

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA
(Director)

La Inspección de Trabajo:

Regulación española
y perspectiva internacional

THOMSON REUTERS
ARANZADI

Primera edición, septiembre 2016



THOMSON REUTERS PROVIEW™ eBooks

Incluye versión en digital

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de sus autores como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

La Editorial se opone expresamente a que cualquiera de las páginas de esta obra o partes de ella sean utilizadas para la realización de resúmenes de prensa.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70/93 272 04 45).

Por tanto, este libro no podrá ser reproducido total o parcialmente, ni transmitirse por procedimientos electrónicos, mecánicos, magnéticos o por sistemas de almacenamiento y recuperación informáticos o cualquier otro medio, quedando prohibidos su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo, por escrito, del titular o titulares del copyright.

Thomson Reuters y el logotipo de Thomson Reuters son marcas de Thomson Reuters

Aranzadi es una marca de Thomson Reuters (Legal) Limited

© 2016 [Thomson Reuters (Legal) Limited/Joaquín García Murcia (Dir.)]

© Portada: Thomson Reuters (Legal) Limited

Editorial Aranzadi, S.A.U.

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-9135-425-3

DL: NA 1708-2016

Printed in Spain. Impreso en España

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, S.A.U.

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, calle A, nave D-11

31013 Pamplona

Relación de autores

RENATO BIGNAMI

*Inspector de Trabajo en Brasil
Doctor en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social por la Universidad
Complutense de Madrid*

MARÍA ANTONIA CASTRO ARGÜELLES

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Oviedo*

ÓSCAR FERNÁNDEZ MÁRQUEZ

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Oviedo*

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid*

ALBA GARCÍA TORRES

Doctora en Derecho por la Universidad de Oviedo

JUAN GIL PLANA

*Profesor Asociado (acreditado a Profesor Titular) Derecho del Trabajo y de
la Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid*

MANUEL GONZÁLEZ LABRADA

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Zaragoza*

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

ALFREDO MONTOYA MELGAR

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Inspector de Trabajo en excedencia*

NURIA DE NIEVES NIETO

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad Complutense de Madrid*

MANUEL CARLOS PALOMEQUE LÓPEZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Salamanca
Inspector de Trabajo en excedencia*

PIERLUIGI RAUSEI

*Adapt professional fellow
Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*

IVÁN ANTONIO RODRÍGUEZ CARDO

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Oviedo*

FERMÍN RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Inspector de Trabajo en excedencia*

EDUARDO ROJO TORRECILLA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona.*

FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ

*Magistrado del Tribunal Constitucional
Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Inspector de Trabajo en excedencia*

MARÍA LUZ VEGA RUIZ

*Coordinadora de la Iniciativa del Futuro del Trabajo en la Organización
Internacional del Trabajo*

Índice general

	<u>Página</u>
Relación de autores	9
Presentación	25

PARTE A)

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA

CAPÍTULO 1

ORIGEN Y TRAYECTORIA HISTÓRICA DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA	31
---	----

JOAQUÍN GARCÍA MURCIA

I. Antecedentes y primeras manifestaciones	31
II. La creación de la Inspección de Trabajo en el año 1906 y sus reformas posteriores	39
III. La convivencia de la Inspección de Trabajo con otros instrumentos de vigilancia y control de la legislación social	49
IV. La creación del Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo y su evolución posterior: la Ley de 1939	58
V. La adaptación de la Inspección de Trabajo a la modernización del país y del sistema productivo: la Ley de 1962	65
VI. La Inspección de Trabajo en el sistema constitucional: de las inspecciones especializadas a las exigencias autonómicas	73
VII. La evolución posterior de la Inspección de Trabajo hasta la Ley de 2015	89

