendo por tanto un cambio sustancial en la labor de supervisión que deben realizar las administraciones públicas frente a los derechos de libertad de empresa y propiedad privada por particulares.

Así, la declaración responsable se conceptúa, según el art. 69.1 LPACAP, como “el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio”. Y la comunicación previa se define como “aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos o cualquier otro dato relevante para el inicio de una actividad o el ejercicio de un derecho”.

La declaración responsable y la comunicación previa son actos jurídicos de carácter o naturaleza privada, no actos administrativos, que habilitan a sus solicitantes o declarantes para el ejercicio de un derecho o actividad, en el caso de la seguridad privada, de servicios, con eficacia propia, externa y jurídico-pública, sin precisar de ulterior confirmación administrativa. Sustituyen como es lógico a los tradicionales actos administrativos autorizatorios. Son, tanto la comunicación previa como la declaración responsable, “actos jurídicos privados desarrollados bajo la responsabilidad de su emisor y sujetos a un control administrativo posterior; esto es, a lo que denomina parte de la doctrina administrativista una autocertificación”²¹.

Estas fórmulas han sido incorporadas al ámbito de la Administración social. Así, las personas físicas o jurídicas que deseen actuar como agencias de colocación, incluidas las empresas de trabajo temporal, deberán presentar con carácter previo una declaración responsable (art. 33.2 Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo). Esta declaración responsable se presentará ante el Servicio Público de Empleo Estatal en el supuesto de que la agencia pretenda realizar su actividad desde centros de trabajo establecidos en dos o más Comunidades Autónomas o utilizando exclusivamente medios electrónicos o por el equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso de que la agencia pretenda desarrollar su actividad desde centros de trabajo establecidos únicamente en el territorio de esa Comunidad. Las agencias de colocación podrán iniciar su actividad desde el día de la presentación de la declaración responsable, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las administraciones competentes. La supeditación del inicio de las actividades a la presentación de una declaración responsable ha sido introducida en sustitución del sistema anteriormente vigente de autorización previa.

²¹ Para una valoración de estos instrumentos, vid. J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable*, Revista Catalana de Dret Public, 2011, nº 42, p. 89.

Igualmente, puede citarse el art. 15 Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, que regula los requisitos que deben cumplir las entidades de formación, públicas o privadas. Salvo las empresas que la impartan directamente o por medio de contratación, deben estar inscritas, con carácter general, en el correspondiente registro. En caso de que la formación se dirija a la obtención de Certificados de Profesionalidad, deben haber sido acreditadas por la Administración competente —entendiéndose que tal acreditación conlleva la inscripción—. La inscripción se obtiene a través de la presentación de una declaración responsable, pudiéndose actuar a partir del momento en que se produzca.

4. LA CONSOLIDACIÓN EFECTIVA DE LAS ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE ORDENACIÓN Y CONFORMACIÓN DE DERECHOS

Se incluyen dentro de este grupo de situaciones “las facultades administrativas que tienen como denominador común la formulación de resoluciones que imponen determinadas obligaciones a las partes sociales, de ordinario sobre el empresario, aunque también en importantes ocasiones sobre el trabajador”²². La fundamentación de la intervención normativa del Estado se basa, en estos casos, en la necesidad de preservar unos intereses superiores, que cabe concretar, de forma necesariamente amplia, en los intereses cuya tutela y protección compete a un Estado social y democrático.

En unas ocasiones la intervención administrativa modula el alcance de la decisión empresarial neutralizando su ejecutividad y convirtiéndose en un instrumento de tutela interdictal, como ocurre en el supuesto de ampliación del plazo de incorporación del trabajador en un supuesto de traslado cuando las circunstancias económicas y sociales de la medida así lo justifican. Pero es en el ámbito de las relaciones colectivas donde las facultades administrativas de ordenación y conformación de derechos adquieren plena significación, la fijación de servicios mínimos en las empresas que desarrollan servicios esenciales para la comunidad; el requerimiento al empresario para que reabra la empresa en caso de cierre patronal o el propio acto de extensión del convenio colectivo, constituyen manifestaciones de la referida actividad²³.

En otros casos, como ocurre con la decisión administrativa de extensión de un convenio colectivo, la actividad de la Administración constituye un mecanismo excepcional que sustituye la autonomía colectiva por un acto administrativo. El acto de extensión aparece como una figura normativa atípica, a través de la que se establece la aplicación de un conjunto de reglas a un grupo de personas para las que antes no existía esa regulación.

