

**Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo
LAB/ADMIN**

**La inspección de trabajo en Europa:
Retos y logros en algunos países seleccionados
aún en tiempos de crisis**

María Luz Vega Ruiz

Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra

Octubre 2009

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2009
Primera edición 2009

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Vega Ruíz, María Luz

La inspección de trabajo en Europa : retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis / María Luz Vega Ruiz ; Organización Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2009

1 v.

ISBN: 9789223229399;9789223229405

International Labour Office

inspección del trabajo / organización institucional / Europa

04.03.5

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Impreso en Suiza

INDICE

Prólogo	v
Introducción	1
1. Los orígenes de la inspección en Europa	3
1.1. La evolución en los países de Europa del Este	6
1.2. Transformaciones en la Europa del Oeste	8
1.3. Tendencias actuales en Europa	9
1.4. La inspección en Europa: modelos heterogéneos para la protección de los trabajadores	11
2. Los temas y las estrategias. Algunos ejemplos	13
2.1. Estructura de la inspección de trabajo en Europa	15
2.2. Autoridad central y descentralización	16
2.3. Funciones de la inspección	18
2.4. Recursos, medios	19
2.5. Las visitas	22
2.6. Sanciones y mecanismos de control	24
2.7. Accidentes de trabajo y siniestrabilidad	26
2.8. Colaboración	27
2.8.1. Con otras autoridades	27
2.8.2. Con los medios de comunicación	28
2.8.3. Con los actores sociales	29
2.9. Los grandes retos	32
2.9.1. La lucha contra el trabajo no declarado	32
2.9.2. La crisis actual: el papel de la inspección	35
2.9.3. Algunas notas para el futuro	36
ANEXO 1	39
BIBLIOGRAFIA	40

Prólogo

La inspección de trabajo es una parte fundamental de una administración laboral con funciones de tutela y control y por tanto es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo, al menos en lo relativo a la potestad sancionadora. No cabe hoy hablar de buena gobernanza sin contar con una inspección eficaz y capaz de afrontar los retos de un mercado de trabajo cambiante y con dificultades crecientes.

La crisis económica a la que nos enfrentamos es un acicate más para impulsar el trabajo de las inspecciones nacionales en un contexto nacional y regional, así como para establecer nuevas formulas de trabajo conjunto y de apoyo mutuo. La crisis no debe desembocar en el debilitamiento de los cuerpos de inspección, sino en el desarrollo de formulas más creativas que faciliten el cumplimiento de su función esencial la protección de los trabajadores.

Creada en Europa al inicio del siglo XIX la inspección ha evolucionado en la región de forma peculiar, activando en un marco de heterogeneidad formulas innovadoras de apoyo y de desarrollo mutuo. Su evolución ha sido constante, pero todavía son muchos los esfuerzos a invertir para alcanzar una verdadera eficacia que se adapte a los cambios constantes de la realidad laboral.

El presente documento de trabajo es fruto de las actividades y la investigación del nuevo Programa sobre Administración e Inspección del Trabajo (LAB/ADMIN) en Europa, en tanto que unidad encargada de desarrollar y coordinar los programas de administración e inspección de trabajo en el mundo. Diagnósticos, documentos de trabajo, proyectos, son algunos de los materiales que junto con los estudios existentes sobre el tema, ha utilizado la autora para desarrollar en algunas páginas un esbozo de la situación actual de un órgano administrativo tradicional y que cobra hoy renovada importancia en una región esencialmente preocupada por la necesidad de conseguir la aplicación efectiva de la legislación laboral.

Las ratificaciones de los Convenios 81 y 129 respectivamente sobre inspección del trabajo en la industria y comercio, y en la agricultura es mayoritaria, pero sin embargo los retos son evidentes y la crisis plantea nuevas incógnitas. En los últimos años han aumentado exponencialmente los pedidos de los Ministerios aspirantes a pertenecer a la Unión Europea para conseguir una administración bien organizada y una inspección de trabajo moderna y efectiva conforme a las directivas europeas y a los cambios en el mundo del trabajo. Comprender las evoluciones de los países miembros es un buen punto de partida.

Sin duda alguna, este escrito representa una oportunidad de información en sí misma tanto para los interlocutores sociales y expertos en la administración del trabajo, relaciones industriales y legislación laboral, como para los estudiosos en general.

Para terminar, quiero agradecer a la autora, mi colega María Luz Vega Ruiz, especialista principal en administración e inspección del trabajo, que desde su visión en el seno de la Oficina, ha desarrollado el presente estudio comparado.

Giuseppe Casale
Director
Programa sobre Administración
e Inspección del Trabajo

Introducción

Los mecanismos de aplicación del derecho del trabajo son singulares, en el marco del sistema normativo, ya que no dependen únicamente de la existencia de una jurisdicción (general o especializada), sino que son objeto de una actuación especial de ciertos órganos administrativos, que ejercen labores de tutela y control paralelas. En efecto, la actuación de la inspección de trabajo en el control y en la vigilancia de la aplicación del derecho laboral genera una doctrina administrativa peculiar que puede llegar incluso a ser opuesta a la judicial.

En el contexto de los ordenamientos regidos tanto por la tradición civilista (derivada del Código Napoleón), tanto como en los nacidos del common law (no hay que olvidar que la inspección tiene sus primeras manifestaciones en el Reino Unido), el relevante papel de la inspección con relación al mundo del trabajo resulta, desde su origen, evidente, recogiendo incluso las primeras legislaciones laborales de trabajo normas de naturaleza administrativa que se aplicaban al empresario. En efecto, este era el caso de las normas de policía del trabajo para la protección de mujeres y menores, que por su carácter administrativo, no generaban derechos de acción del trabajador y sólo obligaban al empleador (aunque su tratamiento era responsabilidad, en general, de la jurisdicción ordinaria). Posteriormente, la insuficiencia de la acción del control judicial en lo laboral, “extendió” la presencia de esta tutela administrativa, incluso cuando los trabajadores adquirieron el derecho de reclamación y queja por motivos relacionados con las condiciones de trabajo.

La inspección es desde su origen y sea cual sea su fórmula y sus funciones, la médula de la efectividad de las normas laborales existentes. Por ello es calificada, como acción de interés general, ya que el derecho del trabajo es una disciplina que ha establecido límites a la autonomía contractual del derecho civil, justamente por razones de interés común de todos los ciudadanos. Desde su origen, la inspección ha buscado cumplir con sus fines y lograr la eficacia que implica el interés general en relación a las condiciones de trabajo. De ahí esta “ingerencia administrativa” en una relación en principio de naturaleza privada (y que genera deberes del que emplea, frente a la Administración) que lo dota de especificidad y singularidad.

El presente documento surge de la idea de que la inspección de trabajo es en la región en que se originó, Europa, parte fundamental de una administración laboral con funciones de tutela y control (cualquiera que sea y haya sido su competencia y sus funciones) y que, por tanto, es una actividad administrativa sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo, al menos en lo relativo a la potestad sancionadora. Para ello analizar su historia y un devenir marcado por los acontecimientos políticos de muy distinta índole, permite conocer muchas de las características actuales y ciertos rasgos de su evolución.

Tras la historia, el estudio continúa revisando el papel que ha venido desarrollando la inspección en una región concreta, Europa, que presenta una heterogeneidad originada por diferentes sistemas legislativos y de inspección, pero que cuenta con una singular vocación de hegemonía y armonización fruto de la integración regional

En este contexto regional se hará un repaso de las diferentes características y rasgos de las inspecciones a escala nacional y de los elementos propios de los sistemas europeos, así como las evoluciones y retos que plantea un mundo laboral en constante movimiento. La crisis es el último de los retos y aún son muchos los interrogantes. El futuro, las perspectivas y las metas de la región son las reflexiones que orientan un estudio que, por lo demás, sólo intenta recapitular las características de unos sistemas de inspección sui

generis con diferentes alcances y funciones, pero con vocación regional en pos de la eficacia.

1. Los orígenes de la inspección en Europa

La inspección de trabajo es uno de los frutos de la revolución industrial y surge como consecuencia de la importancia que entonces revestía para el interés general garantizar el cumplimiento de las leyes relativas a las condiciones de trabajo.

Algunos autores encuentran el precedente de la actual inspección en los veedores gremiales y en los inspectores de manufacturas del Antiguo Régimen¹, sin embargo la diferencia de actividades y de fines, (buscaban garantizar precios y calidades en interés del consumidor), hacen pensar que aquéllas eran más inspecciones de producción, que de trabajo.

El Reino Unido fue pionero en establecer un sistema de inspección. La ley de 22 de Junio de 1802 para preservar la moral y la salud de los aprendices, estableció un sistema de control de su cumplimiento a cargo de comités voluntarios² que no tuvo excesivo éxito. El 29 de agosto de 1883, sobre la base de que “las prescripciones relativas al nombramiento de vigilantes honorarios no habían sido ejecutadas de manera fiel y por ello las medidas de protección no habían sido aplicadas”, se promulga la ley (conocida bajo el nombre de *Althorp Act*) que atribuía a los inspectores de fábricas (cuatro por entonces en toda el país) poderes fundamentales: la libre entrada en las empresas, la libre investigación de los trabajadores y empleadores, y la capacidad de dirimir conflictos y juzgar las infracciones que debían imponerse. Posteriormente en 1887, se establece un cuerpo de inspectores auxiliares de origen obrero que desaparece en 1920, creándose un sistema esencialmente consultivo y de limitadas funciones, centradas en la investigación y en la exigencia del cumplimiento de la legislación, tanto en el medio fabril como en otras industrias (minería, explosivos o productos químicos).

En 1853, en Prusia, se estableció la inspección de trabajo facultativa que quedaba a cargo de una comisión mixta de policía e inspectores escolares. En 1853, se crea la inspección obligatoria pero sólo referida a los menores, y que en 1869 se extiende por Bismark a todas las actividades laborales. En 1887 se crea un cuerpo de inspectores en todos los estados alemanes formado por funcionarios especiales y encargados exclusivamente de esta función con apoyo de las autoridades policiales.

En Francia, el fracaso de la ley de protección de menores de 1841, puso de manifiesto que las normas sin medios que garanticen su aplicación son inconsistentes. Por ello, la ley del 19 de mayo de 1874 sobre el trabajo de niñas y niños menores en la industria, constituyó el primer intento de crear un cuerpo de funcionarios (15) encargados de dicha vigilancia, intento que se cristaliza en noviembre de 1892 con la creación de un cuerpo administrativo de inspectores que acceden por concurso, con contrato específico y que cuenta con estatuto propio. Sus obligaciones eran muy generales, aunque poco a poco se fueron desarrollando algunos departamentos determinados en su seno, para tratar problemas tales como los de empleo y de la mano de obra. La Ley de 1892 fue modificada en 1937 y en 1941.

Hacia fines del siglo, las delegaciones y oficinas de inspección dependientes de la administración estatal estaban establecidas en toda Europa (Rusia 1882, España 1883, Bélgica 1894), convirtiéndose en las verdaderas precursoras de los actuales Ministerios de

¹ Cfr. Montoya Melgar: *Manual de Derecho del Trabajo*. Octava Edición. Ed. Técno. Pág. 248.

² Existen también referentes interesantes de inspecciones médicas de fábricas en Reino Unido, a fines del siglo XIX.

trabajo (la inspección presenta, por tanto, un carácter de función central de la administración del trabajo desde sus primeras manifestaciones).

En Rusia, la inspección de fabricas se crea en 1882 en el seno del Ministerio de Finanzas en particular para el control del empleo de menores, extendiéndose en 1886 al la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones en relación a todos los trabajadores (en 1887 se contaba con 125 inspectores y 6 inspectores sénior, llegando en 1899 a un total de 257)³.

En 1889, siete estados europeos contaban con órganos de inspección encargados de controlar la aplicación de las normas laborales: Reino Unido, Dinamarca, Francia, Suiza, Alemania, Rusia y Austria.

A partir de 1900 se sucede la creación de las diferentes inspecciones nacionales. Los Países Bajos organizan en 1909 una inspección general para la problemática socio-laboral⁴, Bélgica y Luxemburgo en 1902, España en 1906 e Italia en 1912 (constituyéndose una inspección con medios propios y con estructura central y periférica). El 3 de Enero de 1919, el jefe de estado polaco firmó un decreto provisional estableciendo la inspección de trabajo con carácter profesional y estatal.

