

PRIMER CENTENARIO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA: HISTORIA Y RÉGIMEN JURÍDICO ACTUAL

Juan Miguel Díaz Rodríguez
Universidad de La Laguna

RESUMEN

El primer centenario de la Inspección de Trabajo propicia que se relate su historia y que se analice su actual régimen jurídico, sobre todo tras la aprobación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, una ley que interactúa con otras normas de rango legal y reglamentario y que, juntas, ofrecen un panorama jurídico complejo y abigarrado.

PALABRAS CLAVE: Inspección, Trabajo, Derecho, Historia.

ABSTRACT

«The first centenary of the Inspection of Labour: history and present legal regulation». The first centenary of the Inspection of Labour gives us a good occasion to study its history and present legal regulation, mainly after the Law 42/1997, of 14 of November, about the Inspection of Labour and Social Security, a new law which joins some other legal regulations to offer a complex and motley legal panorama.

KEY WORDS: Control, Work, Law, History.

I. DESDE LA INSTITUCIÓN DE UNA INSPECCIÓN DEL TRABAJO EN 1906 HASTA EL ACTUAL «SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO»

Desde 1906 existe en España un Servicio de Inspección de Trabajo al que se encomienda la misión de fiscalizar el cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social; desde 1906 por lo que respecta a una Inspección instituida, formalmente, para velar por el cumplimiento de las leyes reguladoras del trabajo por cuenta ajena producto de las revoluciones burguesa e industrial. Las anteriores formas de prestar trabajo llevaban aparejadas ciertas inspecciones, en sentido material, lo cual nada tiene que ver con las Inspecciones de Trabajo que se crean en torno a las leyes obreras cuyo cumplimiento era necesario fiscalizar si se quería atajar, de una vez por todas, la «cuestión social».



Las primeras leyes obreras se habían hecho eco de la necesidad de vigilar la aplicación de las mismas, pero es en 1906, mediante el Real Decreto de 1 de marzo de dicho año, cuando se instaura una Inspección de Trabajo con entidad orgánica propia¹. En el artículo 8 de la Ley de 24 de julio de 1873, sobre condiciones de trabajo en las fábricas, talleres y minas, se instaba a que unos Jurados Mixtos, compuestos por obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos, vigilaran, bajo la presidencia del Juez municipal, que la ley se cumpliera, sin perjuicio de la inspección que las autoridades y el Ministerio Fiscal pudieran desarrollar en nombre del Estado. En el artículo 14 de la Ley de 13 de marzo de 1900, de condiciones de trabajo de mujeres y niños, se encomendaba al Gobierno la realización de las inspecciones que la ley requiriese. En ambas leyes ya se plasmaba la necesidad de controlar el cumplimiento de lo en ellas dispuesto, sobre todo teniendo en cuenta las reticencias de los patronos, que rara vez se ajustaban a lo señalado en estas nuevas leyes, pero no se preveía la implantación orgánica de una Inspección de Trabajo, lo cual sí se plasmó en el citado Real Decreto de 1 de marzo de 1906.

En 1907 se crearía una Inspección de Emigración, con un complejo sistema de inspectores (de interior, de puertos de embarque, de buques, de puertos de escala y de puertos de desembarque), mientras que en 1921 se implantaría una Inspección de Seguros Sociales, la cual nunca se caracterizó por un funcionamiento eficaz. La Ley de 15 de diciembre de 1939 se encargaría de unificar la Inspección del Trabajo y la Inspección de Emigración, creando el Cuerpo Nacional de Inspección del Trabajo. Aprobada ya la Ley 39/1962, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, en 1963 la Inspección Técnica de Previsión Social (así se denominó la Inspección de Seguros Sociales a partir de 1944) se fusionó con la Inspección de Trabajo (por obra de la Ley 228/1963, de 28 de diciembre), lo cual provocó, años más tarde, que la Inspección de Trabajo pasara a ser la Inspección de Trabajo y Seguridad Social² (Real Decreto 428/1981, de 13 de marzo)³.

La Ley 42/1997, de 14 de noviembre (en adelante LITSS), sustituirá a la Ley 39/1962, en una línea continuista y sin incorporar novedades de importante entidad. Esta nueva ley, caracterizada por cierto desorden y por la utilización imprecisa de algunas instituciones jurídicas, distingue entre lo que denomina un «sistema» de Inspección de Trabajo y la Inspección de Trabajo propiamente dicha. El concepto de «sistema» de Inspección de Trabajo es una noción etérea según la cual dicho sistema está integrado por todo aquello que fortalezca el cumplimiento de la

¹ Siendo su principal artífice el general José Marvá, ver MARTÍN GRANIZO, L., *Biografías de Sociólogos Españoles*, edit. Ministerio de Trabajo, Madrid, 1963, pp. 123 a 137.

² Normalmente, para abreviar, se hará referencia a la «Inspección de Trabajo».

³ Para una pormenorizada visión de la historia de la Inspección de Trabajo hasta la citada Ley 39/1962, historia que, en sentido amplio, se inicia con los mecanismos de control que incorporaban las primeras leyes obreras aprobadas en la segunda mitad del siglo XIX, ver PÉREZ-ESPINOSA SÁNCHEZ, F., *Las Infracciones Laborales y la Inspección de Trabajo*, edit. Montecorvo, Madrid, 1977, pp. 54 a 103.

legislación laboral y de seguridad social. Por otra parte, se define la Inspección de Trabajo como un «servicio público», lo que, quizás, resulte algo desafortunado⁴, si bien ya en el referido artículo 1.2 LITSS se mencionan con claridad las tres grandes funciones que se encomiendan a ese «servicio público» que se considera que es la Inspección de Trabajo.

En este artículo 1 LITSS se pone de manifiesto, al margen del mayor o menor acierto en los términos utilizados, que al Estado, cien años después, le continúa preocupando de forma especial el cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social, justificando esto la institución de un sistema de vigilancia (no un sistema de Inspección de Trabajo, que es una confusa noción legal) en el que confluyen diversos elementos. En ese sistema de vigilancia la Inspección de Trabajo ocupa un lugar preeminente y de que ésta desempeñe con éxito sus cometidos dependerá, en buena medida, la eficacia del sistema de vigilancia. Como viene sucediendo desde 1906, la fiscalización del cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social requiere, de entrada, un cuerpo de empleados públicos a los que el ordenamiento jurídico confiera determinados poderes de actuación y permita adoptar medidas ejemplares; estos empleados públicos, denominados inspectores por la naturaleza fiscalizadora de la actividad que desarrollan, integran, junto con otros medios personales y materiales, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyos actos jurídicos pueden generar consecuencias jurídicas de indudable trascendencia negativa para los ciudadanos que incumplan la ley.

