



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho



Grado en Relaciones Laborales
Facultad de Derecho
Universidad de La Laguna
Curso 2015/2016
Convocatoria: Julio

Origen y evolución de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

The origin and evolution of the Labor Inspection and Social Security

Realizado por el alumno: D. Juan Guillermo Buil Fleta

Tutorizado por el Profesor: D. Juan Miguel Díaz Rodríguez

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la Empresa

Área de conocimiento: Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

RESUMEN (entre 150 y 350 palabras)

El presente trabajo comienza explicando el origen de la Inspección de Trabajo en España, en el año 1906, en el seno del Instituto de Reformas Sociales y su integración en el Ministerio de Trabajo que se crea en el año 1920.

Posteriormente se procede al análisis de la Institución durante la II República y la unificación de los Cuerpos Inspectores en 1939, tras la conclusión de la Guerra Civil Española.

A continuación se expone el funcionamiento de la Inspección de Trabajo durante los cuarenta años de la Dictadura Franquista, y muy especialmente tras la aprobación de la Ley 39/1962, de 21 de julio. Esta Ley junto a las normas reglamentarias que la desarrollaron, Decretos 2121/1971 y 2122/1971, establecieron los principios esenciales que durante muchos años rigieron la Inspección de Trabajo española y que sirvieron para inspirar la actual legislación inspectora.

Por último, se analiza la organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo tras la Constitución de 1978 y las dos grandes leyes de Inspección que se aprueban durante la etapa democrática: la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la hoy vigente Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

ABSTRACT

This paper begins explaining the origin of the Labor Inspection in Spain, in 1906, within the Institute of Social Reforms and their integration into the Ministry of Labor. This Ministry was created in 1920.

Then we continue with the analysis of such institution during the Second Republic and the unification of the Inspectors Corps in 1939, after the end the Spanish Civil War.

Next, the operation of the Labor Inspection is exposed during the forty years of Franco's dictatorship and especially after the adoption of the Law 39/1962 of 21st July. This Law, with the adjustment that developed it, Decrees 2121/1971 and 2122/1971, established the basic principles which have regulated Spanish Labor Inspection for lots of years and have served to inspire the current inspection legislation.

Finally, we study the organization and functioning of the Labor Inspection after the 1978 Constitution and the two great Inspection Laws approved during the democratic period: the Law of 14th November 42/1997 ordering the Labor Inspection and Social Security and the current Law 23/2015 of 21st July ordering the Inspection System Labor and Social Security.

<u>Índice</u>	<u>Pág</u>
1.-Introducción	6
2.-Antecedentes históricos	7
3.-Instituto de Reformas Sociales	10
4.-Evolución histórica hasta la vigente Constitución de 1978	11
4.1 La configuración de la Inspección de Trabajo en el Real Decreto de 1 de marzo de 1906	11
4.2 La creación de la Inspección de Emigración en 1907	13
4.3 La Inspección de Trabajo tras la reorganización del Instituto de Reformas Sociales y la creación del Ministerio de Trabajo	14
4.4 Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930	16
4.5 La II República 1931-1936	17
4.6 Situación tras la Guerra Civil	20
4.7 Aprobación de la Ley 39/1962 y normativa posterior	21
5.- Creación del Estado Social y Democrático de Derecho con la Constitución de 1978	23
5.1 La implantación del Estado Autonómico	24
5.2 Establecimiento de un nuevo modelo de relaciones laborales	25
5.3 La judicialización de los conflictos laborales	26
5.4 Creación del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social	28
5.5 La aprobación de la Ley 30/1984 de 2 de agosto sobre Reforma de la Función Pública	30

6.- La Ley 42/1997 de 14 de noviembre ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y normativa complementaria	31
6.1 Definición objeto del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	32
6.2 Funcionarios que integran el sistema	34
6.3 Ámbitos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.	34
6.4 Ámbitos excluidos de la función inspectora	36
6.5 Facultades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social	37
6.6 Organización de la función inspectora laboral e intervención de las Administraciones públicas	39
7.- La Ley 23/2015 de 21 de julio ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	42
7.1 Configuración de la Inspección de Trabajo como organismo autónomo	43
7.2 Personal con funciones inspectoras	44
7.3 La presunción de certeza en la nueva Ley de Inspección	46
8.- Doctrina Jurisprudencial	48
9.- Conclusiones	50
10.-Bibliografía	51

1.-Introducción

Siguiendo un proceso similar al del resto de los países europeos, la génesis de la Inspección de Trabajo en España se sitúa en el origen mismo del Derecho del Trabajo en nuestro país. El surgimiento de las primeras normas laborales, a finales del siglo XIX, puso de manifiesto la necesidad de implantar unos órganos específicos de Inspección como medida necesaria para garantizar el cumplimiento de esa inicial legislación social.

Hay consenso entre los autores en reconocer el papel que la Inspección de Trabajo ha tenido para garantizar la efectividad de las normas sociolaborales, contribuyendo de esta manera a la cohesión social.

La creación del Servicio de Inspección de Trabajo se producirá en el seno del Instituto de Reformas Sociales, a cuya Sección 2ª, bajo la Jefatura del General Marvá, se le otorgará la competencia en la organización y funcionamiento del mismo. Tras la publicación de su Reglamento de 1906, la Inspección de Trabajo se iniciará por la Real Orden de 24 de enero de 1907, con el nombramiento de seis Inspectores Regionales que tenían atribuida inicialmente la competencia para la vigilancia de las siguientes normas: Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900; Ley de 13 de marzo de 1900 sobre Trabajo de Mujeres y Niños; y Ley de Descanso Dominical de 1 de marzo de 1904.

Desde su creación, la Inspección de Trabajo ha sido no sólo testigo sino partícipe activo de los distintos regímenes políticos de los últimos ciento diez años de la historia de España: desde los últimos años de la Restauración, pasando por la Dictadura de Primo de Rivera, la II República, el Régimen de Franco surgido tras la Guerra Civil y el actual sistema constitucional surgido a partir de la Constitución de 1978.

No podemos olvidar que en el momento político actual se habla de un posible cambio constitucional y una redefinición de las competencias del Estado y de las

Comunidades Autónomas. Todo ello puede incidir, de forma relevante, en la configuración futura de la Inspección de Trabajo, cuya nueva Ley Ordenadora (Ley 23/2015 de 21 de julio) apenas cuenta con un año de vigencia.

No hay duda sobre la importancia actual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España y el prestigio que sus profesionales gozan entre los agentes sociales protagonistas de las relaciones laborales y en la sociedad española en general.

2.-Antecedentes históricos

La Inspección de Trabajo nace en el siglo XIX, al mismo tiempo que comienza a surgir la legislación laboral, para asegurar el cumplimiento de las primeras normas laborales, en un primer momento como medida correctora para vigilar el cumplimiento de las normas sobre protección de la salud de determinados colectivos de trabajadores (mujeres y menores) y, posteriormente, como una vigilancia sobre el cumplimiento de todas las normas de carácter laboral. La actividad inspectora se configura así como una actividad institucional del Estado, plasmándose el intervencionismo del mismo en las relaciones sociales e industriales.

El nacimiento de las primeras normas laborales a finales del siglo XIX puso de manifiesto la necesidad de implantar unos órganos específicos de inspección como medida indispensable para garantizar el cumplimiento de la legislación social.

Se han producido intentos de creación, a lo largo de la historia, de órganos de control tales como el Proyecto de Ley del Ministro de Fomento Manuel Alonso Martínez de 8 de octubre de 1855 referente al ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera, presentado en las Cortes Constituyentes de 1854-56. En el artículo 23 de dicho proyecto de ley se prevé el nombramiento de inspectores de la industria manufacturera que, residiendo en la comarca o en los centros industriales, vigilarían el cumplimiento de la ley y las instrucciones previstas.

Finalmente, será la Ley de 24 de julio de 1873 sobre trabajos de niños y menores, conocida como Ley Benot, la que proporcione la primera muestra de un órgano inspector de carácter laboral, estableciendo la creación de unos Jurados mixtos, de obreros fabricantes, maestros de escuela y médicos, bajo la presidencia del Juez Municipal, otorgando la competencia en la vigilancia del contenido de la Ley. Mientras no se constituyeran los Jurados mixtos, correspondía a los jueces municipales la inspección de establecimientos industriales y la imposición de sanciones.

El incumplimiento de la Ley Benot resultó evidente, pues no se constituyeron los Jurados Mixtos que anunciaba la Ley, como principal medida de conciliación y de inspección¹.

Un aspecto fundamental en el futuro desarrollo de la Inspección de Trabajo lo constituye el Real Decreto de 5 de diciembre de 1883 por el que se crea la Comisión de Reformas Sociales. Calificada como el “primer germen de la futura Administración del Trabajo” se le encomendó desde el primer momento de su creación tanto labores de estudio e información como de preparación de proyectos legislativos en materia social.

El camino abierto por la creación en 1883 de la Comisión de Reformas Sociales, no se cerró, sino que tuvo continuidad en el proyecto presentado en el Congreso en 1902. Dicho proyecto no fructificó debido a las discrepancias políticas del momento, y que se hubiese saldado con una votación final en el Senado para la creación de un “Instituto de Trabajo”. Tal proyecto frustrado tiene el valor de precedente inmediato y directo del posteriormente creado Instituto de Reformas Sociales, que será desarrollado en el pertinente apartado del presente trabajo.

Hay que hacer igualmente mención a la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de las mujeres y los niños donde en su articulado se recoge la creación de unas Juntas de Reformas Sociales a las cuales dota de una serie de

¹ ESPUNY TOMÁS, M. J., *El treball infantil i de menors: una perspectiva històricojurídica* en Judith Solé (coord.) *Treball infantil i de menors*, Barcelona, Cálamo.

funciones entre las que destaca “inspeccionar todo centro de trabajo, cuidar las condiciones de salubridad e higiene, procurar el establecimiento de Jurados mixtos” que, finalmente, en 1904 serán reestructuradas.