En otras ocasiones, la intervención conformadora de la Administración actúa sobre el ejercicio de los derechos definiendo y delimitando su contenido y acomodándolo al juego de intereses concurrentes. Tal es la función de la intervención administrativa en la determinación de los servicios mínimos a mantener en huelgas que afecten a servicios esenciales para la comunidad. En ella, la intervención de la autoridad gubernativa debe hallar un recto equilibrio entre la protección del interés de la comunidad y la restricción impuesta al ejercicio del derecho de huelga a la hora de trazar el marco de desarrollo y los límites del ejercicio del derecho fundamental de huelga.

Finalmente, la potestad que normativamente se otorga a la Administración podría identificarse con un tipo de actividad que incide negativamente sobre la esfera jurídica del empresario, en el sentido de restringir su esfera de libertad a través de la imposición de un deber normativo (“intimación”), consistente en la necesidad de que el empresario adopte un comportamiento de

²² J. CRUZ VILLALON, *El control judicial de los actos de la Administración laboral, la extensión de las jurisdicciones laboral y contencioso administrativa*, RL, 1990, n° 18, p. 28.

²³ J. CRUZ VILLALON, *El control judicial de los actos de la Administración laboral*, cit.

hacer, no hacer o padecer, como ocurre en el caso de los supuestos de reapertura del centro de trabajo en situaciones de cierre patronal. De igual modo, la actividad administrativa puede cumplir la función de un mero apercebimiento para que el obligado adquiera conciencia de su situación irregular, como ocurre en el caso de los requerimientos efectuados por la Inspección de Trabajo, en los que la situación queda fiscalizada por la propia Administración, que dispone, por lo demás, de facultades sancionatorias.

5. LA ACTIVIDAD ARBITRAL Y DE MEDIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

5.1. El significado de la actividad arbitral de la Administración

La actuación de la Administración no siempre responde a un tipo determinado de actividad y muestra, en ocasiones, un acusado polimorfismo. En determinadas situaciones, la clásica relación bilateral entre la Administración y el administrado se transforma en una relación triangular, en la que el ejercicio de una actividad de limitación se refiere a un sujeto que está ligado a un segundo sujeto por una determinada relación jurídica que se ve así afectada indirectamente por la intervención de la Administración. Se produce, de este modo, y al hilo del ejercicio de una determinada actividad de limitación justificada por la salvaguardia del interés público, una resolución de una controversia entre particulares. Surgen así las denominadas funciones arbitrales. Se entienden por tales aquellas que “no pueden encajarse dentro de la mera actividad de limitación y que lleva a cabo la Administración Pública cuando decide controversias o conflictos entre los administrados sobre derechos privados o administrativos”²⁴.

Es necesario distinguir claramente entre los supuestos en los que la Administración realiza una actividad arbitral indirecta e inevitablemente ligada al ejercicio de una competencia administrativa y los supuestos en los que se trata de una actividad arbitral directa. Esta distinción no es, ciertamente, sencilla, como no lo es en general la delimitación de lo administrativo y lo jurisdiccional. En la actividad arbitral indirecta, la Administración aplica el Derecho para sus fines y como consecuencia secundaria de esa aplicación se produce la resolución de un conflicto entre particulares. Pero la realización de esa actividad arbitral inevitable se justifica por el hecho de que se produce como efecto necesario en la aplicación del Derecho para el logro de los fines públicos que son propios de la intervención de la Administración. En estos casos lo que se solventa es un “conflicto de intereses”, pues “el cometido de la autorización administrativa aquí no es la declaración de quién posee mejor derecho conforme a la normativa jurídica positiva vigente”; en estos casos, la Administración resuelve “como consecuencia de una ponderación libre de los intereses en juego enfrentados”. Se trata más de “una actividad de arbitraje en equidad y no tanto de carácter jurisdiccional”²⁵. Por el contrario, la actividad arbitral directa ya no encuentra esta justificación. Se trata de una utilización abusiva de la intervención administrativa que “supone la aplicación de la autotutela administrativa al campo de las relaciones interprivatas, para lo cual se introduce en éstas una convencional intervención administrativa que no tiene otro objeto que ese efecto”²⁶.

La más significada es el arbitraje obligatorio en situaciones excepcionales durante el desarrollo de una huelga (art. 10 RDLRT). El arbitraje obligatorio se configura, en estos casos, como un acto administrativo, esto es, una declaración de voluntad que crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos, por presumirse, con carácter *iuris tantum*, su legalidad. Por ello, no se ha considerado como un genuino arbitraje, al entenderse que en el mismo faltan las notas de facultatividad, imparcialidad del árbitro, y falta de compromiso en su conclusión. Ello llevó al Tribunal Constitucional a afirmar, en su célebre STC 11/1981, la dudosa “licitud constitucional de que potestades que a primera vista parecen jurisdiccionales, por con-

²⁴ R. PARADA VAZQUEZ, *Derecho Administrativo, Parte general*, Madrid, Marcial Pons, 1995, p. 574.