Esta nueva LITSS ha sido desarrollada por normas reglamentarias, a la vez que, como se expondrá más adelante, se complementa con otras normas de rango legal. En todo caso, en 1997 se desaprovechó una oportunidad de reformular el régimen jurídico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y continúa echándose en falta el orden sistemático que ha venido faltando a lo largo de estos cien años de historia de la mentada Inspección⁵.

⁴ La expresión «servicio público» ha sido bastante controvertida en la esfera del Derecho Administrativo. Ver, entre otros, ARIÑO ORTIZ, G., «Concepto de servicio público y bases de su régimen jurídico», en *Programa de Derecho Administrativo y guía para su estudio*, edit. Universidad Complutense, Madrid, 1975, y «El servicio público como alternativa», *REDA*, núm. 23, 1979; GARRIDO FALLA, M., «La crisis de la noción de servicio público», en AA.VV., *Las transformaciones del régimen administrativo*, Madrid, 1962, y «El modelo económico en la Constitución y la revisión del concepto de servicio público», *REDA*, núm. 29, 1981; GONZÁLEZ BERENGUER, «La teoría del servicio público», *Municipalia*, núm. 201, 1970; VILLAR PALASÍ, J.L., «La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo», *RAP*, núm. 3, 1950, y *La intervención administrativa en la industria*, Madrid, 1964; CUÉTARA, J.M. DE LA, *La actividad de la Administración*, edit. Tecnos, Madrid, 1983, pp. 119 a 143.

⁵ Como señalara GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (doctrina y jurisprudencia)*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pp. 39 y 40, «más que querer introducir grandes novedades, el objetivo básico de la nueva Ley se fija en integrar y dar coherencia al tratamiento normativo de todos los aspectos relativos al 'sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social'». Otra cosa es que ni siquiera ello se haya conseguido.



II. LAS FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO: UNA CUESTIÓN HISTÓRICA

Las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social admiten una primera formulación genérica: la vigilancia del cumplimiento de las normas que integran el sector laboral del ordenamiento jurídico. Toda Inspección, sea cual sea el ámbito de su actuación, lleva aparejado el carácter fiscalizador de su actividad, siendo esto lo que justifica la existencia de una Inspección en un momento determinado: la necesidad de comprobar que ciertas normas jurídicas son cumplidas por sus destinatarios. En la definición y determinación del objeto de la Inspección de Trabajo (artículo 1 LITSS) aparecen inevitables referencias a este cometido esencial de la Inspección de Trabajo.

Siguiendo la sistemática del artículo 3 LITSS, cabe identificar tres funciones cuyo desempeño encomienda la ley a la Inspección de Trabajo: la vigilancia del cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social, en segundo lugar una función de información y, por último, la intervención en las relaciones laborales de conflicto colectivo⁶. Como se analizará en el tercer epígrafe, la función fiscalizadora es la que entraña mayor relevancia.

En cuanto a la función de vigilancia del cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social, el artículo 3.1 LITSS ofrece una pormenorizada relación de las normas jurídicas cuya fiscalización se atribuye a la Inspección de Trabajo; se trata de una enumeración que tiene vocación de exhaustividad pero que resulta bastante imprecisa, refiriéndose en algunos apartados a materias lo suficientemente amplias como para que sea imposible que haya quedado fuera algún ámbito material. Esta función de vigilancia supone, por lo tanto, un control de cuantas normas jurídicas regulan aspectos de las relaciones laborales, individuales y colectivas: cuestiones sustantivas de dichas relaciones, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social, empleo y migraciones e, incluso, en determinadas circunstancias, lo relativo a constitución de sociedades laborales, cooperativas y otras fórmulas de economía social⁷. A la Inspección de Trabajo le corresponde la fiscalización de estas

⁶ PALOMEQUE LÓPEZ, M.-C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, J.M., *Derecho del Trabajo*, 13ª edic., edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005, p. 791, utilizan esta sistemática, entendiendo que son tres las funciones que desarrolla la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, concretamente las siguientes: «1. La *vigilancia y exigencia del cumplimiento* del ordenamiento jurídico [...] laboral y de seguridad social [función fiscalizadora]. 2. La *asistencia técnica* [función asesora y consultiva] o facilitación de información y consulta a particulares y poderes públicos: a empresas y trabajadores [...]; a entidades y organismos de la seguridad social [...]; a otros órganos de las Administraciones públicas [...]; y a los órganos judiciales competentes [...]. 3. El *arbitraje, la conciliación y la mediación* [función componedora] en los conflictos de trabajo».

⁷ Salvo que, en las materias en las que sea posible, las Comunidades Autónomas hayan adquirido competencia sobre ellas y dispongan sus propios sistemas de control de las correspondientes normas autonómicas. Así, por ejemplo, ha ocurrido con lo referente a las cooperativas, o con la formación profesional, materias respecto de las que algunas Comunidades Autónomas, por tener

normas jurídicas, tanto de origen legal como convencional (en el artículo 3.1 LITSS se atribuye a la Inspección el cometido «de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas legales, reglamentarias y contenido normativo de los convenios colectivos»⁸).

Las normas jurídicas que integran el sector laboral del ordenamiento jurídico español han ido aumentando en cantidad y en complejidad, complicando ello el exitoso desempeño por parte de la Inspección de Trabajo de su función fiscalizadora. El ingreso de España en la Unión Europea ha contribuido, además, al incremento de las normas cuya aplicación cabe situar en el punto de mira del control inspector⁹. Aunque desde el Derecho Social Comunitario no se pretenda regular con amplitud las relaciones laborales individuales y colectivas, son muchas las normas comunitarias que inciden en diferentes aspectos de las relaciones de trabajo, sobre todo en materia de seguridad y salud laboral, normas que deben ser tenidas en cuenta por los inspectores de trabajo; por otra parte, precisamente en ámbitos como la prevención de riesgos laborales aparecen elementos técnicos cuyo control es complicado por parte de la Inspección de Trabajo¹⁰. Si, como se acaba de apuntar, la Inspección de Trabajo debe encargarse de vigilar que se cumplen los convenios

competencia para legislar sobre ellas, han creado sus propias normas y han encomendado la vigilancia del cumplimiento de las mismas a órganos propios que nada tienen que ver con la Inspección de Trabajo. En consonancia con esto, los artículos 3.1.4.3 y 3.1.5 LITSS encomiendan a la Inspección de Trabajo la fiscalización de las normas reguladoras de dichas materias, pero siempre salvo que la legislación autonómica haya dispuesto otras fórmulas de inspección.

⁸ Ver DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., «La fiscalización del cumplimiento de los convenios colectivos por parte de la Inspección de Trabajo», en AA.VV., *Estudios sobre negociación y convenios colectivos. Homenaje al Profesor Alberto Guanche Marrero*, edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2003, p. 73 y ss.