	<u>Página</u>
VIII. Elementos de cambio y de continuidad en la ordenación legal de la Inspección de Trabajo	99
IX. La Inspección de Trabajo en su entorno normativo e institucional ...	105
CAPÍTULO 2	
INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: ÁMBITO DE ACTUACIÓN Y FUNCIONES BÁSICAS	111
<i>MARÍA ANTONIA CASTRO ARGÜELLES</i>	
I. Introducción	111
II. Funciones de vigilancia y exigencia de las normas del orden social	114
1. <i>Normas, convenios y acuerdos sometidos al control de la Inspección</i>	114
2. <i>Ámbito material de las funciones de vigilancia y control</i>	119
III. Cometidos de asistencia técnica y asesoramiento	123
1. <i>Información y asistencia técnica a empresarios, trabajadores y sus representantes</i>	123
2. <i>Colaboración técnica con órganos administrativos y judiciales ...</i>	125
IV. Funciones de mediación, conciliación y arbitraje	128
V. Campo de acción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social	133
1. <i>Sujetos incluidos en el ámbito de actuación de la Inspección</i>	133
2. <i>Espacios y lugares en los que se despliega la actuación de la Inspección</i>	135
VI. La colaboración interinstitucional en el desempeño de las funciones inspectoras y otros supuestos de colaboración con los funcionarios de la Inspección	137
1. <i>Auxilio y colaboración institucional con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social</i>	138
2. <i>Colaboración de la Inspección de Trabajo</i>	142
3. <i>Otros supuestos de colaboración con los funcionarios de la Inspección ...</i>	143

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 3	
FACULTADES DE LOS INSPECTORES DE TRABAJO Y DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD INSPECTORA	145
ÓSCAR FERNÁNDEZ MÁRQUEZ	
I. Introducción	146
II. Atribución exclusiva y unitaria de las funciones inspectoras a los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y Cuerpo de Subinspectores Laborales	149
1. <i>Reserva de la actividad de inspección a Inspectores de Trabajo y Subinspectores Laborales</i>	<i>149</i>
2. <i>Estructuración unitaria de los Cuerpos de Inspección de Trabajo y Seguridad Social</i>	<i>153</i>
3. <i>Unidad funcional o de ejercicio de las competencias de la Inspección de Trabajo</i>	<i>156</i>
III. Organización en doble cuerpo administrativo del funcionamiento de la Inspección de Trabajo	163
1. <i>Los Inspectores de Trabajo como primeros depositarios de las funciones de inspección</i>	<i>163</i>
2. <i>Participación secundaria y subordinada de los Subinspectores Laborales en la inspección</i>	<i>165</i>
3. <i>Incremento de las competencias y potenciación de las atribuciones de los Subinspectores</i>	<i>170</i>
IV. Reglas de actuación y procedimiento de los funcionarios de la Inspección de Trabajo	173
1. <i>Preliminar sobre la ordenación de la actuación y el procedimiento de los inspectores</i>	<i>173</i>
2. <i>Limitaciones y deberes subjetivos de los funcionarios de la inspección de trabajo</i>	<i>174</i>
3. <i>Procedimiento operativo de los inspectores: iniciación de las actuaciones</i>	<i>178</i>
4. <i>La denuncia como origen de las actuaciones de la inspección de trabajo y seguridad social</i>	<i>183</i>

	<u>Página</u>
5. <i>Cauces o vías de materialización de la actuación de los inspectores de trabajo</i>	189
6. <i>Reglas de procedimiento: integralidad, economía de trámites y formalización por escrito</i>	193
7. <i>Tiempo y plazos para la ejecución de las actuaciones de la inspección de trabajo</i>	200
V. Estatuto protegido, atribuciones y poderes de los funcionarios de la inspección	205
1. <i>Garantías subjetivas de los inspectores de trabajo y seguridad social</i> ...	205
2. <i>Prerrogativas indagatorias: visitas, requerimientos y exigencias de colaboración</i>	208
3. <i>Poderes, ventajas y facilidades de los inspectores de trabajo: medidas probatorio-cautelares, penetración y tratamiento de datos sensibles, presunción de certeza de hechos documentados</i>	217
VI. Medidas cautelares y providencias finales en la actuación de la inspección de trabajo	227
1. <i>Advertencias, requerimientos, órdenes de paralización de trabajos, identificación de sujetos responsables y de bienes susceptibles de persecución y prevención del empleo irregular</i>	227
2. <i>Actuaciones sancionadoras: actas de infracción, propuesta de sustitución de sanciones, requerimientos a las Administraciones Públicas por incumplimientos preventivos, recargo de prestaciones de Seguridad Social y modulación de las primas de accidente de trabajo (y EP)</i>	233
3. <i>Cuidado de los fondos del sistema de protección social: reclamación de afiliaciones y altas, actuaciones de liquidación y recaudación, control de prestaciones y ejecución del gasto social</i>	234
4. <i>Demandas de oficio y traslado a las autoridades de otros países UE de expedientes sobre conductas de empresas extranjeras susceptibles de sanción conforme a sus leyes de origen</i>	236
5. <i>Otras posibles medidas o decisiones finales de la actuación inspectora</i>	238
6. <i>Distribución de capacidades finales entre Inspectores de Trabajo y Subinspectores Laborales</i>	239