²⁵ J. CRUZ VILLALON, *El control judicial de los actos de la Administración laboral*, cit., p. 18.

²⁶ E. GARCIA DE ENTERRIA, T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, Civitas, 2006, I, p. 526.

sistir en la resolución de conflictos, se confieran a órganos de la Administración en contra del principio de la división de los poderes”. En estos casos la Administración actúa como una función claramente equivalente a la de un juez.

No obstante, la intervención arbitral sigue conservando ciertos espacios cercanos a las actividades “jurisdiccionales”, una vez desaparecida la fórmula arbitral en el ámbito de los despidos colectivos. Ejemplo de estos modos de actuar pueden encontrarse en la solución de desavenencias en materia de tablones y locales de anuncios (art. 81 ET); o, en fin, en el terreno de la protección social, el expediente del recargo prestaciones en el que el predominio de la función resarcitoria “determina que el procedimiento no se desarrolle en el marco de una relación bilateral entre Administración y empresario infractor, sino en el marco más complejo de la denominada actividad arbitral de la Administración, en la que ésta decide una controversia entre dos privados: empresario infractor y perjudicado”²⁷.

Aunque si bien es cierto que “en otros países la atribución de potestades de resolución obligatoria de conflictos entre particulares a agencias administrativas es una práctica habitual”, no cabe importar incondicionadamente tales esquemas a nuestro ordenamiento jurídico, que ha consagrado de forma clara en el art. 117.3 CE el monopolio jurisdiccional a favor de jueces y Tribunales²⁸.

5.2. La actividad administrativa de mediación

La mediación constituye un procedimiento para contribuir a resolver conflictos, en que las partes involucradas buscan generar soluciones auxiliares por un tercero imparcial, quien actúa como moderador para facilitar la comunicación con la posibilidad de proponer directamente soluciones a las partes en situación de conflicto. En la mediación, el tercero desarrolla una función que supera la simple puesta en contacto de posiciones divergentes. El órgano de mediación, tras estudiar y analizar las bases del conflicto, propone una o varias soluciones al mismo, susceptibles de ser aceptadas por las partes. El tercero no sólo intenta aproximar los puntos de vista enfrentados, con miras a la obtención de un acuerdo, sino que pretende también orientar e influir, a través de sus propuestas, en los términos del mismo. La actuación del mediador se desarrolla con escaso formalismo y con criterios predominantemente de equidad.

Los arts. 51.2 ET y 10.3 RPDC atribuyen a la autoridad laboral, con el fin de buscar soluciones a los problemas planteados por el despido colectivo, “realizar actuaciones de mediación a petición conjunta de las partes”. Dichas actuaciones de mediación “podrán ser realizadas por la autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”. No es exactamente lo mismo lo que ocurre respecto a la función de asistencia que puede producirse a petición de cualquiera de las partes, pero también “por propia iniciativa”. Dichas actuaciones de mediación, concluye el art. 10.3 RPDC, “podrán ser realizadas por la autoridad laboral con la asistencia y apoyo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

El papel mediador de la Autoridad Laboral solo se produce por solicitud de ambas partes, pues no existe la posibilidad de mediación de oficio ni a petición exclusiva de una de las partes, por lo que si una de ellas se opone, el papel de la administración pública se diluye. Esto viene a determinar en la práctica que “si el empresario no está a favor de la mediación -y será difícil que lo esté sabiendo que al final será su decisión la que va a prevalecer sobre los despidos- la Administración no podrá intervenir”²⁹.

²⁷ A. DESDENTADO BONETE, C. MURILLO GARCIA, *Los problemas generales de la acción protectora de la Seguridad Social en la unificación de doctrina*, Pamplona, Aranzadi, 2009, p. 243.

²⁸ E. DESDENTADO DAROCA, *La crisis de identidad del Derecho Administrativo: privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp. 184-185.

²⁹ F.J. ORCARAY, *Comentario al artículo 51*, en J. CRUZ VILLALÓN, I. GARCÍA PERROTE, J.M. GOERLICH PESET, J.R. MERCADER UGUINA (Dir), *Comentarios al Estatuto de los Trabajadores*, Madrid, Lex Nova, 2014, 3ª ed., p. 620.