⁹ GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo (doctrina y jurisprudencia)*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, p. 56, señala que el ingreso de España en la Unión Europea ha imprimido mayor intensidad a la labor de la Inspección de Trabajo, desde una doble perspectiva: «de un lado, porque el necesario control del acervo comunitario ha supuesto ampliar el número de normas a fiscalizar por la Inspección; de otro lado, porque ese deber de velar por la legislación europea obliga a los Inspectores a esmerarse en su formación, a fin de conocer y estar al día de todas las previsiones comunitarias aprobadas en el ámbito social —principalmente, en materia de empleo, Seguridad Social y seguridad e higiene—».

¹⁰ MARTÍN JIMÉNEZ, R., *Los Actos Administrativos Laborales y su Control Jurisdiccional*, edit. CES (Colección Estudios, núm. 105), Madrid, 2001, p. 80, reflexiona de la siguiente forma: «aunque puede afirmarse que la intervención del Estado —normativa y ejecutiva— en el ámbito de las relaciones laborales encuentra hoy en la materia de seguridad en el trabajo un sustrato fértil donde cosechar importantes frutos —en un singular retorno a los propios orígenes del Derecho del trabajo—, no puede olvidarse, por otra parte, que esta materia desborda por completo los estrechos cauces por los que habitualmente transita el Derecho del trabajo. El Derecho de la sanidad o el Derecho industrial también se integran parcialmente en la materia de seguridad y salud en el trabajo. Y es precisamente esta circunstancia la que dificulta la determinación de la naturaleza jurídica de unas normas que habilitan a diferentes Autoridades administrativas —no exclusivamente laborales— a dictar actos administrativos en materia de prevención de riesgos laborales».



colectivos, aumenta aún más el número de disposiciones cuya fiscalización se encomienda a la Inspección.

La función de «información» hace referencia tanto a los múltiples supuestos de emisión de informes por parte de la Inspección de Trabajo destinados a integrar procedimientos administrativos y procesos judiciales, como al asesoramiento que pueden proporcionar los funcionarios inspectores. Tanto en un caso como en el otro, la Inspección ofrece «información», al margen de que sean diferentes los cauces que en cada caso se empleen. Esta función es denominada en el artículo 3.2 LITSS como prestación de «asistencia técnica».

En el artículo 3.3 LITSS se encomienda a la Inspección de Trabajo el cometido de intervenir en las relaciones laborales de conflicto colectivo, haciéndose eco la ley de la posibilidad de que los inspectores de trabajo, como expertos conocedores del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, puedan llevar a cabo un arbitraje, una mediación o una conciliación si son requeridos para ello en el curso de un conflicto colectivo de trabajo. El Estado, al contrario de lo que antaño sucedía, acepta la naturaleza estructural del conflicto colectivo de trabajo y, partiendo de este reconocimiento, pone los medios de que dispone al servicio de los protagonistas de dicho conflicto para que tengan un cauce más en el que sea posible la avenencia y el alcance de un acuerdo satisfactorio para ambas partes¹¹.

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), en los convenios internacionales destinados a incidir en la Inspección de Trabajo, también se delimitan las funciones inspectoras. En el artículo 3 del convenio número 81, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección del Trabajo en la Industria y en el Comercio (*BOE* de 4 de enero de 1961), y en el artículo 6 del convenio número 129, de 25 de junio de 1969¹², sobre la Inspección del Trabajo en la Agricultura (*BOE* de 24 de mayo de 1972), se especifica también, una vez más, de qué está encargado el sistema de inspección. También aquí se mencionan una serie de cometidos que pueden integrarse en las aludidas tres funciones principales atribuidas a la Inspección, con un elemento adicional de cierta importancia¹³.

¹¹ SAN MIGUEL ARRIBAS, L., *La Inspección del Trabajo (importancia social y organización administrativa)*, edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, pp. 229 y 230, ya destacaba, hace más de cincuenta años, la importancia de la misión conciliadora del conflicto social que el inspector podía cumplir; si bien es factible pensar que el autor destaca esta idea imbuido de la ideología impuesta por el régimen político franquista: no aceptación del conflicto social y contemplación de éste como una realidad negativa y perjudicial para la sociedad, debiendo el Estado ocuparse de mantener la paz social y de, en el caso ahora analizado, poner a los inspectores de trabajo al servicio de las partes en conflicto para que éste, como elemento perturbador de esa paz social, finalice lo antes posible, de la forma que sea.

¹² Convenios internacionales ambos cuya vigencia recuerda, de forma oportuna, el artículo 1.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹³ Además de fiscalizar, prestar asistencia técnica y mediar en las relaciones de conflicto colectivo, en los artículos 3.1.c y 6.1.c de, respectivamente, los citados convenios de la OIT números

III. ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

A) ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN INSPECTORA LABORAL E INTERVENCIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El segundo de los dos capítulos en que se divide la LITSS está dedicado a esta cuestión. El «sistema de Inspección de Trabajo» necesita, en primer lugar, las correspondientes unidades administrativas de gestión del sistema, al margen de que, paralelamente, las Administraciones Públicas instituyan organismos destinados no a la gestión inspectora sino a la definición de líneas de actuación y a la coordinación de las Administraciones estatal y autonómicas que, también en este ámbito, comparten competencias. El capítulo segundo de la LITSS se encuentra desarrollado de forma exhaustiva por el Título tercero del Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en adelante ROFIT), en cuyos artículos 41 a 58 se aborda la «organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

En cuanto a la gestión inspectora, en el artículo 15.2 LITSS se establece que la Inspección de Trabajo se estructura en una Autoridad Central y en unas Inspecciones Provinciales que no se configuran como una genuina Administración periférica del Estado sino que se agrupan en Comunidades Autónomas¹⁴. Se pretenden imbricar la organización territorial del Estado y un sistema de Inspección de Trabajo que tiene vocación de unidad a nivel nacional, tarea en la que es imprescindible tener a la vista la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas trazada en el artículo 149.1 CE (como se establece en el artículo 15.1 LITSS, *la Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas que hayan recibido el traspaso de los servicios del Estado en materia de ejecución de la legislación laboral, en el ámbito de sus respectivas competencias, organizarán el ejercicio de*

81 y 129, se insta a los inspectores de trabajo a contribuir al perfeccionamiento y a la mejora del ordenamiento jurídico laboral, debiendo comunicar a las autoridades competentes tanto los defectos que, desde una perspectiva de técnica jurídica, detecten en las normas cuya aplicación controlan como los abusos que consideren que no estén correctamente cubiertos por el Derecho (por no tener una cobertura tutelar expresa o por tenerla pero de forma insuficiente o inapropiada), pudiendo someter a la consideración de dichas autoridades proposiciones para mejorar la legislación. Con todo, los cometidos inspectores son, básicamente, los tres recogidos en el artículo 3 LITSS (vigilancia del cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral, información e intervención en las relaciones de conflicto colectivo); de forma accesoria, los inspectores de trabajo deben llevar a cabo (las mencionadas normas internacionales le confieren carácter obligatorio) la referida labor perfeccionadora, dado que entran en contacto continuo con la aplicación e interpretación de las normas jurídicas laborales y de seguridad social.