En 1910, la Oficina internacional del trabajo (OIT)⁵ publicó el primer informe comparado sobre “la aplicación de las leyes obreras⁶ en Europa” que señalaba que veintidós estados europeos consideraban necesaria una inspección de trabajo unitaria e independiente, de alta competencia técnica. Concebida como una inspección para “la gran fábrica y las minas”, la institución aspiraba entonces abarcar a la pequeña industria en su afán de alcanzar la verdadera protección de las condiciones de trabajo (horarios y descanso), y la salud y la vida de todas las personas.

Desde el principio, todos los países comprendidos en el estudio manifestaban su intención de contar con variedad y pluralidad en el personal de la inspección, garantizando que estuviera compuesto de diferentes profesiones con un amplio espectro de bagaje técnico (inspectores/as médicos y obreros/as), ambos géneros. En paralelo, todas las inspecciones proponían reforzar las cuantías de las sanciones para hacerlas disuasorias.

En 1910, los lazos y redes internacionales de la inspección eran ya un punto de encuentro, igual que la elaboración de sistemas de selección y los planes de formación. Así mismo, se daba especial importancia a la idea de autoridad central y a la colaboración entre autoridades en el ámbito nacional.

Impresiona ver el número de inspectores, inspecciones por inspector y las acciones penales emprendidas, superiores a veces a las cifras actuales. Por ejemplo en Reino Unido se contaba con 200 inspectores que efectuaron 2,137 inspecciones, en Alemania 543 inspectores con 505 inspecciones, en Rusia 268 inspectores con 92 inspecciones y en Francia con 139 inspectores con 1.443 inspecciones. En cuanto se refiere al número de expedientes abiertos, en 1909 se iniciaron 3.723 en el Reino Unido, y 5. 889 procesos sancionatorios en Francia. En España, el primer informe anual de inspección relevó que en

³ Volodin Andrei Y.: *Russian factory inspection (1882-1918): Cui Bono?* Working Paper N° 2008 – 60 (Moscow, 2007) . <http://www.pse.ens.fr//document/wp200860.pdf>.

⁴ El Estado se dividía en diez regiones para el control y la supervisión, cada una de ellas contaba con un inspector general, acompañado por un consejero y una inspectora; se elegía también a un “controlador-trabajador” de entre los trabajadores.

⁵ Antecedente de la actual y con sede en Basilea.

⁶ Association internationale pour la Protection légale des travailleurs: *L'inspection du travail en Europe* (Paris, 1910).

1887 se realizaron visitas en 1.579 establecimientos, y se constataron 2.838 contravenciones.

En efecto en muchos de los países ya existía un informe anual de inspección en 1901 (resumen de las actividades) a saber en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Reino Unido, Italia, Hungría, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia y Suiza.

Si bien la mayor parte de las inspecciones se emplazaban en la administración estatal nacional (salvo en Alemania donde existía claramente la idea de una administración para cada estado), no siempre era el Ministerio de trabajo la administración encargada (no existía aun en muchos países), sino el Ministerio de industria, el del interior o el de comercio.

Por último, las relaciones entre los trabajadores (obreros) y sus organizaciones y la inspección empezaban a considerarse como un tema fundamental, no sólo limitado a determinar y establecer las reglas que permitieran seleccionar a los servidores públicos (como había sido el caso hasta entonces), sino, por primera vez, para tratar de las distintas formas de cooperación entre los trabajadores y la administración de forma institucional e incluso reglada.

Así en el Reino Unido, los representantes obreros podían visitar una vez al año la mina y por supuesto denunciar infracciones, mientras que en Italia se les otorgaba el derecho legal de pedir informaciones sobre el descanso semanal. En Alemania se les invitaba a elaborar con la Administración de trabajo las normas de seguridad y salud, y en Austria formaban parte de consejos que elaboraban leyes de trabajo. En Noruega, la ley de fábricas preveía que un miembro de las comisiones locales en cada ciudad industrial fuera elegido entre los obreros. Sin embargo, en los Países Bajos las organizaciones no se asociaban a la labor inspectora, ni a la promulgación de leyes, como tampoco en Rusia.

El informe de la OIT terminaba abordando propuestas de reforma buscando las efectividad y la claridad de acción de las inspecciones, pero sin acciones concretas o comunes a todos los países objeto del estudio. Era necesario el cambio pero aún no se sabía cómo.

La evolución de las diferentes normas, apoyada por las demandas de los trabajadores⁷ llevó en los años sucesivos a reafirmar la autoridad de los inspectores como funcionarios públicos. La inspección, desde esta perspectiva, pasó a convertirse en una función fundamental del desarrollo de la legislación en el sistema de administración del trabajo. De hecho, en esencia, se constituyó como pilar fundamental de la reforma social. Esta

⁷ Por ejemplo, en Frankfurt-Am-Main los obreros químicos se reúnen el 31 de mayo de 1909, 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. En Hamburgo, la IX Conferencia de la Unión de Obreros Metalúrgicos reclama en mayo de 1909 una reorganización de la Inspección concediendo mayores atribuciones a los inspectores. Se solicita la entrada como inspectores de médicos y personas competentes en higiene industrial y también a los trabajadores para velar por el cumplimiento de las leyes protectoras y de accidentes de trabajo. El 18 de julio de 1909 se celebra en Colonia el VII Congreso de los Sindicatos Cristianos y se reclama una inspección encaminada a asegurar el cumplimiento de las leyes protectoras de las obreras en las industrias químicas por medio de médicos competentes y por un personal auxiliar elegido entre los obreros. En Turín en 1910, se reúne el Consejo Nacional de la Confederación del Trabajo. Entre sus conclusiones destaca la extensión de la Inspección a todas las provincias de Italia. En Viena (*Favoritener Arbeiterheims*) en 1910 con motivo del VI Congreso de Sindicatos austriacos se acuerda solicitar un aumento del número de inspectores, la reducción de los distritos que a cada uno corresponden, nombramiento de obreros y obreras para el cargo de inspector y nombramiento de inspectores de industrias rurales.

concepción dual de sus actividades (el control estricto y la observación activa de la realidad) manifestaba ya entonces, la original naturaleza de la actividad inspectora dentro de las instituciones jurídicas.

El progreso de las inspecciones nacionales en Europa ha sido diferente, pero se puede señalar que hoy dependen del estado o de una administración pública descentralizada, que son un servicio público, y que están encuadradas normalmente en el ámbito de la administración de trabajo, si bien en algunos países como en el caso de Moldavia, el Ministerio competente es el de Comercio y Economía, que recoge en una Secretaría las competencias en el ámbito socio laboral.

Además de la inspección estatal, el modelo socialista instaurado tras la revolución de 1917 generó un modelo *sui generis* en los países de su esfera. Tal y como señala una publicación de la OIT⁸ sobre los entonces países de la Europa socialista, una de las características de dichos sistemas de inspección era la coexistencia de inspecciones estatales y sindicales. La idea tiene su origen en la extinta URSS que tras disolver el Comisariado del pueblo en 1933 (dónde estaba emplazada la inspección desde 1918), atribuyó las funciones de inspección de trabajo (fundamentalmente de seguridad y salud) al Consejo central de los sindicatos, con poderes iguales a los de la autoridad estatal. Incluso cuando en 1955 se restableció una autoridad central de trabajo, la inspección quedó en la estructura sindical.

Desde 1958 se pusieron en práctica experiencias piloto para crear inspecciones de condiciones de trabajo y empleo (paralelas a las de seguridad y salud), que se consolidaron en 1976 con la creación de unidades legales de inspección en el comité sindical central para todas las ramas de actividad, y en los consejos sindicales de las distintas regiones y repúblicas, incluidas Moscú y Kiev. De forma paralela en la propia administración de trabajo se eligieron inspectores de trabajo “sociales” (condiciones de trabajo y control legal) que operaban bajo la responsabilidad de los consejos y organizaciones sindicales.

Al mismo tiempo a nivel administrativo, la autoridad central y también las diferentes unidades regionales fue creando nuevas inspecciones estatales de carácter muy técnico (nuclear, incendios, etc.)

1.1. La evolución en los países de Europa del Este

Después de la Segunda Guerra Mundial, la experiencia de la URSS atrajo la atención de numerosos países de su órbita política creándose en Polonia en 1945, los consejos de trabajadores con competencias de supervisión en materia de condiciones de trabajo y con aplicaciones técnicas (muy centradas en seguridad y salud). En 1950 se crearon las inspecciones de trabajo sociales, con un carácter más amplio en la idea de cumplimiento de la norma. En 1954, las competencias regulares de supervisión fueron transferidas íntegramente a los sindicatos desde el Estado, aunque paralelamente se fueron creando inspecciones estatales específicas en materia relativas a temas de seguridad y salud.

Similares experiencias se dieron en Bulgaria⁹, Checoslovaquia, y Hungría donde la inspección técnica a cargo del estado y/o los sindicatos se fue extendiendo a todos los aspectos relativos a la observancia de la norma. Rumania, por el contrario, consideró siempre que la inspección era un servicio estatal (con ambos componentes de seguridad y

⁸ OIT: *Study on labour inspection in socialist countries of Europe*, Labour Administration Series, núm. 3 (Ginebra, 1987).

⁹ Bulgaria quizá tenía la inspección con mayores poderes a nivel sindical pues controlaban todas las competencias laborales excepto las de seguridad y salud.

salud y social) y la República Democrática Alemana estableció un sistema mixto y complementario con inspecciones de amplio espectro de funciones en materia legal.

En resumen, la característica durante décadas del sistema de los países de la entonces Europa socialista era la existencia de una estructura en paralelo compuesta por inspectores estatales o/y sindicales¹⁰ (a cargo de respetar las funciones de interés general) y por un cuerpo de supervisión /inspección social encargado del cumplimiento de la legislación, que se realizaba por inspectores sociales.

A partir de la mediada década de los 80, la inspección empieza en algunos de los países a reintegrarse como función exclusiva del Estado y conserva la generalidad de competencias en una sola unidad o departamento, o con dos cuerpos separados, uno en materia de seguridad y salud y otro para controlar el cumplimiento legal de las condiciones de trabajo y empleo o la llamada “inspección social”.

Hungría, por ejemplo, es la primera en crear la OMMF – inspección estatal – en 1985. En Polonia se sitúa la inspección bajo la autoridad del Parlamento para coordinar de forma estatal todos los servicios en las distintas administraciones que cuenten con funciones de inspección laboral/social. Esta progresiva transferencia de poderes a la administración pública se empieza a consolidar¹¹ en la década de los noventa tras el cambio político y económico, que al generar una nueva concepción de relaciones laborales, requiere que el sindicato se desligue en sus funciones de las del Estado, para evitar conflictos de intereses y facilitar una participación más democrática.

No obstante los cambios, en los noventa, los países en transición presentan en sus inspecciones diversos problemas estructurales comunes (en particular se observan a través de los resultados que surgen de las misiones tripartitas de la OIT para analizar los sistemas de inspección que fueron realizadas en Hungría, República Checa y Eslovaca, y Polonia¹²). Según la OIT¹³, bien mediada la década de los noventa existían problemas de exceso de legislación (leyes específicas, técnicas y generales), de dispersión (sólo en la URSS existían más de 2000 normas relativas a seguridad y salud, sólo en ruso, aunque aplicables a todos los estados “satélites” – que no las aplicaban de facto por no estar en lengua local – mientras que en la República Checoslovaca, de las 7000 normas existentes a nivel nacional, más del 90 % contenían normas sobre protección laboral) y en general con una escasa aplicación.

La prevención era casi inexistente en las labores de inspección (cultura de reacción, sanción), e incluso en el propio centro de trabajo, y no existía un claro concepto de inspección y colaboración interna. Herencia del sistema planificado soviético, la excesiva burocracia era una situación normal y el concepto de que el inspector era un funcionario más, restaba importancia al papel del inspector como funcionario especializado y como autoridad pública. Por último, la falta de conciencia general y de participación tripartita en el cumplimiento y en la prevención era evidente.

¹⁰ Los inspectores asignados a los sindicatos era igualmente pagados por el Estado.

¹¹ No obstante en 1996 el documento de trabajo núm. 48 del Servicio de Administración del trabajo de la OIT, *Role of Labour inspection in Transition Economie* (Ginebra) pág. 25, indicaba que aún en 1995 algunos de los países y en particular los llamados países CIS (Commonwealth of independent states of USSR), los sindicatos eran responsables de la inspección o tenían responsabilidades compartidas con el estado

¹² Informes de la misión tripartita para evaluar el sistema de inspección de trabajo en Hungría (Ginebra, 1992), en las Repúblicas Checa y Eslovaca (1993) y en Polonia (1993). OIT, Servicio de Administración del trabajo. Ginebra.

¹³ OIT: Documento de trabajo ADMITRA núm. 48 (Ginebra, 1996), op. cit., pág. 19.