El Real Decreto de 13 de marzo de 1900, Reglamento para la aplicación de la Ley de 13 de marzo, establece que “en tanto no se organice por el Gobierno la inspección que determine la ley, será ejercida por las Juntas Locales y Provinciales, sin perjuicio de la que corresponda a aquel, según el artículo 14 de la misma (artículo 31)”.

Tiene especial importancia en la materia la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900 y su Reglamento de 28 de julio de 1900. En particular este desarrollará, en su Capítulo V, artículos 63 a 65, la previsión de los accidentes que serán objeto de acción de la Inspección de Trabajo. La norma reglamentaria amplía la actividad inspectora de las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales a la conciliación y solución de los conflictos motivados por la aplicación de la Ley de Accidentes y prevé el recurso a las Juntas Provinciales de Reformas Sociales: “Cuando se hallen establecidos los Jurados Mixtos de obreros y patronos, serán éstos los únicos competentes para conocer y decidir en todas las cuestiones que por la Ley de 30 de enero de 1900 y por este reglamento se sometan a la jurisdicción del Juez de primera instancia. Si entre tanto se acordase por patronos y obreros someterse a la competencia de las Juntas creadas para ejecución de la Ley de 13 de marzo de 1900, relativa al trabajo de mujeres y niños, las Juntas locales, y en caso de apelación las provinciales, intervendrán en el conocimiento y resolución de las cuestiones a que este artículo se refiere, excepción hecha de los casos de responsabilidad por delito o falta, que quedan reservados a la jurisdicción de los Tribunales ordinarios” (Artículo transitorio)².

² Arxiu Històric de Terrassa, Caja número 12, dossier número 4. Acta de infracción de 17 de septiembre de 1909 a la fábrica de hilados de Ernest Niquet, el Inspector Regional de Trabajo de la 2ª región, López Vidaur, Aurelio señala la infracción de los artículos 53 a 59 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Accidentes de Trabajo *por cuanto faltan mecanismos en previsión de los mismos en la piedra esmeril y en el taladrador.*

3.- Instituto de Reformas Sociales

Por Real Decreto de 23 de abril de 1903 se estableció “un Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación del Trabajo en su más amplio sentido, cuidar de su ejecución, organizando para ello los necesarios servicios de inspección y estadística, y favorecer la acción social y gubernativa en beneficio de la mejora o bienestar de las clases obreras” (artículo 11).

El Reglamento orgánico del Instituto de Reformas Sociales se aprobó poco después, por Real Decreto de 15 de agosto de 1903. Es esta una disposición muy extensa, de la que destacaremos el artículo 4 que establecía la competencia del Instituto “en lo que concierne a cuidar de la ejecución de las leyes de trabajo” y le autorizaba para organizar los servicios de inspección y estadística en condiciones de la mayor eficacia, tanto en dependencias centrales como en provinciales y locales.

El Reglamento del Instituto, al trazar el esquema organizativo del ente establecía, entre sus “dependencias técnico-administrativas” la Sección Segunda, de Inspección, dotada de un Jefe técnico con conocimientos de organización industrial y varios auxiliares (artículos 17, 18, 121, 122 y 125). A dicha Sección competía, entre otras funciones, “todo lo concerniente a la aplicación de las leyes sociales” y “la organización general y especial del servicio de inspección” (artículo 100). Esta Sección Segunda tenía encomendados el estudio de la regulación del servicio de inspección, el procedimiento de nombramiento, disciplina y separación de los inspectores, la tramitación de los asuntos en las Inspecciones y las estadísticas y estudios relativos al servicio de inspección (artículo 105).

4.- Evolución histórica hasta la vigente Constitución de 1978

4.1 La configuración de la Inspección de Trabajo en el Real Decreto de 1 de marzo de 1906

Para hacer efectivos los objetivos diseñados por el Instituto de Reformas Sociales, y específicamente por su Sección Segunda, el Real Decreto de 1 de marzo de 1906 aprobó el Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo.

Dicho Reglamento instaura, por primera vez en España, una Inspección de Trabajo con entidad orgánica propia³.

Los Inspectores de Trabajo se equiparan a los funcionarios administrativos, delegados del Instituto de Reformas Sociales.

A los Inspectores se les dota de las atribuciones de visitar los centros de trabajo, para inspeccionar los documentos del empresario, además cualquier obstrucción a su función es castigada con multa, y se exige a los empresarios que tengan un Libro de visitas a disposición de los Inspectores de Trabajo.

La competencia de la actividad de vigilancia atribuida a los Inspectores de Trabajo se extendía al control del cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, Ley de 13 de marzo de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños, Ley de Descanso Dominical de 1 de marzo de 1904, y “las demás leyes protectoras y reguladoras del trabajo que se dictaran en lo sucesivo”.

Desde el punto de vista orgánico, el nuevo sistema de inspección se estructuraba mediante un Inspección Central, unos Inspectores Provinciales, unos Inspectores Regionales (que supervisaban a los anteriores) y unos Auxiliares (artículo 4). La Inspección Central la desempeñaba el personal del Instituto de Reformas Sociales a

³ Su principal artífice fue el General José Marvá. Ver MARTÍN GRANIZO, L. *Biografías de Sociólogos Españoles*, Editorial Ministerio de Trabajo, Madrid 1963.

cuyo cargo quedaba la organización y vigilancia de todos los servicios de inspección (artículo 7).

Los Inspectores Regionales ejercían la supervisión de la actividad de los Provinciales, sin perjuicio de poder asumir la realización personal de visitas por propia iniciativa o por orden superior (artículo 8.1).

Por su parte, los Inspectores Provinciales desempeñaban, igualmente, funciones de vigilancia a través de las visitas a los centros de trabajo así como funciones informativas dado que debían remitir a los Inspectores Regionales los resultados de sus visitas, comunicar los accidentes ocurridos cada trimestre y enviar una memoria anual sobre el cumplimiento de la legislación en su demarcación, elaborar datos estadísticos sobre las condiciones de trabajo, etc (artículo 9).

Los Auxiliares, que dependían directamente de los Inspectores Provinciales ejercían funciones de sustitución interina, de estos últimos, y de realización de los servicios que los Inspectores Provinciales les encargasen. Los Auxiliares, tal y como queda señalado en el propio Real Decreto de 1 de marzo de 1906, sólo tenían competencias para señalar infracciones, pero no para proponer sanciones, facultad que correspondía al Inspector Provincial (Artículo 10).

Los Inspectores, que como ya hemos indicado anteriormente, tenían el carácter de “funcionarios administrativos” dependientes del Instituto de Reformas Sociales del que eran delegados (artículo 15), eran nombrados por el Ministro de la Gobernación, a propuesta del citado Instituto.

La puesta en práctica de esta primera Inspección adoleció de muchas dificultades: trabas burocráticas, escasa dotación de personal y medios y pasividad de las autoridades que imponían las sanciones propuestas por los Inspectores. Además se constató la escasa colaboración por parte de las Juntas de Reformas Sociales, que

aspiraban a controlar la naciente Inspección. Las Memorias de la Inspección de Trabajo de esa época dan fe de tales inconvenientes⁴.

Paradójicamente, en lugar de establecer una legislación común a todo tipo de visitas, el Real Decreto de 1906 las diferencia según tuviesen por objeto la prevención de accidentes de trabajo, el control del cumplimiento de las normas sobre trabajo de mujeres y niños o la vigilancia en materia de seguridad e higiene en el trabajo o en materia de espectáculos públicos.

De igual forma, la propuesta de sanción seguía cauces distintos y ante órganos también distintos, según la materia a la que afectara.

En cuanto a la concepción del sistema de sanciones administrativas adoptado, el artículo 63 del Real Decreto resalta la exigencia de culpabilidad en el infractor frente a la idea de responsabilidad objetiva.

Objetivo específico de regulación del Real Decreto de 1906 era la “obstrucción al servicio de la inspección que se configura como todo acto que, en general, impida, perturbe o dilate el servicio de inspección”, que daba lugar a multa impuesta por el Gobernador, o en su caso, a acción penal (artículo 69); figura la de obstrucción a la labor inspectora que se mantiene actualmente⁵.

4.2 La creación de la Inspección de Emigración en 1907

Para llevar a cabo los objetivos de la Ley de Emigración de 1907, y su posterior Reglamento de 1908, se crea la Inspección de Emigración que se integrará en la Inspección de Trabajo en el año 1939. En el artículo 47 de la Ley de Emigración de 1907, se prevé la creación de un cuerpo de funcionarios (Inspectores) con la finalidad de

⁴ PALOMEQUE, C.M., *Derecho del Trabajo e ideología*. Akal. Madrid, 1984.

⁵ Artículo 50 RDLg 5/2000 de 4 de agosto que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden social.

garantizar su cumplimiento, así como de todas aquellas disposiciones complementarias que se aprueben.

Para ser seleccionado como Inspector de Emigración se requieren unos conocimientos y experiencia específicos. Así en el artículo 157 del Reglamento de Emigración de 1908, se da preferencia a aquellos candidatos que hayan sido militares y tengan experiencia marítima y hayan prestado servicios en ultramar.

4.3 La Inspección de Trabajo tras la reorganización del Instituto de Reformas Sociales y la creación del Ministerio de Trabajo

Por Real Decreto de 14 de octubre de 1919, se procede a la reorganización del Instituto de Reformas Sociales continuando la atribución a dicho organismo de la función de “cuidar de la ejecución de lo sancionado (por las leyes) mediante la inspección...”. Dentro de la Dirección General de Trabajo e Inspección se creaba una Sección técnico-administrativa de inspección, a la que se encomendaba “cuanto concierne a la aplicación y cumplimiento de las leyes y disposiciones vigentes...” (artículo 40).

El Ministerio de Trabajo se crea mediante el Real Decreto de 8 de mayo de 1920⁶ al que se asignan el Instituto de Reformas Sociales, el Instituto Nacional de Previsión y otros órganos y unidades (artículo 1).

Por Real Decreto de 29 de mayo de 1920 se regula el régimen interior y procedimiento del Ministerio de Trabajo, y por otro Real Decreto de 24 de mayo de 1920, se reguló la competencia del Ministerio, adscribiendo al mismo la Inspección de Trabajo.