¹⁴ En los artículos 4 y 7 de, respectivamente, los convenios de la OIT números 81 y 129, se establece que, siempre que sea compatible con la práctica administrativa de cada Estado, la Inspección de Trabajo debe estar bajo la vigilancia y control de una Autoridad Central.



las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social)¹⁵.

El artículo 18 LITSS ofrece una relación pormenorizada de todas las competencias cuya titularidad ostenta la Autoridad Central. Como se regula en el apartado segundo de dicho artículo, la Inspección de Trabajo depende, en principio, de la Autoridad Central desde una perspectiva orgánica; otra cosa es que los funcionarios inspectores dependan funcionalmente del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente según quién tenga la competencia sobre la materia en la que se esté actuando; como se establece en el artículo 1.2 ROFIT, *la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se integra orgánicamente en la Administración General del Estado*, si bien se precisa en el artículo 1.3 del mismo Reglamento que *la Inspección de Trabajo y Seguridad Social depende funcionalmente de la Administración General del Estado y de la de cada Comunidad Autónoma con competencias de ejecución de la legislación del orden social, en razón de la materia de los asuntos en que en cada caso intervenga, sin perjuicio de la dependencia orgánica establecida en el apartado anterior*.

En el artículo 18.3.8 LITSS se encomienda a la Autoridad Central *la realización de estadísticas, informes y memorias sobre la actuación del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*¹⁶; en el artículo 47.8 ROFIT se recuerda que la Autoridad Central deberá elaborar la memoria anual y los informes periódicos exigidos por los Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como los informes relativos al Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo de la Unión Europea.

¹⁵ Así se plasma en la Exposición de Motivos de la LITSS. Siguiendo el análisis de MERCADER UGUINA, J.R. y SÁNCHEZ GRANDE, A., «La Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *RL*, 1998, tomo I, p. 866, «la reforma del marco normativo vigente encuentra su razón de ser, en primer término, en la necesidad de concretar un cuerpo legal que adapte la organización y desarrollo de la función inspectora a los principios constitucionales del Estado de las Autonomías. La necesidad de reforzar el carácter integrado del sistema institucional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, siempre dentro del marco del desarrollo del proceso autonómico y sin que tal situación conlleve, en modo alguno, afectación de las competencias de ejecución de la legislación laboral, propias de las Comunidades Autónomas, a las que corresponde la titularidad de la potestad sancionadora en tales materias, supone el pilar fundamental sobre el que descansa la nueva regulación del modelo de Inspección laboral. La LOITSS busca diseñar, así pues, un sistema institucional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social asentado conjuntamente en el ámbito del Estado y de las Comunidades Autónomas, en función de sus respectivas competencias y bajo el principio de colaboración interinstitucional, sin que, en modo alguno, tal configuración pueda cerrarse a eventuales modificaciones posteriores ni impedir el ejercicio de las competencias autonómicas en la línea establecida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC 125/1996, 185/1991 y 248/1988)».

¹⁶ En los artículos 20 y 21 del convenio número 81 de la OIT, así como en los 26 y 27 del convenio número 129 de la misma Organización, se obliga a la Autoridad Central de Inspección a que elabore un informe anual y se especifican siete contenidos preceptivos de dicho informe, cinco de los cuales son de naturaleza estadística: a) legislación pertinente a las funciones del servicio de inspección del trabajo, b) personal del servicio, c) estadísticas de los establecimientos sujetos a inspección y número de trabajadores empleados en dichos establecimientos, d) estadísticas de las visitas de inspección, e) estadísticas de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, f) estadísticas de los accidentes del trabajo, y g) estadísticas de las enfermedades profesionales.

Las Estadísticas de la Inspección de Trabajo tienen una amplia tradición y son importantes para programar la propia actuación de la Inspección y para, en su caso, deducir la conveniencia de realizar modificaciones normativas¹⁷. Por otra parte, en el artículo 6.1 ROFIT se encarga a la Autoridad Central la gestión de los recursos informáticos de la Inspección de Trabajo, cuestión de enorme trascendencia en la actualidad y que es imprescindible no ya para la eficacia de la actuación de la Inspección sino para la misma existencia de ésta.

En cada provincia debe existir una Inspección Provincial, la cual tendrá o no Unidades Especializadas *atendiendo a la dimensión y entidad de cada provincia* (artículo 48.2 ROFIT). Cada Inspección Provincial debe estar dirigida y coordinada por un Jefe de Inspección (artículo 53.1 ROFIT). En cada Comunidad Autónoma debe crearse una «Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *que agrupará y coordinará las Inspecciones Provinciales de su territorio, a través de sus respectivos Jefes de Inspección* (artículo 48.1 ROFIT). Como se indica en el artículo 53.1 ROFIT, en una Comunidad Autónoma determinada las Inspecciones Provinciales están dirigidas por Jefes de Inspección, los cuales actúan *bajo la coordinación del Director territorial* de dicha Comunidad Autónoma.

El artículo 19.1 LITSS permite crear las unidades especializadas precisas en relación con las áreas funcionales de actuación, debiendo, en todo caso, existir una unidad especializada en materia de Seguridad Social, que deberá cumplimentar *las tareas que le encomienden las entidades y servicios de la Seguridad Social*. En el apartado segundo de la disposición derogatoria única de la LITSS se establecía que el artículo 31.2 LGSS (dedicado a las Unidades de la Inspección de Trabajo que debían existir en las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y con una redacción proporcionada por la Ley 42/1994, de 30 de diciembre) permanecería en vigor de forma provisional, a la espera del desarrollo reglamentario del artículo 19.1 LITSS. Por lo tanto, en la actualidad el artículo 31.2 LGSS debe considerarse derogado, ya que el ROFIT (artículo 55) desarrolla el artículo 19.1 LITSS reiterando lo dispuesto en éste y regulando de forma detallada las «unidades especializadas de la Inspección», entre ellas la del área de Seguridad Social que deberá existir en toda Inspección Provincial (artículo 55.6 ROFIT, que, en este sentido, supone una aplicación concreta de la regla general del artículo 55.1 del mismo Reglamento: *las unidades especializadas por áreas funcionales de acción inspectora se integran en las Inspecciones Provinciales de Trabajo y Seguridad Social*)¹⁸.

¹⁷ SAN MIGUEL ARRIBAS, L., *La Inspección del Trabajo... ob. cit.*, p. 59, comenta cómo cuando la Inspección comienza su andadura «era del mayor interés el conseguir resultados estadísticos e informaciones que sirviesen para sucesivas etapas de actuación y para la promulgación de las leyes necesarias». Más adelante, pp. 215 a 217, el autor destaca la importancia de la Estadística del Trabajo dado que sirve tanto para modificar la ley con base en esa estadística como para planificar la actuación de la Inspección en los ámbitos en los que se localicen mayores ilícitos.