1.2. Transformaciones en la Europa del Oeste

La Europa del Oeste también presentaba rasgos y problemas comunes pero de carácter diferente, mucho más ligados a una economía de mercado en transformación y claro está, en el marco de un Estado de derecho. En general se señalaban como problemas principales: la rápida evolución de la legislación y de la tecnología, así como la dificultad de la inspección de asumir los cambios al mismo ritmo vertiginoso en que se producían, la aparición de la pequeña y mediana empresa de forma exponencial, como motor de la economía, las nuevas formas de relaciones laborales y la diseminación y el encubrimiento del vínculo laboral, el crecimiento del sector servicios, y por último, pero no menos importante, la escasa credibilidad de las multas y sanciones que no resultaban realmente disuasivas. Así, en relación al proceso de consolidación de la Europa comunitaria, un estudio de la OIT señalaba en 1985, además de los ya descritos, una serie de rasgos comunes y retos¹⁴, entre ellos un tema que hoy resulta recurrente, los problemas de la inspección de trabajo en una época de crisis.

El estudio constataba que, sí bien los servicios de inspección europeos presentaba cambios significativos y positivos, aún se enfrentaban serias dificultades que limitaban la protección de los trabajadores.

En efecto, el informe de la OIT recogía el bajo nivel de visitas a los centros de trabajo (por ejemplo, se visitaba 5% de las empresas en el ámbito de aplicación de la inspección en Italia, el 20% en Francia, o el 19% en la República Federal de Alemania), lo que era resultado de un incremento de las tareas administrativas o de gestión atribuidas por entonces a los inspectores. En general se constataba que el inspector pasaba más tiempo en las oficinas que en los centros de trabajo¹⁵ e incluso realizando labores de conciliación/mediación de forma predominante a las labores de control de las condiciones de trabajo. Se reflejaba igualmente un importante aumento de las carencias (existencia y mantenimiento) en las medidas de protección en el centro de trabajo, lo que agravaba los riesgos de accidentes y las condiciones de seguridad, en general. En algunos países los riesgos de seguridad se comenzaban a multiplicar por la existencia además de relaciones laborales precarias, complejas y por el creciente *outsourcing*. Por último existía una clara preferencia que podría clasificarse de “sesgada” para planificar y realizar las inspecciones en relación a las grandes empresas.

Las formas de cooperación tripartita con la inspección/administración del trabajo eran otros de los temas aún sin resolver de forma definitiva, ya que en la mayor parte de los países existían problemas de confianza de los trabajadores y empleadores en las labores de inspección en relación a la eficacia de los resultados.

La insuficiencia de las sanciones y su no idoneidad fue resaltada en todas las misiones realizadas por la OIT a los diferentes países. Por ejemplo, en Francia sólo 5% de las infracciones registradas, dio lugar a un proceso ejecutivo en 1984. En Bélgica, el problema se centraba en el escaso número de casos que resultaban en condena ante los tribunales (por ejemplo en 1974, de los 274 casos enviados a los tribunales por la inspección, 67 fueron archivados, 170 sin resultados y sólo 33 resultaron en condena). En Dinamarca y Noruega, el problema era la falta de capacidad de los inspectores (técnicos en su mayor parte) de realmente documentar de forma argumentada y consistentes las infracciones para que prosperaran. En la República Federal de Alemania, los inspectores usaban muy

¹⁴ OIT: *Tripartite Symposium of Specialists in Labour Inspection*, Geneva, 21-25 October 1985. Comparative analysis of the reports of tripartite missions assessing the effectiveness of labour inspection systems in seven countries of Western Europe: Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Norway, United Kingdom.

¹⁵ OIT: 1985, op. cit. página 38.

moderadamente las sanciones, lo que no correspondía con la naturaleza de las infracciones constatadas graves en los registros de las inspecciones. Esta situación quizás se derivaba de que en la ley alemana, la sanción se aplica a la persona individual y no a la empresa, lo que en el caso de relaciones laborales complejas implica una investigación adicional sobre la responsabilidad.

Curiosamente, a pesar de que en todos los países existía un aumento del personal al servicio de la inspección, el problema era el incremento en las tareas asignadas. Así mismo existían programas/planes de formación, pero insuficientes en casi todos los países, tanto a nivel técnico como legal, y la información y los instrumentos con los que contaban los inspectores eran precarios y muy elementales, sobre todo los relativos a medidas técnicas.

El mismo estudio (como ya se mencionó *supra*) señalaba por entonces, los efectos de las crisis económicas en las tareas de inspección, siendo el primero y más relevante, que en épocas de crisis los problemas relativos al empleo y a las condiciones de trabajo se convertían en prioritarios en relación a los temas de seguridad y salud, llegando en algunos casos a que los inspectores en las inspecciones de tipo generalista como la francesa, controlaran esencialmente las terminaciones de relaciones de trabajo y cierres colectivos, siendo marginal la inspección técnica. Desde una perspectiva más operativa y para afrontar la crisis, algunos países nórdicos establecieron programas paralelos de mejora de las condiciones de trabajo, a través de acciones de promoción específicas a cargo de la administración laboral.

No obstante las disposiciones utilizadas, la crisis generó un empeoramiento de las relaciones con trabajadores y empleadores en determinados gobiernos, pues se usaba con frecuencia el argumento de que las medidas de protección no se utilizaban de forma apropiada al alegar algunas de las partes, que se trataba de un costo laboral adicional, olvidando que siempre hay posibilidades de atender a las necesidades de salud y de higiene de manera progresiva y sin costos desmesurados, como además en general se preconizaba en las leyes entonces en vigor.

La situación es hoy diferente si bien algunos problemas siguen pendientes y no existen soluciones abordables a corto plazo (el caso de la crisis es relevante). Europa ha evolucionado notablemente en los últimos años y un paso gigantesco ha sido dado en torno a la Europa de los veintisiete, y a la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo y de vida de sus trabajadores.

1.3. Tendencias actuales en Europa

¿Qué tienen hoy en común las inspecciones europeas? En primer lugar es claro que conforme a las propias normas de la OIT, todos los Estados Miembros que han ratificado (en particular el Convenio 81, en cuanto previsto en su Art. 3) atribuyen a las inspecciones de trabajo, el asegurar la aplicación de las disposiciones legales sobre las condiciones de trabajo en el ejercicio de su profesión, lo que implica un marco jurídico nacional común, es decir, aquél que regula las condiciones de trabajo en cada país. En segundo lugar, es importante considerar que el grueso de las Directivas comunitarias emanadas de los órganos competentes de la Unión Europea, versan sobre la seguridad y salud en los centros de trabajo, tema que es competencia general de todas las inspecciones de la región, sea cual sea el sistema de inspección, o la amplitud de su ámbito de aplicación. En paralelo, los países que aspiran a ser miembros de pleno derecho también intentan coordinar y armonizar sus legislaciones con las normas regionales lo que impulsa un desarrollo común, que amplía la vocación regional europea en materia de inspección y protección.

Para la Comisión y el Consejo europeos, la efectiva aplicación de la ley comunitaria es una condición previa para mejorar la calidad del entorno laboral y por ello el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT)¹⁶ tiene por cometido incrementar la cooperación entre los estados miembros y la Comisión Europea y fomentar la aplicación efectiva y coherente de la legislación europea en todos los Estados miembros. Su labor se ha venido concentrando esencialmente en temas de seguridad y salud, aunque no de forma totalmente exclusiva.

Cabe destacar al respecto el papel que debe desempeñar el CARIT potenciando los intercambios de información y experiencias, y organizando la cooperación y la asistencia mutua pero, sobre todo, apoyando la definición de objetivos en el establecimiento de principios comunes para una buena inspección en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo y de métodos de evaluación de los sistemas nacionales de inspección con arreglo a estos principios, lo que se antoja de una extraordinaria dificultad práctica, no reñida con su visible conveniencia a corto plazo. Por eso tanto la Comisión como el Consejo se conforman con afirmar, en este punto, que la integración en el CARIT de las inspecciones de los países candidatos es un objetivo de vital importancia para garantizar la eficaz aplicación del derecho comunitario.

Es importante hacer constar que el modelo organizativo de la inspección europea no responde a un criterio inflexible (salvo la obligación de que la inspección se sitúe sobre el control de una autoridad central), aunque como bien señala el Convenio 129 (Art. 7) la inspección debe ser realizada por un órgano único que tenga la responsabilidad de todos los sectores de actividad económica, o por un órgano que organice en su seno una especialización funcional o una especialización institucional por medio de la creación de un servicio técnicamente calificado, o bien puede ser realizada por un servicio de inspección especializado en un sector que esté sujeto a la autoridad central¹⁷. El concepto de autoridad central no implica inexistencia de descentralización administrativa e incluso de federalismo. Los estados descentralizados (el caso de Alemania es paradigmático) conjugan perfectamente la idea de inspección descentralizada administrativamente en los *Landers* y coordinada a escala central, al establecer como prescribe el Convenio 81, procesos de conexión/cooperación con una autoridad central que facilitan el funcionamiento de la inspección del trabajo, a la vez que se asignan recursos presupuestarios suficientes a todos los estados o regiones.

Toda esta diversidad y variedad de sistemas (centralizados, federales, integrados, técnicos, generalistas) se reproduce hoy en Europa.

Es por ello que la OIT no habla de modelos de inspección, sino de sistemas de inspección, evitando la discusión sobre la conveniencia de una inspección generalista o especializada, más aún cuando la mayor parte de los sistemas europeos cuentan, en mayor o menor medida, con elementos híbridos. Es el caso de los países escandinavos donde en una inspección primeramente encargada de seguridad y salud, se encarga a los inspectores la supervisión de algunos aspectos de las condiciones de trabajo (la jornada, las licencias y el trabajo infantil).

¹⁶ Participan además de los Estados miembros, Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza como observadores.

¹⁷ En lo que se refiere a la inspección (que repite el modelo general ya expuesto de la administración), la descentralización opera en diversas circunstancias y con distintos criterios, basados en las competencias de las administraciones de trabajo existentes. En los países federales, y con independencia del criterio de especialización adoptado, las competencias se reparten generalmente entre las autoridades de inspección del Estado federal y las de las entidades que los constituyen, si bien en algunos países los servicios de inspección pueden depender directamente de la autoridad federal.

Los grandes cambios que se han producido en el mundo del trabajo han hecho que las inspecciones, tanto en Europa como en otras regiones, tengan que dar nuevas respuestas a fin de seguir cumpliendo con su cometido de protección de las personas que trabajan. La crisis es hoy el nuevo (y sin duda también el recurrente) reto. Esta necesidad de cambio y adaptación obliga a la inspección de trabajo a ser más flexible, para poder dirigir rápidamente los recursos hacia los nuevos desafíos que van surgiendo y, a la vez, tener claras las prioridades para poder influir el máximo posible en el cumplimiento de las normas de seguridad y la salud y las condiciones de trabajo en las empresas¹⁸. Este es el caso de las recientes evoluciones irlandesa y suiza, fruto de las necesidades de un crecimiento desmesurado del trabajo no declarado.

En efecto la nueva Ley sobre la aplicación de las normas de trabajo del 2008¹⁹ en Irlanda, crea una nueva autoridad central sobre derechos en el trabajo, otorgando a los inspectores competencias en materia de relaciones de empleo a través de una mayor atribución de competencias y una mejor coordinación con otras autoridades competentes.

El 1 de enero del 2008 entró en vigor una nueva ley federal suiza sobre la lucha contra el trabajo en negro que prevé no sólo un órgano de control con poderes de investigación y coordinación fortalecidos a nivel cantonal, sino también una mejora de las relaciones institucionales entre distintas instancias implicadas en esta lucha (seguro social, policía, casa de desempleo, etc.) y un aumento de las multas. La autoridad federal distingue entre inspectores del mercado de trabajo y de seguridad y salud, dos grupos diferentes con obligación de colaborar con relación a esta y otras materias. El desarrollo de la ley se deja a la decisión de cada uno de los cantones con diferencias obvias en función de las competencias atribuidas.

Es pronto para avanzar los resultados o las necesidades, pero dichos cambios manifiestan la flexibilidad y la adaptabilidad de una institución, sin duda necesaria.

1.4. La inspección en Europa: modelos heterogéneos para la protección de los trabajadores

Intentar describir la inspección en Europa resulta más complejo de lo que podría imaginarse al pensar en la Unión Europea o en el constante proceso de homogenización de los 27 (y la calidad de aspirantes que tienen la mayor parte de los países aún no integrados). Lo cierto es que en el mosaico europeo, las variedades y modelos de inspección esbozados anteriormente con carácter general se alternan, se combinan y presentan elementos únicos. La singularidad de los sistemas nacionales se encuadra, sin embargo en un objetivo común, la efectividad para cumplir las tareas de control asignadas, combinando prevención, consejo y control, así como el intercambio de información y conocimiento.

