



# **Estudio comparativo entre la Inspección de Trabajo en España y la de Alemania y Francia**

Universidad Miguel Hernández

Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche

Grado en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Trabajo de Fin de Grado

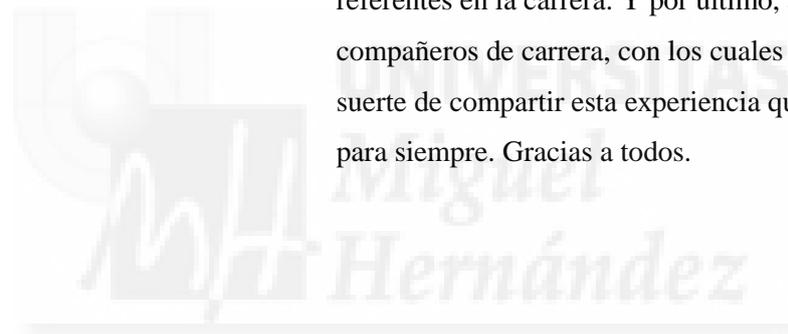
Curso Académico 2015/2016

Alumno: Sergio Lorenzo Luengo

Tutor: Dr. Francisco Javier Fernández Orrico

## ***DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS***

Quiero dedicar todo el esfuerzo realizado en este trabajo a mi familia, porque son un ejemplo que intento seguir cada día y nunca me han fallado. A mi novia, que ha estado apoyándome siempre, tanto en las buenas como en las menos buenas. A todos los profesores y profesoras que he tenido a lo largo de mi vida, por haberme enseñado tantas cosas y transmitirme tantos valores, y en especial entre ellos a mi tutor, de quien he aprendido mucho en las tres asignaturas que me impartió y ha sido uno de mis referentes en la carrera. Y por último, a todos mis compañeros de carrera, con los cuales he tenido la suerte de compartir esta experiencia que me marcará para siempre. Gracias a todos.



## **ÍNDICE**

<b>Abreviaturas</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>Parte I: La Inspección de Trabajo en España</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 1: Evolución histórica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo 2: Definición, Organización y Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>21</b>
<b>2.1. Definición y Objeto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>21</b>
<b>2.2. Composición y Organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España</b>	<b>23</b>
<b>2.2.1. Composición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>23</b>
<b>2.2.1.1. Inspectores de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>24</b>
<b>2.2.1.1.1. Competencias</b>	<b>24</b>
<b>2.2.1.2. Subinspectores de Laborales</b>	<b>26</b>
<b>2.2.1.2.1. Competencias</b>	<b>27</b>
<b>2.2.1.3. Derechos y Deberes de los Funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>28</b>
<b>2.3. Facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>30</b>
<b>Capítulo 3: Actuación y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>34</b>
<b>3.1. Ámbito de actuación y exenciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>34</b>
<b>3.2. Inicio de la actividad inspectora</b>	<b>39</b>

<b>3.3. Formas de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>41</b>
<b>3.3.1. La duración de la actuación inspectora</b>	<b>44</b>
<b>3.4. Obstrucción a la actividad inspectora</b>	<b>45</b>
<b>3.5. El informe</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo 4: El resultado de la actividad inspectora: Modos de finalización</b>	<b>49</b>
<b>4.1. Medidas derivadas de la actividad inspectora</b>	<b>49</b>
<b>4.1.1. Archivo de las actuaciones</b>	<b>49</b>
<b>4.1.2. Constatación de incumplimientos sancionables</b>	<b>49</b>
<b>4.1.2.1. Medidas preventivas</b>	<b>50</b>
<b>4.1.2.1.1. Advertencias</b>	<b>50</b>
<b>4.1.2.1.2. Requerimientos</b>	<b>51</b>
<b>4.1.2.1.3. Paralización de los Trabajos</b>	<b>52</b>
<b>4.1.2.2. Actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</b>	<b>52</b>
<b>4.1.2.2.1. Actas de infracción</b>	<b>52</b>
<b>4.1.2.2.2. Actas de liquidación</b>	<b>54</b>
<b>4.1.2.2.3. Prescripción de las infracciones</b>	<b>56</b>
<b>4.1.2.2.4. Presunción de certeza de las actas</b>	<b>56</b>
<b>4.2. Procedimiento sancionador</b>	<b>57</b>
<b>4.2.1. Tipos de sanciones</b>	<b>58</b>
<b>4.2.2. Cuantía de las sanciones</b>	<b>59</b>
<b>Parte II: La Inspección de trabajo en Alemania y Francia</b>	<b>64</b>
<b>Capítulo 5: La Inspección de Trabajo en Alemania</b>	<b>64</b>

<b>5.1. Antecedentes y normativa de la Inspección de Trabajo en Alemania</b>	<b>64</b>
<b>5.2. Estructura y organización de la Inspección de Trabajo</b>	<b>66</b>
<b>5.3. Ámbitos de la Inspección de Trabajo</b>	<b>67</b>
<b>5.4. Los Inspectores de Trabajo</b>	<b>68</b>
<b>5.5. Entidades Gestoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y su relación con la actividad inspectora</b>	<b>70</b>
<b>Capítulo 6: La Inspección de Trabajo en Francia</b>	<b>73</b>
<b>6.1. Antecedentes y normativa de la Inspección de Trabajo en Francia</b>	<b>73</b>
<b>6.2. Funcionarios de la Inspección de Trabajo</b>	<b>74</b>
<b>6.3. Competencias y organización de la Inspección de Trabajo</b>	<b>76</b>
<b>6.4. Ingreso de los funcionarios en la Inspección de Trabajo</b>	<b>77</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>80</b>
<b>Referencias Bibliográficas</b>	<b>84</b>



## **ABREVIATURAS**

<b>EBEP</b>	= Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril).
<b>ETT</b>	= Empresa de Trabajo Temporal.
<b>GewO</b>	= <i>Gewerbeordnung</i> , Ordenanza Industrial alemana.
<b>INSS</b>	= Instituto Nacional de la Seguridad Social.
<b>ITSS</b>	= Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
<b>LGSS</b>	= Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio).
<b>LIT</b>	= Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Ley 23/2015, de 21 de julio).
<b>LISOS</b>	= 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.
<b>LOPD</b>	= Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.
<b>LPRL</b>	= Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
<b>MEYSS</b>	= Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
<b>OIT</b>	= Organización Internacional del Trabajo.
<b>RD</b>	= Real Decreto.
<b>RD 138/2000</b>	= 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.

- RD 928/1998** = Real Decreto 928/ 1998, de 14 de mayo, sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.
- SEPE** = Servicio Público de Empleo Estatal.
- STS** = Sentencia del Tribunal Supremo.



## *INTRODUCCIÓN*

Ante mi inminente salida a Tübingen (Alemania) para realizar el último curso del Grado de Relaciones Laborales y Recursos Humanos, y la curiosidad y el interés que despierta en mí la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, decido realizar esta investigación, a sabiendas de que no iba a ser nada fácil debido al manejo del idioma en cuanto a lenguaje jurídico y a la dificultad de encontrar información en castellano. Se trata de un estudio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España como protagonista, y conocer aspectos importantes de la Inspección de Trabajo en Alemania y Francia, para así poder compararlos, es un tema del cual tenía interés en conocer.

Los puntos del trabajo quedan claramente marcados desde el principio. Inicialmente, se echa la vista atrás para conocer como se surgen las primeras normas laborales, y como se inicia y se forma la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que hoy conocemos. Posteriormente, en el segundo capítulo, se desarrollan las normas que regulan la legislación vigente y se define la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como su configuración y facultades. En el tercer capítulo, se desarrolla el ámbito de actuación, así como el funcionamiento de la Inspección en la actividad inspectora, donde podemos ver como inicia dicha actuación y donde puede actuar. El cuarto capítulo del estudio versa sobre la finalización de dicha actividad inspectora, analizando y estructurando todas y cada una de los posibles desenlaces del proceso inspector, además, de las sanciones que en su caso, y dependiendo de la materia que se trate, se impondrán. Para finalizar, los capítulos cinco y seis tratan sobre la Inspección de Trabajo en Alemania y Francia, respectivamente, donde podemos ver sus antecedentes, como están organizadas, o cómo funcionan.

Todo este estudio tiene como objeto conocer más detalladamente cómo funciona este organismo en nuestro país, además de investigar como son estas Inspecciones en países referencia como son Francia y Alemania, donde podamos extraer conclusiones que nos permitan conocer más en profundidad sobre esta institución centenaria, además de proponer mejoras que se puedan llevar a cabo.

Para realizar este estudio, me he guiado por diversos medios de documentación, (libros, artículos de revistas especializadas, legislación, seminarios, sentencias, etc.) además de ponerme en contacto con algunos especialistas que han escrito manuales sobre el tema, y a los que agradezco su colaboración.



## Parte I: La Inspección de Trabajo en España

### Capítulo 1: Evolución histórica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Para encontrar el origen de la inspección de trabajo como institución, debemos remontarnos al Real Decreto de 1 de marzo de 1906, en el que se instaura una Inspección de Trabajo con entidad orgánica propia y se caracterizó por la promulgación del Reglamento para el servicio de la Inspección de Trabajo, ya que hasta ese momento eran varias las fórmulas que garantizaban el cumplimiento de las primeras normas laborales, aunque ninguna de ellas había llegado a consolidarse. No obstante, podemos decir que este Real Decreto tuvo su germen en el Real Decreto de 23 de abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales, cuya naturaleza fue “*el desarrollo gradual y sistemático de legislación social*” para la mejora de las condiciones laborales de la clase obrera, siendo una mera adaptación de la Oficina del Trabajo de Bélgica en la organización española.<sup>1</sup>

Antes del RD de 1 de marzo de 1906, como he mencionado anteriormente, se intentó introducir, sin llegar a consolidarse, la actividad inspectora en España a través de varias leyes, que regulaban dicha actividad en el trabajo, lejos aún de crear ámbitos de la administración que se encarguen de la inspección. Cronológicamente, estas leyes eran las siguientes:

- El primer atisbo de una figura inspectora en España lo encontramos en el *Proyecto de Ley del Ministro de Fomento, Manuel Alonso Martínez, de 8 de octubre de 1855*, relativo al ejercicio, policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera<sup>2</sup>. En él, se anunciaba el nombramiento de inspectores que se encargaran de que se cumpliera con lo establecido en la ley y en este proyecto de ley. Dichos inspectores debían residir en la comarca o en centro industriales, y estaban capacitados para acceder a establecimientos industriales y: “(...) recorrerlos, examinar los contratos otorgados en la forma prescrita por el artículo 4º, y los reglamentos que rijan en cada establecimiento y sus dependencias, reconocerlas en sus condiciones de salubridad y capacidad, y

---

<sup>1</sup> RD de 23 de Abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales; Exposición de motivos.

<sup>2</sup> Acerca del Proyecto de Ley de 8 de octubre de 1855, véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, *Área de Historia del Derecho y de las Instituciones Universidad Autónoma de Barcelona*, Barcelona, 2006, pg. 1.

*adquirir cuantas noticias juzguen conducentes para el desempeño de su cometido y la formación de la estadística industrial”.*

En cuanto a la comparativa entre los orígenes de las tres Inspecciones de Trabajo que se tratan en este trabajo, cabe señalar que las primeras referencias sobre la actividad inspectora alemana y española surgen en el mismo período de tiempo prácticamente, siendo en 1854 y 1855 respectivamente, mientras que en el caso francés se remontan a unos años antes, en concreto, a 1841.

- La siguiente referencia a la Inspección de normas laborales la encontramos en la *Ley de Minas de 1859* y en el *Decreto de 29 de diciembre de 1868*, en el que se realizaba una petición al Gobierno para que aprobara un Reglamento de policía minera para disponer los derechos y deberes de dicha policía. La actividad inspectora en las minas, hasta el 9 de febrero de 1934 era materia del Cuerpo de ingenieros de Minas, que además de intentar aprovechar las explotaciones de la manera más efectiva posible, también velaban por la salud y seguridad de los obreros que trabajaban en ellas.<sup>3</sup>
- La *Ley de 24 de Julio de 1873*, también llamada “*Ley Benot*” (debido a que es el ministro de fomento de la época, Eduardo Benot Rodríguez), prevé la creación de un órgano de inspección en el ámbito laboral, los Jurados Mixtos, que intentó regular las condiciones de trabajo en los talleres.<sup>4</sup>

Los artículos 8 y 9 de esta ley, establecen que los miembros del jurado Mixto cuidarán de la observancia de dicha Ley y de su Reglamento y que no será posible la

---

<sup>3</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 1.

<sup>4</sup> Acerca de la Ley Benot, véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 2.

construcción de fabricas, talleres, fundiciones ni minas sin que los planos hayan sido inspeccionados por dicho jurado, y cuenten con su aprobación.<sup>5</sup>

Así pues, se intenta crear el primer órgano de inspección laboral en España, que se ocuparía de que se cumpliera con lo establecido en la Ley, sin perjuicio de la actividad de las autoridades y del Ministerio Fiscal, además del examen y revisión de establecimientos en materia de higiene y seguridad de los obreros.

Posteriormente, se confirmó que dichos Jurados Mixtos no se habían llegado a crear. Esto fue acompañado de un descontrol en la utilización de mano de obra infantil en el sector fabril de la época.

- Ulteriormente, la actividad inspectora vuelve a ser mencionada en los *artículos 7 y 14 de la Ley de 13 de marzo de 1900*<sup>6</sup> sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños, donde las actividades de inspección, como la de inspeccionar centros de trabajo o asegurarse de que se cumpla con las condiciones de salud e higiene, entre otras, se le encomendaban a las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales, nombradas por el Ministro de la Gobernación:<sup>7</sup>
- Posteriormente, se ampliaron las actividades que realizaban las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales, aumentando sus competencias para conocer y decidir en todas las cuestiones que estén sometidas a la jurisdicción del Juez de primera

---

<sup>5</sup> Art. 8: “Jurados mixtos de obreros, fabricantes y maestros de escuela y médicos, y del Juez Municipal, cuidarán de la observancia de esta Ley y su Reglamento en la forma que en él se determine sin perjuicio de la inspección que las autoridades y el Ministerio Fiscal compete en nombre del Estado.”

Art. 9: “Promulgada esta ley, no se construirá ninguno de los establecimientos de que habla el Art. 1 (fábrica, taller, fundición o mina) sin que los planos se hayan previamente sometido al examen de un Jurado mixto, y hayan obtenido la aprobación de éste, respecto sólo a las precauciones indispensables de higiene y seguridad de los obreros.”

<sup>6</sup> Art. 7: “(...) inspeccionar todo centro de trabajo; cuidar de que tengan condiciones de salubridad e higiene; formar las estadísticas del trabajo; procurar el establecimiento de jurados mixtos de patronos y de obreros; entender en las reclamaciones que unos y otros sometieran a su deliberación y velar por el cumplimiento de esta ley, singularmente donde se reúnan obreros de ambos sexos para que se observe una disciplina que evite todo quebranto de la moral o de las buenas costumbres.”

Art. 14: “(...) la inspección que exige el cumplimiento de esta ley corresponderá al Gobierno, sin perjuicio de la misión que en ella se confía a las Juntas locales y provinciales.”

<sup>7</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 2.

instancia, a través del *Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de Julio de 1900*<sup>8</sup>. Además, estas Juntas Provinciales y Locales pasaron a tener más protagonismo en materia de inspección, a través del *RD de 13 de noviembre de 1900*<sup>9</sup>, ejerciendo dicha inspección hasta que el Gobierno no organice el servicio propio de Inspección.<sup>10</sup>

Además, en el RD de 13 de noviembre de 1900, el legislador enumeraba las funciones que desempeñarían los inspectores, intentando compaginar estas funciones con las de las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales.

Como ya se ha comentado al principio de este capítulo, el germen del RD de 1 de marzo de 1906 se encuentra en el RD de 23 de abril de 1903, el cual, precisa la creación de un órgano administrativo, el Instituto de Reformas Sociales, encargado de la preparación de la legislación laboral, así como de su inspección de esta y de favorecer la acción social en beneficio del bienestar de las clases obreras, intentando adaptar el modelo de la Oficina de Trabajo Belga a nuestra administración.<sup>11</sup>

*“La fundación de un Instituto de Reformas Sociales en el Ministerio de la Gobernación, que estará encargado de preparar la legislación de 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”.*

Así, llegamos al ya nombrado *Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo*, el *Real Decreto de 1 de marzo de 1906*.<sup>12</sup>

El RD de 1 de marzo de 1906 aunaba bajo una misma norma, la competencia de la actividad inspectora de la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, la Ley

---

<sup>8</sup> Art. Transitorio de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de julio de 1900: “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 el Juez de primera instancia...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.”

<sup>9</sup> Art. 31 del RD de 13 de noviembre de 1900: “En tanto no se organice por el Gobierno la inspección que determina la Ley, será ejercida por las Juntas locales y provinciales, sin perjuicio de la que corresponde a aquel, según el artículo 14 de la misma.”

<sup>10</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 2.

<sup>11</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, Andalucía, 2009, pg. 364.

RD de 23 de Abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales; Art. 1.

<sup>12</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 5.

de 13 de marzo de 1900 sobre trabajo de mujeres y niños (exceptuando el trabajo agrícola y en talleres de familia), la Ley de descanso dominical de 1º de marzo de 1904 y “*las demás leyes y disposiciones protectoras y reguladoras del trabajo dictadas o que puedan dictarse en lo sucesivo*”.