⁶ Publicado en la Gaceta del día 9. Su exposición de motivos alude al “propósito enunciado en el Mensaje de la Corona en la apertura de las Cortes de 1914, de crear el Ministerio de Trabajo”.

Con independencia de las distintas denominaciones que a lo largo de la historia ha recibido el Ministerio de Trabajo, (actualmente Ministerio de Empleo y Seguridad Social) la Inspección de Trabajo seguirá encuadrada orgánicamente en dicho Ministerio hasta el momento presente, ello sin perjuicio de su posible adscripción funcional a las Administraciones de las Comunidades Autónomas⁷.

Desde la misma fecha de su creación, el Ministerio de Trabajo experimentó una evolución, siempre en una línea constante de incremento de sus competencias, que condujo a su crecimiento orgánico y a la implantación de su estructura periférica en todo el territorio nacional. Al ser el sistema legal español un sistema muy intervencionista, la historia del Ministerio de Trabajo trasciende a la propia historia de las relaciones laborales y del propio Derecho del Trabajo⁸, característica que ha dominado hasta épocas recientes y que todavía tiene influencia en el momento presente.

Un Real Decreto de 24 de marzo de 1921 reglamenta la Inspección del Régimen obligatorio del Retiro Obrero, en dependencia del Instituto Nacional de Previsión para la persecución de los fraudes y descubiertos en las obligaciones de los patronos, con lo que se establece en España el primer instrumento especializado de lo que posteriormente será la Inspección de la Seguridad Social.

La Ley de Accidentes de Trabajo de 10 de enero de 1922, prosiguió atribuyendo al Instituto de Reformas Sociales la inspección de su cumplimiento (artículo 19), y mantuvo la dualidad de funciones –de propuesta de sanción a cargo de los Inspectores de Trabajo, y de imposición y cobro de la multa a cargo de los Jueces de Primera Instancia (artículo 20).

Poco después, se dotó a la Inspección de Trabajo de un nuevo instrumento normativo para el desarrollo de sus cometidos, mediante el Reglamento para el Servicio de Inspección de las Leyes de Carácter Social, aprobado por Real Decreto de 21 de abril de 1922, que encomienda la función inspectora a los “Inspectores propiamente dichos”,

⁷ Prevista en el artículo 19.2 de la Ley 42/1997 de 14 de noviembre.

⁸ GALLART FOLCH, *Derecho español del Trabajo*. Editorial Labor. Barcelona, 1936.

a sus auxiliares y a las “Comisiones Inspectoras de las Juntas de Reformas Sociales” (artículo 1), reconociendo a los correspondientes funcionarios la condición de agentes de la autoridad (artículo 15). El artículo 2 del Reglamento recoge la presunción de certeza de las actas de infracción: “se considerarán documentos con valor y fuerza probatorios, salvo demostración en contrario”⁹. El Reglamento judicializaba el procedimiento sancionador pues el empresario disconforme con el acta de infracción podía presentar “manifestaciones [...] en su descargo” ante el Juzgado de Primera Instancia.

4.4 Dictadura de Primo de Rivera 1923-1930

El contenido del Reglamento anteriormente indicado, de 21 de abril de 1922, fue incorporado al Código de Trabajo de Primo de Rivera, aprobado por Real Decreto Ley de 23 de agosto de 1926, con relación a las responsabilidades en materia de prevención de accidentes de trabajo, y con la sustitución de la referencia a las Comisiones de las Juntas de Reformas Sociales (debido a la desaparición del Instituto de Reformas Sociales en 1924) por las nuevas Comisiones Inspectoras de las Delegaciones del Consejo de Trabajo.

El ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo se extiende, con el Real Decreto Ley, de 26 de Julio de 1926, al trabajo a domicilio, cuyas peculiaridades se traducen en la singularidad de la acción inspectora. Así se considera obstrucción a la Inspección la negativa u obstáculo a entrar en el lugar de trabajo “aunque dicho local forme parte del domicilio de un patrono o se trate de un taller de familia” (artículo 26)¹⁰.

⁹ En el mismo sentido, el vigente artículo 23 de la Ley 23/2015, de 21 de julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹⁰ En la actualidad, sin embargo, el artículo 13.1 de la vigente ley 23/2015 de 21 de julio dispone que “si el centro sometido a inspección coincidiese con el domicilio de una persona física, deberán obtener su expreso consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial”

Referencias a la actuación de la Inspección de Trabajo se contienen también en las normas de la Dictadura de Primo de Rivera sobre descanso dominical (Real Decreto Ley de 8 de junio de 1925 y Real Decreto de 17 de diciembre de 1926) y descanso nocturno de las obreras (Real Decreto Ley, de 15 de agosto de 1927 y Real Decreto, de 6 de septiembre de 1927).

El Real Decreto de 24 de diciembre de 1926, establece el Reglamento Orgánico del Ministerio de Trabajo, en el que también figuraba la Inspección General de Trabajo, como unidad de integración de los Inspectores. Por Real Decreto Ley de 15 de noviembre de 1928, se reorganiza el Ministerio de Trabajo, ahora denominado de Trabajo y Previsión, que integraba la Inspección General de Trabajo de la que dependían los Inspectores de Trabajo, actuando estos con independencia y autonomía en el territorio de las Delegaciones Regionales del Ministerio y de las Provinciales y Locales del Consejo de Trabajo. Posteriores reorganizaciones del Ministerio, hasta la proclamación de la II República, conservaron similar estructura central y territorial para la entonces denominada Inspección del Trabajo (Real Decreto Ley de 26 de julio de 1929, y Real Decreto Ley de 1 de mayo de 1930).

4.5 La II República 1931-1936

La Constitución de la II República, Ley, de 9 de diciembre de 1931, declaraba en su artículo 15.1ª que “La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia”. Con tal regla se eleva así a rango constitucional la función de la Inspección de Trabajo.

La proclamación de la II República supone el inicio de un período de auténtico intervencionismo laboral, y en relación con la Inspección de Trabajo, se aprobará un

nuevo Reglamento de la Inspección de Trabajo, mediante Decreto de 10 de julio de 1931.

El nuevo Reglamento, recogiendo las experiencias anteriores, aborda la reforma del desfasado Reglamento de 1906, en los siguientes aspectos fundamentales: la supresión del apercibimiento previo a la imposición de multas; la creación de una jurisdicción social propia para la imposición de sanciones; la función sancionadora se encomienda a los Inspectores Regionales; la posibilidad de imponer como sanción muy grave el cierre del establecimiento.

Con estas reformas se robustecerá la autoridad de los Inspectores tan deteriorada en el sistema anterior.

Los Inspectores serán considerados funcionarios dependientes del Ministerio de Trabajo y Previsión, su cargo será retribuido y podrán desarrollar su actividad de vigilancia en todos los establecimientos sujetos al cumplimiento de las leyes sociales, incluyendo a aquellos centros de trabajo industriales o mercantiles del Estado, la Provincia y el Municipio.

No obstante, en la reforma debe destacarse como aspectos negativos el de la provisión de plazas de los Inspectores, que sigue siendo de libre designación, y sobre todo la injerencia que se produce del poder político a través de los gobernadores civiles en las cuestiones laborales.

Un aspecto característico y definitorio de la evolución de la administración de lo social en esta época consiste en el desarrollo de una importante red de órganos territoriales periféricos, por la necesidad de aproximar los instrumentos administrativos a la realidad social con el fin de asegurar el cumplimiento efectivo de la normativa. En tal sentido, la Ley, de 13 de mayo de 1932, establece en cada Provincia (artículo 1) las Delegaciones Provinciales y Servicio de Inspección del Ministerio de Trabajo y Previsión, suprimiendo las anteriores Delegaciones e Inspecciones Regionales de Trabajo (artículo 4), asumiendo los Delegados las facultades antes atribuidas en lo

social a los Gobernadores Civiles. Su Reglamento se dictó en 23 de junio de 1932, luego sustituido por el de 12 de octubre de 1935. Se establece ya con carácter estable un Cuerpo de Inspectores-Delegados del Trabajo en número de 68 para 1935, y un Cuerpo de Inspectores Auxiliares con una plantilla de 176 miembros para dicho año, y se atribuye al Inspector-Delegado en cada Provincia la facultad de imposición de sanciones por infracciones a la legalidad laboral, que antes correspondió a los Juzgados de Primera Instancia y a otros entes. Con tales medidas han nacido, en la práctica, los Cuerpos de Funcionarios que constituirán la base humana de lo que hoy se conoce como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por su parte, la Inspección de Seguros Sociales es objeto de las reformas que motiva el propio crecimiento de la aún incipiente protección social. Por Decreto de 4 de diciembre de 1931, se establece el procedimiento para imposición de sanciones por incumplimiento de las leyes de los Seguros Sociales, con multas del doble al triple del importe de la liquidación que corresponda (artículo 4), en virtud del acta que levanten los Inspectores de Seguros Sociales. Se dicta el Reglamento de la Inspección de Seguros Sociales, por Decreto de 28 de junio de 1935, estableciéndose su integración en el Instituto Nacional de Previsión en base a una Inspección General e Inspecciones regionales y provinciales, servidas por Inspectores y Subinspectores.

De esta forma, al estallar la Guerra Civil en julio de 1936, el Estado continuaba disponiendo para la acción en el orden social de tres servicios de inspección distintos: Inspección del Trabajo, de Seguros Sociales y de Emigración.

Como conclusión a esta época se puede señalar que la aportación de la II República a la evolución histórica de la Inspección consistió, básicamente, en la notable potenciación de su despliegue territorial, y en la profesionalización de sus miembros con la constitución especializada de funcionarios.

4.6 Situación tras la Guerra Civil

Como ya se ha dicho, el nacimiento y desarrollo de la Inspección de Trabajo estuvo ligado al de las disposiciones relativas a la protección de la salud de los trabajadores, a la creación de los seguros sociales, y a la normativa de emigración, lo que dio lugar a distintos Cuerpos Inspectores que fueron refundidos tras la Guerra Civil en 1939, absorbiendo la Inspección de Trabajo a la de Emigración mediante la Ley de 15 de diciembre de 1939, creándose el Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.