Además de la necesidad de encarar nuevos temas (ver *supra*), resultado de las necesidades del mercado de trabajo actual, las inspecciones europeas enfrentan el reto de la globalización de las relaciones laborales y por ende de la necesidad del control transfronterizo.

La propia Comisión Europea en sus orientaciones en relación con el desplazamiento de los trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicio (COM/2006/0159),

¹⁸ Ellis A.: *La inspección de trabajo en Europa occidental, políticas, prácticas y experiencias*. Educación obrera (Ginebra, OIT, 2006), pág. 63.
<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ/140/9.pdf>

¹⁹ Employment Law Compliance Bill.

que desarrolla la Directiva 96/71/CE, al establecer las medidas de cooperación en materia de información señala que la cooperación de las administraciones es fundamental y presupone la existencia de una autoridad de control con medios y recursos suficientes en cada país. Además establece que “los Estados miembros deben evaluar permanentemente la eficacia de las inspecciones de trabajo y de los demás sistemas de control, y reflexionar sobre los medios para mejorarlos, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva. Esta acción puede reforzarse incrementando la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de controlar (entre otras, las inspecciones de trabajo) los aspectos contemplados en la Directiva. Los representantes de las inspecciones de trabajo o de los organismos responsables de la aplicación de la Directiva deberían reunirse al menos una vez al año en el seno del grupo de expertos sobre el desplazamiento de los trabajadores. Añade que “para que puedan cumplir sus obligaciones, se pide a los Estados miembros que revisen sus sistemas de control y de aplicación de la Directiva. En particular, se les pide que se aseguren que existe un mecanismo para resolver los incumplimientos, así como medidas de control adecuadas y proporcionadas, y que puede sancionarse de forma efectiva a los prestadores de servicios que cometan infracciones. La Comisión se compromete a colaborar con los Estados miembros para mejorar la cooperación transfronteriza de las inspecciones de trabajo en las materias cubiertas por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores”²⁰.

En este contexto y desde 1999 al 2003, la Comisión ha trabajado intensivamente en una redefinición del concepto colaboración transfronteriza de la inspección, como consecuencia de los principios de libre circulación. Si bien el Comité de Altos Responsables de la Inspección había tejido las bases para una mejor cooperación y entendimiento, lo cierto es que los esfuerzos emprendidos en 1999 bajo la presidencia británica, con la creación de grupo sobre inspección transfronteriza, no concluyeron ningún acuerdo y el estudio jurídico sobre la cuestión, que salió a concurso en el 2005, quedó desierto. Si bien en general se avanzó (ver *infra*) de forma considerable, quedaron aún temas pendientes como el reconocimiento mutuo de las sanciones, o la aplicación de los procedimientos sancionatorios²¹. El problema, aún en cierta medida pendiente, sigue siendo la posibilidad de perseguir a determinadas empresas incumplidoras en un Estado miembro en el que realicen una actividad temporal, pudiendo eludir la sanción con el cruce de la frontera y retornar al Estado donde tienen sede social. Tanto el Convenio Europeo sobre asistencia mutua en materias criminales de 29 de mayo del 2000 como la decisión marco 205/214/JAE de 24 de febrero del 2005 aportan cambios importantes, aunque exigen previamente la aplicación y trasposición en la legislación nacional.

Si bien los esfuerzos internacionales aún no han dado plenamente sus frutos en desarrollo a la Directiva 96/71, se han generado sin embargo toda una serie de acuerdos bilaterales. Por ejemplo, el Acuerdo de Intercambio de Información y Cooperación entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de España y la Inspección General de Trabajo de Portugal del 3 de octubre del 2003 regula algunas formas de cooperación entre ambos organismos, en particular en lo relativo a temas de seguridad y salud, accidentes de trabajo, permisos de trabajo de ciudadanos extracomunitarios o intercambios de información sobre flujos de trabajadores, así como reglas para identificar las sedes judiciales e intercambio de información sobre datos de los trabajadores desplazados (por supuestos con respeto a las leyes nacionales de protección de datos personales de los trabajadores).

²⁰ Cuota “Directiva 96/71/CE”.

²¹ Para más información ver Páramo Montero, Pablo.: *La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas. Asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea. Especial referencia a los supuestos del orden social*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración: Derecho del trabajo, núm. 78 (Madrid, 2008), págs. 323-344. <http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/78/Revista78.pdf>

Polonia y Bélgica firmaron igualmente en el 2007, un acuerdo del mismo alcance que involucra a las inspecciones (incluidas las de seguridad y salud) en la protección social (condiciones de trabajo y remuneración) de los trabajadores desplazados.

Países como Bélgica han creado en el seno de sus direcciones generales grupos de expertos para examinar el problema del intercambio de información con inspecciones extranjeras sobre expedientes concretos. En efecto, el SPOC (*single point of contact*) intenta establecer una metodología efectiva y rápida para responder en este sentido.

Nuevos acuerdos se siguen negociando y/o firmando (como el reciente acuerdo en febrero del 2009 entre Francia y los Países Bajos) en el marco de la lucha contra el trabajo no declarado y como forma de promover un mejor cumplimiento de las directivas comunitarias sobre seguridad y salud.

Otros acuerdos en el marco del Comité de Altos responsable de la Inspección de Trabajo abren la interesante vía de las redes de intercambio de información, es el caso del grupo Machex que, en desarrollo de la directiva sobre maquinaria 2006/42/EC, establece la puesta en común informativa entre las inspecciones en casos de maquinaria defectuosa que afecte o pueda afectar a la salud de los trabajadores.

Las necesidades de protección de los trabajadores en Europa, por otra parte, exigen adaptar el marco jurídico institucional, promover nuevas vías de progreso y promover la integración de la seguridad y salud y las condiciones de trabajo en el conjunto de las políticas comunitarias. Es necesario hacer hincapié en que entra dentro de las competencias de la Comisión, la adaptación permanente de las directivas en vigor sobre estos temas conforme a la evolución del mundo laboral, el progreso técnico e incluso los conocimientos científicos. A este efecto adquieren particular significación los informes nacionales sobre la aplicación práctica de las Directivas, con la evaluación efectuada dentro de las empresas; de ese modo no solo se podrán colmar las lagunas advertidas, sino también perfeccionar las reglas y las prácticas existentes.

Es así mismo necesario un proceso paralelo de integración de los representantes de las inspecciones de trabajo de los países candidatos en el CARIT, en los órganos de la Agencia de Bilbao y en la Fundación de Dublín, entre otros. Realizadas estas operaciones básicas, la promoción de nuevas vías de progreso exige que los Estados miembros asemejen sus estadísticas y sistemas de recopilación y proceso de datos.

Además es fundamental, como se ha mencionado en varias ocasiones, explorar el papel del dialogo social y la colaboración tripartita. Riesgos emergentes como el estrés son propicios para su análisis por el cauce del diálogo social, habida cuenta que la amplia variedad de patologías en que puede manifestarse justifica la implicación de los interlocutores sociales; precisamente la Comisión ha iniciado la apertura de un proceso de consulta sobre el tema con los interlocutores sociales con arreglo al procedimiento establecido en el Art. 38 del Tratado.

2. Los temas y las estrategias. Algunos ejemplos

En materia de seguridad y salud, tema común para todas las inspecciones, es importante recordar que el Libro Verde titulado «Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas» [COM (2001) 366 final], en espera de las respuestas a las cuestiones planteadas, adelantaba que los de la salud y seguridad son ámbitos privilegiados para la implantación voluntaria de ejemplos de buenas prácticas por parte de las empresas que tengan la inquietud de desbordar las reglas y las normas existentes. Es decir que es un buen punto de encuentro para mejorar las condiciones de trabajo.

Sin embargo, la nueva estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo quedaría rodeada por la nada, si no se promueve diligentemente la integración de aquéllas en las restantes políticas comunitarias, particularmente en las estrategias europeas de empleo y de salud pública y todas aquéllas relativas o con conexiones con la inspección, puesto que sin la primera no es alcanzable la plena utilización del potencial productivo de la Unión, mientras que sin las segundas quedaría desvinculada la salud laboral del estado general de salud de la población; lo mismo, aunque en menor medida, cabría afirmar respecto de las estrategias basadas en medidas preventivas, como las de transporte, medio ambiente, protección civil e, incluso, política común en materia de pesca. La integración de políticas y la incorporación de las inspecciones en todo lo que tiene repercusiones sociales, es esencial.

Así mismo hay que considerar que, la característica común de la inspección europea es, como ya se ha venido mencionando, la complejidad del mundo en el que se desarrolla: nuevos tipos contratos que tienden a eliminar la permanencia, relaciones laborales difusas fruto de nuevas formas de empleo, nuevos riesgos profesionales, nuevas formas de trabajo y de tiempo de trabajo, y todo ello en un contexto de cambio constante. En efecto, el estudio de la Fundación europea para la mejora de las condiciones de trabajo y de vida²² señala los cambios estructurales de las condiciones de trabajo que se plasman en las políticas nacionales y regionales. El estudio muestra una tendencia a la mejora de las condiciones de trabajo en la legislación y la práctica (menos en relación al trabajo nocturno y en fin de semana, por ejemplo) y un descenso de los riesgos profesionales, pero un aumento de las tareas a nivel individual (intensidad del trabajo) y un incremento del ausentismo, así como una creciente desmotivación generada por contratos temporales, con pocas oportunidades de carrera, y pobre acceso a la formación). La inspección se enfrenta, por tanto, a temas diferentes en materia de riesgos (el estrés), y en relación a las condiciones mismas de trabajo (mayor conflictividad como consecuencia de la desmotivación). Los cambios laborales implican nuevos retos

En paralelo a las temáticas, el curso de la 48ª reunión del Comité de Altos Responsables de la Inspección (Luxemburgo, 7 marzo del 2005) fue justamente la idea del cambio permanente de lo social en Europa, la que dio origen a una serie de conclusiones sobre la gestión y la organización de las inspecciones. Estas enfatizan la necesidad de reforzar los métodos de trabajo y la organización inspectora para lograr la efectividad, todo ello como punto de partida de un nuevo enfoque.

Desde esta perspectiva se concluyó que el servicio que presta la inspección, como función de la administración, debe ser considerado y medido en su eficacia a través de indicadores fiables de su impacto, en términos de reducción de riesgo y de efectividad económica. Las conclusiones enfatizan que el estudio constante de las metas y de los objetivos que se necesitan es fundamental, y la programación se convierte más que nunca en un método imprescindible de trabajo. Para ello es necesario que las inspecciones reorienten sus actividades en dos planos. Primero, privilegiando las medidas preventivas a las reactivas, en orden a atender temas prioritarios y, segundo focalizándose en la eventual sanción a las empresas que previamente han presentado malos resultados, contando para ello en este proceso con el apoyo de los actores sociales que son pilares fundamentales de toda programación. Por último, las conclusiones insisten en que las formas más operacionales de trabajo deben fomentarse, y para ello es necesario acrecentar el trabajo en equipo en las inspecciones y el intercambio de información y métodos de trabajo. Resulta fundamental generar coordinación en las inspecciones en un contexto general de la administración de trabajo. Los protocolos y las guías técnicas deben ser el resultado del trabajo común si tienen vocación de éxito en la aplicación.

²² Ramón Peña-Casas and Philippe Pochet: *Convergence and divergence of working conditions in Europe: 1990-2005*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin, 2009). <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef08104.htm>.

2.1. Estructura de la inspección de trabajo en Europa²³

Conforme a los Convenios 81 y 129 de la OIT sobre inspección de trabajo (respectivamente inspección de trabajo en la industria y comercio, y en la agricultura), las funciones de la inspección del trabajo “*son velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y la protección de los trabajadores*”. Salvo Eslovaquia y la República Checa todos los países de la Unión Europea han ratificado el Convenio 81, así como la mayor parte de los países aspirantes y otros europeos de la antigua URSS. El Convenio 129 ha sido mucho menos ratificado, aunque la presencia europea en la lista de ratificaciones es mayoritaria (ver anexo).