No obstante, la mediación administrativa es solo uno de los caminos por los que pueden transitar las partes en busca de la composición de sus intereses (recuérdese que el art. 4.1.e) del V Acuerdo sobre Solución Autónoma de Conflictos Laborales incluye en su ámbito de aplicación: “los conflictos derivados de discrepancias surgidas en el período de consultas exigido por los artículos 40, 41, 47, 51 y 82. 3, del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores”), por lo que deben ser éstas, de común acuerdo, las que encuentren la vía más adecuada.

El objeto de la mediación es aproximar posturas y buscar soluciones conjuntamente con las partes del procedimiento para llegar a un acuerdo, si bien la Administración podrá realizar las actuaciones mediadoras que resulten convenientes. No obstante, este tipo de actuaciones plantea dudas en relación con la garantía de neutralidad de la Administración, que “primero se ha involucrado en un asunto como intermediaria pero después tiene que decidir tomando distancia”³⁰, pues es lo cierto que con su intervención podría quedar “comprometida en cuanto tal actuación debe suponer el conocimiento de las causas alegadas por la empresa, su valoración y su eventual aceptación, entrando al fondo del asunto con una competencia que paradójicamente parece rechazarse tras la reforma con la desaparición de la antigua autorización”³¹.

6. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN PRESTACIONAL

Como señalara Paul Durand, “la política contemporánea de Seguridad Social reposa sobre una fuerte organización administrativa”³². La construcción de un Estado prestador lleva inexorablemente consigo la construcción de unas estructuras de organización y gestión que posibiliten una efectiva materialización de dichos servicios públicos. Tal compromiso alcanza un máximo grado de intensidad cuando se trata de una Administración pública que, como la de la Seguridad Social, ocupa un lugar protagonista en la economía y en las relaciones sociales y que, en última instancia, resulta la Administración pública más activa. En suma, la intervención del Estado en el ámbito de la Seguridad Social presenta características peculiares y ello, aunque no sólo, por tratarse de un orden prestacional básico que tiende a garantizar una protección general frente a los riesgos más graves de la vida.

No sorprende, por ello, que los aspectos vinculados con la gestión de la Seguridad Social y su administración constituyan uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta el modelo de Administración del Estado Social, si por tal consideramos aquella actividad estatal específicamente administrativa puesta al servicio de la realización de la administración social³³. Sorprende, no obstante, que uno de los aspectos cuyo estudio se ha descuidado más en la Seguridad Social española es, con toda certeza, el del papel que, con respecto a ella, juega la Administración Pública, en sus diversos niveles³⁴. Esta circunstancia es la consecuencia de la óptica predominante hasta hoy en la investigación de aquélla que se ha centrado en el contenido objetivo de su acción protectora (prestaciones), y en el subjetivo de su ámbito de aplicación (be-

³⁰ E. SCHIMIDT ASSMANN, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 186.

³¹ F.J. ORCARAY, *Comentario al artículo 51*, cit., p. 619.

³² P. DURAND, *La política contemporánea de Seguridad Social*, Madrid, MTSS, 1991, p. 435.

³³ En los términos de E. SCHIMIDT ASSMANN, *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema*, cit., pp. 143 a 151. Un desarrollo de estas reflexiones, J.M. RODRIGUEZ DE SANTIAGO, *La administración del Estado Social*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 21.

³⁴ Máxime cuando como ha señalado L. PAREJO ALFONSO, *Prólogo* al libro de A. PALOMAR OLMEDA, *Derecho Público de la Seguridad Social*, Barcelona, Ariel, 1993, p. 13, “la Seguridad Social en tanto que formalización, en desarrollo de la Constitución, de una política pública general y administrativa prefigurada en sus elementos básicos por esta norma fundamental y, por tanto, como un bien o conjunto de bienes constitucionalmente protegidos en términos de intereses generales (...), se inscribe perfectamente, en la tarea de decantación de los perfiles que deben ser hoy propios del Derecho administrativo”.

neficiarios), mientras que los aspectos mediales han quedado relegados a un segundo plano³⁵. El desinterés es, no obstante, generalizado, dado que también la doctrina administrativista ha obviado su estudio al considerar dicha materia bajo la órbita de otra disciplina científica: el Derecho de la Seguridad Social. Desierto de los Tártaros, territorio de frontera abandonado, salvo cualificadas excepciones, al análisis científico.