¹⁸ La Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social, ha reordenado los apartados del artículo 31 LGSS, además de alterar la redacción de los mismos, convirtiendo los apartados tercero, cuarto y quinto en los segundo, tercero y cuarto.





En el seno de la Autoridad Central existe una Dirección Especial de Inspección, que se debe ocupar de las actuaciones comprobatorias competencia de la Autoridad Central; el régimen jurídico de esta Dirección Especial, dispuesto en el ROFIT, ha sido reformado por el Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre, el cual ha modificado los artículos 33.3 y 58 ROFIT.

Para que la coexistencia de competencias estatales y autonómicas no se convierta en el primer obstáculo de la eficacia de la función inspectora en materia laboral, en la LITSS (artículo 16) se ordena que Estado y Comunidades Autónomas canalicen la cooperación necesaria en este ámbito por medio de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales constituida en el marco del artículo 5 LRJAP, debiendo, asimismo, crearse en cada Comunidad Autónoma una Comisión Territorial de Inspección de Trabajo, Comisión cuya creación requiere un acuerdo bilateral entre el Estado y la respectiva Comunidad Autónoma (artículo 17 LITSS). En la LITSS se insiste en la necesidad de la coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas implicadas, utilizando (artículo 15.3) la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, todo para evitar que quiebre el principio de concepción única e integral del sistema (principio reiterado en los artículos 15.1 y 18.2 LITSS; 28.1 y 41 ROFIT). Otra cosa es que en la práctica exista una comunicación eficaz entre estos organismos (Conferencia Sectorial, Comisiones Territoriales, Autoridad Central, Inspecciones Provinciales...) para que la actuación de la Inspección de Trabajo responda a unos parámetros homogéneos en toda la nación. En el propio artículo 17.3 LITSS se pone de manifiesto la previsible complejidad en esta materia: se permite que en un Acuerdo Bilateral entre Estado y Comunidad Autónoma se disponga la adscripción orgánica de los funcionarios inspectores a la Administración autonómica y que, por tanto, exista una Inspección de Trabajo «bicéfala»¹⁹.

En el artículo 21 LITSS, así como en varios preceptos del ROFIT, se establecen diversos cauces de comunicación entre todas las unidades administrativas existentes *para garantizar, en todo momento, la necesaria coherencia de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la debida colaboración entre las Administraciones públicas* (artículo 21.3 LITSS). Según se desprende de lo previsto en los artículos 28 a 31 ROFIT, los órganos de gestión inspectora (Autoridad Central, Directores Territoriales, Jefes de Inspecciones Provinciales), en conjunción con la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales, deben elaborar programas generales y territoriales de objetivos (en función de que afecten o no a más del territorio de una Comunidad Autónoma, artículo 28.2 ROFIT). Las Inspecciones Provinciales y unidades especializadas no participan en dicha programación de forma directa, pero, siguiendo el artículo 31 ROFIT, serán las encarga-

¹⁹ Expresión utilizada por VÁZQUEZ MATEO, F., «Reflexiones en torno a la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social», *La Ley*, 1998, tomo 1, p. 1.841 y ss.

das de organizar la programación interna de sus servicios (en aplicación de los programas generales y territoriales vigentes en cada momento) según la capacidad de acción y teniendo en cuenta diversas circunstancias relacionadas en el precepto mencionado: trascendencia o repercusión social de los asuntos, efecto disuasorio que se pretenda obtener, incidencia en el régimen económico de la Seguridad Social del volumen de ingresos defraudados, volumen de empleo de las empresas o sectores afectados, peligrosidad de los riesgos del trabajo y frecuencia y gravedad de los accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, necesidades evidenciadas por los agentes sociales o por la reiteración de denuncias, etc.

B) LOS INSPECTORES DE TRABAJO

La Inspección de Trabajo cuenta con un personal funcionario en el que se concreta el desarrollo de las funciones encomendadas a la Inspección y que se divide (artículo 2 LITSS) en el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social. Respecto del primero, se establece en el artículo 2.1 LITSS que dichos Inspectores deberán ser de nivel técnico superior y habilitación nacional, quedando encuadrados en el grupo A de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública; por su parte, los Subinspectores (artículo 2.2 LITSS) no tienen nivel técnico superior y encajan en el grupo B de dicha Ley 30/1984, reconociéndoseles, eso sí, habilitación nacional.

Los Subinspectores de Empleo son los «sucesores» de los anteriores «Controladores Laborales»²⁰. Entre Inspectores y Subinspectores media una estricta relación de dependencia jerárquica, debiendo trabajar cada Subinspector bajo la supervisión de un determinado Inspector. En los apartados segundo, tercero y cuarto del artículo 8 LITSS se delimitan qué funciones, qué facultades inspectoras y qué medidas de inspección corresponden a los Subinspectores, siempre en un nivel inferior respecto de los Inspectores²¹.

²⁰ A comienzos de los años 80 del siglo xx se crearon dos cuerpos de funcionarios colaboradores con los Inspectores de Trabajo: los Controladores de Seguridad Social (Ley 40/1980, de 5 de julio) y los Controladores de Empleo (Real Decreto 1638/1981, de 19 de junio). La Ley 30/1984, de 2 de agosto (Ley de Reforma de la Función Pública), supuso la creación de un Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (integrado por los funcionarios pertenecientes a la Escala Técnica del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo que hasta ese momento había existido y por los Controladores de Seguridad Social en posesión de titulación académica superior) y un Cuerpo de Gestión de Controladores Laborales (integrado por los Controladores de Empleo, así como por los Controladores de Seguridad Social que contaran con un título de Diplomado Universitario o equivalente). Por medio del Real Decreto 1667/1986, de 26 de mayo, se regularon los cometidos y atribuciones de estos Controladores Laborales.

²¹ En el presente trabajo se utiliza, en algunas ocasiones, una acepción amplia de la expresión «inspectores de trabajo», con minúsculas, englobando tanto a los «Inspectores de Trabajo», con





Los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social se denominan así debido a que, según el artículo 8.2 LITSS, sus funciones se centran en asuntos de empleo y de Seguridad Social, debiendo controlar el cumplimiento de las normas en materia de subvenciones, protección por desempleo, cotización a la Seguridad Social... Esta limitación carece en la actualidad de una justificación lógica, dado que se encomiendan a los Subinspectores unos cometidos que revisten cierta complejidad y que originarían dificultades a los propios Inspectores²². En cualquier caso, téngase en cuenta que ha desaparecido la anterior restricción del ámbito de actuación de los Controladores Laborales a las empresas de trabajadores autónomos o con un número máximo de veinticinco trabajadores.