La Ley de 1939, fue desarrollada por el Reglamento aprobado por Decreto de 13 de julio de 1940 (BOE del 20 de julio). La exposición de motivos de la Ley declara “función propia y exclusiva del Estado” la vigilancia de la legalidad, lo que significaba dejar fuera la función inspectora de la dependencia corporativa del sindicalismo vertical.

La Inspección de Trabajo se estructuró en un Servicio Central de Inspección, del que dependían los Jefes de las Inspecciones Provinciales, estableciendo dicho Reglamento tanto el procedimiento sancionador (artículo 68), como el liquidatorio (artículos 48 y siguientes). El Cuerpo Nacional, creado por la ley de 1939, contaba con Inspectores y Subinspectores, ambos jerarquizados en categorías¹¹. El “primordial deber del funcionario de la Inspección de Trabajo está en su actividad, competencia y espíritu de justicia, condiciones que demostrará en todos los actos de su intervención profesional” manifestaba el artículo 11 del Reglamento de 1940, para luego añadir el deber de secreto profesional (artículo 12), el de incompatibilidad (artículo 14), y los demás inherentes a su condición de funcionarios públicos (artículos 20 y ss.), con lo que el Servicio de Inspección se profesionaliza definitivamente en todos su niveles, sentándose las bases para su institucionalización en torno al referido Cuerpo Nacional.

¹¹ La categoría de entrada de los Inspectores era la de Inspector Provincial de 3ª, de la que pasaban a las de 2ª y 1ª, y luego al grupo de Inspectores Generales con tres categorías, mediante ascensos en que se combinaban la antigüedad y el concurso de méritos. A su vez, los Subinspectores, contaban con dos categorías.

El campo de acción y las funciones de la Inspección de Trabajo experimentó una gran ampliación en esta época. Basta indicar que el número de centros de trabajo visitados por la Inspección fue de 145.100 en el año 1948, alcanzando la cifra de 182.500 en el año 1958, y que de algo más de un millón de trabajadores afectados por dichas visitas en 1940 se pasó a más de cinco millones de trabajadores afectados por aquellas en 1958¹².

A la nueva Inspección de Trabajo se unió la Inspección Técnica de Previsión Social, como Cuerpo Nacional Técnico de la Administración del Estado, creada por la Ley de 4 de mayo de 1948 y desarrollada reglamentariamente en el año 1950. Su función consistió en la fiscalización de las instituciones, entidades, y compañías encargadas de la gestión de los Seguros Sociales así como de las cooperativas, en un momento en que la protección social era objeto de gestión mediante entes públicos y privados. Dicha Inspección se integró orgánica y funcionalmente en la Dirección General de Previsión del Ministerio de Trabajo.

El inicio en 1958 de una cierta apertura en la normativa laboral hacia la participación social, una nueva Ley Ordenadora de la Inspección en 1962, y el nacimiento y desarrollo de una nueva Seguridad Social en 1963, marcarán una fase posterior a la que nos referiremos seguidamente, no sin antes reseñar que en el año 1947 la Organización Internacional de Trabajo (OIT) había aprobado el Convenio nº 81 sobre Inspección de Trabajo, al que se adhirió España en el año 1960.

4.7 Aprobación de la Ley 39/1962 y normativa posterior

Tras la ratificación del Convenio nº 81 de la OIT, el legislador español debió adaptar la normativa a las nuevas exigencias internacionales. Como fruto de ese

¹² Datos del Anuario Estadístico de España, recogido por BABIANO MORA, J, *Paternalismo Industrial y Disciplina Fabril en España (1938-1958)*. Consejo Económico y Social. Madrid, 1998.

reajuste, a partir de los años 60 del siglo XX, fueron promulgadas una serie de disposiciones normativas, que hasta época reciente han constituido el bloque regulador de la Inspección de Trabajo.

Al frente de estas normas, en primer lugar, se dictó la ley 39/1962, de 21 de julio, por la que se disponía la ordenación de la Inspección de Trabajo. Mediante el Decreto 2121/1971 de 23 de julio, se aprobó el Reglamento del Cuerpo de la Inspección de Trabajo en el que se concretaban ciertos aspectos concernientes al estatuto personal de los Inspectores. Asimismo, ese mismo 23 de julio se aprobó un segundo Reglamento sobre la Inspección de Trabajo, por Decreto 2122/1971, relativo este a los aspectos orgánicos de la actividad inspectora.

Las tres disposiciones normativas mencionadas, desarrollaron los principios básicos que durante muchos años han regido la organización y actuación de la Inspección de Trabajo española y que, a su vez, han servido para inspirar la vigente legislación inspectora.

Mediante las normas anteriormente indicadas, la Inspección de Trabajo quedó concebida como un Cuerpo de Funcionarios encargado de realizar una serie de funciones, todas ellas dirigidas a preservar el buen orden de las relaciones laborales.

Se le atribuye a la Inspección de Trabajo, como función principal, la de fiscalizar el cumplimiento de las normas emanadas en los muy distintos ámbitos materiales que conforman la legislación social: relaciones laborales, Seguridad Social, empleo, movimientos migratorios y promoción social; así como otras como la de asistencia técnica y asesoramiento, elaboración de informes y mediación.

A partir de la aplicación de la Ley 39/1962, la Inspección de Trabajo pasa adoptar las formas, organización y cometidos con que básicamente llega hasta los momentos actuales. El texto articulado de la Ley General de Seguridad de 1966 le confiere la función inspectora del Sistema, criterio que es ratificado por el Texto Refundido de 30 de mayo de 1974 (artículos 4 y 60), con lo que a sus anteriores y

tradicionales competencias en el orden laboral, añadió la totalidad de las relativas a los sistemas públicos de protección social, constituyéndose así, en la verdadera y única Inspección de la Seguridad Social, pese a que todavía hubiera que esperar al año 1974 para que se incluyera en su denominación la identificación de “Seguridad Social”. Lo mismo cabe decir en materia de prevención de riesgos laborales (artículo 4 de la Orden de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo), y en las relaciones laborales (Decreto Ley 5/1975 sobre conflictos colectivos, Ley 16/1976, de 8 de abril, de Relaciones Laborales y artículos 51 y 57 del Estatuto de los Trabajadores de 1980).

De esta forma al aprobarse la Constitución Española de 1978, la Inspección de Trabajo constituye una consolidada unidad institucional como instrumento público para la Inspección en el orden social, en todos los ámbitos, y cuyos integrantes constituyen un Cuerpo de funcionarios especializados con cualificación superior¹³

Con la Ley 228/1963, de 28 de diciembre, se fusionan en una sola plantilla los funcionarios del Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo y los integrantes de la Inspección Técnica de Previsión Social.

5.- Creación del Estado Social y Democrático de Derecho con la Constitución de 1978

La promulgación de la vigente Constitución Española de 1978, que entró en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año, supuso la ruptura definitiva con el marco político-laboral en el que la Inspección de Trabajo se había desenvuelto hasta ese

¹³ El estatuto del Cuerpo de Inspectores Técnicos de Trabajo, se vio afectado por la Ley de Bases de los Funcionarios Civiles (Ley 109/1963) y texto articulado aprobado por Decreto 315/1964 de 7 de febrero. Dicha Disposición suprimió las categorías de Inspectores Técnicos que había establecido la Ley 39/1962, y dispuso su acomodación a la materia general de Funcionarios Civiles del Estado, sin perjuicio del carácter de Cuerpo Especial que le atribuyó dicho texto articulado.

momento. En la etapa anterior, la Inspección de Trabajo había actuado en el seno de un Estado centralista que carecía de un verdadero sindicalismo, pues no se puede predicar tal condición del sindicalismo vertical, y con la existencia de un fuerte intervencionismo administrativo.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el marco normativo en el que se desenvuelve la Inspección de Trabajo, experimenta un cambio radical basado tanto en la incidencia de los nuevos derechos fundamentales consagrados en la Constitución, como por el asentamiento de tres pilares básicos en nuestro ordenamiento jurídico; a saber: la implantación del Estado Autonómico, el establecimiento de un nuevo modelo de relaciones laborales y la judicialización de la resolución de los conflictos laborales.

Existe un cuarto aspecto impulsado a partir de la Constitución y que debe ser igualmente señalado: la confirmación constitucional de la potestad sancionadora de la Administración y su aproximación a los conceptos penales.

5.1 La implantación del Estado Autonómico

La opción constitucional de organizar el Estado en Comunidades Autónomas pone fin al Estado unitario y centralista hasta entonces imperante. Además, la facultad de “autogobierno” atribuida a los entes autonómicos supuso otorgarles la posibilidad de asumir competencias que hasta ese momento eran de titularidad exclusiva del Estado.

El reparto competencial entre el Estado y Comunidades Autónomas viene perfilado por la propia constitución y los propios Estatutos de Autonomía (artículos 148 y 149 de la Constitución) de forma que esa distribución competencial ha determinado que ciertas materias sean atribuidas por las Comunidades Autónomas a órganos de propia creación. A título de ejemplo, el Decreto 28/1995 de 21 de febrero sobre convocatoria y desarrollo de los programas de Formación Profesional Ocupacional de

Andalucía establece en su artículo 19 que “las delegaciones provinciales de la Consejería de Trabajo y Asuntos Sociales realizarán las tareas de control y seguimiento de las acciones, velando por el correcto cumplimiento de las condiciones previstas”.

En la Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales se abre la posibilidad de seguir restando competencias a la Inspección de Trabajo. Esa Ley extiende su aplicación a todos los trabajadores de las Administraciones Públicas, entendiéndose comprendidos tanto el personal laboral como el personal administrativo y estatutario (artículo 3.1 LPRL). Respecto al primero de ellos, el personal laboral, la norma no establece excepción alguna en cuanto a la competencia de la Inspección de Trabajo. Sin embargo, en relación al personal administrativo y estatuario, la Ley prevé que en las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, las funciones propias de la Inspección de Trabajo podrán ser atribuidas a otros órganos¹⁴.