La inspección europea combina sistemas generalistas que se encargan de controlar no sólo las condiciones de trabajo y el medio laboral, sino también las relaciones individuales y colectivas, al tiempo que a menudo desempeñan funciones en los ámbitos del empleo y la formación profesional, e incluso de la seguridad social (por ejemplo, en Francia, España, Portugal), con los sistemas especializados, en los que el conjunto de las misiones encomendadas a los servicios puede ser bastante amplio y se refiere no sólo a las condiciones de trabajo, sino también a las relaciones laborales, por ejemplo, aunque esas funciones están distribuidas entre varios servicios especializados bajo la vigilancia y el control de diferentes autoridades (como en Bélgica, Hungría, Suiza) o de una misma autoridad. Además existen, los sistemas que funcionan mediante la intervención de equipos pluridisciplinarios, en los que, en un mismo servicio de inspección local, hay inspectores dotados de competencias complementarias y que pueden intervenir conjunta o sucesivamente, sobre todo en el ámbito de las condiciones de trabajo (Austria, Dinamarca, Noruega, Reino Unido y Suecia, por ejemplo)

Algunos países (en particular los países de Europa del Este) tienen a su cargo el control del pago de las contribuciones de seguridad social (no la afiliación o el alta en la seguridad social, como en el caso español). Este es el caso de Montenegro, Moldavia, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, entre otros.

Desde la perspectiva de la administración pública, en algunos países la inspección está a cargo de un cuerpo de único de funcionarios de inspección dependiendo del Ministerio encargado de los temas laborales (España), aunque en general, la inspección de trabajo se complementa con inspecciones de seguridad social o especializadas en riesgos laborales a nivel nacional (Francia y Suiza) respectivamente. Italia combina un sistema nacional de supervisión de condiciones de trabajo y empleo en el Ministerio de Trabajo y de la Política Social, con una red de inspecciones locales y responsables de la seguridad y salud. En el Reino Unido, la inspección de seguridad y salud combina sus actividades, con competencias atribuidas a las autoridades locales a cargo de inspecciones de las pequeñas y medianas empresas del sector servicios.

Los departamentos a cargo de la inspección pueden ser únicos comprendiendo todas las áreas técnicas (España, Francia o Luxemburgo), o articularse en torno con dos o tres cuerpos dentro de la administración perfectamente divididos como en Bélgica; Hungría, o Bulgaria. En estos casos se ha aplicado como estructura de coordinación, el concepto de lo que se ha venido llamando inspección integrada, que implica un trabajo conjunto de

²³ Las informaciones sobre las diversas inspecciones en la mayor parte de los países son copiosas, y en la mayor parte puestas al día y “colgadas” en las páginas web de las respectivas administraciones de trabajo. Las descripciones e informaciones en los acápites siguientes son generales y tienden a destacar ejemplos y tendencias concretas sin entrar en excesivos detalles que pueden alcanzarse a través dichas informaciones públicas. Los datos que se encuentran reflejados salvo nota de pie de página específica se encuentran en los informes anuales disponibles en los sitios web de los departamentos ministeriales correspondientes

planificación y actuación en busca de un fin común de las distintas unidades a cargo de realizar inspecciones relativas a lo laboral. En fin se trata de coordinar efectivamente la gestión evitando duplicidad.

Algunos países cuentan con inspecciones especiales para ramas de la industria como en los Países Bajos en relación al transporte, o en Francia y España la minería.

En varios países, los servicios de inspección del trabajo están siendo reestructurados y modernizados, concentrándose los esfuerzos en mejorar los servicios de inspección en seguridad y salud en el trabajo, y últimamente en la lucha contra el empleo no declarado (ver *supra* referencias a Irlanda y Suiza). Los cambios se plasman en nuevas normas y organigramas, así como en instrucciones internas.

En Italia se reformaron en el 2004 los servicios de inspección (ley 124) con el fin de mejorar la coordinación e información entre las distintas agencias implicadas, así como con el fin de mejorar los servicios de consulta.

En Grecia se debate actualmente un proyecto de ley sobre inspección de trabajo destinado a intensificar inspecciones y a mejorar su eficacia, todo ello como respuesta a la crisis económica. El proyecto prevé la creación de cien nuevos puestos de inspectores en las regiones donde existe un aumento de la actividad económica y multas de 500 a 50000 euros para las empresas infractoras. Así mismo y debido a la limitación de los recursos, Grecia, ha decidido establecer prioridades y elegir como destinatarios a sectores de alto riesgo, tales como la construcción, en sus esfuerzos de mejora.

Dinamarca recientemente llevó a cabo una amplia reforma de su sistema de inspección del trabajo, incluyendo un esquema en virtud del cual la Autoridad del Medio Ambiente de Trabajo Danesa podrá examinar las condiciones de seguridad y salud de todas las empresas danesas durante un período de siete años. En efecto en el período 2005-2012, la Autoridad danesa para el medio ambiente de trabajo podrá examinar las condiciones de seguridad y salud de todas las empresas danesas. En virtud del «sistema Smiley», la publicación de los resultados de este examen y la situación de las condiciones de salud y seguridad de las empresas es obligatorio y está disponible en el sitio web de la Autoridad danesa para el medio ambiente de trabajo (www.at.dk). A la fecha del 12 de noviembre de 2008 fueron examinadas un total de 34.498 empresas y clasificadas a través de símbolos smiley (4 símbolos).

En los países recientemente incorporados a la Unión Europea, las reformas tienden a mejorar la eficacia administrativa, en general. Así por ejemplo en la República Checa se han creado una Oficina Nacional de Inspección del Trabajo Central, así como servicios de inspección del trabajo regionales con el fin de poner en práctica una verdadera autoridad central articulada.

En este sentido es importante señalar que, en Europa la mayor parte de los países se estructuran en una autoridad central y estructuras regionales independientes.

2.2. Autoridad central y descentralización

No obstante, la actual estructura administrativa y política de los países de la región plantea algunas cuestiones sobre el papel de la autoridad central. Los artículos 1, 4, 5, 6 y 8 del Convenio núm. 81 y los artículos 3, 7, 8, 10, 12 y 13 del Convenio núm. 129 sobre inspección prescriben las reglas conforme a las cuales debería organizarse y funcionar la inspección del trabajo para alcanzar el objetivo que le asignan dichos instrumentos.

En virtud de estas disposiciones, la inspección del trabajo debe funcionar a modo de sistema, bajo la supervisión y el control de una autoridad central, con la cooperación de

otras instituciones públicas o privadas, y con la colaboración de los empleadores y los trabajadores, o de sus organizaciones. En una primera lectura el concepto explicado parecería muy centralista y concentrado, pero la lectura detallada del Convenio clarifica dichos conceptos.

Es cierto que en la Recomendación sobre la inspección del trabajo, 1923 (núm. 20), se propugnaba la colocación de la inspección del trabajo bajo el control directo y exclusivo de una autoridad nacional central y su independencia respecto de las autoridades locales. No obstante, el artículo 4 del Convenio núm. 81, varía este concepto al introducir matices muy interesantes que si bien reafirman el principio de unicidad de una autoridad central, lo conjugan con cierta flexibilidad respecto de dos cuestiones: por una parte, el sistema de inspección del trabajo no debe estar situado bajo la supervisión y el control de una autoridad central más que en la medida en que ello sea compatible con la práctica administrativa del Miembro (párrafo 1) y, por otra parte, en el caso de un Estado federal, el término «autoridad central» podrá significar una autoridad federal o una autoridad central de una entidad confederada (párrafo 2).

En efecto, la descentralización opera en diversas circunstancias y con distintos criterios, basados en las competencias y estructuras de las administraciones de trabajo existentes. En los países federales, y con independencia del criterio de especialización adoptado, las competencias se reparten generalmente entre las autoridades de inspección del Estado federal y las de las entidades que los constituyen, si bien en algunos países los servicios de inspección pueden depender directamente de la autoridad federal.

Los problemas son de diversa índole e implican diferentes perspectivas, aunque un problema frecuente de la estructura descentralizada es relativo a la coordinación de los servicios de inspección en la aplicación de la ley (criterios comunes). En Austria, por ejemplo (en lo que concierne a los servicios de inspección creados conforme a la ley de 1974 sobre la inspección del trabajo), la Conferencia de los presidentes de las cámaras agrícolas de Austria señaló²⁴ que la adopción de la ley núm. 280 de 1980 sobre las condiciones de servicio de los trabajadores en la agricultura y la silvicultura del Estado federal, había ocasionado una división del control de la legislación social en estos sectores, dado que las inspecciones provinciales ya no tenían competencia en lo que concierne al sector cubierto por la ley núm. 280 de 1980, el cual dependía desde entonces de los servicios de la inspección general del trabajo del Estado federal.

Sin duda, y basado en la experiencia, la sujeción del sistema de inspección a una autoridad central facilita el establecimiento y la aplicación de una política uniforme en el conjunto del territorio y permite utilizar racionalmente los recursos disponibles, en particular limitando los casos de duplicación de actividades.

No debe pensarse que las cláusulas de flexibilidad aplicables a los países federales redundan en menoscabo del principio de unicidad de la autoridad central, desde el momento en que las unidades constitutivas del Estado federal disponen de recursos presupuestarios para ejecutar, en su respectivo ámbito de competencia, funciones de inspección del trabajo. Lo importante es que la información sea clara y permita la coherencia.

Así desde esta óptica, la OIT considera contraria al Convenio núm. 81 la iniciativa, adoptada en algún país, de descentralizar la inspección del trabajo sin añadir a esa medida la obligación de que las autoridades administrativas regionales o locales descentralizadas instituyesen un sistema para su funcionamiento y le asignaran recursos presupuestarios suficientes (no es el caso en la actual Europa).

²⁴ OIT: *Observación CEACR C. 81* (Ginebra, 2007).

El caso de España ilustra la idea de forma reciente. Si bien el Reino de España no es un país federal, las comunidades autónomas tienen competencias propias en materia de aplicación de la legislación del trabajo, especialmente sobre la realización de las visitas de inspección y la puesta en marcha de los procedimientos de aplicación de las sanciones impuestas por la inspección del trabajo y de la seguridad social. La ley núm. 42/1997, que trata de la organización y funcionamiento de la inspección del trabajo, estableció dos mecanismos de colaboración entre la administración general del Estado y las comunidades autónomas: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social. La primera es un foro de encuentro y de deliberación, en la cual están representados el ministerio y las comunidades autónomas. La autoridad central de inspección presenta en ese foro, una vez al año, un informe sobre la actividad de la inspección del trabajo en el curso del año transcurrido. En ese marco, ella se pone al corriente de los programas de objetivos generales y territoriales, de las proposiciones de coordinación o de integración de los planes territoriales, de los medios del sistema y de su reparto, así como de cualquier otra cuestión pertinente. Dentro de la Conferencia sectorial, existe una comisión de trabajo que constituye un órgano permanente de comunicación, de colaboración y de información entre los órganos de las administraciones públicas sobre las cuestiones vinculadas con la inspección del trabajo.

El otro mecanismo de colaboración en España está constituido por las comisiones territoriales de la inspección del trabajo y de la seguridad social, órganos de cooperación bilateral, cuyo objetivo es facilitar el ejercicio de las funciones de inspección en cada comunidad autónoma. Su composición, sus competencias y las reglas de su funcionamiento, se establecen mediante acuerdos bilaterales concluidos, por una parte, entre la administración general de Estado, y, por otra parte, cada comunidad autónoma. En virtud de esos acuerdos, pueden fijarse reglas para el apoyo técnico y la colaboración de expertos, la programación y el seguimiento del control de la aplicación de las disposiciones legales adoptadas por las comunidades, pero cuyo control es de competencia de la inspección del trabajo.

No obstante y en función de los estatutos de autonomía, algunas comunidades autónomas, como el caso de Catalana, han firmado un acuerdo bilateral de transferencia por el que la inspección pasa a depender de la autonomía respectiva. El proceso de transferencia se iniciará a partir del 1 de enero del 2010.

2.3. Funciones de la inspección

La manera en que estas funciones se cumplen en Europa varía enormemente entre los países de acuerdo a la estructura de las inspecciones, a la cantidad de tiempo dedicado a las distintas funciones de inspección, las acciones emprendidas, ya sea con respecto a una iniciativa de los servicios de inspección o como respuesta a las quejas presentadas, y a la cobertura y ámbito de aplicación de las inspecciones en relación a las funciones relativas a la seguridad y la salud y las relativas al cumplimiento de otras condiciones de empleo. En general, las inspecciones cubren todos los sectores económicos (incluso en algunos casos con inspecciones especiales), aunque se respetan principios básicos como la inviolabilidad de domicilio (exclusión en la práctica de la inspección de trabajadores domésticos), y la no competencia en lo relativo al trabajo de prisiones.

Las áreas de trabajo difieren en función de las competencias. Las inspecciones más especializadas presentan grandes diferencias, aunque todas cubren seguridad y accidentes de trabajo con carácter general. Temas como la cobertura y control de los riesgos psicosociales o la ergonomía son minoritarios, así como no hay una verdadera inspección sistemática de los riesgos químicos.