Este Real Decreto estructuraba la Inspección de la siguiente manera: una Inspección central y una unidad constituida por Inspectores regionales y provinciales. Se equiparan los Inspectores de Trabajo a los funcionarios administrativos, y los hace dependientes del Instituto de Reformas Sociales. Se pusieron de manifiesto las dificultades para contar con un número suficiente de Inspectores, de manera que las Juntas Locales mantuvieron parte de sus funciones en las capitales. También se les otorgan una serie de atribuciones a los Inspectores, entre ellas, penalización con una multa a quien obstruya o impida ejercer las funciones inspectoras, o la obligación por parte del empresario de presentar un “Libro de Visitas” cuando el Inspector lo precise.<sup>13</sup>

Las funciones de los inspectores debían pivotar sobre 2 ejes, marcados por el propio legislador, la prevención y la “represión” hacia el patrono que no haya cumplido con sus obligaciones, como indica en el artículo 21 del Reglamento<sup>14</sup>

*“La misión de los inspectores debe tener un carácter preventivo, tanto como represivo. La legislación se dirige a proteger al obrero, pero sin causar vejaciones a la industria, y los inspectores habrán de inspirarse en este concepto, sin desposeerse de la autoridad que les es aneja o indispensable para el cumplimiento de sus deberes”.*

Este Real decreto, constaba de 85 artículos y un artículo transitorio, los cuales estaban divididos en seis capítulos. En los artículos de 4 a 10 del Reglamento para el Servicio de la Inspección de Trabajo se describe cómo se organiza, acordándose que la Inspección de Trabajo constará de una unidad de inspección central y otra unidad formada por “Inspectores y delegados residentes en provincias. Regionales, provinciales, ayudantes o auxiliares”.

En los artículos de 10 a 14 se especifican las condiciones de nombramiento y separación de los inspectores.

---

<sup>13</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, cit., pg. 365.

<sup>14</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, cit., pg. 365.

Los Inspectores de Trabajo, en primer lugar, utilizarían la persuasión para señalar las posibles infracciones al empresario, al igual que los métodos que debe utilizar este para poder evitarlas. Si la persuasión no fuera suficiente, el Inspector pasaría a utilizar un documento llamado “Acta de apercibimiento” para denunciar las infracciones observadas en sus visitas, que hayan cometido los patronos o industriales. Al Acta de apercibimiento le seguiría el “Acta de infracción”, por el que se impone una multa en el plazo de quince días. Todo esto viene legislado en los artículos de 45 a 58. Los inspectores tenían bastantes problemas para llevar a cabo su trabajo, como la negación de entrada a talleres y fábricas por parte de patronos o la resistencia que oponían las autoridades locales.

Posteriormente, fueron aprobándose normas complementarias que pretendían conformar un cuerpo legislativo configurador de la Inspección de trabajo:

La *Real Orden de 24 de enero de 1907* complementó el citado Reglamento de la Inspección de Trabajo. Dos meses más tarde se promulgó la *Real Orden de 15 de marzo de 1907*, en el que se delimitaban las funciones de los Inspectores regionales. Posteriormente, por *Real Orden de 22 de julio de 1907*, el Instituto de Reformas Sociales definía las facultades de la Inspección de trabajo por medio de un informe. Las competencias de las Juntas Locales y Provinciales frente a los Inspectores provinciales de trabajo se decretaron por *Real Decreto de 28 de enero de 1908*.<sup>15</sup>

En 1907 el Servicio de la Inspección de Trabajo empezó a funcionar con eficacia, por lo que se demostró que anteriormente se incumplía gravemente la Ley de 1900 de condiciones de trabajo de mujeres y niños. Todo esto se vio reflejado en los testimonios recogidos por las actuaciones inspectoras.

Debemos considerar la creación del Ministerio de Trabajo el 20 de mayo de 1920 como uno de los grandes acontecimientos en la consolidación de la Inspección de Trabajo, siendo desde este momento, adscrita a aquél departamento.

Paulatinamente fueron surgiendo nuevos órganos de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa laboral, que supusieron la dispersión de la labor inspectora. Entre estos órganos destacamos la Inspección de Emigración (1907), el

---

<sup>15</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, cit., pg. 6.

Servicio de Inspección del Retiro Obrero (1921) que, fue sustituido en 1935 por la Inspección de Seguros Sociales, y la Inspección Técnica de Previsión Social (1948).<sup>16</sup>

Se vio pronto que era necesario unificar estos órganos inspectores, por lo que en 1939 se crea el Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo, integrado por la Inspección de Seguros Sociales y la Inspección de Emigración. Esta centralización finaliza con la Ley 39/1962, de 21 de julio, Ordenadora de la Inspección de Trabajo, mediante la cual, todos los Inspectores de Trabajo se integran en un único Cuerpo de funcionarios. Este cambio estuvo condicionado por el hecho de que España ratificase el 14 de enero de 1960 el Convenio número 81 de la OIT, sobre la Inspección de Trabajo en la Industria y en el Comercio (1947).

El artículo 1.2 de la Ley 39/1962, de 21 de julio, habla sobre la función inspectora:<sup>17</sup>

*“compete al Estado de modo exclusivo e indelegable como función propia de su soberanía y se realiza por el Ministerio de Trabajo con sujeción a lo dispuesto en la presente Ley”.*

La última modificación importante que sufrió la organización inspectora hasta su derogación por la entrada de la Ley 42/1997 fue la promulgación de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se revisaba y modificaban determinados artículos del ET, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral (LPL) y de la LISOS. A través del art. vigesimoquinto, se procedió a añadir una tercera disposición adicional a la LISOS, en la que se restableció el carácter de Cuerpo Nacional de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social.<sup>18</sup>

Esta Ley estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, la cual estuvo vigente hasta la promulgación de la actual.

Ya en el período democrático, la principal reforma que se acometió hasta la promulgación de la Ley 42/1997, fue la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual, surgían dos únicos cuerpos de la función

---

<sup>16</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, cit., pg. 366.

<sup>17</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, cit., pg. 366.

<sup>18</sup> Véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, pg. 38.

inspectora: el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el Cuerpo de Controladores Laborales (el cual se integraría al Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, como así se indica en la disposición adicional segunda de la Ley 42/1997).<sup>19</sup>

El legislador se centró en elaborar un sistema de Inspección compatible con el Estado de las Autonomías surgido de la Constitución de 1978, como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 42/1997:

Dicha exposición de motivos manifiesta que, resulta complejo que existan al mismo tiempo la Ley 39/1962 con el sistema constitucional de derechos y libertades, por lo que es necesaria la creación de una norma que recoja la configuración actual del modelo constitucional, así como las competencias compartidas entre Estado y CCAA.

En la actualidad, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se rige por la *Ley 23/2015*, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Esta norma entró en vigor el 23 de julio de 2015, y tiene por objeto, según su propia Exposición de Motivos, la actualización de la ITSS, justificada por la necesidad de adecuar esta a las reformas legislativas producidas. Entre las mejoras más relevantes que recoge esta norma respecto de su predecesora, la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, hacemos una breve mención a algunas, ya que más adelante las desarrollaremos con mayor profundidad:

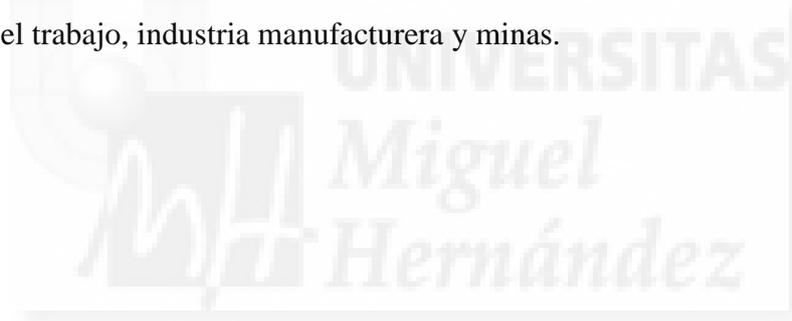
- Nuevo Cuerpo de Subinspectores Laborales: El anterior Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social pasa a denominarse de esta forma, y se divide en dos Escalas, la de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social y la de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, que asumen nuevas competencias en materia de Prevención de Riesgos Laborales.
  
- Eficacia probatoria de los hechos comprobados por la Inspección: Los hechos comprobados directamente por Inspectores y Subinspectores podrán ser utilizados como prueba en procedimientos que haya iniciado la propia Inspección, y serán tenidos por ciertos.

---

<sup>19</sup> Véase DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, cit., pg. 367.

- Mejora en la Base de datos: El tratamiento de la información de la ITSS se llevará a cabo mediante una base de datos unitaria que integre la información del Estado.
- Nuevo Organismo Estatal de Inspección de Trabajo y Seguridad Social: Organismo autónomo con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar dentro de las funciones que le encomienda la ley. Podrá establecer una Oficina Nacional de Lucha Contra el Fraude, que se encargará de desarrollar y dirigir acciones para luchar contra el trabajo no declarado, empleo irregular y el fraude en la Seguridad Social, uno de los puntos negros de nuestro sistema.

Para concluir con este capítulo, quiero hacer especial referencia a que el inicio de las actividades inspectoras en los tres países a los que se hace referencia en este trabajo es bastante similar, ya que se da esta aparición en normas laborales sobre la protección de los niños en el trabajo, industria manufacturera y minas.





## Capítulo 2: Definición, Organización y Funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

### 2.1. Definición y objeto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social es un órgano adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y depende de la Subsecretaría de Empleo y Seguridad Social, como así viene establecido en su organigrama<sup>20</sup>. De acuerdo con lo previsto en el art. 1 de la *Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, y en el art. 1 de su reglamento de desarrollo aprobado por *RD 138/2000, de 4 de febrero*, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está integrada orgánicamente en la Administración General del estado, y está concebida como un servicio público, constituido por el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales que velan por el cumplimiento de las normas de orden social<sup>21</sup>.

Como ya se desarrollará en los capítulos 5 y 6, las Inspecciones de Trabajo en España y en Francia tienen un carácter centrípeto, ya que dependen organizacionalmente del Estado, y ambas están suscritas al Ministerio de Trabajo. Además, a mi parecer el organismo español es más completo que el de Francia, ya que en nuestro país sí se encarga del ámbito de la Seguridad Social, y en Francia no, siendo este ámbito potestad de otros funcionarios de las gestoras. Caso distinto es el de Alemania, que en cuanto a organización se refiere, tiene un carácter más centrífugo en relación con España, debiéndose esto a que es una República Federal, donde cada uno de los Estados tiene su propia Inspección de Trabajo, suscrita al Ministerio al que ellos dispongan.

La ITSS es el servicio público responsable del control y vigilancia del cumplimiento de la legislación de orden social, en sus diferentes ámbitos, que incluye los servicios de exigencia de las responsabilidades administrativas pertinentes en que puedan incurrir empresas y trabajadores, en forma de sanciones o multas económicas (pudiendo incurrir en delito, donde actuarían los Tribunales de Justicia), así como, el asesoramiento e

---

<sup>20</sup> Página web de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España:

[http://www.empleo.gob.es/itss/web/Quienes\\_somos/Organigrama/index.html](http://www.empleo.gob.es/itss/web/Quienes_somos/Organigrama/index.html)

Intervención de José María Gutiérrez Segura, Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Alicante en el *Seminario sobre el funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Universidad Miguel Hernández, 23/03/2015 <https://www.youtube.com/watch?v=m4GKWOsQfYI>

<sup>21</sup> VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Editorial Aranzadi, Navarra 1999, pg. 43.

información a los mismos sobre el cumplimiento normativo en materia laboral y de Seguridad Social (siempre que sea con ocasión del ejercicio de la acción inspectora), y en su caso, arbitraje, mediación y conciliación en dichas materias en los conflictos entre partes (donde las dos partes tienen que solicitarlo), aunque en la actualidad no está siendo muy requerido este servicio, pese a que evitaría mucha litigiosidad, ya que, en mi opinión, se podría disminuir el número de litigios si se potenciara y se diera más uso a este medio de solución de conflictos. Estos cometidos se efectúan de conformidad con los principios del Estado social y democrático de Derecho que consagra la Constitución Española, y con los Convenios número 81 (art. 3.1 c) y 129 (art. 6.1 c) de la Organización Internacional del Trabajo.

Los medios que constituyen el sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y ayudan a que este órgano cumpla la misión que tiene encomendada son el conjunto de principios legales, normas, órganos, funcionarios y medios materiales.

Aunque los veremos en profundidad más adelante, las materias de las que se ocupa el órgano inspector son principalmente: las normas laborales, las normas de prevención de riesgos laborales, de Seguridad Social y protección social, colocación, empleo y protección por desempleo, formación profesional para el empleo, economía social, cooperativas, emigración, migración y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo, sin perjuicio de cuantas otras materias le sean atribuidas. De estas materias se ocuparán los funcionarios de la Inspección de trabajo y Seguridad Social, aunque, como también veremos más adelante, no todos los funcionarios tienen las mismas funciones.

La ITSS se organiza provincialmente (en cada provincia existe una ITSS dependiente del Estado), y está compuesta por Funcionarios del Estado, excepto en las Comunidades Autónomas de Cataluña y País Vasco, donde coexisten Funcionarios Públicos del Estado con competencias del Estado y Funcionarios de las Comunidades Autónomas con funciones de las Comunidades Autónomas, si bien, la oposición a los Cuerpos de inspección se convocan para todos unitariamente. Como veremos más adelante, esta organización es muy parecida a la que tiene la Inspección de Trabajo en Francia, aunque esta además, existen diferentes secciones dentro de sus departamentos (lo que viene a ser el equivalente en España a las provincias). En Alemania como ya se ha comentado, existe una Inspección por cada uno de los 16 Estados.

## **2.2. Composición y Organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España**

### **2.2.1. Composición de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

El artículo 3 de la Ley 23/2015, se encarga de regular la composición de la ITSS, contando esta, además del personal de apoyo técnico y administrativo, con dos cuerpos de funcionarios de carrera diferenciados, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y el cuerpo de Subinspectores Laborales, este, con dos escalas especializadas, los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, y los Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral. La diferencia más notoria entre ambos, además de que uno es un cuerpo superior, es que los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social tienen asignadas todas las competencias a las que se dedica la ITSS, y los Subinspectores, hay una parte de esas competencias que no tienen la potestad para desarrollar (más adelante se profundizará en cuáles son estas competencias).

Esta composición es similar a la de la Inspección en Francia, donde también existe la figura de un Inspector de Trabajo con plenas funciones, y otra figura de apoyo para desarrollar la actividad inspectora, aunque hay que matizar que hay hasta 20 tipos diferentes de funcionarios de estas características, todo esto se desarrollará en el capítulo 6. No se puede decir lo mismo del modelo alemán, ya que cuenta únicamente con la figura del Inspector de trabajo.

Existe un entramado de competencias estatales y autonómicas, ya que, los miembros de los cuerpos de la ITSS son funcionarios del Estado, aunque trabajan para la CCAA, debido a que la Autoridad Laboral con competencias en materia laboral y de prevención de riesgos laborales es la Comunidad Autónoma en la que desarrollen sus funciones, siendo el Estado el legislador. Este entramado de competencias no se da cuando se trata de competencias de Seguridad Social, empleo y extranjería, siendo esto competencia única del Estado.

El régimen jurídico de los funcionarios de los Cuerpos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social será el que prevea la LIT, así como la Ley 7/2007, de 12 de abril, como así establece el art. 4.1 de la LIT. Por lo tanto, en la actualidad el personal funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependerá de la Administración, estatal o autonómica, según sea una u otra la competente en la materia

objeto de inspección, siendo todo esto sin perjuicio de su dependencia orgánica de una u otra Administración.

Las Comunidades Autónomas podrán intervenir en la organización de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, mediante la participación en el ingreso y selección de los funcionarios, formación y perfeccionamiento de los mismos, planificación de efectivos y puestos de trabajo, así como situaciones administrativas y régimen disciplinario de los funcionarios. En cualquier caso, es el Estado, a través del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, quien tiene la potestad para imponer sanciones disciplinarias que supongan la separación del servicio del personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aún cuando dicho personal dependa orgánicamente a una Comunidad Autónoma.

En el desarrollo de sus funciones, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, tienen una serie de competencias y facultades que a continuación se detallan en los siguientes puntos.

#### **2.2.1.1. Inspectores de Trabajo y Seguridad Social**

Son Autoridad Pública, tienen carácter de Cuerpo Nacional, y están encuadrados administrativamente en el grupo A, subgrupo A1.