Las actividades de gestión requieren como soporte orgánico un aparato de medios personales y materiales de organización. La gestión de un sistema de Seguridad Social ha de atender, tanto en sus supuestos orgánicos como funcionales a una serie de condicionamientos básicos³⁶: en primer lugar, “el contenido y alcance de su actividad, que hacen de la organización de la Seguridad Social una de las Administraciones públicas más próxima a los administrados; la más influyente, con toda probabilidad, en las condiciones de vida y trabajo de la gran mayoría de la población”. Además, “la suya es una actividad gestora “participada” (o participativa), en la que los agentes sociales (organizaciones empresariales, sindicatos...) tienen una intervención plural y directa que, por lo general, no existe en otras instancias administrativas. Este método organizativo equivale, en lo esencial, al rechazo del viejo monocratismo ministerial de raíz personalista y, por lo mismo, con frecuencia arbitrario y ajeno a las exigencias reales del servicio público prestado. El carácter vital y de urgencia del servicio público que presta (concesión de prestaciones para remedio de necesidades materiales básicas de los ciudadanos), que demanda una estructura particularmente ágil y flexible (necesidades ambas poco compatibles con la “gravidad” y los ritos burocráticos del Derecho Administrativo común)”.

Todo ello hace que no haya sido directamente el Estado el que se ha ocupado de gestionar directamente y con sus propios órganos la Seguridad Social, sino que ha venido confiando su gestión directa a instituciones públicas bajo su vigilancia y tutela. Se trata de personas jurídico-públicas fundadas por un acto de decisión estatal, para actuar un servicio público. Estos entes tienen personalidad jurídico-pública propia y un cierto grado de autonomía organizativa, aunque sometidas a la tutela estatal que se manifiesta en controles administrativos, organizativos y de naturaleza económico-financiera, se trata, en suma, de las entidades gestoras³⁷.

Sobre las anteriores bases se estructura un modelo de gestión netamente público. En efecto, el principio de unidad gestora, como titularidad estatal exclusiva, impide que la iniciativa privada pueda asumir la función gestora, permitiendo sólo la mera colaboración al desarrollo de la actividad de servicio público, cuyo título descansaría (en el caso de las Mutuas colaboradoras), no en las figuras de la concesión del servicio público, la delegación y la descentralización administrativa, sino en la técnica autorizatoria, bajo una terminología muy variada (autorizaciones, permisos, licencias, visados, habilitaciones, inscripciones, etc.), pero que expresan ideas muy próximas entre sí³⁸.

La DA 13 LRJSP, dispone que a las Entidades gestoras y la Tesorería General de la Seguridad Social les serán de aplicación las previsiones relativas a los Organismos autónomos, salvo en lo que se refiere al personal; su régimen económico-financiero, patrimonial, presupuestario

³⁵ Como afirmara J.M. FERNANDEZ PASTRANA, *La Administración de la Seguridad Social. Análisis de una reforma*, RSS, 1979, nº 3, pp. 41 a 67, en reflexión que sigue confirmándose en el momento actual.

³⁶ B. GONZALO GONZALEZ, B. FERNANDEZ FERNANDEZ, *Aspectos Organizativos de la Seguridad Social Española: Dispersión de funciones y desposesión de tareas*, Foro de Seguridad Social, 2004, nº 11, p. 218.

³⁷ Para un análisis detallado de la evolución del modelo me permito remitir a mi estudio, *El modelo de organización específica de la gestión de la Seguridad Social. Tendencias descentralizadoras*, en J.L. Monereo Pérez, C. Molina Navarrete y M^a Nieves Moreno Vida (Coordinadores), *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras. Homenaje al Profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación*, Granada, Comares, 2008, pp. 535 a 565.

³⁸ D. SANCHEZ NAVARRO, *Algunas consideraciones sobre la Gestión de la Seguridad Social*, Foro de Seguridad Social, 2004, nº 11. Más ampliamente, del mismo autor, *La gestión de la Seguridad Social en España*, Madrid, CES, 2003.

y contable; la impugnación y revisión de sus actos y resoluciones, y la asistencia jurídica, en cuyo caso su regulación será la establecida por su legislación específica, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria en las materias que sea de aplicación y supletoriamente por la propia LRJPS. Por lo expuesto, el procedimiento administrativo está fuera de las posibles excepciones, por lo que a semejanza de los Organismos autónomos, el procedimiento administrativo resultará aplicable. Además, no está previsto un procedimiento distinto para la tramitación administrativa de la afiliación o el encuadramiento en la Seguridad Social, o del reconocimiento de las prestaciones en ninguna de sus normas específicas, de modo que sería aplicable el procedimiento administrativo.