5.2 Establecimiento de un nuevo modelo de relaciones laborales

La entrada en vigor de la Constitución de 1978 significó la implantación de un nuevo modelo de relaciones laborales. En la etapa anterior, la regulación de las condiciones de trabajo y la garantía de su cumplimiento era de la competencia casi exclusiva del Estado. Sin embargo, ese predominio estatal disminuyó, en buena medida, dado que el texto constitucional de 1978 estableció determinadas facultades en favor de empresarios y trabajadores.

En particular, y por lo que respecta a los empresarios, la Constitución de 1978 reconoció el derecho a la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38). En relación a los trabajadores, la norma constitucional consagró una serie de derechos colectivos, entre los que se encuentran el derecho de libre sindicación (artículo 7 y 28.1) el derecho a la huelga (artículo 28.2), el derecho a la negociación

¹⁴ Disposición adicional tercera de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

colectiva (artículo 37.1) y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo (artículo 37.2).

De esta forma, a partir de la promulgación de la Constitución, no sólo el Estado sino también los interlocutores sociales, empresarios y trabajadores, pasaron a convertirse en verdaderas fuentes de producción de la normativa laboral (a través de la negociación colectiva), encargándose al mismo tiempo de procurarse su “autotutela” (comisión paritaria de la representación de las partes para resolver los conflictos generados por la aplicación de la normativa laboral).

El nuevo marco constitucional ha tenido una importante repercusión en las competencias de la Inspección de Trabajo.

Así de una parte la admisión de la libertad de empresa ha traído consigo una disminución de las funciones de control de la Inspección de Trabajo, dado que el reconocimiento de ese derecho ha supuesto la reducción de los actos de intervención administrativa sobre la organización y el funcionamiento de la empresa. De otra parte, pero en sentido contrario al anterior, la consagración de los derechos colectivos de los trabajadores ha ejercido una sustancial incidencia en los cometidos de los órganos inspectores. De esta forma, es relevante la labor de fomento y mejora de la negociación colectiva que pueden llevar a cabo los Inspectores en su calidad de asesores. Asimismo, el desarrollo de la negociación colectiva, y la multiplicación de convenios colectivos de distinto ámbito, han representado un cuantioso aumento de la normativa a fiscalizar por la Inspección de Trabajo.

5.3 La judicialización de los conflictos laborales

De acuerdo con el artículo 117.3 de la Constitución Española de 1978, el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y

Tribunales, lo que significa en la práctica, la prohibición constitucional que impide a cualquier otro poder público realizar funciones jurisdiccionales.

Ello ha supuesto la supresión, por vía normativa o jurisprudencial, de algunos de los cometidos que tradicionalmente estaban atribuidos a la Administración y que ahora han pasado a ser competencia de los órganos judiciales. En concreto, esto es lo que ha sucedido en relación a la concesión de autorización administrativa en los supuestos de traslado, modificación sustancial de condiciones de trabajo y sólo de forma limitada a los despidos colectivos¹⁵.

La competencia para declarar los trabajos tóxicos o peligrosos, estaba atribuida a los antiguos delegados de trabajo, en virtud del artículo 17.14 del Decreto 799/1971 de 3 de abril. En este caso concreto, los Tribunales declararon la incompetencia de los órganos administrativos para pronunciarse sobre el asunto por entender que dicha facultad era contraria a la exclusividad de la función jurisdiccional, proclamada en la Constitución. En su lugar, la competencia sobre dicha función ha sido atribuida jurisprudencialmente a la Jurisdicción Social.

Igualmente, el artículo 137 de la Ley 36/2011 de 10 octubre, reguladora de la Jurisdicción Social atribuye al Juzgado de lo Social la solución de los conflictos de clasificación profesional, aun cuando pervive como requisito necesario el informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que deberá emitirse en el plazo de 15 días.

Sin embargo, todavía existen intervenciones de la Administración Laboral que cabría calificar de naturaleza “cuasijurisdiccional”. Es lo que sucede con el artículo 81 del vigente Estatuto de los Trabajadores por lo que refiere a la solución de los desacuerdos en materia de locales y tabloneros de anuncios y en el artículo 23 del Real Decreto 1561/1995 de 26 de septiembre por lo que respecta a los conflictos relativos a la limitación o reducción de los tiempos de exposición a riesgos ambientales

¹⁵ Artículos 40, 41 y 51 del vigente Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015 de 23 de octubre.

especialmente nocivos. En estos dos casos, también la Inspección de Trabajo conserva el deber de emitir un informe previo.

5.4 Creación del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social

En un contexto de expansión institucional de la Seguridad Social, se produjo la aprobación de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de Inspección y Recaudación y el Real Decreto Ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social. Ambas normas afectaron seriamente a las competencias de la Inspección de Trabajo en materia de Seguridad Social. El objeto principal de dichas normas era asegurar la competencia recaudatoria de la Tesorería General de la Seguridad Social, tanto en período voluntario como en vía ejecutiva, a través de su propia estructura sin depender de estructuras externas, y mediante procedimientos administrativos similares a los de la Hacienda Pública¹⁶.

Los dos elementos básicos de la reforma introducida por las anteriores normas, en lo que respecta a la Inspección de Trabajo, eran la creación del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social y la atribución a la Tesorería General de la Seguridad Social de la competencia para emitir los requerimientos de pago de cuotas de Seguridad Social que hasta entonces eran competencia de la Inspección de Trabajo.

El Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social, dependientes de la Tesorería General de la Seguridad Social, procedía de la antigua escala de Interventores de Empresas del Cuerpo Técnico del Instituto Nacional de Previsión. Las funciones que se les atribuían, en colaboración con la Inspección de Trabajo, eran las siguientes:

¹⁶ El Reglamento de Recaudación de la Seguridad Social, aprobado posteriormente mediante Real Decreto 716/1986 de 7 de marzo, se inspiraba en el Reglamento correspondiente de la Hacienda Pública, entonces vigente, del año 1968.

- Vigilar el cumplimiento, por parte de empleadores y trabajadores autónomos, de las normas dictadas en materia de afiliación, altas y bajas, cotización y prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.
- Comprobar que los solicitantes de cualquier clase de prestaciones del Sistema de la Seguridad Social reuniesen las condiciones y requisitos exigidos al efecto.
- Verificar que los perceptores de prestaciones de la Seguridad Social conservasen las condiciones y requisitos exigidos conforme al ordenamiento jurídico; y
- Finalmente, la investigación y señalamiento de bienes para la efectividad de la vía ejecutiva.

La descripción anterior significaba en la práctica la creación de una “Inspección del Sistema de Seguridad Social” atribuido, aunque no en exclusiva, a una estructura administrativa propia de la Tesorería General de la Seguridad Social.

La ley 40/1980 estableció además la consideración de autoridad pública de los Controladores de Seguridad Social y su facultad de recabar de las autoridades y de sus agentes el auxilio oportuno (en términos similares a los previstos para los Inspectores de Trabajo). Además, la actuación de los Controladores de la Seguridad Social se reflejaba en un documento oficial, y los hechos y circunstancias recogidos en él tenían presunción legal de certeza, salvo prueba en contrario, al igual que ocurría con las actas de infracción y de liquidación de la Inspección de Trabajo. Ahora bien, el carácter subordinado de la Inspección de Seguridad Social a la Inspección de Trabajo, se mantenía por la vía de la “verificación” de las actas de liquidación por un Inspector de Trabajo. Por otro lado, los controladores de la Seguridad Social no podían extender actas de infracción, aunque las comunicaciones sobre infracciones efectuadas a los Inspectores tenían presunción de certeza, y permitían a los Inspectores extender las

actas en base a las mismas, sin necesidad de hacer comprobaciones personales para constatar los hechos.

5.5 La aprobación de la Ley 30/1984 de 2 de agosto sobre Reforma de la Función Pública.

La aprobación de la Ley sobre Reforma de la Función Pública, Ley 30/1984, de 2 de agosto, reajustó de nuevo la organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, creando en su seno un doble cuerpo funcional.

En primer lugar, en virtud de su disposición adicional novena, se instauró el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Dentro de este Cuerpo Superior, se integraron tanto los funcionarios pertenecientes a la Escala Técnica del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo como, asimismo, el personal funcionario del Cuerpo de Controladores de la Seguridad Social, que en aquel momento contara con titulación académica superior.

En segundo lugar, y también por la Ley 30/1984 en su disposición adicional novena, se procedió a la constitución, dentro de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, del Cuerpo de Gestión de Controladores Laborales. De acuerdo con el Real Decreto 341/1986, de 7 de febrero, en el interior de este nuevo Cuerpo pasaron a incorporarse los Controladores de Empleo, los Controladores de la Seguridad Social y otros funcionarios en posesión del Título de Diplomado Universitario o equivalentes. El Real Decreto 1667/1986 de 26 de mayo estableció los cometidos y atribuciones de estos Controladores Laborales.

El Real Decreto 97/1986, que desarrolló la disposición adicional 9.1.7 de la Ley 30/1984, atribuyó al Cuerpo Superior de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la totalidad de las funciones y competencias en materia de inspección, vigilancia y control respecto al cumplimiento de la normas sobre Trabajo, Seguridad Social, Empleo y

Emigración, Protección de Desempleo, así como de las condiciones de seguridad e higiene y demás leyes sociales (disposición adicional segunda).

La Ley 11/1994, de 19 de mayo¹⁷, en su artículo vigésimo quinto añadió una disposición adicional tercera a la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Ley 8/1988, de 7 de abril, (TRLISOS) por la que restableció el carácter de Cuerpo Nacional para el que, desde 1984, se venía simplemente denominando como Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

6.- La Ley 42/1997 de 14 de noviembre ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y normativa complementaria

Una vez aprobada la Constitución Española de 1978, el marco normativo de la Inspección de Trabajo, que databa del año 1962, había quedado obsoleto dado el nuevo escenario político radicalmente distinto al anterior.