CAPÍTULO 4

**LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES** 243

MANUEL GONZÁLEZ LABRADA

I.	La prevención de riesgos laborales: una constante en el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social	243
II.	La reorganización de la función inspectora: la especialización técnica del Cuerpo de Subinspectores Laborales	250
III.	La función inspectora en el ámbito de la prevención de riesgos laborales	258
	1. <i>Funciones atribuidas al Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social</i>	258
	2. <i>Funciones atribuidas al Cuerpo de Subinspectores Laborales pertenecientes a la Escala de Seguridad y Salud Laboral</i>	260
IV.	La actividad inspectora y sus resultados	266
	1. <i>Inicio de la actividad y actuaciones comprobatorias</i>	268
	2. <i>Resultados de la actividad inspectora</i>	275

CAPÍTULO 5

LA INSPECCIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ... 283

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

I.	Introducción	284
II.	Organización y ámbito de actuación	287
	1. <i>Organización</i>	287
	2. <i>Colaboración interadministrativa</i>	289
	3. <i>Ámbito de actuación</i>	290
III.	Las funciones de la ITSS en la materia. Marco general	291
IV.	Control del aseguramiento	294
	1. <i>Funciones de detección y constatación</i>	294
	2. <i>Funciones sancionatorias en materia de encuadramiento</i>	297

	<u>Página</u>
2.1. Infracciones de los empresarios y trabajadores por cuenta propia	298
A. <i>Infracciones leves</i>	298
B. <i>Infracciones graves</i>	299
C. <i>Infracciones muy graves</i>	299
2.2. Infracciones de los trabajadores por cuenta ajena	300
A. <i>Infracciones leves</i>	300
B. <i>Infracciones muy graves</i>	300
V. Colaboración en materia de cotización	301
1. <i>Funciones liquidatorias de cuotas y comprobación de otras deudas con la Seguridad Social</i>	301
2. <i>Su papel en la determinación de las bases y tipo de cotización</i>	306
2.1. Determinación de categorías profesionales en orden a los grupos de cotización	306
2.2. Modificación de los tipos cotización por AT/EP	307
3. <i>Funciones sancionatorias en materia de cotización</i>	307
3.1. Infracciones leves	308
3.2. Infracciones graves	309
3.3. Infracciones muy graves	310
VI. Vigilancia del fraude en la percepción de prestaciones de la Seguridad Social	310
VII. Inspección de la colaboración en la gestión	314
1. <i>Inspección de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social</i>	314
2. <i>Inspección de las empresas que colaboren en la gestión</i>	315
2.1. Inspección de las empresas que colaboren obligatoriamente en la gestión	315
2.2. Inspección de las empresas que colaboren voluntariamente en la gestión	315
VIII. Asistencia técnica e información. El recargo de prestaciones	317

CAPÍTULO 6

LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y LA SOLUCIÓN EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS LABORALES 319

NURIA DE NIEVES NIETO

I.	La función de solución de conflictos de la inspección de trabajo en perspectiva internacional y comparada	321
1.	<i>Directrices de la OIT</i>	321
2.	<i>Algunas experiencias nacionales</i>	326
II.	La solución de conflictos en la evolución de la normativa española sobre inspección de trabajo	331
1.	<i>Las limitaciones iniciales</i>	331
2.	<i>La progresiva asunción de funciones de mediación</i>	338
3.	<i>La solución de conflictos en la legislación moderna sobre Inspección de Trabajo</i>	342
4.	<i>La función componedora de la Inspección de Trabajo en el sistema español de solución extrajudicial de conflictos laborales</i>	345
III.	El régimen jurídico de la función de solución de conflictos por parte de la inspección de trabajo	351
1.	<i>Ámbito material y funcional</i>	351
2.	<i>Condiciones y modo de intervención</i>	355
IV.	Efectos de la intervención de la función componedora de la inspección de trabajo	365
1.	<i>Mediación y conciliación en conflictos individuales</i>	365
2.	<i>Mediación y conciliación en conflictos colectivos</i>	374
3.	<i>Efectos de la función arbitral</i>	377
V.	Supuestos específicos de solución de conflictos por parte de la inspección de trabajo	385
1.	<i>La mediación en caso de huelga</i>	386
2.	<i>Colaboración en funciones de mediación en los despidos colectivos</i>	390