Las funciones preventivas de los servicios de inspección del trabajo revisten cada vez más importancia en todos los países. En Bélgica, por ejemplo, el objetivo tradicional de inspección y de control de la aplicación se centra ahora más en la asistencia técnica e información. Si bien la reglamentación en materia de bienestar en el trabajo constituye la base para la actividad de inspección, y la seguridad y la salud en el trabajo es un ámbito prioritario de la inspección del trabajo, las sanciones se imponen sólo como un último recurso. En otros países como Bulgaria, la Inspección General del Trabajo contribuye sistemáticamente al desarrollo de políticas y estrategias de seguridad salud y prevención.

En general en todas las inspecciones europeas, los inspectores gozan de los poderes que atribuye el Convenio 81 de la OIT (libre entrada, toma de muestras, investigación de accidentes, consulta de documentos y ejercicio del poder sancionatorio), aunque la posibilidad de sancionar directamente en el mismo centro de trabajo (*on the spot*) está limitada en Gran Bretaña, Suecia, Finlandia y Dinamarca, por ejemplo.

2.4. Recursos, medios

El Estudio general sobre la inspección del trabajo de la Comisión de Expertos de la OIT²⁵ también pone de relieve la importancia crucial para la prestación de servicios de inspección, el contar con el material y los recursos humanos necesarios para asegurarse de que los servicios de inspección pueden funcionar de manera efectiva y que, como mínimo, los lugares de trabajo bajo su supervisión son inspeccionados a fondo y con la frecuencia suficiente.

Si bien en general a nivel nacional se reclama en todos los países la necesidad de aumentar los efectivos, el número de inspectores por país es variable²⁶. En el 2007 se contaban entre 45 y 50 inspectores por un millón de trabajadores en Bélgica, España, Hungría, Eslovenia y Países Bajos, y 250 inspectores por millón de trabajadores en Finlandia, Grecia e Italia, aunque *la ratio* no queda clara al contarse, en algunos países, como personal de inspección los funcionarios afectos a servicios técnicos y auxiliares, o cuando se asocia en las estadísticas la prestación de servicio de los técnicos de apoyo a las inspecciones (en el Reino Unido aproximadamente de los 1.500 censados como personal solo unos 900 están activos como inspectores). Además *una ratio* tan general y global no permite medir de forma meridiana la verdadera actividad de la inspección.

En efecto, por ejemplo en España las estadísticas muestran que en el 2007 se inspeccionaron 433.701 centros de trabajo, de un total de 1.405.938 inscritas en la seguridad social, lo que supone que se visitó un tercio del total de los centros de trabajo (es decir una empresa se visita una vez cada 3 años). Esta media no parece *una ratio* desacertada, más aun cuando las visitas originaron 1.229.163 actuaciones. En Polonia, por ejemplo la inspección realizó 54.550 visitas cubriendo unos 5.172.363 trabajadores. En el 2005 las visitas se incrementaron en un 10% (66.693) pero el número de trabajadores cubiertos fue de 3.393.532, lo que supone un descenso real en los trabajadores que fueron objeto de algún control.

En los Países Bajos el número de inspectores en materia de seguridad y salud disminuyó en un 4% del 2003 al 2006, aunque no se puede achacar este descenso al aumento paralelo de los inspectores contra el fraude (179 en el 2006 y con un aumento de

²⁵ OIT: *Estudio General sobre los Convenios relativos a la Inspección del Trabajo*, CIT, 95.^a reunión, Ginebra, 2006.

²⁶ Según un HESA Newsletter: *Inspection still a weak link in most national preventive strategies*. Special Report. The Community strategy 2007-2012, No. 33, November 2007, página 23. http://hesa.etui-rehs.org/uk/newsletter/files/Pages%2023-29%20from%20FINAL_News33UK_v5-6.pdf

más del 30% en el mismo periodo), sino a la reorganización interna de los inspectores técnicos en grupos multidisciplinarios que colaboran con otros expertos ad hoc.

En Chipre se realizaron 5.850 inspecciones en el 2008, siendo 23.544 las empresas registradas. En Francia, en el 2006 un agente de control tenía a su cargo el control de 1.087 establecimientos y un promedio de 11.006 trabajadores (incluso con el aumento de efectivos en la inspección- un total de 742- que se ha venido produciendo desde 1996. En Bulgaria en el 2005 se realizaron 3.511 inspecciones ²⁷ por 440 inspectores. En Lituania en el 2008, 10.469 compañías fueron inspeccionadas de un total de 93.422 bajo el control de la inspección

En Francia, en el transcurso de los últimos años las actividades de inspección se han centrado principalmente en la lucha contra el trabajo no declarado (*ilegal* en la ley lo que se produce en numerosos países de la UE cada año con mayor frecuencia), una noción que abarca un elevado número de infracciones a la legislación sobre el empleo pero también, temas relativos al derecho de residencia de los extranjeros. En efecto, no solamente los inspectores son llamados a colaborar con los otros órganos del Estado encargados de la lucha contra el trabajo ilegal, tales como la policía, la gendarmería, la institución de la seguridad social (URSAFF) y las autoridades aduaneras, sino que, además, son también los inspectores encargados de una de las dos secciones de la inspección del trabajo quienes ocupan la Secretaría del Comité de lucha contra el trabajo ilegal (COLTI).

Las operaciones realizadas dentro de este marco están destinadas claramente, a poner freno a la inmigración irregular, lo que repercute en el cumplimiento de las funciones ordinarias. La asociación profesional de inspectores franceses se ha venido quejando de esta vocación casi exclusiva de seguimiento del trabajo ilegal, tanto a nivel nacional como ante la OIT que plantea problemas éticos y de sobrecarga de trabajo.

Además la inspección francesa cuenta con nuevas responsabilidades en la resolución de los conflictos de trabajo, otra función adicional. De hecho, los inspectores de trabajo son sistemáticamente solicitados para intervenir en los conflictos sociales o para impedir conflictos latentes, en particular en algunos sectores estratégicos, cuya paralización pondría en riesgo la vida económica del departamento por el bloqueo del puerto, del aeropuerto, del acceso al Centro espacial o de las principales carreteras, etc.

En Finlandia, la SAK y la AKAVA (organizaciones sindicales) estiman que la cobertura de las necesidades por parte de los inspectores en algunos sectores de actividad, se ha reducido en un 10 por ciento. El Gobierno sin embargo considera que, la reunión de los distritos operacionales de la salud y la seguridad en el trabajo, fue satisfactoria y de que las nuevas unidades de inspección están plenamente operativas. Sin embargo y de forma general, es cierto que las nuevas misiones son más complejas, puesto que éstas implican una evaluación de los dos aspectos legal y sociológico. No obstante las observaciones sindicales, el número de inspecciones en el país ha conocido un ligero aumento en 2005, tras un período de reducción de algunos años, y centrándose en la actualidad de manera más particular en la evaluación de los riesgos en el trabajo y en las medidas adecuadas para aplicación de la legislación sobre la salud y la seguridad en el trabajo.

La Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV) ha indicado en algunas ocasiones que la inspección del trabajo sólo tiene ocho cargos a tiempo completo para la supervisión de la retirada de amianto, lo que implica un disminución de inspecciones

²⁷ Que incluían 919 inspecciones relativas a la Ley de funcionarios públicos, que desde el 2006 (enmiendas a la ley el 1.04.2006) ya no es competencia de la Agencia Ejecutiva General de Inspección de Trabajo.

fundamentales, que se ve agravada por una falta de cooperación y coordinación entre los servicios de inspección.

Recientemente y presumiblemente como efecto de la crisis económica, algunos países europeos han “congelado” los procesos de nuevas contrataciones de inspectores (Suecia), aunque por el contrario, países como Portugal han reclutado en el 2009 cien nuevos puestos que después de la respectiva formación están activos en la actualidad.

En Letonia se crearon dentro de la inspección del trabajo, siete puestos en 2006, que, se asignaron a la lucha contra el empleo no declarado, uno de los ámbitos de acción prioritarios fijados por el Ministerio de la Protección Social para el año en consideración. Sin embargo, habida cuenta de las vacantes de los puestos (43 al 31 de diciembre de 2006, es decir, una quinta parte de los efectivos de la inspección), el número total de puestos asignados en 2006 era ligeramente inferior al de 2005.

No existen indicadores uniformes en la región que muestren la verdadera efectividad de los agentes de inspección en relación a su número y que permitan medir la eficacia de las estrategias aplicadas. Sin duda es necesario establecer metodologías nuevas de compilación y recolección de datos, y deben basarse en puntos comunes para facilitar la comparación entre países. Por ejemplo, sólo algunos países han podido evaluar la probabilidad estadística de las inspecciones sobre base aleatoria en un año dado. No obstante este dato puede y deber ser fundamental en las programaciones nacionales, en las cuales está ausente.

La selección y contratación de los inspectores siguiendo el Convenio 81 se basa en todo los países en criterios profesionales y en algunos de ellos requiere de un examen de calificaciones (Francia, Países Bajos²⁸, Bélgica, España, Portugal) o/y de una entrevista personal con los eventuales candidatos tras comprobarse que reúnen las calificaciones requeridas en el llamado de candidaturas (Reino Unido, Suecia).

Por su parte en general en la Unión Europea (en adelante UE), el perfil profesional de los inspectores se concentra en licenciados en ingeniería (inspecciones de seguridad y salud) y juristas (inspecciones generalistas), seguidos por médicos de trabajo (curiosamente casi inexistentes en países como Dinamarca) e higienistas, así como ergonomistas y psicólogos.

En cada país, existen procesos de formación diferenciados y en todos se han establecido diversas formulas de formación práctica para los nuevos contratados que en general combinan formación teórica y práctica. La formación, si bien desarrollada de forma sostenible, dista en algunos países de ser sistemática, actualizada y dotada de medios suficientes y adecuados a las especificidades nacionales. Sólo a título de ejemplo, los periodos de formación varían de 3 a 24 meses y son pocos los países que tienen una escuela de formación para inspectores.

En Francia es bien conocida la existencia del INTEFP (Instituto Nacional del Trabajo), institución central encargada de forma sistematiza de la formación de los inspectores, modelo seguido en cierta medida por las inspecciones Búlgara, Polaca, y recientemente la española y la portuguesa. En Bélgica, la formación se realiza a través de convenios de colaboración con instituciones de formación y en instituciones estatales técnicas para los expertos con bagaje de ingeniería. En general, los propios ministerios fijan las secuencias de formación, sin que exista una institución de formación específica, aunque, si se cuenta a menudo con escuelas de administración pública nacional.

²⁸ Que además ambos requieren una entrevista.

El currículo de la formación es, en general, el mismo para inspectores técnicos que para los generales o de empleo, y solo existen en algunos países cursos específicos para inspectores especializados en algunas materias técnicas, como es el caso para los ingenieros e higienistas en Dinamarca. No obstante la formación específica sobre temas concretos se impone a los “inspectores de los que es competencia el tema”. Por ejemplo si se trata de trabajo no declarado y existen dos cuerpos de inspección, es el encargado de la relación de empleo el único que es formado.

En algunos países tras recibir la formación se prevé la realización de exámenes de competencia. Este es el caso del Reino Unido, Suecia, Finlandia, Alemania, Países Bajos y Francia que a veces se completa con una entrevista y un informe (Francia), con la evaluación de los superiores (Alemania) o con el seguimiento del trabajo de los formados (Reino Unido). En Eslovenia y en Macedonia, los inspectores revisan cada tres o cuatro años respectivamente sus conocimientos con un examen, que puede poner en peligro su permanencia en el cuerpo si no se supera.

La formación continua, si bien se realiza en todos los países de la región, en general no se articula en un programa específico, sino en cursos *ad hoc* focalizados en relación a prioridades o campañas.

2.5. Las visitas

En general se considera que el tiempo dedicado a la visita real en la empresa, es inferior al dedicado al total de las tareas administrativas, documentales o adicionales, lo que podría estar en contradicción natural con el papel esencial de los inspectores de trabajo (y en cierta medida con los principios del Convenio 81 de la OIT).