En el artículo 56 ROFIT se regulan los «equipos de inspección». La organización de la gestión inspectora comienza, en su extremo superior, por la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y finaliza en los equipos de inspección como estructura básica de la acción inspectora. Cada inspector de trabajo debe actuar con plena autonomía técnica y funcional, debiendo tener garantizada la independencia frente a cualquier influencia exterior (artículo 6.1 LITSS), lo cual es compatible con la existencia de unos equipos de inspección que posibiliten una actuación coordinada de la Inspección de Trabajo. Bajo la dependencia del respectivo Jefe de la Inspección Provincial existirán equipos de inspección, estando cada uno de éstos dirigido por un Inspector de Trabajo y Seguridad Social e integrado por los Inspectores y Subinspectores que se asignen a cada equipo, así como por el personal administrativo de apoyo que permitan las disponibilidades y la organización existentes (artículo 56.5 ROFIT). El Inspector de Trabajo que se encuentre al frente de un equipo de inspección es el encargado de dirigirlo técnica y funcionalmente, controlarlo, impulsar su actividad y asignar las órdenes de servicio que se reciban del Jefe de la Inspección Provincial.

Estos equipos de inspección se deben constituir con arreglo a criterios territoriales, sectoriales o de otro tipo (artículo 56.1 ROFIT), debiendo disponer, en la medida de lo posible, de Inspectores y Subinspectores especializados en las distintas áreas funcionales (artículo 56.2 ROFIT) para que, así, en todo equipo se tenga capacidad de actuación en cualquier ámbito material. Cabe la posibilidad de crear grupos de trabajo dentro de un equipo de inspección, a partir de la dimensión de éste o del volumen de actividad que se deba afrontar (artículo 56.3 ROFIT), sin perjuicio de que, para una determinada acción, puedan actuar conjuntamente varios inspectores sin integrar un específico grupo de trabajo (cuando así lo determine el Inspector de Trabajo que encabece el equipo de inspección correspondiente). En todo caso, en cada Inspección Provincial los equipos de inspección no deben consistir en secciones administrativas incomunicadas; deben estar coordinados (por el

mayúsculas, como a los «Subinspectores de Empleo», también con mayúsculas, es decir, a todo empleado público que desempeñe funciones inspectoras en materia laboral, con independencia de que tenga la condición de Inspector de Trabajo o de Subinspector de Empleo.

²² GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo...*, ob. cit., pp. 85 a 87.

Jefe de la Inspección Provincial) y prestarse mutua colaboración (artículo 56.3 ROFIT). Estos equipos de inspección han supuesto una novedad respecto de otros Servicios de Inspección que existen en otros ámbitos del Derecho, dado que se reúnan medios y conocimientos²³.

Al margen de los equipos de inspección, en el artículo 56.6 ROFIT se permite la constitución de grupos de funcionarios para atender necesidades no permanentes. Los equipos de inspección conforman la estructura básica de la acción inspectora ordinaria, sin perjuicio de que, para afrontar determinadas eventualidades, se pueda organizar de forma temporal la fiscalización de un determinado ámbito en el que convenga centrar la actuación de la Inspección de Trabajo debido a las especiales circunstancias concurrentes en dicho ámbito.

Los Inspectores de Trabajo tienen carácter de «autoridad pública» (artículo 5.1 LITSS). Los Subinspectores de Empleo tienen consideración de agentes de la autoridad (artículo 8.3 LITSS). Esto se reafirma en el artículo 12.1 ROFIT²⁴. Tanto unos como otros quedan afectados por el régimen general de incompatibilidades de la función pública (artículo 11.1 ROFIT), no pudiendo: a) tener interés de ningún tipo en las empresas objeto de su actuación, b) asesorar o defender a título privado a personas físicas o jurídicas con actividades susceptibles de la acción inspectora, c) actuar en todo asunto que afecte a la asociación o sindicato al que esté afiliado el funcionario²⁵. Al margen de estas prohibiciones, es de aplicación el sistema de abstención y recusación previsto en los artículos 28 y 29 LRJAP (artículo 12.3 LITSS).

²³ FERNÁNDEZ RAMOS, S., *La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*, edit. Comares, Granada, 2002, p. 215, analizando, en términos generales, «la organización administrativa de los Servicios de Inspección» (pp. 207 a 216), considera que «una fórmula idónea de armonizar las necesidades de especialización y de actuación integral es a través de la estructuración de la actuación inspectora mediante equipos de inspección. En este sentido, entendemos adecuada la ordenación prevista en materia de Trabajo y SS».

²⁴ Ténganse en cuenta los artículos 550 a 556 CPen, «de los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia» (en el artículo 550 se recoge un tipo básico: *son reos de atentado los que acometan a la autoridad, a sus agentes o funcionarios públicos, o empleen fuerza contra ellos, los intimiden gravemente o les hagan resistencia activa también grave, cuando se hallen ejecutando las funciones de sus cargos o con ocasión de ellas*; según el artículo 556, incurrir en delito *los que, sin estar comprendidos en el artículo 550, resistieren a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren gravemente, en el ejercicio de sus funciones*), así como el artículo 634 del mismo texto legal, según el cual cometen falta penal contra el orden público *los que faltaren al respeto y consideración debida a la autoridad o sus agentes, o los desobedecieren levemente*.

²⁵ La STS de 10 de febrero de 2003 ha declarado la nulidad de la última frase del artículo 11.1 ROFIT, en la cual se precisa que los inspectores de trabajo *se abstendrán en todo asunto en que concorra interés para la asociación o sindicato de su afiliación*. El Tribunal ha considerado que la norma reglamentaria no ha respetado la jerarquía normativa, concretamente lo previsto en el artículo 12.3 LITSS (*los inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los subinspectores de Empleo y Seguridad Social estarán sujetos a las incompatibilidades y a los motivos de abstención y recusación de los funcionarios al servicio de las Administraciones públicas*), además de no respetar la libertad sindical proclamada en el artículo 28.1 CE, ya que los inspectores estarían obligados a no afiliarse si no quieren incurrir continuamente en causa de abstención.



En la actualidad, no existe problema alguno en admitir la presunción de certeza de las actas extendidas por Subinspectores de Empleo, al contrario de lo que ocurrió años atrás con los Controladores Laborales. Las normas reguladoras de dicha presunción (artículos 53.2 LISOS, 15 RPSOS y d.a.4ª.2 LITSS) se refieren a las actas que sean formalizadas por los funcionarios de la Inspección de Trabajo, lo cual engloba tanto a los Inspectores como a los Subinspectores. Asimismo, los Subinspectores están capacitados, siempre, para extender actas de infracción y de liquidación, con independencia de que en algunos casos tales actas necesiten el visado del correspondiente Inspector, no existiendo supuestos en los que los Subinspectores sólo puedan promover la extensión de determinadas actas para que, en su caso, sean formalizadas por los Inspectores.

Según se dispone en el artículo 20.1 LITSS, para ingresar en los Cuerpos de Inspectores de Trabajo y de Subinspectores de Empleo se precisa tener la nacionalidad española, ser mayor de edad y superar la correspondiente oposición. La diferencia entre ambos estriba en que los Inspectores deben ser titulados superiores, mientras que a los Subinspectores se les exige sólo ser diplomados universitarios (o tener un título equivalente); para el ingreso tanto en el Cuerpo de Inspectores como en el de Subinspectores, se aplica la normativa común reguladora del ingreso en la función pública.