A ello hay que añadir las excepciones contenidas en la Disposición Adicional Primera apartado 1 LPACAP, que establece que: “Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales”. A lo que añade en su apartado 2 que: “Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley: b) *Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.* c) *Las actuaciones y procedimientos sancionadores (...) en el orden social (...)*”.

7. EL DECLIVE DE LA ACTIVIDAD DE FOMENTO: EL EJEMPLO DE LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS AL EMPLEO

La ya clásica definición de Jordana de Pozas³⁹, delimitaba el concepto de fomento desde una vertiente positiva al considerarlo como “la acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riquezas debidos a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos”. No obstante, si bien en un primer momento la acción administrativa de fomento pudo considerarse esencialmente como de carácter graciable, junto al criterio de la voluntariedad y la colaboración, frente al criterio de la imposición o de la prohibición, el cambio del Estado Liberal al Estado Social con el correlativo reconocimiento en favor del ciudadano de una serie de derechos y libertades cuyo desarrollo adecuado depende en numerosas ocasiones de la colaboración de la propia Administración, ha propiciado una modificación profunda del concepto y esencia de la actividad de fomento⁴⁰. El Estado no viene obligado exclusivamente a garantizar el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos constitucionalmente, sino que está obligado a realizar la actividad prestacional necesaria para que se produzca la plena efectividad de dichos derechos.

Los sistemas de subvenciones y bonificaciones a la contratación son fórmulas de las políticas activas que han mostrado más puntos críticos en los últimos años. Junto con la formación para el empleo, ha sido objeto de distintas evaluaciones parciales que han constatado su reducido grado de eficacia y elevado “peso muerto” en una situación en que prácticamente se había universalizado el colectivo susceptible de contratación indefinida bonificada, que había llegado a alcanzar hasta un 90 por 100 de los desempleados, y que prácticamente diluía los efectos de discriminación positiva que debe tener la contratación bonificada para los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad. Ello, además, considerando que esta política consume un elevado volumen de recursos.

Las evaluaciones señalan que los resultados de estas políticas son limitados, de forma que la existencia o no de un incentivo no determina la contratación de los distintos aspirantes, a excepción de los colectivos con mayores dificultades de empleabilidad. Además, por lo que se re-

³⁹ L. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de una teoría de fomento en el Derecho Administrativo*, REP, 1949, n° 28, p. 46

⁴⁰ G. FERNANDEZ FARRERES, *La subvención. Concepto y régimen jurídico*. Madrid, IEF, 1983, p. 87.

fiere a las conversiones en indefinidos, tampoco parece que se hayan visto influidas de forma importante por la existencia de incentivos a dicha conversión⁴¹.

Del balance del análisis de estas medidas resulta, en primer lugar, su “ineficacia formal”, que da lugar a verdaderas “bonificaciones sorpresa”⁴², pues, en algunas de éstas, resulta difícil que, antes de la contratación, el empresario pueda tener acceso a esa información necesaria para poder adoptar la decisión más adecuada a sus intereses, por lo que difícilmente el incentivo puede ser tenido en cuenta en la hipotética generación de un puesto de trabajo. Igualmente, en segundo lugar, se apreciaba una evidente “ineficacia en la cuantía”, noción con la que se hace referencia a la paradoja de que los instrumentos económicos son medidas caras en conjunto o agregadamente, pero baratas desde un punto de vista individual o empresarial, lo que implica que el impacto de la bonificación de cada contrato en el conjunto de costes laborales no sea de la suficiente entidad como para propiciar cambios notables en el comportamiento del empresario, en particular, llevándole a contratar a un sujeto más. O, en fin, una “ineficacia económica” pues, desde la perspectiva macroeconómica, tales instrumentos establecen incentivos económicos que no sirven para crear empleo, por cuanto experimentan un importante “peso muerto”, es decir, se incentivan empleos que se crearían de todas formas aun en ausencia de bonificaciones; y, desde la perspectiva microeconómica, se advierte que estos instrumentos producen un “efecto sustitución” a favor de algunos de los colectivos cuyo empleo se incentiva y, en particular, canalizan o focalizan el empleo hacia jóvenes y mujeres.

8. ACTIVIDAD SANCIONADORA E INSPECTORA, NUEVAS REALIDADES

La legislación laboral no puede confiarse al cumplimiento espontáneo de los sujetos, salvo si se asume el riesgo de que la misma se convierta en irreal. No basta, por tanto, con una legislación interventora, sino que es necesario el establecimiento de mecanismos de aplicación que preparen y desarrollen lo dispuesto por las normas, llevando ello consigo una actividad reglamentaria, una actividad de control o inspectora y una actividad resolutoria y sancionadora. Las normas laborales aparecen así dotadas de un mayor grado de imperatividad –de “ultraimperativas” se las ha calificado⁴³– al crear el Estado órganos especiales, cuya misión estriba, precisamente, en “garantizar” su observancia y sancionar o proponer sanciones por “infracción” de sus preceptos.