No existe en los datos disponibles una cuantificación del tiempo dedicado a la redacción de informes, procesos y documentos legales, ni a las reuniones y discusiones con otros organismos de la administración, así como el tiempo dedicado a la atención del público y a evacuar consultas, o participar en eventos de discusión o difusión. En una reciente evaluación interna la del UE²⁹ al modelo sueco, se estimó que los inspectores ocupaban más del 40% de su tiempo fuera de la oficina y utilizaban con frecuencia el contacto telefónico para completar información y seguir las medidas propuestas, aunque, sin embargo, los evaluadores consideraron que la realidad del tiempo de visita era aun inferior (alrededor de un 26%) debido a la cantidad de cargas administrativas

Es importante que el proceso constante en Europa de cambio legislativo, implica tiempo de estudio y adaptación, procesos que se multiplican cuantas más atribuciones y controles legales sean atribuidos a la inspección. En general, países como Francia estiman que la visita (en todo su contexto) supone menos de la mitad del tiempo de trabajo de los agentes de control.

La mayor parte de las visitas efectuadas se inician por quejas individuales (en Polonia un 30% por ejemplo³⁰) o por campañas programadas, muy pocas son realmente originadas por iniciativa propia. Además, en muchos países existe una tendencia a lo que se viene llamando ejercer un control “preventivo” que no implica sanciones.

En Portugal en el 2007, del total de 53.244 informes técnicos de inspección, 36.862 fueron resultado de iniciativas, 2.442 de quejas sindicales, 7.162 de quejas individuales y 6.778 de comunicaciones de otros organismos. En Bélgica en el mismo año

²⁹ Información proporcionada por el CARIT.

³⁰ Ver OECD: *Employment Outlook* (Paris, 2008), pág. 117.

de un total de 1.285 visitas, 1.092 fueron programadas, 131 a iniciativa y 33 quejas, siendo las 29 restantes acciones de información o reunión.

En Bélgica se realizaron en el año 2008, 9457 controles que dieron lugar a 6775 infracciones. Curiosamente, si bien el número de controles disminuyó en relación a 2007 en un 7.6%, aumento el número de infracciones en casi un 10%, como resultado de que las inspecciones fueron mucho más enfocadas a sectores con mayor índice de riesgo de incumplimiento. El trabajo no declarado está en el origen de $\frac{3}{4}$ de las infracciones.

En los Países Bajos, por ejemplo la advertencia y/o requerimiento de cumplimiento es utilizado en el 80% de los casos y solo un 10% de las actuaciones llevan consigo la paralización de actividades (datos 2007). En Francia (2006), el 72.18 de las actuaciones origina una nota de observación y solo un 2,9 % directamente una infracción. En España en el 2007 se realizaron 1.781 paralizaciones de actividad que supone un 7% del total las actuaciones de inspección y en paralelo 170.249 requerimientos de seguridad y salud, lo que supone un 15 % del total de todas las actuaciones de la inspección.

En Polonia, como fórmula específica de prevención, la autoridad nacional ha establecido una regla interna por la cual la primera visita a un empleador (en particular a las nuevas empresas) es de carácter orientativo y consultivo.

La mayor parte de las visitas fruto de actividades programadas parte de determinación de sectores y empresas a inspeccionar a través de la evaluación de riesgos a nivel central, y se concentran en temas de seguridad y salud³¹ en un 60% aunque el trabajo no declarado genera cada vez, un mayor número de campañas *ad hoc*.

Las campañas, como se ha venido constatando en las páginas precedentes, son una fórmula común de trabajo en todos los países europeos y muchas de ellas responden a prioridades fijadas dentro del marco de la UE, lo que permite alcanzar objetivos comunes. La campaña sobre el manejo de pesos que se planteó en el marco del CARIT es uno de los últimos logros con excelentes resultados.

Existen algunos países en Europa que mantienen o han mantenido hasta fechas recientes, limitaciones a la discrecionalidad en la realización de visitas. Por ejemplo, en Polonia la ley de Inspección nacional del trabajo del 2007 regula que las visitas de inspección continúan supeditadas a la obtención por el inspector de una autorización previa que debe presentar al empleador, salvo en los casos urgentes, en los cuales tal autorización debe, sin embargo, presentarse al empleador dentro de un plazo máximo de siete días. Por otro lado, la Ley, del 2 de julio de 2004, sobre la Libertad de la Actividad Económica en su artículo 80, obliga al inspector del trabajo a realizar el control en presencia del empleador (salvo las excepciones previstas en el mismo artículo); a la vez que el artículo 82 proscribire la realización simultánea de dos controles de una misma empresa, de modo que, si ya está en curso un control por parte de una autoridad que no sea el servicio de inspección, el inspector del trabajo estará obligado a informar sobre su visita y a fijar, de común acuerdo con el nuevo empleador, la nueva fecha. Por su parte el artículo 83 de la misma ley plantea límites a la duración, a la frecuencia y al alcance de los controles de inspección (salvo las excepciones previstas en la misma disposición).

³¹ La mayor parte de las actuaciones en Europa se centran en temas de seguridad y salud (2/3) aunque esto es lógica repercusión de la implementación de las directivas comunitarias sobre el tema.

2.6. Sanciones y mecanismos de control

Uno de los mayores obstáculos para lograr la efectividad de las inspecciones, señalados por la mayor parte de los actores sociales³² es la efectividad y el carácter disuasivo de las sanciones impuestas por los inspectores, preocupación que queda así mismo reflejada en los informe anuales de inspección. En general, las sanciones administrativas suelen ser ejecutadas y las multas revierten a los fondos públicos, pero cuando el curso de la acción de sanción requiere de ser considerado en vía judicial, el resultado es muy diferente (pocas resultan en condena firme), lo que en muchos casos presenta dudas en cuanto a su efectividad. Además en algunos países, la vía judicial es lenta y engorrosa.

El total percibido a nivel nacional como resultado de las multas administrativas no es siempre muy significativo, aunque dependiendo del volumen de negocio de la empresa, puede ser realmente disuasorio a nivel individual en algunos casos. En los Países Bajos, por ejemplo, en el 2005 se impusieron 5.000 multas (la mayor parte relativas a ilegalidad o seguridad y salud) de un valor de unos 20 millones de Euros. En Chipre en el 2008 se impusieron multas por valor de 209.362 euros (84 casos por infracciones de seguridad y salud) y se tramitaron 69 casos antes la Corte criminal de un total 332 infracciones detectadas y sometidas a los servicios jurídicos.

En Polonia, la media de multas impuestas en el 2006 fue de un 20% inferior a la máxima y algunos autores consideran³³ que las multas son ineficientes. En general las multas se consideran poco disuasivas, ya que en el mismos años el promedio del valor de las multas ejecutadas (confirmadas en vía administrativa) era de 195 Euros.

En Eslovenia en el 2006 se abrieron 23.706 casos, de los que 6.234 fueron seguidos en vía administrativa a efectos sancionatorios.

En Bélgica y como fruto de las medida para mejorar las inspecciones en materia de trabajo no declarado (ver infra), 68 millones de euros fueron recaudados, fruto de los controles sociales. En países con una tradición administrativa muy marcada la efectividad de la multa es mayor y con una tendencia más estable. En Francia, por ejemplo, el número de observaciones e infracciones por visita de inspección era de 5,6 en 2006, mientras que el número de decisiones de los tribunales en seguimiento a una acción de inspección, fue de 689 decisiones condenatorias de un total de 1.439 expedientes tratados en el 2006. En Lituania en el 2008 se ejecutaron 7.656 sanciones (2.996 sanciones administrativas- 2.504 multas de un valor de 505 894 LVL y 462 advertencias- y 4690 informes de aplicación) de un total de 28.567 violaciones constatadas.

En España se inspeccionaron 433701 centros de trabajo en el 2007, dando lugar a 1.229.163 actuaciones que generaron 95.861 infracciones, una recaudación que dio lugar por sanciones de 274,4 millones de Euros. Además se realizaron 1.011 informes sobre presunta responsabilidad penal.

En Rumania se visitaron en el 2006, 83.693 empresas con un total de 60.979 expedientes sancionatorios de un valor de 90.069-310 Leus. Además de los 43 procesos criminales sobre empleo y menores incoados en el 2006, 40 siguieron la vía judicial, aunque en septiembre del 2007 aún no existía sentencia firme.

³² HESA, op. cit.

³³ Kus, Jakub A.: *Undeclared Labour in the Construction Industry*. Country report – Poland – June 2006, European Institute for Construction Labour Research (CLR), Brussels.
<http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Poland%2003-OK.pdf>

Consciente de la insuficiencia de sus cuantías países como Irlanda readaptaron y aumentaron las multas, reformando la ley de infracciones en 2005. Acuerdos des algunos tipos de sanciones se aprobaron también en Francia y la República Checa.

Algunos países han establecido formas de colaboración específicas entre la inspección y la justicia al objeto de garantizar la efectividad de la acción inspectora. Por ejemplo en España y dentro de los tribunales de lo social, el plan de acción para el impulso y la ejecución de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo (2007-2012) ha creado fiscales especiales dentro de cada comunidad autónoma a cargo del seguimiento de las infracciones laborales, en particular de seguridad y salud, que colaboran directamente con los sindicatos y la inspección, en particular en los relativo al cumplimiento de las obligaciones de prevención en seguridad y salud, cuando el comportamiento del empleador resulta presuntamente delictivo.

En Francia se creó un observatorio de seguimiento penal a las acciones de inspección en el seno de la Dirección General de Trabajo que no sólo recopila las acciones administrativas y penales, sino que gestiona relaciones de colaboración con el ministerio de Justicia para un mejor seguimiento de los casos incoados. En Bélgica el sistema *Cheop* ha creado bases de datos jurisprudenciales internas y externas.

Algunos países combinan los sistemas judicial y administrativo. En Austria, por ejemplo, se combina un procedimiento administrativo que depende de los tribunales *ad hoc*, y donde la inspección es parte en el procedimiento, y como tal autorizada a argumentar antes de la toma de decisión y a apelar en contra de la misma, con un proceso paralelo que trata de las violaciones que relevan del Código Penal. En el proceso se aplica el Código de Procedimiento Penal y se inician las actuaciones con la remisión de las actas e informes por los inspectores del trabajo al Departamento de Investigaciones Penales o al Departamento del Fiscal Público. En todo caso, los tribunales deben informar a los servicios de inspección del término de todo procedimiento, pero no de la decisión dictada.

En Chipre para ayudar a los inspectores del trabajo a preparar sus expedientes en el ámbito jurídico, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social utiliza los servicios de un abogado que examina con detalle y verifica cada caso, antes de que sea transmitido al tribunal. Además los inspectores del trabajo asisten con regularidad a seminarios organizados por el centro de formación de la policía, en el curso de los cuales los agentes de policía especializados en derecho les explican las disposiciones del Código Penal y les aconsejan sobre el método a seguir para registrar las declaraciones y constituir un expediente jurídico.

La propia Comisión de Expertos de la OIT (CEACR) en su observación general sobre el Convenio núm. 81 en el 2008 ³⁴ indica que el “éxito de los mecanismos coercitivos de la inspección del trabajo depende en gran medida de la manera en que la autoridad judicial tramite los expedientes que le transmiten los inspectores del trabajo o que recibe por recomendación de éstos. En consecuencia, es indispensable que se establezca un mecanismo pertinente de información destinado a la inspección del trabajo para permitirle revisar eventualmente sus criterios de apreciación de las situaciones en las cuales sería más conveniente, para hacer cesar una infracción, utilizar medios de acción diferentes a iniciar procedimientos judiciales o a recomendarlos y, además, emplear medios destinados a sensibilizar mejor a los magistrados sobre la complementariedad de las funciones respectivas de la justicia y de la inspección del trabajo, con respecto al objetivo común a ambas instituciones en el ámbito de las condiciones de trabajo y de la protección de los

³⁴<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document=534&chapter=5&query=%28%23subject%3D06%29+%40ref+%2B+%23ANO%3D2008&highlight=&querytype=bool&context=0>

trabajadores”, lo que según la CEACR se comprueba en “las denuncias de sindicatos de trabajadores que alegan el respaldo insuficiente de las instancias judiciales a las medidas de la inspección del trabajo en algunos países.”

La CEACR señala así mismo la que “puede instaurarse una cooperación eficaz entre el sistema de inspección del trabajo y el sistema judicial mediante la adopción de disposiciones legislativas y la organización de intercambios de carácter pedagógico e informativo. La legislación podría, por ejemplo, definir: i) los casos en los cuales el representante del Ministerio Público podría ya sea formular un apercibimiento previo al infractor o remitir las actas de infracción de los inspectores del trabajo a la jurisdicción competente en un plazo razonable; ii) los casos en los que el inspector del trabajo puede solicitar a la autoridad judicial la aplicación de la fórmula ejecutoria sobre el acta de intimación o de multa administrativa, y iii) los casos en los cuales podrán fijarse mediante un procedimiento sumario indemnizaciones coercitivas diarias hasta la aplicación efectiva de las medidas ordenadas por el inspector del trabajo”. En Irlanda, la autoridad laboral está autorizada por ley a publicar una lista de las empresas y de las personas condenadas, así como el motivo de las condenas judiciales accesible a la inspección del trabajo que permitirá a la autoridad central aprovechar útilmente esos datos.