Por otra parte, la continua aparición de normas que habían ido trastocando el carácter y composición del Cuerpo de Inspección, había producido una situación de dispersión normativa que en nada favorecía la seguridad jurídica.

Tal y como establecía la Exposición de motivos de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en los sucesivos LITSS), la promulgación se justificaba por la inadecuación y desactualización del Cuerpo legal entonces existente y de su dispersión y fragmentación normativa, lo que demandaba su sustitución por una regulación legislativa integradora. A lo anterior había que añadir, según señala la propia Exposición de Motivos de la Ley, la necesidad de disponer de un instrumento inspector común, coherente con una legislación básica a

¹⁷ Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

aplicar también común, que enlaza la necesaria preservación de los principios de solidaridad, de igualdad, y de unidad de mercado preservados por la Constitución.

La LITSS fue desarrollada por normas reglamentarias y complementada con otras de rango legal:

- a) El 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 lo sucesivo, ROFIT).
- b) El Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, que aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (en lo sucesivo RPSOS).
- c) El Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, y que sustituye y en consecuencia deroga a la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

6.1 Definición objeto del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social aparecen descritas en el artículo 1 de la LITSS, pudiendo resumirse en la vigilancia del cumplimiento del conjunto de normas que integran el sector laboral de nuestro ordenamiento jurídico.

Conforme al artículo 3 de la LITSS, cabe identificar tres funciones básicas cuyo desempeño encomienda la ley a la Inspección de Trabajo: en primer lugar, 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 colectivo¹⁸.

Dentro de las funciones de la Inspección de Trabajo, la función fiscalizadora es la que tiene mayor importancia y el artículo 3.1 de la LITSS muestra una detallada relación de las normas jurídicas cuya fiscalización se atribuye a la Inspección de Trabajo.

La función de información hace referencia a los múltiples supuestos de emisión de informes por parte de la Inspección de Trabajo que integran los procedimientos administrativos y procesos judiciales, así como al asesoramiento que puedan proporcionar los Inspectores. Esta función es denominada en el artículo 3.2 de la LITSS como prestación de “asistencia técnica”.

En el artículo 3.3 se encomienda a la Inspección de Trabajo funciones de arbitraje, conciliación y mediación en situaciones de conflicto colectivo.

En los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional de Trabajo (en adelante OIT) igualmente se delimitan las funciones inspectores¹⁹.

El artículo 7 LITSS establece, de modo exhaustivo, las medidas que pueden adoptar los Inspectores, finalizada la actuación comprobatoria. En síntesis las más importantes son: los requerimientos, la iniciación del procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción, actas de infracción por obstrucción y actas de liquidación de cuotas de la Seguridad Social.

¹⁸ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., y ÁLVAREZ DE LA ROSA, J.M., *Derecho del Trabajo* 13ª edición, editorial Centros de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2005, utilizan esta metodología entendiendo que son tres las funciones que realiza la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “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) a particulares y poderes públicos. 3. El *arbitraje, la conciliación y la mediación* en los conflictos de trabajo”.

¹⁹ Convenio nº 81, de 11 de julio de 1947, sobre Inspección de Trabajo en la industria y en el comercio, y Convenio nº 129, de 25 de junio de 1969, sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura cuya vigencia es expresamente señalada por el artículo 1.2 LITSS.

6.2 Funcionarios que integran el sistema

Conforme al artículo 3 de la LITSS, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se realizará en su totalidad por funcionarios de nivel técnico superior y habilitación nacional pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, del Grupo A, tal y como venían definidos en la Ley 30/1984 de 2 de agosto, y en el desarrollo de sus funciones se garantiza, conforme a los Convenios 81 y 129 de la OIT, su independencia técnica, objetividad e imparcialidad.

Conforme al artículo 8 de la LITSS, las funciones inspectoras de apoyo, gestión y colaboración con los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social son desarrolladas por los funcionarios del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, Grupo B, conforme a lo previsto en la Ley 30/1984 de 2 de agosto, y con la misma habilitación nacional que los Inspectores.

La regulación en la LITSS del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social respondió a la necesidad de dar fundamento legal, y no sólo regulación reglamentaria, a los cometidos del anterior Cuerpo de Controladores Laborales, desapareciendo además la limitación anterior que les facultaba, únicamente, para poder actuar en empresas de 25 trabajadores.

Igualmente, el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene adscrito el personal de nivel técnico, administrativo y subalterno necesario para el desarrollo de la asistencia técnica, el apoyo administrativo a la función inspectora y para el funcionamiento de los servicios.

6.3 Ámbitos de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LITSS, que delimita el ámbito material de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, esta se extiende a

las personas físicas y jurídicas públicas y privadas y a las comunidades de bienes en cuanto a sujetos obligados y responsables del cumplimiento de las normas de orden social y se ejerce en:

- Las empresas, los centros de trabajo y en general los lugares en que se ejecute la prestación laboral.
- Los vehículos y los medios de transporte, buques de la marina mercante y pesquera y aviones y aeronaves civiles.
- Puertos y aeropuertos.
- Las entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.
- Las entidades públicas o privadas que colaboren con las distintas Administraciones públicas en materia de protección y promoción social.
- Las sociedades cooperativas en relación a su constitución y funcionamiento y al cumplimiento de las normas de orden social en relación a sus socios trabajadores y a las sociedades laborales en cuanto a su calificación como tales, sin perjuicio de lo que establezca la legislación aplicable a la materia.

Son sujetos de la acción inspectora, los solicitantes o perceptores de prestaciones sociales en la medida que la vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable en este ámbito corresponda también a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (artículos 1.1, 3.1.3, 3.1.4.1, 5.3.2, 7.7, 8.2.1 y 11.1 LITSS).

Están también sujetos a la acción fiscalizadora de la Inspección, los trabajadores, y los representantes de los empresarios, cuando su colaboración sea requerida por la propia Inspección (artículo 11.1 LITSS).

6.4 Ámbitos excluidos de la función inspectora

El artículo 4.2 de la LITSS regula genéricamente las exclusiones al ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad en los términos siguientes: “No obstante lo anterior, los centros de trabajo, establecimientos, locales e instalaciones cuya vigilancia esté legalmente atribuida a otros órganos de las Administraciones Públicas, continuarán rigiéndose por su normativa específica, sin perjuicio de la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las materias no afectadas por la misma”.

Existen supuestos especiales donde las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social presentan peculiaridades:

- La vigilancia de la legislación del orden social en locales e instalaciones diplomáticas, acogidos a extraterritorialidad, y los protegidos por convenios internacionales quedan excluidos en cuanto a lo que se refiere a la presencia física inspectora en los mismos, no en cuanto a la competencia sustancial de la Inspección que, en su caso, se ejercerá por medios distintos a los de la personación física en los referidos lugares y a cuyos efectos los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Trabajo (actualmente de Empleo y Seguridad Social) vienen estableciendo las pertinentes normas de actuación.
- Mediante instrucciones conjuntas de los Ministerios de Defensa y Empleo y Seguridad Social, y para salvaguardar los intereses de la defensa nacional, se determinará el procedimiento de inspección sobre empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares²⁰.

²⁰ Orden PRE/2457/2003 de 29 de agosto, por la que se aprueba la Instrucción sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Empresa que ejerzan actividad en centros, bases o instalaciones militares.

6.5 Facultades de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social

Conforme al artículo 5 de la LITSS, en el ejercicio de sus funciones, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen la consideración de autoridad pública y están autorizados para

- Entra libremente en los centros de trabajo.
- Hacerse acompañar en las visitas de Inspección por los trabajadores, sus representantes, y por los peritos y técnicos de la empresa.
- Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente; y
- Adoptar en cualquier momento las medidas cautelares que estimen oportunas y sean proporcionadas al fin que se persigue para impedir la destrucción, desaparición o alteración de la documentación que sea objeto de examen por el Inspector.

Por su parte, conforme al artículo 8 de la LITSS, los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, en ejecución de las órdenes de servicio recibidas para el ejercicio de su cometido y teniendo la consideración de agentes de la autoridad, están autorizados, en el ejercicio de sus funciones, para entrar libremente en los centros de trabajo, realizar diligencias de investigación, examen o prueba y adoptar las medidas cautelares que estimen oportunas.

Sin embargo, y a diferencia de los Inspectores de Trabajo, las funciones de los Subinspectores están limitadas por la LITSS exclusivamente a las de empleo y Seguridad Social, y bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos.

La LITSS, en su artículo 8.2, establece el catálogo de funciones de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social que se circunscribe a las materias siguientes:

- Comprobación del cumplimiento en la contratación de las normas en materia de empleo, fomento del empleo, acceso al empleo, bonificaciones y subvenciones así como obtención y percepción de las prestaciones y del subsidio por desempleo.
- Comprobación del cumplimiento de las normas en materia de campo de aplicación, inscripción, afiliación, altas y bajas de trabajadores, recaudación del sistema de Seguridad Social, colaboración obligatoria de las empresas en la gestión de la Seguridad Social, así como obtención y percepción de prestaciones por desempleo.
- Cumplimiento de la normativa sobre trabajo de extranjeros
- Señalamiento de bienes susceptibles de embargo para la efectividad de la vía ejecutiva.
- Asesoramiento a empresarios y trabajadores con ocasión de su actuación en los centros de trabajo.
- Y finalmente, cuantas otras funciones de similar nivel y naturaleza les fuesen encomendadas por responsables de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

A diferencia de la situación anterior, los Subinspectores tras la Ley 42/1997, están capacitados para practicar actas de infracción y de liquidación (artículo 8.4 de la LITSS), con independencia de que en los supuestos determinados por la norma proceda su visado por un Inspector.

Los Subinspectores son merecedores de la misma atención y colaboración que los Inspectores por parte de empresas y trabajadores (artículo 11.1 de la LITSS); vienen obligados al mismo nivel de sigilo profesional (artículo 12 LITSS); disponen de idéntica

capacidad de actuación (artículo 14 LITSS); y están habilitados para extender las diligencias correspondientes en el Libro de Visitas de la Inspección (artículo 14.3 de la LITSS y resolución de la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de 18 de febrero de 1998 (BOE del día 28).