La determinación del régimen jurídico de los inspectores de trabajo es competencia exclusiva del Estado (artículo 20.2 LITSS). Las Comunidades Autónomas pueden participar en materia de selección, formación y perfeccionamiento de dichos funcionarios, así como en lo referente a puestos, situación administrativa y régimen disciplinario (artículo 20.3 LITSS), siempre en el marco de lo acordado en la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

El buen funcionamiento de la Inspección de Trabajo requiere un número idóneo de funcionarios así como la dotación de los correspondientes medios materiales. Tradicionalmente se vienen alzando voces denunciando la precariedad de medios y el insuficiente número de inspectores, lo cual va en detrimento de la eficacia de la función inspectora laboral. En los Convenios de la OIT números 81 y 129, antes citados, se imponen a los Estados ciertas obligaciones de corte garantista²⁶.

²⁶ En los artículos 10 y 11, y 14 y 15 de sendos convenios, se exhorta a los Estados a que dispongan un número de inspectores de trabajo que sea suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, teniendo en cuenta, para ello, circunstancias como el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos a inspeccionar, el número y la categoría de los trabajadores empleados en tales establecimientos, el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse, los medios materiales puestos a disposición de los inspectores y las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces. Además, se debe proporcionar a los inspectores de trabajo oficinas debidamente equipadas y facilidades de transporte en caso de que no existan medios públicos apropiados, reembolsando a los inspectores todo gasto imprevisto y cualquier gasto de transporte que hayan cubierto con medios personales.

Es importante, asimismo, que la Inspección de Trabajo cuente con un «personal de apoyo» (personal de nivel superior, técnico, administrativo y subalterno) que cuantitativa y cualitativamente permita un eficiente funcionamiento de las unidades administrativas que componen la Inspección (parte final del artículo 2.3 LITSS y artículo 5 ROFIT).

C) LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

A comienzos del siglo XXI, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no sólo continúa existiendo sino que ha visto fortalecidos sus cometidos. La Inspección de Trabajo nace en España en 1906, al socaire del sistemático incumplimiento de las leyes obreras de la época y, por lo tanto, con una misión elemental: vigilar que la legislación laboral se cumpla. En la actualidad, cumplidos los primeros cien años de existencia de la Inspección de Trabajo, ésta sigue ocupándose, en esencia, de la fiscalización del cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social.

La Inspección de Trabajo tiene asignados, según se ha expuesto en líneas anteriores, otros cometidos ajenos a las tareas de vigilancia, como son los de emitir informes técnicos, prestar asesoramiento, desarrollar intervenciones mediadoras en los conflictos colectivos de trabajo... Se trata de una serie de funciones cuya atribución a la Inspección de Trabajo revela que, desde el ordenamiento jurídico, se pretende que la actuación inspectora en materia laboral tenga no sólo un carácter represivo de las contravenciones del ordenamiento sino que, también, aparezca revestida de un espíritu de colaboración para facilitar el cumplimiento de las normas jurídicas laborales y de seguridad social y el desarrollo armónico de las relaciones laborales, individuales y colectivas, en las que se actúe con sujeción a dichas normas que, cada vez en mayor medida, no son de origen estatal sino que nacen de los propios protagonistas de las relaciones laborales en ejercicio de su autonomía colectiva.

Lo anterior no es óbice para confirmar que, con todo, el esencial cometido inspector continúa siendo la mentada función fiscalizadora, lo cual quiere decir que la Inspección de Trabajo sigue estando íntimamente vinculada al Derecho Administrativo Sancionador. La Inspección de Trabajo no se limita a llevar a cabo labores informativas acerca del mayor o menor grado de cumplimiento del ordenamiento jurídico laboral, sino que es instituida para que vigile y desarrolle actuaciones eficaces contra los sujetos cuyo comportamiento sea transgresor de dicho sector del ordenamiento. Para disuadir las posibles vulneraciones de la legislación laboral se utiliza la técnica de la infracción administrativa, como ocurre en otros ámbitos del Derecho. Diversos supuestos de incumplimiento de las normas laborales son tipificados como infracciones administrativas, las cuales deberán ser detectadas y denunciadas por la Inspección de Trabajo y conducirán a la imposición de las correspondientes sanciones administrativas. Esto ha sido así desde que, a lo largo del siglo XIX, se fueron creando Inspecciones de Trabajo en diversos Estados (la primera fue la implantada en el Reino Unido, en 1833, por medio de la Ley Althorp),



subyaciendo siempre la preocupación del poder político por la deficiente aplicación de las primeras leyes obreras²⁷.

Inspección de Trabajo y Derecho Administrativo Sancionador son dos elementos indispensables en el sistema de vigilancia de la legislación laboral, necesi-tándose ambos de forma recíproca. Tanto la Inspección de Trabajo como el Dere-cho Administrativo Sancionador viven o han vivido recientemente tiempos de debate. En Europa, en particular en Francia²⁸, se ha debatido sobre, incluso, la necesidad de que continúe existiendo una Inspección de Trabajo, ya que, afirman algunos, es la culpable de que no se cultive la prevención sino la actuación administrativa sancio-nadora una vez que el ordenamiento jurídico ya ha sido vulnerado; consideran que no interesa, parece, tanto que las normas laborales se cumplan como que, una vez conculcadas, el Estado actúe en consecuencia obteniendo el pago de una cantidad de dinero en concepto de multa²⁹.

²⁷ SAN MIGUEL ARRIBAS, L., *La Inspección del Trabajo (importancia social y organización administrativa)*, edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, p. 40, comentando la génesis en Europa de las primeras Inspecciones de Trabajo, afirma que «se fraguan desde que a fines del siglo XVIII se dictan leyes protectoras del trabajador (sobre todo mujeres y niños)», pero «pronto se convencen los poderes públicos de que de nada serviría la legislación protectora si no se imponía el respeto a las leyes por medio de algún organismo especial y técnico dedicado a ello, en razón de la amplitud que iba ya tomando la legislación industrial, y se evitaba así que la protección al trabajador fuera meramente ilusoria». Sin embargo, como expone el autor, mucho tiempo transcurriría hasta que se instauraran las primeras Inspecciones de Trabajo, en buena medida debido a la doctrina del «Estado abstencionista».