##### **2.2.1.1.1. Competencias**

Las funciones que tiene encomendadas el Cuerpo de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social están reguladas en el art. 12 de la LIT, y se extienden a todas las materias que tiene asignadas la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las cuales se deberán llevar a cabo con el apoyo y ayuda del Cuerpo de Subinspectores Laborales. En este trabajo, las divido en tres tipos diferentes: función fiscalizadora, función de asistencia técnica y conciliación, mediación y arbitraje. A continuación se detallan:

##### Función Fiscalizadora

Toda inspección nace con el carácter fiscalizador, lo cual supone la función más importante, sea cual sea su actividad. En nuestro caso, lo que justifica la creación y existencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es la necesidad de vigilar y

comprobar que determinadas normas laborales están siendo cumplidas por empresarios y trabajadores.<sup>22</sup>

Los aspectos que se encargan de vigilar los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social vienen regulados en el art. 12.1 de la LIT, donde se hace alusión a normas legales, reglamentos y al contenido de acuerdos y convenios colectivos en las materias de relaciones laborales, prevención de riesgos laborales, seguridad social, empleo, migraciones, cooperativas y otras formas de economía social y cualquier otro ámbito del cual se encargue la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

### Función de Asistencia Técnica

La función de “información” Puede aparecer tanto en los informes emitidos por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, destinados a integrar procedimientos administrativos y procesos judiciales, como al asesoramiento que proporcionan los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En relación a esta función de asesoramiento, se hace referencia a ella en el art. 3.1 b) del Convenio nº 81 de la OIT, donde se dice que el sistema de inspección estará encargado de “facilitar información técnica y asesorar a los empleadores y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones legales.” En el art. 6.1 b) del convenio 129 de la OIT dice lo mismo, pero haciendo referencia a la Inspección de trabajo en la agricultura.

Esta asistencia técnica, como indica el art. 12.2 de la LIT, se realizará “con ocasión del ejercicio de la función inspectora...con objeto de facilitarles un mejor cumplimiento de las disposiciones del orden social”, por esto entendemos que, el funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá realizar esta asistencia técnica durante todas las actuaciones del ejercicio de la función inspectora. Esta información técnica o asesoramiento puede ser verbal o escrito y no tendrá carácter vinculante, ya que se trata de consejos para que sea posible una mejor ejecución y cumplimiento de la normativa laboral.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., “Primer Centenario de la Inspección de Trabajo en España: Historia y Régimen Jurídico Actual”, *Universidad de la Laguna*, Tenerife, 2006, pg. 142.

<sup>23</sup> SOMOZA ALBARDONEDO, F., “La aplicación del Derecho del Trabajo y la Administración. La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 88, 2010, pg. 207.

### Conciliación, Mediación y Arbitraje

Se trata de las funciones a las que se hace referencia en el art. 12.3 de la LIT, y por las que se le otorga a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social el cometido de intervenir y resolver los conflictos laborales a través de tres vías: Conciliación, mediación y arbitraje, las cuales se desarrollan a continuación:

- Conciliación: Procedimiento por el cual, el inspector, de manera neutral, ayuda a las partes de un conflicto laboral a encontrar una solución que satisfaga a ambas y detener o evitar un pleito. Este instrumento debe haber sido aceptado por las partes previamente.
- Mediación: Es un instrumento de solución de conflictos muy parecido al de conciliación, en el que las partes del conflicto laboral aceptan previamente la intervención del inspector, quien mediará y podrá ofrecer vías para poder solucionar el conflicto, debiendo ser aceptadas por ambas partes para que puedan surgir efectos. La diferencia con la conciliación es que en el caso de la mediación el inspector puede proponer soluciones, mientras que en la conciliación únicamente ayudará al acercamiento entre las partes.
- Arbitraje: Esta herramienta de solución de conflictos también deberá ser aceptada por las partes previamente, y tiene por objeto solucionar los conflictos basándose en la figura del inspector como árbitro, quién una vez que haya conocido el caso resolverá mediante laudo arbitral, siendo la opción que elija obligatoria para ambas partes. Cabe resaltar que es incompatible la realización de la función de arbitraje y la función inspectora por la misma persona de manera simultánea.<sup>24</sup>

#### **2.2.1.2. Subinspectores Laborales**

Son Agentes de la Autoridad y están encuadrados administrativamente en el grupo A, Subgrupo A2 (según la Ley 7/2007, de 12 de abril). Están divididos en dos escalas especializadas, la escala de Subinspectores Laborales de Empleo y Seguridad Social, y la escala de Subinspectores Laborales de Seguridad y Salud Laboral. Las competencias

---

<sup>24</sup> SOMOZA ALBARDONEDO, F., “La aplicación del Derecho del Trabajo y la Administración. La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, cit., pg. 220.

y facultades de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social vienen descritas en el art. 14 de la LIT y art.8 del RD 138/2000, y a continuación se detallan.

#### **2.2.1.2.1. Competencias**

Bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable del equipo al que estén adscritos, les corresponderán las funciones de apoyo, gestión y colaboración con estos, sin perjuicio de su dependencia de los órganos directivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Como ya se ha señalado en el párrafo anterior, el cuerpo de Subinspectores está dividido en dos grupos con diferentes competencias, esto es una de las novedades que presenta la Ley 23/2015 de 21 de julio con respecto a su antecesora.

1. Bajo la dirección y supervisión del inspector al que estén adscritos y conforme al art. 14.2 de la LIT, son competencias de los Subinspectores Laborales de la escala de Empleo y Seguridad Social las siguientes:<sup>25</sup>
  - Comprobar que se cumpla con las normas en materia de empleo, contratación, acceso al empleo, fomento del empleo, bonificaciones y subvenciones, percepción de las prestaciones y subsidio de desempleo.
  - Comprobar el cumplimiento de la normativa en materia de seguridad social, como inscripción, afiliación, cotización, altas y bajas de trabajadores y percepción de las prestaciones de la Seguridad Social.
  - Comprobación del cumplimiento de las normas en materia de extranjería.

---

<sup>25</sup> ADMETLLA RIBALTA, J., MARÍN FRANCONETTI, M. y GARGANTÉ I PETIT, S., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social Hoy (Marco Legal y Criterios para la actuación sindical)*, Departament de Inspecció de Treball de Comissions Obreres de Catalunya, Cataluña, 2006, pg. 26.

- Asesoramiento e información a empresas y trabajadores sobre cómo deben cumplir efectivamente con sus obligaciones en materia de empleo y seguridad social.
2. En los términos que establece la LIT en su art. 14.3, y bajo la dirección y supervisión del inspector al que estén adscritos, los Subinspectores Laborales de la escala de Seguridad y Salud Laboral tienen principalmente competencias específicas en materia de prevención de riesgos laborales, como vigilancia del cumplimiento de la normativa de este ámbito, comprobación de las condiciones materiales de trabajo, información y asesoramiento a empresarios y trabajadores sobre cómo cumplir con sus obligaciones en materia de seguridad y salud laboral y programas de actuación en materia preventiva. las siguientes:

Como consecuencia de las funciones inspectoras que realizan, los Subinspectores Laborales de la escala de Empleo y Seguridad Social pueden también proceder en lo dispuesto en los apartados 1, 2, 5, 6, 7, 8, 16, 17, 18 del art. 22 de la Ley 23/2015, de 21 de julio. Los Subinspectores Laborales de la Escala de Seguridad y Salud Laboral pueden también proceder en lo dispuesto en los apartados 1, 2, 5, 12, 18 de dicho art. 22 de dicha Ley, también pudiendo comunicar internamente las actuaciones a que se refieren los apartados 7, 9 y 10 del mismo artículo.

En mi opinión, la creación del cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud supone una ayuda y un refuerzo al trabajo de los Inspectores de trabajo y Seguridad Social, quienes hasta la entrada en vigor de la actual LIT, eran los únicos encargados de realizar estas funciones. Esto puede suponer una mayor capacidad inspectora en el ámbito de la seguridad y salud laboral.

### **2.2.1.3. Derechos y Deberes de los funcionarios de la ITSS**

En cuanto a sus derechos, al personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social le corresponden los mismos derechos, individuales y colectivos, que se establecen con carácter general para los empleados públicos, constando estos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en especial en los art. 14 y 15 de esta. Algunos de estos derechos son la inamovilidad en la condición de funcionario de carrera, la libre asociación profesional o la libertad sindical, entre otros.

En el ejercicio de sus funciones, se les garantizará la protección frente a cualquier tipo de violencia, coacción, amenaza o influencia indebida.

En cuanto a los deberes del personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con carácter general, estos están sometidos al conjunto de deberes, principios éticos y de conducta que están establecidos para los empleados públicos, recogidos también entre los art. 52 y 54 del EBEP.

Se insta a los empleados públicos (en este caso, funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) a desempeñar con diligencia las tareas asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, debiendo actuar siempre respetando una serie de principios como la objetividad, integridad, confidencialidad u honradez, entre otros. Observarán la máxima corrección en el ejercicio de sus funciones y procurarán perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de las personas sujetas a inspección, sin merma de su autoridad ni del cumplimiento de sus deberes. Asimismo, actuarán con celo en la custodia de la documentación que les sea confiada.

También existe deber de sigilo, descrito en el art. 10 de la LIT, según el cual, los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social “considerarán confidencial el origen de cualquier queja de que conozcan sobre incumplimiento de las disposiciones legales, siempre en el ámbito de la función inspectora, y se encuentran obligados a observar secreto y a no revelar, aún después de haber dejado el servicio, los datos, informes o antecedentes de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones”, Este deber de sigilo impuesto a los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a mi modo de ver, tiene por objeto la máxima protección de la intimidad de los trabajadores y empresarios. Hay que matizar también, que dentro de este deber de sigilo, no se da el mismo caso en relación a determinados organismos públicos, quedando los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social exentos de cumplir con este deber en caso de que la revelación de datos sea necesaria para la “investigación o persecución de delitos públicos, en colaboración con la Administración Laboral, la Seguridad Social, la Tributaria, la de lucha contra el fraude

en sus distintas clases y la colaboración con comisiones parlamentarias de investigación”.<sup>26</sup>

Por lo tanto, a excepción de los supuestos de colaboración con determinados organismos públicos, queda prohibido que los órganos inspectores revelen datos de su investigación, pudiendo verse sujetos a sanciones disciplinarias e incluso a responsabilidades penales en caso de que no cumplan con esta obligación.

### **2.3. Facultades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

Las facultades que tienen los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para ejecutar sus funciones vienen señaladas en el art. 13 de la LIT, donde, en el ejercicio de su función, tienen las siguientes facultades atribuidas:<sup>27</sup>

#### **A) Libre acceso a lugares de trabajo**

Están autorizados para entrar libremente, sin previo aviso y en cualquier momento, en todo centro o lugar de trabajo sujeto a inspección y a permanecer en ellos respetando en todo caso la inviolabilidad del domicilio (para ello se necesitaría autorización judicial o el expreso consentimiento de la persona física inspeccionada). Dicha facultad también alcanza a los funcionarios públicos que acompañen al inspector en el desarrollo de su actividad.

La comunicación de la presencia inspectora podrá efectuarse al inicio de la visita de comprobación, identificándose el funcionario ante el sujeto inspeccionado, poniendo en su conocimiento el inicio de la actuación inspectora, o con posterioridad a dicho inicio, si así conviniere.

Cuando el inspector lo requiera, se podrá requerir la inmediata presencia de quien esté al frente del centro en el momento de la visita.

---

<sup>26</sup> GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 346.

<sup>27</sup> VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, cit., pg. 51.

El funcionario puede hacerse acompañar durante la visita por el empresario, trabajadores, representantes de estos y por los peritos y técnicos de la empresa o habilitados oficialmente que estimen necesario. Cuando se crea que la actividad inspectora puede sufrir cierta peligrosidad, los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, también tienen la posibilidad de hacerse acompañar por miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el general desempeño de sus funciones inspectoras, con carácter previo a la visita inspectora, o en caso de obstrucción, de manera posterior.<sup>28</sup>

#### B) Examen del lugar de trabajo y obtención de pruebas

Una vez en el lugar de trabajo, el funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está facultado para examinar el lugar de trabajo, equipos de trabajo, y cualquier elemento relacionado con la actividad sujeta a inspección, procediendo a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que consideren necesario, como puedan ser la toma de muestras, realización de mediciones, fotografías, videos, o levantar croquis o planos, a fin de comprobar el cumplimiento que las disposiciones legales se observan correctamente. Estas diligencias de investigación, examen o prueba deberán siempre notificarse al empresario.

#### C) Identificación de personas

El funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene la facultad de exigir la identificación de las personas que se encuentren en el lugar de trabajo el cual se está inspeccionando. Se entiende que la responsabilidad administrativa respecto de la identificación corresponde al empresario, por lo tanto, este podrá ser sancionado con infracción muy grave, en caso de obstrucción empresarial consistente en la negativa a identificarse a sí mismo o a otras personas que se encuentre en el lugar objeto de inspección.

#### D) Toma de declaraciones a sujetos de la actuación inspectora

El funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social está facultado para exigir que comparezcan en el centro de trabajo u oficinas públicas designadas cualquier sujeto

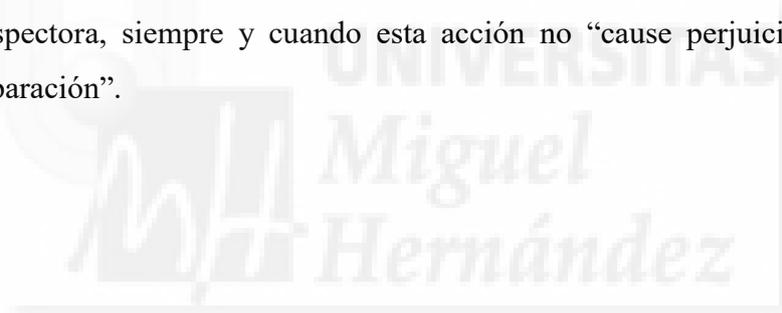
---

<sup>28</sup> GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 361.

incluido en el ámbito de actuación inspectora, así como, interrogar o requerir cualquier información a estos, respecto de cualquier asunto relativo a cualquier materia objeto de su actuación. Frente a esta comparecencia y requerimiento de información, existe un deber de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

#### E) Examen de documentos de la empresa

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social está facultada para examinar la documentación relacionada con las materias sujetas a inspección que crea relevante para asegurar que se cumple con la normativa. Estos documentos pueden ser, libros, registros, documentos de inscripción, afiliación, alta, baja, etc., los cuales vienen citados en el art. 13 de la LIT. Este examen documental puede llevarse a cabo tanto en el lugar de trabajo donde se lleva a cabo la inspección, como en las oficinas públicas a requerimiento del funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pudiendo este optar por medidas cautelares que eviten la destrucción, desaparición o alteración de la documentación si cree que existe riesgo de que pueda afectar a la eficacia de la actuación inspectora, siempre y cuando esta acción no “cause perjuicio de difícil o imposible reparación”.





## **Capítulo 3: Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

### **3.1. Ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

La actuación de la ITSS podemos dividirla en tres ámbitos para su mejor comprensión. Podemos hablar de ámbito personal, ámbito funcional y ámbito material. Su regulación viene principalmente tanto en el art. 19 de la LIT como en el art. 2 del RD 138/2000.

#### **A) Ámbito funcional**

En cuanto a las funciones que puede llevar a cabo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ya hemos hablado de ellas anteriormente en los puntos 2.2.1.1 (Inspectores de Trabajo y Seguridad Social) y 2.2.1.2. (Subinspectores Laborales). A continuación, se desarrollan más a fondo las competencias anteriormente citadas, donde el ámbito funcional de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social comprende la vigilancia y cumplimiento de las normas relativas a los siguientes ámbitos:

- Relaciones laborales, derechos sindicales y de representación laboral, prevención de riesgos laborales, colocación, empleo, normas para su promoción y fomento, formación profesional para el empleo, protección por desempleo.
- Emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros en España.
- Igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo.
- Régimen económico de la Seguridad Social, en cuanto a sus recursos, sus prestaciones y mejoras, y a la colaboración en la gestión. Y, asimismo, las demás normas de Seguridad Social y protección social, excepto las relativas a asistencia sanitaria.
- Constitución y funcionamiento de entes de economía social, en el marco de lo establecido en su legislación específica.
- Funciones de arbitraje, conciliación y mediación; de asistencia técnica; y de informe a órganos jurisdiccionales o administrativos, todo ello en los términos previstos en la legislación aplicable.

- Otras que se le atribuyan.

## **B) Ámbito personal**

Como ya hemos visto en el anterior apartado, una vez delimitadas las funciones inspectoras, estas están relacionadas con aquellos sujetos obligados al cumplimiento de las “normas de orden social”. De esta manera, lo reflejado en el art. 19 de la LIT está ligado con la enumeración de los sujetos responsables de las infracciones del orden social. Estos sujetos a los que se extenderá el ámbito de actuación inspectora serán:<sup>29</sup>

- El empresario en la relación laboral o respecto de la normativa de Empleo, Seguridad Social y migraciones (art. 2.1, 2, 3 y 5 LISOS).
- El trabajador por cuenta propia o ajena o asimilado, y el solicitante o perceptor de prestaciones de Seguridad Social (art. 2.2 LISOS). En este caso conviene realizar una aclaración: El trabajador no es, frente a la ITSS, sujeto responsable por incumplimiento en el ámbito laboral (incluyendo la Prevención de Riesgos Laborales).
- El trabajador por cuenta propia, por incumplimientos en materia de Seguridad y Salud Laboral (art. 45.1 LPRL).
- Los trabajadores, y en general, las personas físicas o jurídicas respecto de las normas de colocación, fomento de empleo y formación profesional (art. 2.3 LISOS).
- Las Mutuas Patronales y entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social (art. 2.2 LISOS y art. 4.1.4 LIT); y las entidades públicas o privadas que colaboren con las Administraciones públicas en materia de protección y promoción social (art. 4.1.5 LIT).
- Las entidades o empresas responsables de la gestión de prestaciones en cuanto a sus obligaciones en relación con el Registro de Prestaciones Sociales Públicas (art. 2.2 LISOS).