Las sanciones administrativas «de orden social» no difieren y se rigen por los mismos principios que el resto de las sanciones: toda infracción y sanción ha de estar contenida en normas de rango legal (principio de legalidad); la calificación de la infracción, así como su graduación y sanción ha de responder a una estricta predeterminación normativa en la forma reconocida por el Tribunal Constitucional (exigencia de Ley previa y de tipicidad); la sanción impuesta ha de ser proporcionada y adecuada a la infracción cometida; por último, nadie puede ser sancionado dos o más veces por unos mismos hechos cuando la causa de pedir es la misma (non bis in idem)⁴⁴.

Disposición de referencia en esta materia es la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS). En dicha norma se contienen la práctica totalidad de las infracciones y sanciones administrativas en materia social: relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, empleo,

⁴¹ Al respecto, J.R. MERCADER UGUINA, *Se busca... El mercado de trabajo en España*, Barcelona, 2014, pp.92-93.

⁴² Extensamente, D. PÉREZ DEL PRADO, *Los instrumentos económicos de fomento del empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

⁴³ G. BAYON CHACON, E. PEREZ BOTIJA, *Manual de Derecho del Trabajo*, Madrid, Lib. Victoriano Suárez, 1964, p. 822.

⁴⁴ Un profundo estudio sobre las relaciones entre el poder sancionador y la eficacia de las normas puede verse en M. HERNANDEZ BEJARANO, *Las técnicas sancionadoras frente al incumplimiento de las normas sociales*, en J. CRUZ VILLALON (Dir.), *Eficacia de las normas laborales desde la perspectiva de la calidad del empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011, pp. 225-289.

empresas de trabajo temporal, Seguridad Social, emigración y movimientos migratorios internos, permisos de trabajo de extranjeros y sociedades cooperativas. Las infracciones y sanciones «en el orden social» se rigen por unos mismos principios, abstracción hecha de la materia de que se trate; como regla, las sanciones se imponen por la Autoridad laboral, si bien excepcionalmente —caso de algunas leves y graves en materia de empleo y Seguridad social— se inviste a las entidades gestoras de potestad sancionadora: el procedimiento sancionador es común a todas las sanciones, salvo las leves y graves por fraude en la obtención de prestaciones; en fin, en cuanto a su cuantía, rigen reglas comunes a excepción de las sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo y sociedades cooperativas.

La multa es la sanción administrativa por excelencia⁴⁵ por más que nuestro sistema permita o cuando menos considere otras alternativas como medidas sancionadoras en el ámbito administrativo. Desde la perspectiva de las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral, el sistema español se caracteriza por una marcada complejidad y desvertebración. En concreto, en el ámbito de la prevención de riesgos nuestro derecho administrativo sancionador se caracteriza por una marcada insensibilidad con relación al nivel efectivo de siniestralidad y, por tanto, de cumplimiento de la normativa en materia de seguridad y salud laboral. Al igual que termina por simplificar su aplicación objetivando todo tipo de responsabilidad, lo que finalmente está generando una clara tendencia en la actuación de los distintos agentes intervinientes, más que a cumplir la normativa, a evitar las responsabilidades públicas⁴⁶.

Ciertamente si la Administración laboral es el aparato organizativo instituido para dar cumplimiento a la política y legislación de trabajo, la pieza básica de ese organismo es, sin duda la Inspección de Trabajo.

Como señala la Exposición de Motivos del Informe «Inspecciones de trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa» (2013/2112(INI)) que concluyó con la Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de enero de 2014, “la inspección es un elemento fundamental de la administración laboral. Una inspección de trabajo eficaz, capaz de hacer frente a los desafíos de un mercado de trabajo cambiante, constituye un elemento esencial de una buena gobernanza. Los inspectores de trabajo son fundamentales para hacer cumplir los derechos de los trabajadores, prevenir abusos por parte de empleadores sin escrúpulos y fomentar el desarrollo económico y social. Ayudan a que el trabajo digno sea una realidad y proporcionan indicadores sobre tendencias socioeconómicas en la sociedad. La crisis económica no puede constituir un obstáculo sino un incentivo para mejorar y reforzar las inspecciones de trabajo de cara a asegurar la protección de los trabajadores”.