En definitiva, característica señalada de la Ley 42/1997, junto a la creación del Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, es que acomete su integración efectiva en el sistema de Inspección y la definición y enumeración de sus funciones y facultades, resolviendo así la confusa situación anterior²¹.

La actuación de la Inspección de Trabajo se inicia siempre de oficio tal y como establece de forma taxativa el artículo 13.1 de la LITSS. La puesta en marcha de dicha actuación puede ser consecuencia de una orden superior, de una petición razonada procedente de otros organismos públicos, de la propia iniciativa del Inspector actuante (el Subinspector carece de iniciativa) o de una denuncia.

Las modalidades de actuación inspectora están descritas en el artículo 14.1 LITSS y son tres: la visita de inspección a los centros o lugares de trabajo, el requerimiento de comparecencia ante el funcionario actuante “aportando la documentación que se señale en cada caso o para efectuar las aclaraciones pertinentes”, y finalmente, una tercera modalidad de actuación es el expediente comprobatorio que se produce en los supuestos en que la actuación inspectora pueda iniciarse y finalizarse sin necesidad de utilizar ninguna de las dos modalidades anteriores.

6.6 Organización de la función inspectora laboral e intervención de las Administraciones públicas

El Capítulo II de la LITSS está dedicado a la organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Dicho Capítulo II se encuentra desarrollado

²¹ 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 27-1-98.

de forma muy pormenorizada por el Título III 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 158 se aborda dicha materia bajo la denominación “Organización del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

El artículo 15.1 de la LITSS establece que “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 las actuaciones inspectoras con sujeción a los principios de concepción única e integral del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

El artículo 15.2 LITSS establece que “la Inspección de Trabajo y Seguridad se estructura en una Autoridad Central y territorialmente en Inspecciones Provinciales agrupadas en cada Comunidad Autónoma”²². Se pretende así armonizar la organización territorial del Estado y un sistema de Inspección de Trabajo, que tiene vocación de unidad a nivel nacional, con la distribución constitucional de competencias Estado-Comunidades Autónomas trazada en el artículo 149. 1 de la Constitución de 1978.

El artículo 18 de la LITSS establece que, orgánicamente, la Inspección de Trabajo depende de la Autoridad Central que es un órgano del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (actualmente, Ministerio de Empleo y Seguridad Social); sin embargo, los funcionarios del sistema de Inspección, en el desarrollo de su actividad, dependerán funcionalmente de la Administración General del Estado o de la Administración Autonómica correspondiente en función de la materia en la que actúen. En el artículo 1.2 ROFIT se establece que “la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se integra orgánicamente en la Administración General del Estado”; sin embargo, inmediatamente

²² En los artículos 4 y 7 de, respectivamente, los Convenios de la OIT nº 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.

en el número 3 del mismo artículo, se añade 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 cada caso intervenga, sin perjuicio de la dependencia orgánica establecida en el apartado anterior”.

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).

El artículo 19.1 de la LITSS permite crear las unidades especializadas precisas, debiendo existir en todo caso, una unidad especializada en materia de Seguridad Social que “cumplimentará las tareas que le encomienden las entidades y servicio de Seguridad Social”.

Asimismo, en el seno de la Autoridad Central, existe una Dirección Especial de Inspección, que se debe ocupar de las actuaciones comprobatorias que son competencia de la Autoridad Central (artículos 33.3 y 58 ROFIT, modificados por el Real Decreto 1125/2001 de 19 de octubre).

El Real Decreto 689/2005, de 10 de junio (BOE de 23 de junio), instituyó el régimen jurídico de la habilitación que los funcionarios técnicos en materia de prevención de riesgos laborales debían obtener para llevar a cabo actuaciones comprobatorias, regulando estas y el procedimiento sancionador que en su caso pudiera desarrollarse. El citado Real Decreto añade un Título IV al ROFIT y un Capítulo VIII al RPSOS. En base a esta normativa, los funcionarios técnicos en materia de prevención de riesgos laborales pueden desarrollar actuaciones comprobatorias en dicha materia

(por separado y sin acompañar a los Inspectores de Trabajo cuando obtengan la correspondiente habilitación).

A destacar que la ley 13/2012, de 26 de diciembre, de lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social entre otros aspectos modifica el artículo 14.2 de la LITSS, en el sentido de que las actuaciones comprobatorias no se dilatarán por espacio de nueve meses, pero que puede ser ampliado otros nueve meses más en determinadas circunstancias:

- a) Cuando las actividades de inspección revistan especial dificultad y complejidad.
- b) Cuando en el transcurso de las actividades de inspección se produzca obstrucción u ocultación por el sujeto inspeccionado.
- c) Cuando la actuación inspectora requiera de cooperación administrativa.

Asimismo, las actuaciones no se podrán interrumpir por más de cinco meses, salvo que la interrupción sea causada por el sujeto inspeccionado o personas de él dependientes. Las comprobaciones efectuadas en una actuación inspectora tendrán el carácter de antecedente para las sucesivas²³.

7.- La Ley 23/2015 de 21 de julio ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En el Boletín Oficial del Estado nº 174 de 22 de julio de 2015, se publicó la Ley 23/2015 de 21 de julio Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (en lo sucesivo NLITSS), que derogando la anterior Ley 42/1997, de 14 de

²³ DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., *La actuación de la Inspección de Trabajo*. 2ª Edición 2014. Editorial Thomson Reuters pág. 130: Si caduca una determinada actuación inspectora puede iniciarse una nueva contra el mismo sujeto y por los mismos hechos si no lo impide la prescripción de las actuaciones denunciadas (artículo 8.2 párrafo quinto RPSOS), siendo utilizadas las anteriores comprobaciones como antecedentes (artículo 14.2 LITSS segundo párrafo, artículo 14.2 LITSS) y siempre que se deje constancia de ello (artículo 8.2 RPSOS quinto párrafo inciso final).

noviembre, establece un nuevo marco normativo regulador para el sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Como primera aproximación al contenido de la nueva ley 23/2015, y en palabras del Profesor Palomeque López, “la nueva Ley de Inspección de Trabajo es una norma que se sitúa decididamente en la estela de su precedente –esta sí innovadora por fuerza en su momento-, heredera de ella por lo tanto y de su experiencia reguladora continuadora de sus soluciones normativas en lo sustancial, adaptadora y acomodada a las nuevas realidades institucionales.... Si exhibe la Ley desde luego mayor depuración técnica que su antecesora”²⁴.

Esta nueva Ley incorpora novedades importantes en materia orgánica y de personal, instituyendo un nuevo Organismo Estatal Inspección de Trabajo y renovando el Cuerpo de Subinspectores, ahora denominados Subinspectores Laborales que se dividen en dos Escalas (Escala de Empleo y Seguridad Social y Escala de Seguridad y Salud Laboral). Se realizan igualmente otras modificaciones de mayor o menor importancia, pero en general continuistas con el régimen jurídico anterior, salvo en materia de presunción de certeza que ha sido extraordinariamente ampliada por la NLITSS (extendiéndose a la generalidad de los informes emitidos por la Inspección de Trabajo y además a hechos constatados por otros funcionarios no inspectores).

7.1 Configuración de la Inspección de Trabajo como organismo autónomo

Como novedad, la NLITSS en su artículo 27 crea el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, configurándolo como organismo autónomo²⁵ dotado de personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Estado y capacidad de

²⁴ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., *Trabajo y Derecho* número 10, octubre 2015, pág. 14.

²⁵ Dentro de los organismos autónomos previstos en el Capítulo II del Título III de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

obrar para el cumplimiento de sus fines, consistentes en el ejercicio de las funciones que le encomienda la NLITSS, en sus artículos 27 y siguientes.

Tal y como establece la Ley, el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social se articulará en torno a una estructura central y a otra territorial.

Dicho Organismo Autónomo estará adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, al que corresponderá su dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad.

La estructura central contará con un Consejo Rector y un Director –como órganos de dirección-, y con un Consejo General Consultivo –como órgano de participación institucional en las materias relativas al organismo-.

En cada Comunidad Autónoma existirá una Dirección territorial cuyo titular será designado con la participación de la Comunidad Autónoma en función del convenio de colaboración firmado y al Director Territorial corresponderá, además de las funciones propias, la interlocución permanente con las autoridades de la Comunidad Autónoma.

El titular de la Dirección Territorial dependerá funcionalmente de la Administración General del Estado o de la Administración Autonómica correspondiente, en atención a la competencia material objeto de las actuaciones inspectoras en las que intervenga.

7.2 Personal con funciones inspectoras

El artículo 3 de la NLITSS, y bajo el epígrafe funcionarios que lo integran, establece en su número 1 que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se ejercerá en su totalidad por funcionarios de carrera de nivel técnico superior y habilitación nacional, pertenecientes al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, ese mismo artículo 3 crea el Cuerpo de Subinspectores Laborales a lo que corresponde el ejercicio de las funciones de inspección en los términos y con el

alcance establecido en la NLITSS, así como las funciones de apoyo, colaboración y gestión que sean precisas para el desarrollo de la labor inspectora. Dichos funcionarios tienen también habilitación nacional.

Como elemento novedoso del Cuerpo de Subinspectores Laborales es que se crean dos Escalas especializadas:

- a. La Escala de Empleo y Seguridad Social.
- b. La Escala de Seguridad y Salud Laboral.

Las funciones de los Subinspectores Laborales de una u otra Escala son distintas conforme a lo establecido en el artículo 14.2 y 3 de la NLITSS, por lo que tal y como establece el artículo 3.3 de la NLITSS la movilidad de los funcionarios entre las dos Escalas sólo podrá producirse cuando se disponga de la titulación requerida y se supere el proceso selectivo específico previsto para cada una de ellas.