---

<sup>29</sup> VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, cit., pg. 45.

- Las empresas ETT's y empresas usuarias en relación con sus obligaciones previstas en su legislación específica o en la LPRL (art. 2.7 LISOS).
- Las agencias de colocación (art. 2.7 LISOS).
- Las personas o entidades que intervengan en movimientos migratorios (art. 2.4 y 5 LISOS).
- Las cooperativas y sociedades laborales en los términos previstos por la legislación (art. 2.6 LISOS y art. 4.1.6 LIT).
- Los promotores y propietarios de obra que incumplan la normativa de Seguridad y Salud laboral (art. 45.1 LPRL).
- Las entidades que actúen como Servicio de Prevención, las auditorías y las formativas en dicha materia y ajenas a las empresas, que incluyan la normativa de seguridad y salud laboral (art. 45.1 LPRL).

### **C) Ámbito espacial**

La actividad inspectora se ejercerá en cualquier lugar donde se desarrolla una prestación laboral, y como viene recogido en el art. 19.1 de la Ley 423/2015, esta actuación se extiende a personas físicas y jurídicas, públicas o privadas y a las comunidades de bienes, ejerciendo la actividad fundamentalmente en:<sup>30</sup>

- Empresas, centros de trabajo y lugares donde se desarrolle la prestación laboral, aún cuando estén directamente gestionados por las Administraciones públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de ellas.
- Vehículos y medios de transporte en los que exista una prestación laboral, incluidos los buques de las marinas mercante y pesquera, trenes, aviones y

---

<sup>30</sup> GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 237.

aeronaves civiles, así como las instalaciones y explotaciones auxiliares o complementarias en tierra para su servicio.

- Puertos, aeropuertos, vehículos y puntos de salida, escala y destino, en lo relativo a viajes de emigración e inmigración interior.
  
- Entidades y empresas colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, así como, las que colaboren con Administraciones públicas en materia de protección y promoción social.
  
- Cooperativas y sociedades laborales en cuanto a su constitución y funcionamiento.

No obstante lo anterior, existen una serie de exclusiones a la delimitación general del ámbito de actuación de la ITSS, como dice el art. 19.2 de la LIT, los lugares de trabajo referidos 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 que no afecten a la misma. Puede apreciarse, que en la actual LIT no se enumeran una a una las materias que quedan fuera de la acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En vez de especificar con más detalle los supuestos excluidos de la acción inspectora, la Ley ha preferido optar por la inclusión de una cláusula abierta, de modo que la determinación de los ámbitos no sujetos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social se realiza por remisión a las diferentes normas reglamentarias precedentes, que contienen previsiones a este respecto. A continuación, enumeramos las diferentes excepciones, de índole funcional y territorial, que determinan la exclusión o restricción de la ITSS:<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Acerca de las materias excluidas del ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 263.

- Como primera exclusión, encontramos los centros y establecimientos militares. La principal norma que regula esta exclusión es el RD 2205/1980, de 13 de Junio, relativo al personal civil no funcionario vinculado a los establecimientos militares, el cual prevé, que la fiscalización de todas las condiciones de trabajo corresponde a órganos dependientes del Ministerio de Defensa, conocidos como “Secciones Laborales”.
  
- Como segunda exclusión, el Reglamento exceptúa a “las industrias relacionadas con la Defensa Nacional”, expresamente exceptuadas por acuerdo del Consejo de Ministros, a pesar de que no se conoce ninguna norma específica que desarrolle esta exclusión.
  
- El tercer ejemplo de exclusión es muy similar al anterior, se trata de la exclusión de la actividad inspectora en “los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas, acogidas al privilegio de extraterritorialidad y los protegidos por convenios internacionales, conforme a sus propias cláusulas”. En este caso ha de resaltarse los muchos obstáculos que podría encontrar la Inspección de Trabajo para actuar en estos lugares, en atención a los privilegios de que disfrutaban las entidades diplomáticas. Debe tenerse en cuenta que los órganos inspectores encuentran vedada su entrada en estos entes debido al principio de inviolabilidad de los locales pertenecientes a las misiones diplomáticas, que se reconoce en el art. 22 de la Convención de Viena, de 18 de abril de 1961, sobre relaciones diplomáticas.
  
- Por otro lado, y como así se concede la posibilidad en el art. 2.2 del Convenio nº 81 de la OIT, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social queda privada de la facultad de fiscalizar los trabajos en las minas, canteras y túneles. Las distintas normas reguladoras de esta materia han atribuido dicha vigilancia de seguridad e higiene al Ministerio de Industria (u órgano autonómico correspondiente), siendo asumida por el Cuerpo de Ingenieros de Minas. Cabe matizar que esta exclusión se hará sobre los trabajos que “exijan la aplicación de técnica minera”, pudiendo actuar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas

mineras, siempre que sea en condiciones laborales ajenas a la ejecución de la técnica minera.<sup>32</sup>

- Otro caso parecido al del punto anterior se da en trabajos que implican fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos, donde la normativa otorga la competencia de los órganos encargados de controlar la seguridad e higiene de sus trabajos. Dicha vigilancia corresponde a los Inspectores militares y a los Ingenieros de la Sección de Minas.<sup>33</sup>
  
- Por último, queda también excluido de las competencias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, aquellas actividades que conlleven el empleo de energía nuclear. El control de estas competencias le será atribuido a los Inspectores del Consejo de Seguridad Nuclear.<sup>34</sup>

### 3.2. Inicio de la actuación inspectora

Como viene reflejado en el art. 20 de la LIT, La acción inspectora se podrá iniciar mediante cuatro vías diferentes, que a continuación se desarrollan:<sup>35</sup>

- a) Por iniciativa propia: Los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social pueden empezar a realizar sus funciones de oficio. Esto quiere decir que, gozan de total libertad para decidir el objeto de sus actuaciones, al sospechar que se están cometiendo irregularidades o cualquier otra razón. Cabe resaltar que, solamente se ha referido a los Inspectores de Trabajo y Seguridad social, ya que tienen autonomía técnica y funcional, e independencia, al contrario que pasa con los Subinspectores Laborales, ya que, como se ha comentado en anteriores puntos, estos carecen de autonomía, al actuar bajo dirección y supervisión del inspector del equipo al que estén adscritos.

---

<sup>32</sup> Art. 117 de la Ley 22/1973, de 21 de julio, reguladora de Minas.

El Art. 7.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales añade la mención expresa de "túneles", que en el anterior artículo no se citaba.

<sup>33</sup> Art. 7.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

<sup>34</sup> Art. 7.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Ley 40/1994, de 30 de diciembre.

<sup>35</sup> Acerca de las vías de iniciación de la actividad inspectora, véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 270.

- b) A petición de otros órganos, de manera razonada: La iniciación de la actividad inspectora también puede arrancar a instancia de los órganos públicos, siempre que se realice de manera razonada. Existen dos posibilidades para dar comienzo a tal actuación en función de la naturaleza de dichos órganos. De un lado, la actuación inspectora puede iniciarse mediante petición de cualquier órgano jurisdiccional, cuando lo determine su objeto, amplitud y finalidad. De otro lado, el proceso también puede ser iniciado como respuesta a los órganos administrativos que lo requieran, ya sea por petición concreta de los organismos de la Seguridad Social, o ya sea a solicitud de cualquier otra Administración Pública. El hecho de que estos órganos ostenten competencias en materias laborales les sitúa en una posición muy propicia para detectar incumplimientos, convirtiéndose estos órganos judiciales y administrativos, como pueden ser el SEPE, el INSS o la Seguridad Social, en auténticos “colaboradores” con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y su actividad. En puntos siguientes trataremos más en profundidad estos órganos colaboradores y su función.

A continuación, resalto el aspecto anteriormente nombrado de “de manera razonada”, refiriéndome a que dichos órganos, a la hora de pedir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la iniciación de la actuación inspectora, deberán hacerlo especificando, en la medida de lo posible, la persona o personas presuntamente responsables, las conductas o hechos que pudieran constituir infracción administrativa y su tipificación, así como el lugar, la fecha, fechas o períodos de tiempo continuado en que los hechos se produjeron.

- c) Por orden superior: La actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social también puede iniciarse a raíz de una orden superior, pudiendo también, como en el caso anterior, tener esta su origen en dos tipos de autoridades diferentes. De un lado, la orden puede provenir de la propia autoridad laboral competente, tanto de la Administración General del Estado como Autonómica, quien debe cursarlas a través de la Jefatura de la Inspección Provincial que corresponda, o, en su caso, de sus unidades especializadas. De otro lado, también puede iniciarse directamente a través de órdenes de servicio emitidas por las Jefaturas de la

Inspección Provincial, de sus Unidades especializadas, o del Inspector encargado del equipo.

En el caso de que el Inspector incumpliera las órdenes emitidas por sus superiores jerárquicos, quedaría sujeto a sanción disciplinaria. Por el contrario, si esta orden del superior jerárquico es contraria a cualquier disposición normativa que regule la actuación inspectora, como por ejemplo, que la orden superior exceda de las competencias materiales atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en este caso, estará justificada la desobediencia por parte del Inspector.

- a) Denuncia: Se puede denunciar ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de manera pública, cualquier incumplimiento de la legislación de orden social, siendo el denunciante interesado o no. Como indica el art. 20.4 de la LIT, la acción de denuncia del incumplimiento de la legislación de orden social es pública. El denunciante no podrá alegar la consideración de interesado a ningún efecto en la fase de investigación, si bien, tendrá derecho a ser informado del estado de tramitación de su denuncia, de los hechos que se hayan constatado y de las medidas adoptadas al respecto únicamente cuando el resultado de la investigación afecte a sus derechos individuales o colectivos reconocidos por la normativa correspondiente al ámbito de la función inspectora. No se tramitarán las denuncias anónimas, las que tengan defectos o insuficiencias de identificación no subsanadas en el plazo establecido para ello, las denuncias que se refieran a materias cuya vigilancia no corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, las que manifiestamente carezcan de fundamento, ni las que coincidan con asuntos de los que esté conociendo un órgano jurisdiccional.

### **3.3. Formas de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

En caso de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social estime la necesidad de iniciar la actividad inspectora, esta labor puede llevarse a cabo mediante la realización de diferentes mecanismos, como así se cita en el art. 21 de la LIT. Dichos medios son las visitas a los centros o lugares de trabajo, sin necesidad de previo aviso, los requerimientos de comparecencia ante el funcionario actuante de quien resulte obligado, aportando la documentación que se señale en cada caso o efectuando las aclaraciones

pertinentes, y los expedientes administrativos, cuando el contenido de su actuación permita iniciar y finalizar aquella, siendo posible añadir a estos medios la utilización de cualquier otro medio legítimo.

#### **A) Visitas a lugares de trabajo**

Los órganos inspectores pueden ejercer su labor mediante la realización de visitas a los lugares de trabajo y demás organismos sometidos a su control. Esto es la forma de actuación principal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que tiene por objeto la realización de comprobaciones directas de que se está cumpliendo con la legislación social en los lugares de trabajo inspeccionados. La realización de estas visitas se puede llevar a cabo por uno o varios funcionarios conjuntamente, y podrán extenderse durante el tiempo necesario, pudiendo reiterarse en diferentes días incluso.<sup>36</sup>

Como se ha expuesto anteriormente, en la visita a los lugares de trabajo por parte de los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, estos tienen la potestad de solicitar la presencia de los representantes de los trabajadores, cuando legalmente proceda o cuando así lo aconseje la índole de la actuación a realizar. Los funcionarios actuantes extenderán diligencia por escrito de cada actuación que realicen con ocasión de las visitas a los centros de trabajo o de las comprobaciones efectuadas mediante comparecencia del sujeto inspeccionado en dependencias públicas.

Como consecuencia de la visita se determinarán los hechos y actos que deban incorporarse a las diligencias, su formato y su remisión a los sujetos inspeccionados, teniendo en cuenta que, en lo posible, se utilizarán medios electrónicos (esto es, el nuevo libro de visitas electrónico que está ya implantado en algunas Comunidades Autónomas), y que no se impondrán obligaciones a los interesados para adquirir o diligenciar cualquier clase de libros o formularios para la realización de dichas diligencias.

En este punto quiero hacer especial hincapié, debido a que es una novedad de la reciente Ley 23/2015, de 21 de julio, ya que, la anterior Ley 42/1997, de 14 de noviembre sí hacía obligatorio disponer de un libro de visitas “físico”. No obstante, en los casos en que la empresa ya cuente con libro de visitas, las diligencias se seguirán practicando en

---

<sup>36</sup> VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, cit., pg. 64.

este, debiéndose mantener a disposición de los funcionarios actuantes, aunque ya no supondría carga administrativa su mantenimiento. Sin perjuicio de lo anterior, hay que recordar que es obligado conservar los libros de visitas agotados.<sup>37</sup>

Cuando iniciada la visita de inspección no fuese posible su prosecución y finalización por no aportar el sujeto inspeccionado los antecedentes o documentos solicitados, la actuación deberá proseguir, bien mediante nueva visita o bien mediante requerimiento al sujeto inspeccionado.

### **B) Los requerimientos**

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social tiene la opción de realizar la labor inspectora a través requerimientos dirigidos a diversas personas y organismos, pudiendo ser estos los sujetos investigados, órganos públicos o terceros profesionales.<sup>38</sup>

- Sujetos investigados: Se trata de los empresarios y demás sujetos obligados a colaborar, incluidos también los representantes de los trabajadores, quienes pueden ser llamados ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, bien para efectuar las aclaraciones pertinentes, o bien para presentar en la sede inspectora la información o documentación necesaria para el esclarecimiento de los hechos. Es libre la decisión de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de actuar mediante estos requerimientos, salvo el caso anteriormente señalado, en el que la actuación inspectora proseguirá mediante el oportuno requerimiento cuando la visita inspectora quede imposibilitada o paralizada por no aportar el sujeto responsable la documentación solicitada.
  
- Organismos Públicos: La Inspección de Trabajo y Seguridad Social está también habilitada para requerir la intervención de los organismos públicos, quienes, en virtud de su condición de colaboradores, habrán de facilitar a los órganos inspectores los documentos, informes, dictámenes o datos que se juzguen oportunos, siempre dentro de ciertas limitaciones legales, como el derecho a la intimidad de la persona. Cuando hablamos de estos organismos, nos referimos a las Administraciones Públicas en general, y de forma específica se alude a la

---

<sup>37</sup> [http://www.empleo.gob.es/Itss/web/ca/Atencion\\_al\\_Ciudadano/LIBRO\\_VISITAS/index.html](http://www.empleo.gob.es/Itss/web/ca/Atencion_al_Ciudadano/LIBRO_VISITAS/index.html)

<sup>38</sup> véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 289.

Administración Tributaria, a los Juzgados y Tribunales, a las entidades gestoras y colaboradoras, así como los servicios comunes de la Seguridad Social y otros órganos específicos encargados de vigilar la salud laboral, como el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo o los servicios técnicos de prevención de riesgos laborales dependientes de las Administraciones Públicas.

- Terceros profesionales: Si el funcionario de la Inspección de trabajo y Seguridad Social en su actividad inspectora así lo requiere, las personas naturales o jurídicas tienen el deber de proporcionar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social toda clase de información que esta le requiera, siempre y cuando tenga transcendencia indagatoria y que se deduzca de sus relaciones económicas, profesionales o financieras con terceros sujetos a la acción inspectora. Debe tenerse en cuenta que también en este caso se prevén ciertos límites en el ejercicio de esta obligación, concretamente de garantía. El deber de estos terceros profesionales no se extiende a los datos confidenciales a que hayan accedido con motivo del ejercicio de sus servicios de asesoramiento, defensa o prestaciones sanitarias.

### **C) Expedientes Administrativos**

Como tercer mecanismo de actuación, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede también desempeñar su labor por medio de comprobación o expediente administrativo que acredite que existen hechos presuntamente constitutivos de infracción. En la medida en que la presentación de determinadas solicitudes ante la Administración puede dar lugar a la apertura de los correspondientes expedientes administrativos, como es el caso de registro de contratos ante el SEPE, puede dar lugar a la apertura de los correspondientes expedientes administrativos, en el que el inspector puede inferir que se han cometido ciertas conductas irregulares.<sup>39</sup>

#### **3.3.1. La duración de la actuación inspectora**

Los límites de la duración de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social vienen establecidos en el art. 21.4 de la LIT, y como normal general, no durarán más de 9 meses, a no ser que la dilación sea imputable al inspeccionado o a alguna persona dependiente de este. Este plazo empezará a computarse a partir de la primera

---

<sup>39</sup> véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 298.

visita que realice el funcionario, o en el caso de requerimiento, a partir de la fecha efectiva de comparecencia del inspeccionado, y siempre que haya aportado esta la documentación solicitada por el funcionario.

A lo descrito en el párrafo anterior cabe añadir que, el plazo general de 9 meses se podrá ampliar en un máximo de otros 9 meses en caso de especial dificultad o complejidad de la actuación (como puede ser la dispersión geográfica de las actividades), cuando el inspeccionado haya realizado ocultaciones u obstrucciones a la labor inspectora durante las actuaciones, o cuando para el desarrollo de la actuación se requiera de cooperación administrativa internacional.