La Ley 23/2015 ha introducido importantes cambios institucionales y procedimentales en la actividad de la Inspección de Trabajo en el contexto de los convenios internacionales 81, 129 y 187 de la Organización Internacional del Trabajo y de la necesidad de especialización y de trabajo programado y en equipo de los Inspectores actuantes. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el órgano encargado de la vigilancia y exigencia del cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y del cumplimiento del contenido de los acuerdos y convenios colectivos” (art. 12.1 Ley 23/2015), en diversos ámbitos del orden social, incluida la prevención de riesgos laborales. De este modo, y en líneas generales, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social lleva a cabo una actividad permanente de control del cumplimiento de dicha normativa en las empresas. Junto a las campañas específicas de actuación inspectora que puedan planificarse para un sector de actividad o un colectivo de trabajadores, también las actuaciones inspectoras responden a las denuncias presentadas.

⁴⁵ E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *El problema jurídico de las sanciones administrativas*, REDA, 1976, 10, p. 420.

⁴⁶ S. DEL REY GUANTES, M. LUQUE, *Responsabilidades legales en materia de prevención de riesgos laborales. Propuestas de reforma a la luz de la experiencia comparada*, Foment del Treball Nacional, 2009/04, nº 2127, p. 5

Se aumenta la eficacia y la seguridad jurídica de los procedimientos iniciados por la ITSS, mediante la extensión de la colaboración de las distintas Administraciones públicas con aquella. De este modo —y en ello radica una de las novedades de la LITSS— se regula (art. 16.8) que los hechos presuntamente constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular que se comuniquen a la ITSS por funcionarios públicos que tengan la condición de agentes de la autoridad puedan ser aducidos válidamente como prueba por la Inspección en la esfera de su propio procedimiento (Y de este modo, estar dotados del principio de presunción de certeza, en la forma señalada en el artículo 23 de la LITSS), sin perjuicio del resto de las actuaciones de comprobación que deba llevar a cabo el personal de la ITSS para calificar y tipificar adecuadamente los hechos contenidos en las comunicaciones recibidas.

El art. 12 LOITSS establece con claridad la posibilidad de que la Inspección se ocupe de tales tareas y amplía su marco de intervención en línea con la corriente de impulso a los medios extrajudiciales de solución de conflictos que vive nuestro sistema de relaciones laborales en los últimos tiempos. De este modo, corresponderán a la Inspección de Trabajo funciones de “conciliación, mediación y arbitraje”. El art. 12.3 a) LOITSS desarrolla extensamente dicha posibilidad y la concreta posibilitando que la Inspección de Trabajo intervenga en “la conciliación y mediación en huelgas y otros conflictos cuando la misma sea aceptada por las partes”, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Social; atribuyéndole funciones de “arbitraje en huelgas y otros conflictos laborales cuando las partes expresamente lo soliciten, así como en los supuestos legalmente establecidos” (art. 12.3 b) LOITSS). Las funciones de conciliación, mediación y arbitraje de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se desarrollarán sin perjuicio de las facultades atribuidas a otros órganos de las Administraciones Públicas y a los órganos instaurados por los sistemas de solución de conflictos laborales basados y gestionados por la autonomía colectiva.

La separación de funciones inspectoras y mediadoras resulta una cuestión controvertida en la medida en que la pregunta de “¿cómo se puede mediar con un garrote en la espalda?” está en el aire⁴⁷. La citada separación ha planteado permanentes problemas sobre la base de la incompatibilidad que deriva del principio de imparcialidad y que aparecía como fundamento de la exclusión de este tipo de funciones por la Recomendación 81 OIT, de acuerdo con la cual “las funciones de los Inspectores de Trabajo no deberían comprender la función de conciliadores o árbitros en los conflictos de trabajo”. La propia OIT ha señalado que “si el árbitro pertenece a los servicios de la Inspección de Trabajo, le corresponderá entonces hacer respetar la decisión que el mismo haya tomado, o sea, desempeñar funciones incompatibles”. Consciente de estas limitaciones, la LOITSS ha establecido la “desactivación” de las funciones inspectoras en los supuestos de mediación y arbitraje (art. 12.3), de modo que quienes intervengan en tales tareas: “guardarán la debida reserva sobre la información obtenida en el ejercicio directo de las funciones de arbitraje o mediación y no la comunicarán a los servicios de inspección para el ejercicio de las funciones de vigilancia y control”.

⁴⁷ En la afortunada cita de J.A. ZAPATEIRO RANZ, *La mediación laboral y su contexto español*, JL, 2013, nº 56, p. 132.