CAPÍTULO 7

LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL 395

JUAN GIL PLANA

I.	Introducción	395
II.	Los principios inspiradores del sistema de inspección	397
III.	Caracterización del sistema de inspección	403
	1. <i>La estructura orgánica</i>	403
	2. <i>La estructura de personal</i>	406
	2.1. <i>La función pública inspectora</i>	407
	2.2. <i>La función pública auxiliar</i>	412
IV.	El organismo estatal de Inspección de Trabajo	412
	1. <i>Naturaleza jurídica y régimen jurídico</i>	414
	2. <i>Estructura</i>	414
	2.1. <i>Estructura central</i>	416
	A. <i>Órganos de dirección</i>	416
	a. <i>El Consejo Rector</i>	417
	b. <i>El Director</i>	419
	B. <i>Órgano de participación institucional: el Consejo General</i>	424
	C. <i>Organización potestativa</i>	429
	a. <i>Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude</i>	429
	b. <i>Dirección Especial de Inspección</i>	430
	2.2. <i>Estructura periférica</i>	432
V.	Órganos de cooperación autonómica	436
	1. <i>Autoridad Autónoma de la Inspección</i>	440
	2. <i>Comisión Operativa Autónoma de la Inspección</i>	441

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 8	
LA INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL EN EL ESTADO AUTONÓMICO	445
EDUARDO ROJO TORRECILLA	
I. Introducción	446
II. El proceso de reformas estatutarias en España y la asunción de competencias en materia inspectora	449
1. <i>Un apunte histórico sobre la posible asunción de competencias en materia inspectora por las Comunidades Autónomas</i>	<i>449</i>
2. <i>Los Estatutos de Autonomía de segunda generación</i>	<i>452</i>
III. Las competencias en materia de relaciones laborales y de función pública inspectora laboral en la sentencia del TC sobre el EAC	458
1. <i>Examen del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el grupo popular y de las alegaciones formuladas por el Parlamento de Cataluña, el gobierno autonómico y la abogacía del Estado</i>	<i>458</i>
2. <i>La sentencia núm. 31/2010 y los límites a las competencias autonómicas</i>	<i>461</i>
IV. El traspaso de competencias a la Comunidad Autónoma de Cataluña	462
1. <i>Real Decreto 206/2010, de 26 de febrero</i>	<i>462</i>
2. <i>Notas sobre el Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias de 20 de abril de 2010 sobre el Proyecto de Ley de la agencia catalana de la Inspección de Trabajo</i>	<i>468</i>
V. El traspaso de competencias al País Vasco. Real Decreto 895/2011, de 24 de junio	473
VI. La ordenación de las competencias autonómicas y la regulación de la coordinación y cooperación entre el Estado y las autonomías, según hayan sido ya asumidas o no las competencias en materia inspectora, en la Ley 23/2015, de 21 de julio	477
1. <i>Marco general del Proyecto de Ley, sin cambios en la Ley 21/2015 ...</i>	<i>477</i>
2. <i>Los contenidos relativos a las competencias autonómicas y la cooperación y coordinación entre el Estado y las autonomías</i>	<i>481</i>

	<u>Página</u>
VII. Breve recapitulación final	492

PARTE B)

PERSPECTIVA EUROPEA E INTERNACIONAL

CAPÍTULO 9

LOS SISTEMAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL MUNDO. TRANSFORMACIONES Y RETOS	497
--	------------

MARÍA LUZ VEGA RUIZ

I. Los orígenes de la inspección del trabajo	497
II. La inspección de trabajo: el renacimiento de la cuestión social en el siglo XXI	500
III. La inspección de trabajo en el mundo: las tendencias y los retos	505
IV. La inspección en la UE: iniciativas y retos singulares	522
1. <i>Los cambios en la seguridad y salud</i>	<i>524</i>
2. <i>El trabajo no declarado: el impacto de la crisis</i>	<i>529</i>
3. <i>La cooperación transnacional Europea</i>	<i>533</i>
V. ¿Una inspección del futuro?	535