Además, también existe un límite en cuanto a la interrupción de una actuación, sea cual sea, que no podrá ser superior a 5 meses, a no ser que esta interrupción sea computable al inspeccionado o no se pueda seguir con la actuación por existir un pronunciamiento judicial que pueda condicionar su resultado.

### **3.4. Obstrucción a la actividad inspectora**

Los sujetos sometidos a la actividad inspectora tienen el deber y obligación de someterse a las potestades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como el deber de colaboración con esta. Siempre que los órganos inspectores pretendan ejercer alguna de sus prerrogativas, los sujetos investigados han de ofrecerles su colaboración, de forma que, las conductas que perturban, retrasan o impiden el ejercicio de las funciones de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa del orden social que tienen encomendada los órganos inspectores da lugar a infracciones por obstrucción. Respecto a estas infracciones, hay dos aspectos que se remarcan a continuación: su tipificación, su responsabilidad.<sup>40</sup>

#### **A) Tipificación**

La calificación de esta infracción viene dada en el art. 44.3.j. de la LOPD, donde se tipifica como una infracción de carácter grave “La obstrucción al ejercicio de la función inspectora”, sancionable con multa de 60.101,21 euros a 300.506,05 euros.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 350.

<sup>41</sup> Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

## **B) Responsabilidad**

Los responsables de la obstrucción son todas aquellas personas, físicas o jurídicas, que incurren en la conducta de ilícita de obstrucción a la acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así pues, tanto el empresario como el trabajador son titulares del deber de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, al contrario de lo que ocurre en las infracciones laborales, donde el responsable es el empresario únicamente. Esta situación tiene su intrínquilis, debido a que en ninguna normativa se ve reflejada esta cuestión.<sup>42</sup>

En este estudio, voy a basarme en que la resistencia de los empleados a la entrada o a la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social habría de imputarse a los propios empleados que no cumplieren con la obligación de colaboración, y no al titular de la empresa, siempre y cuando, además de ser únicamente los empleados de este quienes hayan realizado la obstrucción, estos no hayan actuado por orden o inducción del empresario, o la culpa de la obstrucción sea achacable a la empresa, en ese caso el empresario cargará con la sanción. Lo expuesto encuentra su apoyo en la STS, S. 3ª, de 22 de enero de 1993 (Ar. 1114), que aún referida a las conductas obstructoras a la Inspección de Tributos, aborda una cuestión análoga a la que se plantea en el caso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. En esta sentencia, el Tribunal dejó dicho que “la falta de colaboración con la Inspección del encargado o responsable de la oficina, registro, dependencia, empresa, centro o lugar de trabajo, podrá dar lugar al castigo de este, pero no del obligado tributario que no se hallaba presente.”<sup>43</sup>

En resumen, y en base a esta argumentación, cabe afirmar que, en principio, los actos de obstrucción de los trabajadores serán achacables únicamente a ellos y no a la empresa cuando los trabajadores actúen según su propia iniciativa, sin que la conducta de la empresa merezca ninguna aparente reprobación.

### **3.5. El informe**

Las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de sus funciones se documentan a través de un informe, cuya extensión dependerá de las comprobaciones que haya realizado el funcionario de la Inspección, o de las actuaciones que se adopten. En algunas actuaciones, el informe es el único

---

<sup>42</sup> Véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 355.

<sup>43</sup> STS, Sala 3ª, de 22 de enero de 1993 (Ar. 1114).

resultado de la Inspección, en otras, describe las comprobaciones realizadas y las medidas adoptadas, con lo cual puede complementarse con actas de infracción o actas de liquidación. Los informes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no son vinculantes ni para el juez ni para la Autoridad Laboral.<sup>44</sup>

Los informes que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social emite son:

1. Generales: Derivados de las denuncias. Se dirigen a los interesados en la actuación inspectora.
2. De accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: Como consecuencia de la investigación por parte de la Inspección de dichos accidentes y enfermedades, esta debe emitir un informe sobre las causas del accidente, así también sobre si existieron infracciones a la normativa de prevención de riesgos laborales que motivaron dicho accidente.
3. Sobre clasificación profesional: Informes emitidos a petición de los Juzgados de lo Social, que debe enviar a la Inspección la demanda y los documentos que la acompañen. El informe versa sobre los hechos invocados en la demanda y las circunstancias concurrentes relativas a la actividad del demandante, y debe ser realizado en el plazo de 15 días.
4. Sobre expediente de regulación de empleo (ERE): La Autoridad Laboral debe solicitarlo con carácter obligatorio al inicio del expediente, y debe emitirse en el plazo de 10 días. Debe versar sobre las causas motivadoras del ERE, así de cuantos elementos resulten necesarios para emitir resolución de forma motivada.
5. Ordinarios o internos: Se dirigen, normalmente, a la Jefatura de la Inspección si no existe otro organismo que haya solicitado la actuación. El informe comprende las actuaciones realizadas y las medidas derivadas de estas.

---

<sup>44</sup> Véase ADMETLLA RIBALTA, J., MARÍN FRANCONETTI, M. y GARGANTÉ I PETIT, S., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social Hoy (Marco Legal y Criterios para la actuación sindical)*, cit., pg. 42.



## **Capítulo 4: El resultado de la actividad inspectora: Modos de finalización**

### **4.1. Medidas derivadas de la actividad inspectora**

Una vez finalizada la actividad comprobatoria, y de acuerdo con el art. 22 de la LIT donde aparecen todas las medidas que se pueden adoptar, los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como consecuencia de la actuación inspectora y una vez se tengan los datos de todo el proceso, pueden llegar a diferentes conclusiones sobre la siguiente fase de la actividad inspectora.

En este trabajo, quiero dividir las medidas que se derivan de la actividad inspectora en dos tipos, como son el archivo de las actuaciones y la verificación de que los hechos son ilícitos, agrupando este tipo las medidas que se señalan en el art. 22 de la LIT. A continuación vamos a analizar estos hechos y como se desarrollan:<sup>45</sup>

#### **4.1.1. Archivo de las actuaciones**

En los casos en que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social considere que las conductas que ha investigado no constituyen ninguna infracción, ya sea porque no se ha demostrado la existencia de incumplimiento alguno de la normativa, o bien porque, pese a haberse constatado existencia de incumplimiento de la normativa, concurre alguna causa que impide su punición, como pueda ser por ejemplo la prescripción del incumplimiento.

En este tipo de supuestos, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social solamente puede proceder a archivar las actuaciones, sin que se derive consecuencia u obligación para los sujetos investigados. El único trámite que deberá realizar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en este caso será el de comunicar a los promotores su decisión de no dar inicio al procedimiento sancionador.

#### **4.1.2. Constatación de incumplimientos sancionables**

En ocasiones en las que, a diferencia del punto anterior, las investigaciones realizadas por los órganos inspectores constaten que sí existen infracciones susceptibles de ser sancionadas, el ordenamiento jurídico, a través del art. 22 de la LIT, posibilita que los

---

<sup>45</sup> Acerca de las medidas derivadas de la acción inspectora, véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 363.

órganos inspectores puedan hacer frente a estas conductas mediante una serie de instrumentos muy diversos, que a continuación vamos a dividir en tres grupos diferentes: estos son, en primer lugar, la facultad de adoptar medidas de carácter preventivo. En segundo lugar, el poder de reaccionar frente a los incumplimientos a través de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Y finalmente, como complemento de las anteriores, la posibilidad de incoar de oficio diversos procedimientos judiciales y administrativos, sobre los que las constataciones realizadas en la actividad inspectora tienen una incidencia directa.

#### **4.1.2.1. Medidas preventivas**

Estas medidas encuentran su fundamento en la normativa de la OIT, en concreto en el art. 17.2 del Convenio 81 y en el art. 22.2 del Convenio 129, donde se advierte que “los inspectores de trabajo tendrán la facultad discrecional de advertir y de aconsejar, en vez de iniciar o recomendar un procedimiento”. En nuestra normativa, en el art. 22 de la LIT, y en el RD 138/2000, en el art. 7.1.6ª en el caso de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, y en el art. 8.1.4ª para los Subinspectores Laborales, donde también podemos encontrar la intención de los órganos inspectores de advertir y requerir, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, con antelación a iniciar un procedimiento sancionador, matizando que sea siempre que no se produzcan perjuicios directos en los trabajadores o sus representantes. Históricamente, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social siempre ha intentado finalizar su actuación mediante la vía preventiva sobre cualquier otra, siendo la prevención una característica que ha estado siempre en la naturaleza de este organismo.

Dentro de estas medidas preventivas, podemos diferenciar tres tipos de actuaciones: Advertencias, requerimientos y paralización de trabajos, que a continuación se desarrollarán:

##### **4.1.2.1.1. Advertencias**

Suponen un aviso de que se ha comprobado la irregularidad, que no es posible subsanar por su propia naturaleza, pero que en determinadas condiciones es posible advertir en lugar de poner la sanción, indicando que la conducta que se ha comprobado no debe volverse a repetir. De modo que cuando esa misma empresa sea objeto de una nueva inspección, haya constancia por escrito de la existencia de un precedente que puede ser tenido en consideración a los efectos de optar por promover un expediente sancionador

en lugar de la advertencia a causa de la reiteración en la conducta irregular de la empresa.<sup>46</sup>

Dicha advertencia excluiría la propuesta de sanción inmediata, a diferencia de lo que ocurre con el requerimiento, en donde la citada propuesta estaría a expensas del cumplimiento del mismo.

Finalmente, cabe reseñar que en casos en que no es posible subsanar la irregularidad, cabría aplicar la advertencia en lugar del requerimiento, debido a la simple razón de la imposibilidad de corregir los incumplimientos señalados.

#### **4.1.2.1.2. Requerimientos**

El requerimiento en sí, pretende que el sujeto responsable corrija en un plazo determinado por la Inspección ciertas irregularidades. Esto es, los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Subinspectores Laborales, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen y siempre que no se deriven daños ni perjuicios directos a los trabajadores, podrán requerir, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, en cuyo caso, dará cuenta de sus actuaciones a la Autoridad Laboral competente.<sup>47</sup>

Los órganos inspectores, al realizar estos requerimientos, tienen el deber de informar por escrito al infractor, explicando las irregularidades o deficiencias apreciadas y el plazo para subsanarlas, así como también deberá contener el correspondiente apercibimiento, que consiste en advertir al sujeto responsable de que si no se corrige el incumplimiento dentro del tiempo concedido, se procederá a extender la pertinente acta de infracción.

El órgano inspector, asimismo, deberá dar cuenta de su decisión a la Autoridad Laboral competente, a efectos de su conocimiento y control.

---

<sup>46</sup> véase FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 78, Madrid, 2008.

<sup>47</sup> véase FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, cit.

#### **4.1.2.1.3. Paralización de los Trabajos**

La paralización de los trabajos por orden del organismo inspector viene reflejada en el art. 44 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como en el art. 22.12 de la LIT, donde se le otorga la potestad al Inspector de Trabajo y Seguridad Social o al Subinspector Laboral a “ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de concurrir riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores”.<sup>48</sup>

En este caso, el funcionario de la inspección tiene que tomar la decisión en base a la apreciación objetiva de la existencia de un riesgo grave e inminente. El art. 4.4ª de la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera este tipo de riesgos como “aquél que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores”.

En resumen, si el Inspector o Subinspector aprecia la existencia de irregularidades graves e inminentes para la seguridad o salud de los trabajadores, en la normativa de prevención de riesgos laborales, deberá ordenar la paralización de los trabajos.

#### **4.1.2.2. Actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social**

Como idea principal, podemos decir que las actas inspectoras constituyen documentos en que los órganos de la Inspección plasman los hechos comprobados durante su investigación, pudiendo consistir tales hechos bien en un incumplimiento normativo que posibilita la apertura del procedimiento sancionador (actas de infracción), o bien en un descubierto de cotización a la Seguridad Social que pone en marcha el procedimiento de liquidación y recaudación de cuotas (actas de liquidación). Estas dos clases de actas son las que desarrollaremos a continuación:<sup>49</sup>

##### **4.1.2.2.1. Actas de infracción**

Es la propuesta documentada de sanción al sujeto responsable por un incumplimiento de la normativa legal tipificado como infracción, y realizada basándose en los hechos comprobados por el órgano inspector. Estas se realizarán en los términos y condiciones

---

<sup>48</sup> Acerca de la paralización de los trabajos, véase FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, cit., pg. 157

<sup>49</sup> Véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, cit., pg. 407.

establecidos en el art. 12 y siguientes y del RD 928/1998, así como en el Capítulo III del mismo reglamento. Los sujetos legitimados para la formalización de estas actas son tanto los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, como los Subinspectores Laborales.<sup>50</sup>

Cuando dichas actas sean realizadas por los Subinspectores Laborales en el desarrollo de sus funciones, serán supervisadas por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social al que estén adscritos, en cuanto a su corrección técnica, que podrá devolverlas si se formularan incompletas, defectuosas o en contradicción con los criterios técnicos e interpretativos referidos en el art. 12.1, del ya nombrado RD 928/1998, para que se realice la debida corrección de las diferencias observadas, sin perjuicio del visado, si procediera.

Los hechos comprobados directamente por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social tienen presunción de certeza. Eso significa que los hechos descritos en un acta de infracción que han sido comprobados directamente por parte los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social constituyen prueba por sí mismos y se consideran ciertos, excepto que se demuestre lo contrario. Con esto se quiere decir, que se traslada al sujeto responsable la carga probatoria, con lo que tendrá que probar que lo que dice el acta de infracción no es cierto.

Esta presunción solo se aplica a los hechos directamente constatados por el funcionario, no a sus valoraciones o conclusiones, ni a los hechos que no han sido objeto de constatación directa.

En dicho acta debe constar el incumplimiento de la norma y la tipificación que la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social prevé para ese incumplimiento.

En cuanto al contenido de estas actas, vendrá desarrollado en el art.14 del RD 928/1998, y estas deberán incluir:

- Identificación del infractor.
- Hechos comprobados y medios de comprobación.
- Norma que se haya vulnerado.
- Sanción propuesta, graduada y cuantificada.
- Tipificación y cualificación.
- Órgano que resolverá y plazo de alegaciones.

---

<sup>50</sup> Véase ADMETLLA RIBALTA, J., MARÍN FRANCONETTI, M. y GARGANTÉ I PETIT, S., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social Hoy (Marco Legal y Criterios para la actuación sindical)*, cit., pg. 46.

Las actas de infracción se han de notificar al sujeto responsable en el plazo de 10 días hábiles desde el fin de la actuación inspectora (fecha del acta). Posteriormente, el interesado tendrá 15 días hábiles desde la notificación del acta para presentar ante el órgano competente el escrito de alegaciones acompañado de la prueba que estime conveniente.<sup>51</sup>

#### **4.1.2.2.2. Actas de liquidación**

Bien es sabido que una de las competencias atribuidas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social es el control del cumplimiento de la normativa en materia de cotización a la Seguridad Social, como ya se ha señalado antes. Cuando la Inspección constata la existencia de deudas podrá, según los casos, proceder de la siguiente manera:<sup>52</sup>

- Requerir al sujeto responsable el ingreso de su pago, como ya se ha tratado en el anterior punto de Requerimientos (punto 4.1.2.1.2.).
- Iniciar el procedimiento liquidatorio, mediante la extensión del Acta de Liquidación de Cuotas. Como establece el art. 31 de la LGSS, las actas son extendidas cuando las deudas son originadas por:
  - o Falta de afiliación o alta de los trabajadores en cualquiera de los Regímenes del Sistema de la Seguridad Social.
  - o Diferencias entre lo que debió ingresarse y lo efectivamente ingresado.
  - o Falta de cotización por derivación de responsabilidad a sujetos responsables solidarios o subsidiarios.
  - o Aplicación indebida de bonificaciones en cotizaciones de la Seguridad Social.
- Comunicar a la Tesorería General de la Seguridad Social la deuda constatada mediante la extensión de propuesta de liquidación, a efecto de que por dicho organismo se efectúen las correspondientes reclamaciones de cuotas al sujeto deudor.

---

<sup>51</sup> <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/actas-de-la-inspeccion-de-trabajo/actas-de-la-inspeccion-de-trabajo.htm>

<sup>52</sup> [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_10/contenidos/guia\\_10\\_21\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_10/contenidos/guia_10_21_2.htm)

En este punto vamos a centrarnos en las Actas de liquidación, reguladas en el art. 31 y siguientes del RD 928/1998.

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición de acta de liquidación, aunque si podemos ver descripciones del contenido de esta y de los supuestos que procede. Aún así, se podría tratar de explicar el acta de liquidación como el documento en el que se materializa una actividad de comprobación e investigación realizada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, con la que dicho órgano inicia un procedimiento administrativo de reclamación de deudas por cuotas a la Seguridad Social proponiendo una liquidación al sujeto responsable.<sup>53</sup>

Las actas de liquidación, que serán extendidas una vez notificadas a los interesados, tendrán el carácter de liquidaciones provisionales que se elevarán a definitivas tras el trámite de audiencia al interesado por la Dirección General o Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Contra dichos actos liquidatorios definitivos cabrá recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico del que los dictó.