Tal y como establece la disposición adicional quinta de la NLITSS, los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social a la entrada en vigor de la Ley, quedan integrados en el Cuerpo de Subinspectores Laborales dentro de la Escala de Empleo y Seguridad Social. Dicha disposición adicional añade que para el ingreso en la Escala de Empleo y Seguridad Social será necesario disponer de título universitario oficial de Graduado adscrito a la rama del conocimiento de ciencias sociales y jurídicas. Y para el ingreso en la Escala de Seguridad y Salud Laboral, será necesario disponer de Título universitario oficial de Graduado adscrito a la rama del conocimiento de ciencias de la salud o ingeniería y arquitectura.

De esta forma, la NLITSS continúa con el anterior sistema de Inspectores de Trabajo y Subinspectores, jerárquicamente subordinados a los Inspectores (ambos especializados en materia jurídico-laboral), añadiendo unos Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral que, por su formación académica previa, serán “peritos” en

los asuntos técnicos no jurídicos que siempre subyacen en la prevención de riesgos laborales.

7.3 La presunción de certeza en la Nueva Ley de Inspección

La NLITSS ha introducido una ampliación en cuanto al ámbito subjetivo de los funcionarios actuantes, cuyas comprobaciones pudieran suponer que los hechos por ellos constatados se deban considerar veraces.

El artículo 16 de la NLITSS, regulador del “auxilio y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social” ha insertado dos preceptos de enorme relevancia que se reproducen literalmente a continuación.

Así, el artículo 16.8 establece que “Mediante convenios u otros instrumentos se establecerán las formas de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por parte de otros órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas para los supuestos en que como consecuencia de su actuación tengan conocimiento de hechos presuntamente constitutivos de trabajo no declarado y empleo irregular.

Los hechos comprobados directamente por los funcionarios que ostenten la condición de Autoridad o de agentes de ella contenidos en comunicaciones que se formulen en ejecución de lo establecido en los convenios o instrumentos indicados en el párrafo anterior, tras su valoración y calificación por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, podrán ser aducidos como prueba en los procedimientos iniciados por esta y serán tenidos por ciertos, salvo prueba en contrario de los interesados”.

Y el artículo 16.10 de la NLITSS establece que “la colaboración de las Autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea con competencia equivalentes a las de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se regirá por la

normativa de la Unión Europea o por los instrumentos o acuerdos bilaterales o multilaterales de los que sea parte el Estado Español.

Los hechos comprobados por dichas autoridades en el ámbito de la cooperación administrativa internacional que sean facilitados a las autoridades españolas podrán ser aducidos como prueba por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los procedimientos iniciados por esta y serán tenidos por ciertos, salvo prueba en contrario de los interesados”.

De esta forma y vía convenio de colaboración, puede suceder que funcionarios que sean autoridad o agente de ella constaten hechos que, comunicados a la Inspección de Trabajo y valorados y calificados jurídicamente por esta, sean utilizados como prueba pudiéndose, además, ser considerados veraces mientras no se demuestre lo contrario (lógicamente dicha presunción operará sólo sobre los hechos y no sobre las valoraciones y similares realizadas por el funcionario no inspector).

Por otra parte y en el marco de la cooperación administrativa internacional, pero sólo en ámbito de la Unión Europea, podrán también considerarse veraces, salvo prueba en contrario, los hechos comunicados oficialmente por Autoridades de la Inspección de Trabajo en Estados de la Unión, así como por Autoridades con “competencias equivalentes” a las de la Inspección de Trabajo española, lo que facilitará en gran medida la persecución eficaz de los defraudadores.

8.- Doctrina Jurisprudencial

La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, de fecha 10 de febrero de 2003, Rec. 560/2000, estima en parte el recurso contencioso-administrativo nº 560/2000 interpuesto por la Unión Progresista de Inspectores de Trabajo por el que se aprueba el ROFIT, y en consecuencia, procede a la anulación del apartado tercero del artículo 3 que establece que “las actuaciones inspectoras en centros o dependencias de la Administración Pública se preavisarán a quien se encuentre al frente del centro a inspeccionar. También procede a la anulación de la última frase del apartado 1 del artículo 11 del ROFIT que dice que los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social... “se abstendrán en todo asunto en que concurra interés para la asociación o sindicato de su afiliación”.

La cuestión de la organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social fue resuelta por la STC 195/1996, de 28 de noviembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad número 1279/88, interpuesto, por el Gobierno Vasco, atribuyó al Estado la potestad sancionadora en relación con las infracciones que afectasen a la caja única de la Seguridad Social.

La STS de la Sala 3ª, de 12 de noviembre de 2001, dictada en recurso de casación en interés de ley, Rec. 256/2000, fija la doctrina legal sobre cómputo del plazo de caducidad del procedimiento sancionador en materia de infracciones del Orden Social. En tal sentido, el plazo de caducidad del procedimiento para la imposición de sanciones del Orden Social se inicia el día de la fecha del acta levantada por la Inspección, y no el día de la visita de inspección de la que traiga causa si esta fuera anterior, y termina en la fecha de notificación de la resolución del procedimiento sancionador.

El acta de la Inspección, según la STC 90/1994, de 17 de marzo de 1994, cuestión de inconstitucionalidad 1516/1991, ha de probar los hechos y la presunción de certeza sólo alcanza a estos. La veracidad de los hechos del acta es una presunción “iuris tantum”. Dicha presunción no quiebra el derecho de presunción de inocencia en la medida que aquella cede por su insuficiencia o por pruebas suficientes de contrario y en el ámbito jurisdiccional, las actas son medios de prueba sin prevalencia especial.

La STC 211/2012 de 14 de noviembre, conflicto positivo de competencia 1453-2003, planteado por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña, que considera inconstitucional (al invadir las competencias autonómicas de ejecución de la legislación laboral) la imposición estatal de unos modelos impresos y de la aplicación informática que deban utilizarse para remitir los datos sobre accidentes de trabajo, así como sobre altas y fallecimientos a la autoridad laboral, que es autonómica.

Finalmente, en la STS de 1 de octubre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª (Ar. 7417), se señala taxativamente que el informe ampliatorio posterior al acta del Inspector no tiene presunción de certeza, incluso en el supuesto de que se introduzcan novedades por parte de ese informe ampliatorio. En dicha sentencia se relaciona la cuestión de forma coherente con la presunción de certeza de las actas, para recordar que si quedan al margen de dicha presunción los juicios de valor contenidos en el acta, con mayor razón tampoco gozarán de dicha presunción de certeza los referidos informes.

9.- Conclusiones

A lo largo del trabajo se han señalado los hitos históricos que han marcado la vida de una Institución esencial para velar por el cumplimiento de la normativa sociolaboral, como es la actual Inspección de trabajo y Seguridad Social.

En sus ciento diez años de historia la Institución ha desarrollado su actividad bajo Regímenes políticos bien distintos, desde la Restauración, pasando por la II República, el Régimen de Franco y la actual Monarquía Parlamentaria. Sin embargo, existe un denominador común: el carácter profesional de sus integrantes, la consolidación de la Institución y el reforzamiento de sus funciones al haberse optado legalmente por un modelo de Inspección generalista, que no sólo abarca las relaciones laborales individuales y colectivas y la prevención de riesgos laborales, sino también el control de la normativa en materia de Seguridad Social

La nueva Ley de Inspección, Ley 23/2015, que apenas cuenta con un año de vida, muestra un modelo de Inspección de Trabajo orgánicamente dependiente de la Administración Central del Estado, pero que dada la actual distribución de competencias, funcionalmente depende, según la materia objeto de fiscalización, del Estado o de las Comunidades Autónomas.

En el actual ambiente político, en el que se intensifica la idea de proceder a una reforma constitucional y a un nuevo reparto competencial, será necesario preservar la Institución “Inspección de Trabajo” como un Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social si se quiere garantizar la respuesta homogénea en todo el territorio nacional por lo que respecta a la vigilancia del conjunto de la normativa socio-laboral española.

10.-Bibliografía

ESPUNY TOMÁS, M.J., y PAZ TORRES O., y OTROS, *Inspección de Trabajo 1906-2006*. Tirant Lo Blanch, Valencia 2008.

VADEMECUM, *La Inspección de Trabajo Cien años de historia*. MC Mutual Primera Edición, Barcelona 2006.

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

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES, Subdirección General de Publicaciones, Madrid 2000.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., *La actuación de la Inspección de Trabajo*, Thomson Reuters 2ª Edición, Valladolid 2014.

DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., *Tratado Práctico sobre la Inspección de Trabajo*, Thomson Reuters Primera Edición, Pamplona 2016.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES. *Primer Centenario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, Madrid 2006.

Jurisprudencia

Tribunal Supremo Sala 3ª Sección 7ª Sentencia de 10 de febrero de 2003, Rec 560/2000. Ponente Magistrado D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

Tribunal Constitucional Sentencia 195/1996 de 28 de noviembre. BOE nº 3 de 3 de enero de 1997. Ponente: D. Tomás S. Vives Antón

Tribunal Supremo Sala 3ª Sección 4ª Sentencia de 12 de noviembre de 2001 Rec 256/2000. Ponente Magistrado D. Juan Antonio Xiol Ríos.

Tribunal Constitucional Sentencia 90/1994 de 17 de marzo. BOE nº 89 de 14 de abril de 1994. Ponente Magistrado D. Julio Diego González Campos.

Tribunal Constitucional Sentencia 211/2012 de 14 de noviembre. BOE nº 299 de 13 de diciembre de 2012. Ponente Magistrada D^a Adela Asua Batarrita.

Tribunal Supremo Sentencia de 1 de octubre de 1990. Sala 3^a Sección 7^a, RJ. 1990\7417
Ponente Magistrado D. Vicente Conde Martín de Hijas.

Textos Legales

Normativa reguladora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones, 3^a Edición, Madrid 2006.

Ley 23/2015 de 21 de julio ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social BOE de 22 de julio.

Webgrafía

www.gomezacebo-pombo.com

www.laboral-social.com

www.noticiasjuridicas.com/actualidad/noticias.



Universidad
de La Laguna
Facultad de Derecho