CAPÍTULO 10

SISTEMAS DE INSPECCIÓN DE TRABAJO LATINOAMERICANOS Y LA ECONOMÍA INFORMAL	539
--	------------

RENATO BIGNAMI

I. Introducción	539
II. Sistemas de inspección de trabajo: generalistas <i>versus</i> especialistas	543
III. El trabajo no protegido y los sistemas de inspección de trabajo	545
IV. La economía informal y las inspecciones de trabajo de América Latina y Caribe: una visión general	547
V. Conclusión	580

	<u>Página</u>
CAPÍTULO 11	
L'ISPEZIONE DEL LAVORO IN ITALIA SOTTO LA REGIA DEL NUOVO ISPETTORATO NAZIONALE DEL LAVORO	583
PIERLUIGI RAUSEI	
I. Vigilanza ed ispezioni: una regia unica per le ispezioni	583
1. <i>Compiti del personale ispettivo e procedura</i>	591
2. <i>Uniformità e trasparenza</i>	592
3. <i>Prevenzione e promozione</i>	592
II. Verbali ispettivi	593
1. <i>Il verbale di primo accesso ispettivo</i>	593
2. <i>Il verbale di accertamento</i>	598
3. <i>Il valore dei verbali e le conseguenze delle irregolarità</i>	606
4. <i>Comunicazione di definizione degli accertamenti senza sanzioni</i>	608
III. Poteri, procedure e provvedimenti speciali	608
1. <i>Diffida precettiva</i>	609
2. <i>Conciliazione monocratica</i>	610
3. <i>Diffida accertativa</i>	611
4. <i>Disposizione</i>	613
5. <i>Prescrizione obbligatoria</i>	614
6. <i>Sospensione dell'impresa</i>	614
IV. Strumenti difensivi	618
1. <i>Scritti difensivi</i>	618
2. <i>Ricorsi amministrativi</i>	619
3. <i>Ricorso giudiziario in opposizione</i>	621

PARTE C)
OPINIONES AUTORIZADAS
(CATEDRÁTICOS DE DERECHO DEL TRABAJO
PERTENECIENTES AL CUERPO DE INSPECTORES
DE TRABAJO)

CAPÍTULO 12

¿CUÁL CREE QUE HA SIDO LA PRINCIPAL APORTACIÓN DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO A LA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA ESPAÑOL DE RELACIONES LABORALES? 629

ALFREDO MONTOYA MELGAR

CAPÍTULO 13

A LA VISTA DE SU EXPERIENCIA COMO INSPECTOR DE TRABAJO Y DE SU LABOR COMO PROFESOR UNIVERSITARIO ¿HA ENCONTRADO DESAJUSTES ENTRE LA CONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL DERECHO DEL TRABAJO Y LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE SUS REGLAS? 633

FERMÍN RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ

CAPÍTULO 14

¿QUÉ FUNCIÓN DEBE CUMPLIR A SU JUICIO LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN EL CONTEXTO ACTUAL DEL EMPLEO Y DE LAS RELACIONES LABORALES? 641

FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ

CAPÍTULO 15

¿QUÉ OPINIÓN LE MERECE LA NUEVA LEY DE INSPECCIÓN DE TRABAJO APROBADA EN EL AÑO 2015? 647

MANUEL CARLOS PALOMEQUE LÓPEZ

ANEXO NORMATIVO Y DOCUMENTAL

RELACIÓN DE NORMAS BÁSICAS DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO	655
--	------------

IVÁN ANTONIO RODRÍGUEZ CARDO

I. Normativa de la OIT	655
II. Instrumentos de la Unión Europea	656
III. Legislación española	656

ANEXO JURISPRUDENCIAL

ALBA GARCÍA TORRES

I. STC 249/1988, de 20 diciembre (RTC 1988, 249)	669
II. STC 185/1991, de 3 octubre (RTC 1991, 185)	670
III. STC 195/1996, de 28 noviembre (RTC 1996, 195)	673
IV. STC 31/2010, de 28 junio (RTC 2010, 31)	675
V. STC 211/2012, de 14 noviembre (RTC 2012, 211)	677
VI. STC 76/1990, de 26 de abril (RTC 1990, 76)	680

BIBLIOGRAFÍA	685
---------------------------	------------