Las actas de liquidación se comunicarán a los sujetos responsables, pero también a los trabajadores interesados, pudiendo estos interponer reclamación respecto del período de tiempo o la base de cotización, en las mismas condiciones que el sujeto responsable del pago.

El ingreso de la deuda puede ser hecho efectivo hasta el último día del mes siguiente al de la notificación del acta de liquidación, una vez dictado el acto administrativo definitivo de liquidación, iniciándose en otro caso el procedimiento de deducción o el procedimiento de apremio en los términos establecidos en la Ley.

Las Inspección de Trabajo y Seguridad Social practicará simultáneamente las actas de infracción y actas de liquidación que se refieran a los mismos hechos. Si el sujeto infractor diese su conformidad a la liquidación practicada y efectuase su ingreso en plazo, el importe de la sanción propuesta en el acta de infracción se reducirá automáticamente al 50% de su cuantía. Esta reducción automática sólo podrá aplicarse

---

<sup>53</sup> VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, cit., pg. 233.

en el supuesto de que la cuantía de la liquidación supere la de la sanción propuesta inicialmente.

En los supuestos en que se compruebe la concurrencia de presuntos responsables solidarios, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá extender acta a todos los sujetos responsables o a uno de ellos, que se tramitarán en el mismo expediente.

#### **4.1.2.2.3. Prescripción de las infracciones**

Generalmente, las infracciones en el orden social prescribirán a los tres años a partir de la fecha en que se entienda por producida la infracción, pero en algunos casos, como son los que vienen a continuación, ese tiempo de prescripción varía.<sup>54</sup>

- En materia de Seguridad Social, las infracciones prescribirán a los cuatro años.
- En materia de prevención de riesgos laborales, las infracciones leves prescribirán al año, las graves a los tres años, y las muy graves a los cinco años.
- En materia de sociedades cooperativas, las leves a los tres meses, las graves a los seis meses, y las muy graves al año.
- En materia de trabajo de extranjeros, las leves a los seis meses, las graves a los dos años, y las muy graves a los tres años.

#### **4.1.2.2.4. Presunción de certeza de las actas**

En los anteriores puntos dedicados a las actas, ya se ha mencionado la presunción de certeza que estas tienen. A continuación, vamos a ver cómo afecta esta presunción de certeza a las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y donde vienen reguladas.

En primer lugar, y dentro del ámbito administrativo, la presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo se encuentra reconocida desde largo tiempo atrás. Entre los antecedentes más cercanos, tenemos que remontarnos a la Ley 39/1962, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, en la que se estableció, en su art.

---

<sup>54</sup> [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_10/contenidos/guia\\_10\\_21\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_10/contenidos/guia_10_21_2.htm)

13.2º.c, que las actas “gozaban de valor probatorio, salvo demostración en contrario”. No obstante, y dentro del ámbito sancionador, cabe señalar que, la primera norma que reconoció la presunción de certeza en nuestro ordenamiento jurídico fue la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, que a juicio de ciertos autores, la presunción legal de certeza pasó a estar reconocida con carácter general en el Derecho Administrativo Sancionador, a través de su art. 137.3, donde se establece que “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”.<sup>55</sup>

Actualmente, en la vigente Ley 23/2015, a través de su art. 23, podemos observar cómo está reglamentada esta presunción de certeza a la que antes mencionábamos en pasadas leyes.

Los hechos que constaten los funcionarios de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que se formalicen en las actas de infracción y de liquidación tendrán presunción de certeza, sin perjuicio de las pruebas que los interesados puedan aportar en su defensa.

Esta misma presunción de certeza se le atribuye a los hechos que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social reseñe en los informes que emita, como consecuencia de las comprobaciones que haya efectuado en la actuación inspectora, todo esto, sin perjuicio de su contradicción por los interesados en la forma que determinen las normas procedimentales aplicables.

En caso de que se produzca la sustitución del funcionario o funcionarios durante la actuación inspectora, no afectará en nada a la presunción de certeza este hecho.

#### **4.2. Procedimiento sancionador**

En este punto se tratará la última fase del procedimiento de la actuación inspectora, donde a continuación, desarrollaremos los tipos de sanciones que existen, así como su cuantía dependiendo de qué tipo de infracción sea.

---

<sup>55</sup> Véase GARCÍA RUBIO, M.A., *La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999, pg. 17.

Dichas sanciones son impuestas por las autoridades laborales competentes a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, previa instrucción del oportuno expediente y conforme a un procedimiento administrativo especial que se inicia con la extensión de acta de infracción.

La atribución de la potestad sancionadora viene reflejada en el art. 48 del RD 5/2000, donde se establece que la potestad sancionadora respecto de las infracciones del orden social en el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al órgano competente, según lo que reglamentariamente se disponga. Así también, respecto de las infracciones del orden social cuando su competencia en materia de ejecución corresponda a la Administración de las Comunidades Autónomas, se ejercerá por los órganos y con los límites de distribución que establezca cada Comunidad Autónoma.

#### **4.2.1. Tipos de sanciones**

Las sanciones son impuestas por la autoridad laboral competente a propuesta de la ITSS. A continuación, se diferencian las sanciones de las que pueden ser objeto los sujetos interesados en diversos tipos:<sup>56</sup>

- Multa pecuniaria.
- Devolución de las cantidades indebidamente percibidas o no aplicadas correctamente por las empresas, como subvenciones o ayudas de fomento del empleo, pudiendo ser excluidas del acceso a los beneficios de los programas de empleo por un período máximo de un año.
- Pérdida temporal de la pensión o prestación, o extinción de la prestación o subsidio por desempleo o incapacidad temporal, en función de la gravedad de la infracción cometida. Además, también podrán ser excluidos del derecho a percibir cualquier otra prestación económica y ayuda de fomento de empleo durante un año en caso de infracciones muy graves.
- Los trabajadores que incurran en infracciones en materia de empleo, formación profesional, ayudas para fomento de empleo y prestaciones por desempleo,

---

<sup>56</sup> [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_10/contenidos/guia\\_10\\_21\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_10/contenidos/guia_10_21_2.htm)

perderán los derechos reconocidos como demandantes de empleo, quedando así sin efecto su inscripción como desempleados.

- Además de estas sanciones señaladas, existen otras específicas respecto de determinados sujetos responsables como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, empresas colaboradoras o Empresas de Trabajo Temporal.
- En materia de trabajo de extranjeros, cuando el infractor sea extranjero, podrá aplicarse, en lugar de la sanción de multa, la expulsión del país.

#### **4.2.2. Cuantía de las sanciones**

Las cuantías de las multas de tipo pecuniario vienen establecidas en el art. 40 de la LISOS, y depende de la materia en la que se haya producido la infracción, de la gravedad de esta, y de determinadas circunstancias que permiten graduar la sanción en tramos de mínimo, medio o máximo.<sup>57</sup>

Las multas pueden incrementarse en aquellos casos en los que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social observa que el sujeto es reincidente.

- Las infracciones en materia de relaciones laborales y empleo, Seguridad Social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, así como las infracciones por obstrucción a la actuación inspectora, se sancionarán:
  - o Leves: grado mínimo (60 - 125 €), medio (126 – 320 €) y máximo (311 - 625 €).
  - o Graves: grado mínimo (626 – 1.250 €), medio (1.251 – 3.125 €) y máximo (3.126 - 6.250 €).
  - o Muy graves: grado mínimo (6.251 – 25.000), medio (25.001 – 100.005 €) y máximo (100.006 - 187.515 €).

---

<sup>57</sup> [http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_10/contenidos/guia\\_10\\_21\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_10/contenidos/guia_10_21_2.htm)

- La infracción grave por no solicitar afiliación inicial o el alta de trabajadores que ingresen a su servicio, o solicitar la misma, como consecuencia de actuación inspectora, fuera del plazo establecido, se sancionará:
  - Grado mínimo: De 3.126 a 6.250 €.
  - Grado medio: De 6.251 a 8.000 €.
  - Grado máximo: De 8.001 a 10.000 €.

Cabe añadir que, se considerará una infracción por cada trabajador afectado por esta infracción.

- La infracción muy grave por dar ocupación como trabajadores a beneficiarios de pensiones u otras prestaciones de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena, cuando no se les haya dado de alta previamente en la Seguridad Social, se sancionará:
  - Grado mínimo: De 10.001 a 25.000 €.
  - Grado medio: De 25.001 a 100.005 €.
  - Grado máximo: De 100.006 a 187.515 €.

En cuanto a las infracciones por tener trabajando a personas sin dar de alta y a personas beneficiarias o solicitantes de alguna prestación o pensión de la Seguridad Social (los dos casos anteriores), cuando se detecten varias infracciones de este tipo en una misma actuación inspectora, la sanción se incrementará en:

- 20% en cada infracción cuando se trate de dos trabajadores.
- 30% en cada infracción cuando se trate de tres trabajadores.
- 40 % en cada infracción cuando se trate de cuatro trabajadores.
- 50 % en cada infracción cuando se trate de cinco o más trabajadores.

A modo de ejemplo, si en una actuación el funcionario encuentra 3 personas trabajando y estas no están dadas de alta en la Seguridad Social, en caso de considerarse el grado de esta infracción como medio, la cuantía de la multa sería (vamos a suponer que la

infracción se establece en el mínimo del grado medio (6.251 €):  $18.753(6.251 \times 3) + 5.625'90$  (el 30% de 18.753) = 24.378'90 € sería el total de la multa.

- En caso de infracción por obstrucción a la labor inspectora en la comprobación de la situación de alta de los trabajadores y el incumplimiento empresarial, se sancionará:
  - o Graves: Grado mínimo (3.126 – 6.250 €), medio (6.251 – 8.000 €) y máximo (8.001 - 10.000 €).
  - o Muy Graves: Grado mínimo (10.001 – 25.000 €), medio (25.001 – 100.005 €) y máximo (100.006 - 187.515 €).
  
- La infracción grave por no ingresar, en forma y plazos reglamentarios, las cuotas que por todos los conceptos recauda la Tesorería General de la Seguridad Social, o no efectuar el ingreso en la debida cuantía, siempre que se hayan presentado los documentos de cotización, se sancionará:
  - o Grado mínimo: multa del 50 al 65% del importe de las cuotas de Seguridad Social y demás conceptos de recaudación conjunta no ingresados.
  - o Grado medio: multa del 65,01 al 80%.
  - o Grado máximo: multa del 80,01 al 100%.
  
- La infracción muy grave por no ingresar, en plazo y forma establecidos, las cuotas correspondientes por los conceptos que recauda la Tesorería General de la Seguridad Social, no habiendo presentado los documentos de cotización, así como por retener indebidamente, no ingresándola dentro de plazo, la cuota obrera, o efectuar descuentos superiores a esta a los reglamentarios, no ingresándolos en el plazo reglamentario, se sancionará:
  - o Grado mínimo: Del 100 al 115% del importe de las cuotas o demás conceptos no ingresados.

- Grado medio: Del 115,01 al 130%.
  - Grado máximo: Del 130,01 al 150%.
- Las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se sancionarán:
- Leves: Grado mínimo (40 – 405 €), medio (406 – 815 €) y máximo (816 – 2.045 €).
  - Graves: Grado mínimo (2.046 – 8.195 €), medio (8.196 – 20.490) y máximo (20.491 – 40.985 €).
  - Muy graves: Grado mínimo (40.986 – 163.955 €), medio (163.956 – 409.890 €) y máximo (409.891 - 819.780 €).
- Las infracciones en materia de cooperativas se sancionarán:
- Leves: Con multa de 375 a 755 €.
  - Graves: De 756 a 3.790 €.
  - Muy graves: De 3.791 a 37.920 €, o con la descalificación.



## **Parte II: La Inspección de Trabajo en Alemania y Francia**

Una vez explicada la organización y el funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en España, en este apartado se trata de explicar cómo son las Inspecciones de Trabajo de otros países, así como hacer una comparación con el modelo español, profundizando en los aspectos más importantes de estos órganos.

### **Capítulo 5: La Inspección de Trabajo en Alemania**

Previamente a desarrollar este capítulo, y para poder entender mejor la difícil temática de la Inspección de Trabajo en Alemania, es conveniente señalar que Alemania es una República Federal, unificada en tiempos de la guerra franco-prusiana, en 1871, elemento que hace diferente su estructura territorial y su sistema legislativo al de nuestro país (una Monarquía Parlamentaria), y por ende, afecta a la estructura orgánica de la propia Inspección de Trabajo. Es aquí donde podemos observar la primera diferencia entre los dos países.

Alemania está compuesta por dieciséis Estados federados "*Länder*", cada uno de los cuales cuenta con un Parlamento y un Gobierno. Con arreglo al art. 83 de su Constitución "*Grundgesetz*", los Estados federados aplican sus leyes federales siempre que no exista una reglamentación estatal que difiera de las mismas. La Inspección de Trabajo, en concreto, es competencia de los Estados federados y depende del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales del Estado federado de que se trate.

#### **5.1. Antecedentes y normativa de la Inspección de Trabajo en Alemania**

En Alemania, para encontrar los antecedentes de la figura del Inspector de Trabajo, así como las primeras disposiciones legales en materia de salud y seguridad en el trabajo, tenemos que remontarnos al siglo XIX.

Una de las primeras disposiciones que se realizan en cuanto a legislación laboral es el reglamento "*Regulativ*", de 9 de marzo de 1839, donde se establece por vez primera la protección de los niños en el trabajo. Este reglamento, en concreto, prohíbe el trabajo de niños menores de nueve años, fija en diez horas diarias la jornada laboral de los niños mayores de nueve años, y prohíbe el trabajo nocturno y dominical. La aplicación de este reglamento en las fábricas se confió en un principio a las autoridades de la policía municipal. Las circunscripciones administrativas de Aachen, Ansberg y Düsseldorf crearon en 1854 la figura del Inspector de fábricas. Este inicio de las primeras normas que recogen la actividad inspectora es similar al de España, donde encontramos la

primera norma que hace referencia a órganos inspectores en 1855. En ambos casos se persigue el mismo objetivo, la protección de las normas laborales y salud de los trabajadores, teniendo un carácter preventivo antes que sancionador, sin desprenderse de su autoridad, siendo las primeras figuras inspectoras nombradas inspectores de fábricas, de industria o de minas.<sup>58</sup>

En 1869, y previamente a la unificación, se promulgó en la Confederación Germánica del Norte la Ordenanza Industrial, de 21 de junio “*Gewerbeordnung*” (*GewO*), que contiene el régimen jurídico administrativo básico aplicable a los Inspectores de Trabajo. Se trata de una norma muy importante, ya que ha sobrevivido hasta la actualidad (cuya última versión refundida corresponde al año 1999), además de ser extremadamente compleja y variopinta, y que trata entre otras cosas del principio de libertad industrial o del poder de dirección del empresario. En relación con este trabajo, lo que nos interesa únicamente es su parágrafo 139.b, que trata la Administración de la Inspección de Trabajo “*Gewerbeaufsichtsbehörde*”. Este código se termina extendiendo al resto de Estados alemanes del Sur tras la Constitución del Imperio Alemán.<sup>59</sup>

Más tarde, en 1878, se promulgó el “*Reichsgewerbeordnung*” Código Industrial del Imperio alemán, el cuál impone la creación de un cuerpo específico de inspectores de fábricas. Pese a esto, hasta 1887 no se creó un cuerpo de inspectores de fábricas en todos los Estados alemanes, formado por funcionarios especiales que estaban encargados de esta función en exclusiva, o junto a las autoridades policiales.

En 1891 se promulga otro “*GewO*”, el cual, en sus artículos 120 a. y 120 f., recoge medidas básicas de prevención en materia de salud y seguridad en el trabajo.

En el año 1909 ocurre un importante impacto reivindicativo en varios “*Länder*”, protagonizado por varios sectores de la industria alemana, a destacar:<sup>60</sup>

- En Frankfurt, los obreros químicos aprueban la ampliación de las facultades de los inspectores y solicitan el aumento de personal inspector formado por médicos y auxiliares elegidos por los obreros.

---

<sup>58</sup> Véase Comisión Europea, Dirección General V; Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, *Inspección de trabajo en la Comunidad Europea Salud y seguridad. Sistemas jurídicos y sanciones*. Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1995, pg. 57.

<sup>59</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007, pg. 27.

<sup>60</sup> Véase ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los colaboradores de la Inspección del Trabajo desde la historia”, *Área de Historia del Derecho y de las Instituciones Universidad Autónoma de Barcelona*, 2007, pg. 1.

- En Hamburgo, la IX Conferencia de la Unión de Obreros Metalúrgicos reclama una reorganización de la Inspección, concediendo mayores atribuciones a los inspectores. Se solicita también la entrada como inspectores de médicos y personas competentes en higiene industrial.
- En Colonia, se celebra el VII Congreso de los Sindicatos Cristianos, y se reclama una inspección encaminada a asegurar el cumplimiento de las leyes protectoras de los obreros en las industrias químicas por medio, como en los dos casos anteriores, de médicos competentes y por personal auxiliar.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1949, se le ha dado la potestad a cada Estado Federado para ir desarrollando su propia normativa en el ámbito de la Inspección de Trabajo, siempre que respete la normativa estatal.

## **5.2. Estructura y organización de la Inspección de Trabajo**

En el ya citado anteriormente Convenio número 81 de la OIT, en sus artículos 4.1 y 4.2, se establece que “La Inspección de Trabajo deberá estar bajo la vigilancia de una autoridad central. En el caso de un Estado federal, el término autoridad central podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada.”