²⁸ En 1992 se celebró en Francia el primer centenario de la Inspección de Trabajo, lo cual propició la proliferación de debates acerca del futuro de dicha institución. Buena muestra de ello es el número monográfico que *Droit Ouvrier*, en el mes de marzo de 1993, como número 531, publicó con el siguiente título: *Centenaire de l'Inspection du Travail. Approches historiques*. Meses antes, en diciembre de 1992, había dedicado el número 528 a «*L'Inspection du Travail, une centenaire et ses ayants-droit*». *Droit Social* incorporó secciones exclusivas sobre este Centenario, en el número 11, noviembre, de 1992 (HIDALGO, A., «*Inspection du Travail: crise d'identité et tranches de vie*» y RICOCHON, M., LENOIR, C. y DUGUERA, J., «*En marge: regard sur l'évolution des services extérieurs du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*»), y en el número 2, febrero, de 1993 (DUGUERA, J., LENOIR, C. y RICOCHON, M., «*L'Inspection du travail en quête d'une nouvelle légitimité*»). Ver, además, entre otros, VERNAZ, C., «*Un siècle d'inspection du travail*», *Semaine Sociale Lamy*, núm. 616, septiembre 1992, p. 3 y ss.; TEYSSIE, B., «*L'inspection du travail demain*», *Semaine Sociale Lamy*, núm. 631, enero 1993, p. 3 y ss. Algunos años antes ya se alzaban algunas voces críticas, como la de, entre otros, TROUPENAT, D., «*Vers une dénaturation de la mission de l'Inspection du Travail?*», *Droit Ouvrier*, sep-tiembre 1987, p. 333 y ss. Peculiar interés tiene el dossier elaborado en noviembre de 1993 por RAMACKERS, P., en el *Institut National du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, titula-do «*L'Inspection du Travail en France*», en el que aparecen colaboraciones como la de AUVERGNON, P., «*Utilité sociale de l'inspection du travail aujourd'hui*», p. 3 y ss.

²⁹ A lo largo de la existencia de las Inspecciones de Trabajo se ha discutido siempre en torno a la conveniencia de que exista o no un servicio administrativo especializado en la vigilancia del cumplimiento de las leyes laborales, así como, admitiendo su necesidad, sobre las funciones que deban encomendársele y el carácter represivo o educativo que deba tener. En el Reino Unido, en el momento de la implantación, por primera vez, de una Inspección de Trabajo (1833), ya tuvo lugar una fuerte confrontación de pareceres y existió una fuerte oposición contra la Inspección. Como

En España la Inspección de Trabajo ha visto incluso reforzadas sus funciones, desempeñando una labor en la que sigue siendo protagonista esencial el Derecho Administrativo Sancionador en materia laboral y de seguridad social. En lo concerniente a la cotización al sistema de la Seguridad Social, la Inspección de Trabajo viene desarrollando un papel importante mediante las actas de liquidación, pero en este ámbito comparte competencias con la Tesorería General de la Seguridad Social y se recurre a la Inspección para aprovechar los poderes de actuación con que cuenta. En la órbita de las infracciones y sanciones administrativas, la intervención de la Inspección de Trabajo es imprescindible, hasta el punto de que la imposición de sanciones requiere un procedimiento cuyo inicio sólo puede instar la Inspección de Trabajo; existe una relación tripartita cerrada entre actuación comprobatoria de la Inspección, acta y procedimiento administrativo sancionador, pudiéndose iniciar lo tercero sólo si existe lo segundo, siendo la Inspección de Trabajo la única competente para extender actas por infracciones administrativas laborales. Cabe afirmar que la Inspección de Trabajo tiene el «monopolio» del ejercicio de la potestad administrativa sancionadora en materia laboral.

En la actualidad, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social desarrolla sus funciones en, esencialmente, el siguiente marco normativo:

- a) La LITSS y el ROFIT ya citados, como normas reguladoras de los aspectos sustantivos de la Inspección de Trabajo.
- b) Por lo que respecta a las infracciones y sanciones, en 1988 se aprobó la primera Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, (Ley 8/1988, de 7 de abril, en adelante, LISOS-1988), de la cual existe en la actualidad un Texto Refundido aprobado mediante Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (en adelante, LISOS, a secas). Con este Texto Refundido se ha pretendido poner punto final al paulatino desmembramiento de la LISOS-1988 producido por la aprobación de leyes especiales incluyendo especifi-

relata SAN MIGUEL ARRIBAS, L., *La Inspección del Trabajo...*, *ob. cit.*, p. 41, «esta Ley [la Ley Althorp, aprobada en 1833 en el Reino Unido] fué muy mal acogida, no sólo por los empresarios, sino también por los obreros, que veían restringidos los ingresos en la familia al limitar la duración de trabajo de los menores y que no podían concebir tamaño atentado a la libertad de trabajo. Los fabricantes, por su parte, no admitían la investigación de los inspectores, y lucharon contra esta Ley, que, además de lesionar sus intereses, «constituía un grave peligro para la nación y acabaría arruinando a la industria inglesa». Los economistas reprobaban esta intervención legislativa e inspectora, establecida contra las leyes naturales, y el Gobierno, movido también por consideraciones diversas, de tipo político sobre todo, no se decidía a imponer enérgicamente el servicio que había creado. Por ello los inspectores se dedicaron primeramente a desarmar la oposición contra ellos existente, mediante inteligentes esfuerzos de persuasión y tenacidad en la defensa de los principios en que se inspiraba su actuación. La hostilidad se fué desvaneciendo poco a poco y la opinión pública acabó por habituarse a este nuevo régimen». En España, expone el autor (p. 65), en cuanto se instauró en 1906 una Inspección de Trabajo, los patronos alzaban la voz para denunciar que, según entendían, la Inspección de Trabajo había sido creada «con fines fiscales y cuyo resultado sería la ruina de las industrias».



cos sistemas de infracciones (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 14/1994, de 1 de junio, de Empresas de Trabajo Temporal... Sin olvidar el título cuarto que, destinado a las infracciones estrictamente laborales, se incorporó al Estatuto de los Trabajadores en el Texto Refundido que de éste se aprobó mediante Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo), infracciones que ahora han sido trasladadas a la LISOS (o que han retornado a ésta, en el caso de las infracciones laborales mencionadas). Además, se ha aprovechado la ocasión para acomodar ciertos aspectos de esta Ley a la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que, en relación con las competencias que las Comunidades Autónomas pueden ostentar en materia de ejecución de la legislación laboral, declaró inconstitucionales algunos preceptos de la LISOS-1988.

- c) En desarrollo tanto de la LITSS (apartado primero de la disposición adicional cuarta) como de la LISOS (artículo 51.1), se ha aprobado un Reglamento regulador de los procedimientos administrativos sancionador laboral y liquidatorio de cuotas de Seguridad Social (mediante Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo), procedimientos cuyo inicio sólo puede causar la Inspección de Trabajo. Téngase en cuenta que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora, son de aplicación supletoria; así se establece en la disposición adicional séptima de la LRJAP y se confirma en el artículo 51.2 LISOS³⁰.

³⁰ Para un análisis exhaustivo de cuanto concierne, en general, al procedimiento administrativo sancionador regulado en la LRJAP y en el mencionado Real Decreto 1.398/1993, ver GARBÉRÍ LLOBREGAT, J., *El procedimiento administrativo sancionador*, ob. cit.