Este es, por tanto, el caso alemán, donde, la competencia en materia de inspección está asumida por cada uno de los dieciséis “*Länder*”, como ya se ha introducido antes, los cuales tienen total autonomía para organizar los servicios de la Inspección de Trabajo, sí bien, es cierto que los principios fundamentales de intervención de las Inspecciones de Trabajo de cada “*Land*” son los mismos para todo el territorio federal.<sup>61</sup>

En el art. 2 de la Constitución Alemana de 1949 “*Grundgesetz*” se le asigna al Estado la tarea de velar por la vida e integridad física de los ciudadanos. Las leyes y normas se adoptan a nivel federal y los Estados federados participan a través del Consejo Federal en su elaboración y ordenamiento jurídico.

De aquí resulta, que en Alemania no exista una sola Inspección de Trabajo unificada como ocurre en España, sino dieciséis Inspecciones de Trabajo distintas, y por tanto dieciséis cuerpos distintos de Inspectores de Trabajo, una por cada Estado Federado.

---

<sup>61</sup> Véase ARUFE VARELA, A. y MARTÍNEZ GIRÓN, J., *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Netbiblo, A Coruña, 2007, pg. 65.

A la hora de tipificar las infracciones administrativas, delitos y sanciones correspondientes a las actuaciones inspectoras, la dispersión del tema es clara, puesto que cada concreta Ley contiene su propio cuadro de infracciones y preceptos penales, estos son los “Preceptos sobre multas administrativas y preceptos penales”.<sup>62</sup>

Otra de las diferencias que se puede apreciar entre ambos países, es cuál será el ministerio que se ocupará de controlar y vigilar a la Inspección de Trabajo. En España queda claro, pues se trata de un cuerpo único con carácter de cuerpo nacional, y es el Ministerio de Empleo y Seguridad Social quien se encarga de ello. En Alemania resulta un poco más complejo, pues como deja claro el parágrafo 139.b de la Ordenanza Industrial “La autoridad central de la Inspección de Trabajo debe pertenecer al Gobierno del Estado Federado”, pero no dice nada sobre qué ministerio de dicho gobierno se encargará de controlar a la Inspección de Trabajo, por lo tanto, encontramos dos casos diferentes:<sup>63</sup>

- Que dicha “autoridad central” sea compartida por dos Ministerios distintos del correspondiente Estado Federado, como por ejemplo ocurre en Baden-Wurtemberg, donde la comparten el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio de Medioambiente.
- Que la “autoridad central” corresponda a un solo ministerio.

### **5.3. Ámbitos de la Inspección de Trabajo**

En el citado parágrafo 139.b de la Ordenanza Industrial, en sus apartados 7 y 8, viene reflejados los 3 grandes ámbitos a en donde se van a desarrollar su actuación los Inspectores de Trabajo. En concreto, existe un ámbito genérico, que es el de Protección del trabajo<sup>64</sup>, el cual permite al Inspector de Trabajo no sea solo de trabajo, sino que también lo sea de Seguridad Social<sup>65</sup>. De este ámbito “madre” se desgajan dos más:

---

<sup>62</sup> Véase Comisión Europea, Dirección General V; Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, *Inspección de trabajo en la Comunidad Europea Salud y seguridad. Sistemas jurídicos y sanciones*. cit., pg. 58.

<sup>63</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 27.

<sup>64</sup> Art. 74 (1), apartado 12 del parágrafo 139.b

<sup>65</sup> A través de la Ley de Protección del trabajo, de 7 de Agosto de 1996 y del Código de Seguridad Social, los cuales remite el parágrafo 139.b de la Ordenanza Industrial.

- **Ámbito de la Protección del medio ambiente:** allí donde se habla de la eliminación de residuos, la purificación de la atmósfera y la lucha contra el ruido.<sup>66</sup>
- **Ámbito de la protección del consumidor:** cuando se refiere a medidas de protección en el comercio de artículos de consumo, objetos de necesidad, etc.<sup>67</sup>

Otra de las diferencias que se pueden apreciar entre las Inspecciones de Trabajo española y alemana se encuentra en que cada una de las Inspecciones de los diferentes Estados Federales de Alemania tiene su propio y específico cuadro de infracciones administrativas y sanciones, no habiendo ninguno genérico para todo el país, como sí sucede en España con la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.<sup>68</sup>

#### **5.4. Los Inspectores de Trabajo**

Los Inspectores de Trabajo "*Gewerbeaufsicht*" son funcionarios, como dicta el párrafo 139.b de la ya citada Ordenanza Industrial alemana de 1869, donde dice que la realización de las funciones propias de la Inspección de Trabajo haya que encomendarla "a funcionarios especiales a nombrar por los Gobiernos de los Estados Federados". Aquí hay que matizar, que en efecto, dichos Inspectores de Trabajo serán funcionarios públicos de cada uno de los Estados Federados, y no del Estado. En el caso español también son funcionarios públicos, pero estos sí pertenecen al Estado.

En Alemania, según su Derecho común de funcionarios existen cuatro carreras administrativas distintas y jerárquicamente superpuestas, estas son:<sup>69</sup>

- La carrera administrativa de la función sencilla
- La carrera administrativa de la función intermedia
- La carrera administrativa de la función superior
- La carrera administrativa de la función suprema

Asimismo, dentro de cada carrera administrativa existen tres fases diferentes:

- 1ª. Inspector en prácticas: comienza tras la superación de un concurso de méritos, cuyo resultado es la admisión. Tras esta admisión, los funcionarios se

<sup>66</sup> Art. 74 (1), apartado 24 del párrafo 139.b

<sup>67</sup> Art. 74 (1), apartado 20 del párrafo 139.b

<sup>68</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 38.

<sup>69</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 41.

convierten en funcionarios en prácticas (antes de la oposición), y si superan este período formativo (de duración variable dependiente del nivel al que pertenezcan), ya podrán presentarse a la oposición.

- 2ª. Funcionario de carrera: Se adquiere esta condición tras la superación de la oposición, que consta de una prueba escrita y otra oral.
- 3ª Funcionario en Promoción: Es el procedimiento a seguir para ascender de un nivel a otro. Este procedimiento cuenta de un período en prácticas, así como de la superación de una prueba escrita y otra oral, necesarias para lograr el ascenso de nivel.

Aquí quiero hacer especial hincapié en un aspecto que me ha llamado la atención y que es diferente en ambos países. En el caso alemán, la carrera administrativa de la función sencilla, que es la propia de funcionarios elementales o de nivel bajo, no tiene su caso en los Inspectores de Trabajo, ya que no existen Inspectores de Trabajo de dicho nivel, realizando las funciones inspectoras correspondientes a este nivel por la policía municipal, cuyos miembros también serán funcionarios del Estado Federal en cuestión. También destaco que en Alemania no existe el cuerpo de Subinspectores Laborales que sí encontramos en nuestro país. En cuanto al desarrollo de la carrera administrativa del funcionario también encontramos diferencias, pues en el caso alemán existen las tres fases que hemos visto en el párrafo anterior (funcionario en prácticas, funcionario de carrera funcionario en promoción), mientras que en el caso español, en primer lugar se ha de realizar una oposición para poder ser funcionario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y una vez superada esta prueba, se nombrará a la persona Inspector o Subinspector en prácticas, y deberá realizar y superar un curso selectivo en la Escuela de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que en el caso del acceso al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, tendrá dos partes: la primera, el propio curso formativo, que tendrá una duración de 480 horas lectivas distribuidas en un máximo de seis meses. La segunda parte consistirá en la superación de un supuesto sobre temas y casos relacionados con el ejercicio de la actividad inspectora.<sup>70</sup> Idéntico es el caso de los Subinspectores Laborales, pues si superan la oposición, también deberán superar un curso formativo y posterior examen de este, aunque la duración en este caso será de máximo 3 meses.<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> BOE jueves 3 de Septiembre de 2015. número 211. Sec. II.B. pg. 77970

<sup>71</sup> BOE jueves 3 de Septiembre de 2015. número 211. Sec. II.B. pg. 77951

En resumen, y una vez expuestos los dos casos, en Alemania se otorga primero la condición de inspector en prácticas antes de realizar la oposición, mientras que en España ocurre lo contrario, primero es la oposición y una vez superada esta, se nombra al funcionario en prácticas.

A quien aspira a acceder al cuerpo de Inspectores de Trabajo en ambos países debe presentarse a unas oposiciones. En las normas reguladoras del tema en los diversos Estados Federales, para acceder a la posición del Inspector de Trabajo “intermedio”, se le exige estar en posesión de título otorgado por una “escuela superior”, en caso de oposición para Inspector de Trabajo “superior”, se le exigirá título de una “escuela universitaria especializada” y en caso de oposición para Inspector “supremo”, se le exige estar en posesión de título otorgado por una “universidad técnica”, e incluso, lo preferido en algunos Estados, como Baviera o Hesse, son titulaciones universitarias en construcción de máquinas, electrotécnica, física, química, ingeniería industrial o ingeniería técnica de medio ambiente, entre otras de este ámbito. Por lo tanto, podemos decir que se busca un perfil politécnico para desarrollar la labor de Inspector de Trabajo, hecho que difiere mucho del modelo español, donde el perfil recomendado es el jurídico. En mi opinión, esta diferencia puede deberse al tipo de legislación que los Inspectores de Trabajo se ven obligados a aplicar.<sup>72</sup>

En el ejercicio de su tarea, los Inspectores de Trabajo disfrutan de una serie de garantías, entre las que pueden destacarse la independencia con respecto a las autoridades políticas y la seguridad en el empleo.

### **5.5. Entidades Gestoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y su relación con la actividad inspectora**

En Alemania existe el conocido problema del dualismo inspector, el cual inquieta a los Inspectores de Trabajo, y se refiere al hecho de que sus funciones inspectoras típicas también están siendo desarrolladas por otros funcionarios del mismo nivel, pero encuadrados en otras Administraciones Públicas de los Estados Federados diferentes en las que están encuadrados ellos, estas son las Entidades Gestoras del Seguro de Accidentes de Trabajo.

---

<sup>72</sup> Véase ARUFE VARELA, A. y MARTÍNEZ GIRÓN, J., *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., pg. 67.

Estas Entidades Gestoras del Seguro de Accidentes de Trabajo están reguladas en el libro séptimo del Código alemán de Seguridad Social, y pueden ser de tres clases: Mutuas Patronales Industriales, Mutuas Patronales Agrícolas y Entidades Gestoras del Seguro de Accidentes de Empleados Públicos. Según este Código de Seguridad Social, en su parágrafo 18 (1), están obligadas a emplear personal de inspección, que habrá justificado previamente su aptitud para esta actividad a través de una oposición.<sup>73</sup>

El problema del dualismo viene al conferir el Código de Seguridad Social, en su parágrafo 19 del Libro Séptimo, a estos funcionarios, competencias indistinguibles de las que poseen los Inspectores de Trabajo al servicio de los Estados Federados. Además, esta situación se extrema por causa de que las entidades gestoras a cuyo servicio se encuentran estos otros Inspectores pueden también imponer sanciones administrativas a los empresarios infractores. Este problema se está intentando paliar mediante la colaboración entre ambas instituciones.

El sistema alemán de mutuas cuenta ya con más de dos mil inspectores en toda Alemania, con las similares competencias de vigilancia y control que los inspectores públicos. Además, potencia la formación de expertos en los propios centros de trabajo, y fomenta la investigación aplicada a la salud laboral y a la medicina del trabajo mediante institutos financiados con fondos de las propias mutuas.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 44.

<sup>74</sup> Véase GARCÍA, J., “Mirando al mutualismo alemán: Controversia sobre el presente y futuro de las mutuas españolas”, *Dossier: IV Foro ISTAS de Salud Laboral*, 2014.



## Capítulo 6: La Inspección de Trabajo en Francia

En este capítulo se van a desarrollar los aspectos que más resalten de la Inspección de Trabajo en Francia. Se va a tratar de sintetizar los datos más importantes sobre sus antecedentes, organización y personas que realizan la labor inspectora, con motivo de que nos ayude a conocer mejor como funciona este organismo en Francia.

### 6.1. Antecedentes y normativa de la Inspección de Trabajo en Francia

Cuando hablamos de Inspección de Trabajo en Francia y su normativa, es imprescindible referirnos a los artículos L. 611-1 al L. 611-16 del Código francés del Trabajo. Estos artículos conforman en dicho Código del Trabajo el contenido del Capítulo I (Inspección del Trabajo), del Título I (Servicios de Control), de su Libro VI (Control de la aplicación de la legislación y de la reglamentación del trabajo, de ahí viene efectivamente la cifra 611, además de la letra L, que hace referencia al concepto de “Loi” (Ley).<sup>75</sup> Podemos dividir estas normas en dos bloques, el primero, desde el art. L. 611-1 al L. 611-7, al que se hace referencia al ámbito de actuación sobre el que se ejerce la función inspectora, y el segundo bloque, desde el art. L. 611-8 al 611-16, donde se refiere a las propias funciones inspectoras.

Las primeras normas que hablan sobre la figura inspectora en Francia las encontramos en la Ley de 22 de marzo de 1841, sobre el trabajo de los niños empleados en las manufacturas, fábricas y talleres, siendo más temprana que en el caso español, donde recordamos que la primera aparición de la figura inspectora fue en 1855. El art. 10 de la citada Ley, encomienda al gobierno establecer inspectores para vigilar que se ejecute de forma correcta, aunque, finalmente no se materializaría esta intención.<sup>76</sup> En esta línea aparece en la Ley de 19 de mayo de 1874, sobre el trabajo de niños y niñas menores en la industria, en la que ya se habla expresamente de Inspector de Trabajo, y que intenta crear un cuerpo especial de funcionarios encargados de asegurar que se apliquen las leyes sociales. Este cuerpo comprendía 15 inspectores, siendo elevado a 21 a raíz de la Ley de 16 de febrero de 1883, nombrados por el gobierno y retribuidos por el Estado, además de otros inspectores departamentales, que serían nombrados y retribuidos por los Consejos Generales, de los que la gran mayoría de estos Consejos no aceptó aprobar

---

<sup>75</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 53.

<sup>76</sup> Art. 10 de la Ley de 22 de marzo de 1841, “Los inspectores podrán, en cada centro de trabajo, hacerse acompañar por un médico comisionado por el prefecto; en caso de contravención, levantarán actas de infracción que se presumirán veraces salvo prueba en contrario.”

los créditos necesarios para nombrar y retribuir a dichos inspectores, por entender que el mantenimiento de estos debía ser por parte del Estado y no de ellos.<sup>77</sup>

Las aportaciones más esenciales durante esos años fueron la promulgación de la Ley de 2 de noviembre de 1892, sobre el trabajo de los niños, de las niñas menores de las mujeres en la industria, la cual otorgaba a la inspección de trabajo la estructura de un cuerpo administrativo del Estado, con miembros reclutados por concurso, nombrados por el Ministerio del Comercio y de la Industria, y dotados de un estatuto. Esta Ley confiaba la vigilancia de su cumplimiento a los que ya denominaba Inspectores de Trabajo. Además, durante esta época también fue significativa la creación del Ministerio de Trabajo y de la Previsión Social, en 1906, del que pasaron a depender los Inspectores de Trabajo. También merece mención especial la promulgación en 1912 del Libro II del Código francés del Trabajo, del que ya hemos hablado, donde aparece regulada la Inspección de Trabajo en él.<sup>78</sup>

Otro hecho fundamental en cuanto a la Inspección de Trabajo en Francia se refiere, es la ratificación en 1950 del Convenio 81 de la OIT (acción la cual realizaría España en 1960), el cual, su art. 6<sup>79</sup>, fue invocado judicialmente por el Sindicato Nacional de los Inspectores de Trabajo y por la Federación Nacional de los Sindicatos de la Inspección de Trabajo, con el objetivo de que quedase clara la independencia de este tipo de funcionarios.

Finalmente, el vigente Código del Trabajo se promulga en 1973, en el que se ven incluidos del art. L. 611-1 al L.611-16 ya mencionados, y cuya última actualización entró en vigor el 1 de enero de 2015.<sup>80</sup>

## **6.2. Funcionarios de la Inspección de Trabajo**

El Código de Trabajo, en sus art. L. 611-1 al L. 611-16 hace referencia hasta veinte tipos distintos de funcionarios que ejercen funciones inspectoras dentro de la propia Inspección de Trabajo. En este trabajo, este número de funcionarios vamos a

---

<sup>77</sup> SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Edita Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1997, pg.784.

<sup>78</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 55.

<sup>79</sup> Art. 6 Convenio número 81 de 1947 de la OIT “*el personal de la inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.*”

<sup>80</sup> <http://www.empleo.gob.es/es/mundo/Revista/Revista178/125.pdf>

simplicarlo en dos grupos, los Inspectores del Trabajo y de la mano de obra (a partir de ahora llamados Inspectores de Trabajo “de referencia”), dotado de funciones inspectoras plenas, y el resto de funcionarios inspectores, a destacar los Controladores del Trabajo, a los que se les asignan funciones inspectoras menos plenas, y estarán jerárquicamente subordinados a los Inspectores de Trabajo de referencia. Esto es un modelo parecido al español, con un Inspector de Trabajo con plenas funciones y una escala de funcionarios para el apoyo de la actividad inspectora, no obstante, se diferenciaría en la gran variedad de tipos de funcionarios inspectores que hay en Francia. A continuación, vamos a tratar de desarrollarlos para poder conocer en qué se diferencian:<sup>81</sup>

- Inspectores de Trabajo de referencia: Jerárquicamente no están subordinados a ningún otro funcionario, además de no ejercer sus funciones de manera temporal ni ocasional, ni su actuación se encuentra reconducida a la persecución de concretas infracciones, ni limitada a una parcela, rama o sector de actividad en concreto. Estos funcionarios se encargarán del control de las empresas que cuenten con más de 50 empleados.
- Otros funcionarios inspectores: En primer lugar, respecto a los Controladores del Trabajo, que son la figura más destacada en este grupo, están subordinados jerárquicamente a los Inspectores de Trabajo de referencia y ejercen su competencia bajo su autoridad. Realizan una función de apoyo al Inspector, además de efectuar controles, investigaciones y misiones en la esfera de la inspección de trabajo. Estos se encargan del control de empresas de menos de 50 trabajadores.<sup>82</sup>

Dentro de este grupo, encontramos otros funcionarios a los únicamente se les atribuye funciones inspectoras con carácter temporal, como ocurre con los médicos e ingenieros, a los que se les puede encargar misiones especiales temporales relacionadas con las disposiciones relativas a la seguridad y a la higiene de los trabajadores, en las que disfrutarán de los derechos atribuidos a los Inspectores durante su ejecución. También podemos hacer mención a los agentes y oficiales de la policía judicial, al ejercer estas tareas de control de la

---

<sup>81</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 57.

<sup>82</sup> SPIRE, R., “La Inspección de Trabajo en Francia”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, México DF, 2008, pg. 151.

legislación laboral de manera ocasional o accidental. Además en este grupo también tienen cabida diversos funcionarios inspectores asimilados, los cuales son competentes para investigar y constatar, a través de actas, una serie de infracciones, de las que en nuestro caso nos interesa el tráfico de mano de obra. Por último, hacemos referencia a Inspectores cuyo ámbito de actuación y funciones se concretan en una parcela, rama o sector de la actividad laboral en concreto.

Una vez descritos los funcionarios de la Inspección francesa, quiero hacer una comparación con el sistema español, ya que me parecen similares las figuras de los Controladores del Trabajo franceses con los Subinspectores Laborales de España, siendo ambos subordinados jerárquicamente a los inspectores, contando con menos competencias que estos, y desarrollando especialmente funciones de apoyo.

### **6.3. Competencias y organización de la Inspección de Trabajo**

Como se ha señalado anteriormente, las competencias encomendadas a los Inspectores vienen señaladas entre los art. L. 611-8 al 611-16 del Código del Trabajo. Sus competencias se reducen básicamente al control de la aplicación de la legislación y de la reglamentación del trabajo, la higiene, seguridad y condiciones de trabajo, así como de las cláusulas de los convenios y acuerdos colectivos de los empleadores sujetos a ella. Aquí cabe recalcar que la administración pública y los establecimientos públicos administrados por el Estado no están sujetos al control de la Inspección de Trabajo.<sup>83</sup>

Hasta aquí es similar al modelo español, con competencias en legislación laboral, higiene, seguridad y condiciones de trabajo, pero al contrario de lo que ocurre con la Inspección española, los Inspectores de Trabajo en Francia no se ocupan del control del cumplimiento de las normas en materia de Seguridad Social, por lo tanto son “solamente” Inspectores de Trabajo, y no de Seguridad Social. Estas funciones las tienen atribuidas las entidades gestoras encargadas de la recaudación de las cotizaciones, que lo ejecutan a través de sus propios funcionarios.<sup>84</sup>

En cuanto a su organización, Francia se trata de un modelo de organización de Inspección de Trabajo con tendencia centrípeta, en el que existe una única autoridad laboral, el Ministerio de Trabajo. Esto es tal y como ocurre en España, y lo contrario de

---

<sup>83</sup> SPIRE, R., “La Inspección de Trabajo en Francia”, cit., pg. 150.

<sup>84</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 61.

Alemania, donde recordemos que la autoridad laboral es el Ministerio que asigne cada Estado.<sup>85</sup>

La Inspección de Trabajo en Francia está reagrupada en el seno de las direcciones regionales (en España sería el equivalente a CCAA) y departamentales (en España sería el equivalente a provincias), del trabajo y del empleo, estas a su vez divididas geográficamente en varias secciones. Para que se pueda hacer una mejor apreciación, este sería el organigrama la organización de la Inspección de Trabajo francesa:<sup>86</sup>



Cabe añadir a esta interpretación gráfica que cada sección contará con un Inspector de Trabajo y uno o varios Controladores de Trabajo.

#### **6.4. Ingreso de los funcionarios en la Inspección de Trabajo**

En los anteriores puntos ya se ha dicho que los actores de la función inspectora en Francia son funcionarios pertenecientes al Estado, por lo que su ingreso en el cuerpo de Inspección debe realizarse mediante oposiciones. El Decreto número 2003-770, de 20 de agosto de 2003, constituye la norma básica para el estudio de la carrera

<sup>85</sup> Véase ARUFE VARELA, A. y MARTÍNEZ GIRÓN, J., *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, cit., pg. 66.

<sup>86</sup> SPIRE, R., "La Inspección de Trabajo en Francia", cit., pg. 151.

administrativa de los Inspectores de Trabajo en Francia. El art. 84 de dicho decreto establece que tanto la naturaleza de las pruebas, como las modalidades de organización de las oposiciones se fijarán por Orden Ministerial.<sup>87</sup>

El proceso de ingreso en la Inspección de Trabajo consta de dos etapas sucesivas:

- Primera: Es la relativa a la fase de oposición propiamente dicha. Esta a su vez se divide en dos oposiciones diferentes de manera simultánea, por razón de los sujetos que pueden participar en cada una de ellas. La primera de ellas, “externa” se abre para los 2/3 de los empleados a cubrir en la convocatoria, en la que podrán postularse todos los candidatos de 35 años de edad como máximo, que posean la titulación requerida. La segunda oposición es “interna”, y se abre por el tercio restante de plazas, para los funcionarios y agentes públicos, siempre que pertenezcan al menos a la categoría B y cumplan cuatro años de servicios públicos efectivos, siendo este un hecho comparable al modelo español, donde para cada convocatoria de los funcionarios de la Inspección de Trabajo se guardan un número de plazas para promoción interna. Los exámenes para ambas oposiciones serán exactamente los mismos, y se dividen en cuatro pruebas.

Los aspirantes que hayan superado la oposición propiamente dicha, pasaran a enfrentarse a las pruebas de admisión, que son una sucesión de tres pruebas obligatorias, que consta de una exposición y discusión de un tema, un interrogatorio acerca de una materia, y una prueba de ejercicios físicos (prueba que no se realiza en España).

- Segunda: En caso de alcanzar la puntuación mínima de corte, se pasará a la segunda etapa, esta es el período de formación práctica, donde se nombra a los opositores inspectores-alumnos. Esta formación tiene una duración de 18 meses, y comprende dos fases sucesivas. La primera de estas fases se denomina formación general, pudiendo el inspector-alumno ser excluido o obligado a repetir este periodo de formación en caso de que no lo supere. La segunda es el período de formación profesional, que finaliza con una entrevista de evaluación ante un tribunal.

Cabe destacar que, tal y como pasa también en España, el perfil de estudios requerido o recomendado para los aspirantes a entrar en la Inspección de Trabajo francesa es un

---

<sup>87</sup> ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, cit., pg. 61.

perfil jurídico. Para poder realizar la oposición, además del requisito antes citado de la edad (menor de 35 años), se exige al aspirante estar en posesión de uno de los títulos o diplomas exigidos para las oposiciones internas de entrada en la Escuela Nacional de Administración, marcando los mínimos la exigencia de haber terminado con éxito el primer año del segundo ciclo de estudios superiores jurídicos o económicos.<sup>88</sup>



---

<sup>88</sup> Véase Arufe Valera Alberto y Martínez Girón Jesús. “*Fundamentos de Derecho Comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*”. Edita Netbiblo. A Coruña. Pg. 68.

## **CONCLUSIONES**

Una vez realizado todo el análisis, siendo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España la protagonista, es importante reseñar y cristalizar las ideas principales que he obtenido al realizar este estudio.

**1. Como primera conclusión,** pienso que las Inspecciones de Trabajo en España y Francia son bastante similares, en cuanto a las primeras normas que regulaban la figura inspectora (aunque en Francia ocurrió 14 años antes), su organización centrípeta, su adscripción al Ministerio de Trabajo de ambos países, el ingreso en el organismo, así como los funcionarios que la integran. Cabe resaltar en este último caso que sí difieren los dos países en cuanto a la variedad de funcionarios que componen la Inspección, chocando los dos cuerpos existentes en España con los veinte tipos distintos existentes en Francia, y sobre todo la gran diferencia que se puede apreciar entre ambas es que la Inspección francesa no se ocupa del ámbito de la Seguridad Social. Una vez terminado el estudio, podemos decir que aunque con algunas diferencias notorias, ambas instituciones son bastante similares es muchos aspectos.

Todo lo contrario podemos decir en la comparativa con la Inspección de Trabajo alemana, siendo uno de los pocos hechos similares la aparición en las normas de la figura inspectora en la misma época. El modelo alemán difiere del español en su organización, siendo esta de un claro carácter centrífugo y provocando que haya en el país 16 Inspecciones de Trabajo diferentes con normativa diferente, así como en el tipo de funcionarios (solo cuenta con Inspectores de Trabajo), y en el ingreso de estos.

**2. En segundo lugar,** creo que la Inspección de Trabajo en España está mejor organizada administrativamente que en los países a que se ha hecho referencia en este trabajo. Ejemplos de ello es la difícil armonización y colaboración entre las distintas Inspecciones de Trabajo de los Estados en Alemania, o la gran variedad de funcionarios (hasta veinte distintos) en la Inspección francesa.

**3. Como tercera conclusión,** me parecen los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social españoles más completos que sus homónimos franceses y alemanes, puesto que en el caso francés, estos no tienen ninguna competencia en materia de Seguridad Social, siendo únicamente Inspectores de Trabajo, y en el caso alemán, están más encaminados a un perfil politécnico, que ayuda en el ámbito de la prevención, pero no es más idóneo que el perfil jurídico del Inspector español a la hora de controlar el cumplimiento de

normativa laboral, además de no contar con el cuerpo de apoyo que sí cuentan los españoles a través de los Subinspectores Laborales.

4. En cuarto lugar, y una vez analizados como se producen los ingresos de los funcionarios en las diferentes Inspecciones de Trabajo, considero más ventajoso que el resto el modelo alemán, ya que desde el primer momento con la figura del inspector en prácticas se produce una formación práctica además de teórica, que en mi opinión puede llegar a ser beneficioso a la hora de adquirir las competencias necesarias para desarrollar las funciones inspectoras. Se podría estudiar esta manera de ingreso en la Inspección española, ya que pienso que mejoraría el modelo actual.

5. ¿Qué modelo sería más aconsejable? A mi entender, no existe un sistema en concreto el cual podamos utilizar en cada país, como si de matemáticas se tratara, ya que la situación de cada país puede ser diferente. Lo que sí se puede hacer, es adaptar a nuestro modelo partes de otro el cual nos permita mejorar. A modo de proposiciones de mejora, encuentro interesantes las siguientes:

1) Pienso que se debería incrementar el personal funcionario de la Inspección de Trabajo, además de una mejor disposición de los equipos humanos, ya que los propios funcionarios se encuentran desbordados ante la falta de personal y tiempo, y esto afecta a su eficacia a la hora de actuar.

2) Creo que se debería estudiar la posibilidad de otorgar cierta autonomía a los Subinspectores Laborales en el ejercicio de sus funciones, y que estos pudieran iniciar investigaciones, como lo hacen los Controladores de Trabajo franceses, que son un cuerpo similar a los Subinspectores de Empleo españoles. Creo que podría suponer una mejora en la eficacia de la Inspección.

3) También opino que se deberían destinar más medios técnicos y humanos para luchar contra el empleo sumergido, ya que en mi opinión es la principal lacra que tiene el ámbito del empleo y la seguridad social, y que por desgracia cuenta con especial protagonismo en la zona en la que vivo. Esto afecta negativamente y perjudica enormemente a personas y al propio Estado.

Para finalizar este trabajo, quiero hacer alusión a Don José Marv y Mayer, creador del Cuerpo de Inspección de Trabajo, en una de sus celebres citas, donde se refería a la Inspección de Trabajo:

*“La Inspección de Trabajo est diseñada para combinar conjuntamente ideas de tolerancia y firmeza, equilibrio y moderación, de tal manera que la acción inspectora es como la acción de un tornillo que penetra de una manera lenta y continua en el trozo de madera que ha de sujetar”.*





## ***REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS***

### **LEGISLACIÓN:**

- Ley 22/1973, de 21 de julio, reguladora de Minas.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimientos Administrativo Común.
- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal.
- Ley 5/2000, de 4 de agosto, Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)
- Ley 7/2007, de 12 de abril. Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Real Decreto de 23 de abril de 1903, por el que se crea el Instituto de Reformas Sociales.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- 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.
- 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.

## LIBROS:

- ADMETLLA RIBALTA, J., MARÍN FRANCONETTI, M. y GARGANTÉ I PETIT, S., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social Hoy (Marco Legal y Criterios para la actuación sindical)*, Departament de Inspecció de Treball de Comissions Obreres de Catalunya, Cataluña, 2006.
- ARUFE VARELA, A. y MARTÍNEZ GIRÓN, J., *Fundamentos de Derecho comunitario y comparado, europeo y norteamericano, del Trabajo y de la Seguridad Social*, Editorial Netbiblo, A Coruña, 2007.
- ARUFE VARELA, A., *Estudio comparado de la carrera administrativa de los funcionarios del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Europa*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2007.
- Comisión Europea, Dirección General V; Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales, *Inspección de trabajo en la Comunidad Europea Salud y seguridad. Sistemas jurídicos y sanciones*. Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1995.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, F., *Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Edita Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México DF, 1997, pg. 783 - 802.
- GARCÍA RUBIO, M.A., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y Jurisprudencia.)*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- GARCÍA RUBIO, M.A., *La presunción de certeza de las actas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.
- VÁZQUEZ GONZÁLEZ, I., *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social*, Editorial Aranzadi, Navarra 1999.

- VEGA RUÍZ, M.L., *Garantizando la gobernanza: Los sistemas de inspección de trabajo en el mundo*, Equipo Técnico de Trabajo Docente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, 2013.
- VEGA RUÍZ, M.L., *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2009.

#### **PUBLICACIONES:**

- DÍAZ AZNARTE, M.T., “La Inspección de Trabajo en el Estatuto de Autonomía para Andalucía”, *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 100, Andalucía, 2009.
- DÍAZ RODRÍGUEZ, J.M., “Primer Centenario de la Inspección de Trabajo en España: Historia y Régimen Jurídico Actual”, *Universidad de la Laguna*, Tenerife, 2006.
- ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, *Área de Historia del Derecho y de las Instituciones Universidad Autónoma de Barcelona*, Barcelona, 2006.
- ESPUNY TOMÁS, M.J., “Los colaboradores de la Inspección del Trabajo desde la historia”, *Área de Historia del Derecho y de las Instituciones Universidad Autónoma de Barcelona*, 2007.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J., “Las actuaciones de advertencia y los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 78, Madrid, 2008.
- GARCÍA, J., “Mirando al mutualismo alemán: Controversia sobre el presente y futuro de las mutuas españolas”, *Dossier: IV Foro ISTAS de Salud Laboral*, 2014.

- SOMOZA ALBARDONEDO, F., “La aplicación del Derecho del Trabajo y la Administración. La función de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 88, 2010.
- SPIRE, R., “La Inspección de Trabajo en Francia”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, México DF, 2008.

#### **REFERENCIAS ELECTRÓNICAS:**

- [www.empleo.gob.es/itss/web/index.html](http://www.empleo.gob.es/itss/web/index.html) Página web de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España.
- [www.empleo.gob.es/Itss/web/ca/Atencion\\_al\\_Ciudadano/LIBRO\\_VISITAS/index.html](http://www.empleo.gob.es/Itss/web/ca/Atencion_al_Ciudadano/LIBRO_VISITAS/index.html) Información acerca del Libro de Visitas.
- [www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia\\_10/contenidos/guia\\_10\\_21\\_2.htm](http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_10/contenidos/guia_10_21_2.htm) Guía Laboral: El control de las condiciones de trabajo, empleo, seguridad social y seguridad y salud en el trabajo.
- <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/actas-de-la-inspeccion-de-trabajo/actas-de-la-inspeccion-de-trabajo.htm> Enciclopedia jurídica.
- [www.youtube.com/watch?v=m4GKW0sQfYI](http://www.youtube.com/watch?v=m4GKW0sQfYI) Seminario: Cómo es y cómo funciona la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Ponente: José María Gutiérrez Segura, Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Alicante. Universidad Miguel Hernández, 23/03/2015.

#### **SENTENCIAS:**

- STS, Sala 3ª, de 22 de enero de 1993 (Ar. 1114).
- STC número 195/1996, de 28 de noviembre.