En esta misma línea en la actualidad, algunos dispositivos están dirigidos a reforzar el carácter punitivo de las sanciones impuestas mediante su publicación. Esto incluye el ya mencionado sistema Smiley en Dinamarca o sistemas como los previstos en Portugal y España, donde una sanción puede ser combinada con la decisión de publicar los casos de delitos recurrentes, graves o muy graves. Además en Portugal, la sanción puede incluso ir acompañada de la prohibición de participar en las licitaciones públicas para los contratos. En el Reino Unido en la misma línea que los dos países anteriores, la información sobre la mejora y los avisos de prohibición deben ser puestos a disposición del público. Además se difunden vía Internet las decisiones de justicia dictadas cada año, desde 2001, contra los autores de las infracciones a la legislación relativa a la salud y la seguridad en el trabajo.

En Suiza, las sanciones pueden incluir un aumento en las primas de seguro y, al igual que en el Reino Unido, la retirada de los permisos, y la suspensión o revocación de la licencia para operar de la empresa. Similar sistema en relación las primas de accidentes de trabajo es el previsto en Bélgica, que aplicando una fórmula matemática permite reducir el valor de las primas a pagar para empresas cumplidoras y con escasa accidentalidad y un aumento progresivo para aquéllas que no reúnen requisitos mínimos de cumplimiento (se trata de un sistema similar al (bonus-malus de las aseguradoras automovilísticas).

2.7. Accidentes de trabajo y siniestralidad

La Unión Europea centra en la reducción de accidentes una de sus prioridades en materia de inspección. En efecto, la estrategia de seguridad y salud 2007-2012 establece como meta, reducir los accidentes de trabajo en un 25%, y si bien se han hecho progreso al respecto, la meta dista mucho aún de ser alcanzada. Según la OIT, el número de accidentes relacionados con el trabajo en el mundo es de 167.000. Sólo en Europa según la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo se cuentan en 167.000 los muertos por causa de accidentes laborales y se calcula un promedio de ausentismo de entre 13 y 71 días por accidente.

En los Países Bajos se ha adoptado en este tema un enfoque proactivo que tiene por objeto la prevención de accidentes graves, para lo cual se ha creado un mecanismo de inventario y evaluación adicional de riesgos (ARIE) destinado a las empresas que almacenan o utilizan grandes cantidades de sustancias peligrosas, y se han establecido requisitos de inspección especiales. Sin embargo, la Confederación de la Industria y de los Empleadores de los Países Bajos (VNO-CNW) considera que estas normativas son

demasiado complicadas, por cuanto imponen requisitos adicionales a nivel nacional que se suman a los requisitos establecidos en los convenios de la OIT y las directivas europeas. A juicio de esta Confederación, el hecho de que, como lo pusieron de relieve la Federación Nacional de Sindicatos Cristianos (CNV) y la Confederación Sindical de los Países Bajos (FNV), a raíz de una serie de inspecciones relacionadas con el cumplimiento de la normativa ARIE, la inspección del trabajo se hubiera visto obligada a emitir advertencias o imponer medidas de conformidad al 50 por ciento de las empresas inspeccionadas, se debió en parte a la complejidad de dicha normativa. Por lo tanto, la VNO-CNW estima que la normativa ARIE podría suprimirse sin que ello incida de manera alguna en el nivel de protección de los trabajadores.

En Lituania en el 2008, por primera vez en cinco años, la tasa de accidentes se ha reducido (de 6.07 en el 2005 a 4.35 en el 2008) como consecuencia de campañas específicas en los sectores de mayor accidentalidad, así como en una creciente inversión de varias empresas en mejorar los sistemas existentes de seguridad y salud.

Es importante considerar que la tasa de accidentes está directamente ligada con las condiciones y los tipos de contrato. En Francia en 1998, la encuesta de condiciones de trabajo de DARES, mostraba que la tasa de accidentes en relación a trabajadores proveniente de empresas temporales era 13.3% frente al 8.5% promedio del país, y que los aprendices llegaban a una tasa de 15.7%. En España, las estadísticas comparadas de los accidentes entre 1988 y 1995 señalaban que la tasa de accidente por 1000 trabajadores era 2.47 veces más alta en los trabajadores temporales que en los permanentes y que la tasa de accidentes mortales era 1.8 más alta³⁵. En Bélgica, en 2002 la tasa de accidentes en relación a los trabajadores manuales permanentes o con contratos de larga duración era de 61.7, comparada con 124.56 en el caso de trabajadores manuales en servicio de agencias temporales.

Además, las diferentes formas de subcontratación (no existen datos específicos) revelan importantes problemas para la inspección en materia de responsabilidad que fueron constatados en accidente mortales y masivos, como el Desastre de la AZF en Toulouse el 21 de septiembre del 2001 o la explosión de REPSOL en Puertollano (España) en Agosto del 2003.

2.8. Colaboración

2.8.1. Con otras autoridades

En general, todas las inspecciones tienen previstos mecanismos de coordinación con otras autoridades e inspecciones, pero en la práctica varían tanto en los países de la UE, como en otros países de la región.

La colaboración con la policía y otras autoridades públicas es corriente y no plantea mayores dificultades siendo en general fluida y habitual. En los países europeos no miembros del EU existe con frecuencia una inspección sanitaria (paralela a la laboral) con funciones en materia de enfermedades profesionales y ciertas competencias en relación a los accidentes en el trabajo. Ambas se coordinan escasamente y el resultado es un pobre registro y escasos datos en ambas instancias, así como la inexistencia de una estrategia de prevención real y una falta de aprovechamiento de los recursos en ambas instituciones.

³⁵ Boix P., Orts E., López M-J., Rodrigo F.: *Trabajo temporal y siniestralidad laboral en España en el período 1988-1995*. Cuadernos de Relaciones Laborales (Madrid, 1997), núm. 11, págs. 275-319. <http://revistas.ucm.es/rfla/11318635/articulos/CRLA9797220275A.PDF>

La colaboración con las agencias de seguridad social e impositiva, resulta esencial en particular en controlar las relaciones laborales y la ilegalidad. En Polonia, la Inspectoría Nacional de trabajo prevé, desde el 2007, que la inspección informe a las oficinas de empleo de las personas sin contrato y permite el uso de los registros de empresas, seguridad social e impuestos para facilitar el trabajo de investigación. Así mismo deben informar a las autoridades competentes de posibles infracciones a otras reglas impositivas, relativas a extranjeros o a la seguridad social. En Hungría, los inspectores de trabajo realizan inspecciones conjuntas con la autoridad impositiva en particular en materia de trabajo ilegal, y de menores.

El protocolo firmado en el 2001 y renovado en el 2007 entre el control de leyes sociales de Bélgica y la inspección de seguridad social para atajar el tráfico de seres humanos a través de procedimiento de coordinación y acción conjunta (implicando a los fiscales y la justicia) ha dado tenido resultado evidente. De hecho en el 2007, y en relación a los 2801 trabajadores extranjeros de presunta ilegalidad controlados, se iniciaron 181 procesos de sanción.

En el Reino Unido diversos memoranda de entendimiento han sido firmados desde el 2003 entre el HSE (inspección de seguridad y salud) y departamentos de transporte ferroviario, ingeniería etc.³⁶

En Rumania desde el 2004, se han firmado una larga serie de protocolos de colaboración con diversas autoridades a nivel central (policía, ministerio de economía) y a nivel territorial.

2.8.2. Con los medios de comunicación

La colaboración de la inspección con los medios de comunicación es esencial para conseguir una mejora del conocimiento de las labores de control de la inspección y de la importancia de sus servicios por parte de los trabajadores y empleadores, en tanto que usuarios de dicha función. Numerosas campañas, en particular en torno a temas de seguridad y salud o control de la ilegalidad y/o el empleo, han sido desarrolladas en varios países con repercusión relativa en prensa.

Las campañas públicas en Europa son fundamentales y representan un importante aliciente para la prevención. En el 2003 y considerando que en la construcción (sector que concentra un importante número de riesgos profesionales) la caída de altura era uno de los mayores problemas, junto con los accidentes relacionados con el transporte, en la obra o fuera de la misma, el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT) puso en marcha la primera campaña común dirigida, en este caso, a este sector y centrada en la prevención de las caídas desde altura.

Ya se había comprobado que las campañas de inspección eran consideradas herramientas muy valiosas a la hora de sensibilizar y mejorar el cumplimiento de los requisitos legales y normativos pero ésta era la primera vez que los Estados miembros armonizaban su forma de realizar las inspecciones y el resultado fue evidente reduciéndose en algunos países como Irlanda del Norte³⁷ a más de la mitad el porcentaje de accidentes

³⁶ Por ejemplo, en julio 2006 se firmó un memorando de entendimiento entre la oficina de trenes y las autoridades locales de inspección para definir al interacción de ambas autoridades o en noviembre del 2006 uno relativo al transporte ferroviario de sustancias radioactivas

³⁷ Ellis: *La inspección de trabajo en Europa occidental, políticas, prácticas y experiencias*. Educación obrera (Ginebra, OIT, 2006).
<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/actrav/publ/140/9.pdf>

en obras de construcción, consecuencia de haberse tomado medidas para recudir la falta de cumplimiento de las reglas relativas a dicho riesgo. En consecuencia, todos los Estados miembros acordaron seguir el mismo calendario y llevar a cabo idénticas campañas de información utilizando los medios de comunicación y la prensa para sensibilizar sobre la industria de la construcción, los mismos métodos de inspección y las mismas cuestiones. Desde entonces³⁸ las campañas se suceden con carácter anual y los resultados son evidentes desde el punto de vista numérico en todos los países.

2.8.3. Con los actores sociales

En el curso de las páginas anteriores la relación con los actores sociales y en particular con los representantes sindicales ha sido relevada en varias ocasiones señalando su necesidad y su oportunidad para asegurar el cumplimiento de las obligaciones legales en materia de protección de las condiciones de trabajo.

Como señala CEACR en Su Estudio general sobre la inspección de trabajo 2006³⁹ “La inspección del trabajo sólo puede alcanzar los objetivos que se le asignan si la autoridad competente adopta medidas para favorecer la colaboración efectiva de los empleadores y trabajadores con sus operaciones y actividades”. Algunos países europeos han designado un órgano consultivo nacional, de composición tripartita y competencia general para las cuestiones del trabajo, como marco de la colaboración de las organizaciones de trabajadores y empleadores con la inspección del trabajo en los ámbitos de la seguridad y la salud en el trabajo. Es el caso por ejemplo del Consejo de la autoridad de inspección del trabajo en Noruega, o del Consejo de Protección del Trabajo disuelto en el 2006, en el Parlamento en Polonia.

Es sin embargo más frecuente que se creen consejos nacionales tripartitos encargados concretamente de examinar las cuestiones relativas a la salud y la seguridad laborales en la industria y el comercio como en Chipre, Hungría, Portugal (Consejo Nacional de Higiene y de Seguridad en el Trabajo (CNHST)), Reino Unido, y Suiza.

En España, la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establece una Comisión Consultiva Tripartita de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, (creada en 2006), y que se encarga de aportar consejos, formular proposiciones sobre las estrategias de acción, las prioridades y los objetivos generales en materia de inspección del trabajo, las campañas de inspección, los efectivos y los materiales del sistema de inspección, los procedimientos de selección del personal de inspección y su formación, etc.

La cooperación interinstitucional y la colaboración con los interlocutores sociales pueden adoptar otras formas como, por ejemplo en Bulgaria donde se articuló en torno a una Declaración de la Inspección General del Trabajo en aras de una cooperación con dos de las confederaciones sindicales de trabajadores más representativas, en todos los planos, que se completó por iniciativa de la Asociación de Industriales Búlgaros, concluyéndose en el 2003 un acuerdo tripartito de coordinación y cooperación con miras a mejorar la puesta en práctica de las actividades de seguridad y salud. En Moldavia la inspección ha firmado recientemente acuerdos de colaboración con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas.

En Suecia, los inspectores envían a menudo cartas a los trabajadores y empleadores de una empresa indicando los fines y programas de las inspecciones, y solicitando comentarios, y las respuestas son tenidas en cuenta a la hora de planificar la inspección y

³⁸ La última campaña promovida por el CARIT es la relativa al levantamiento de pesos.

³⁹ <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/surveyq.htm>.

determinar las necesidades técnicas. Igualmente cuenta con numerosos folletos y documentos informativos que entregan durante la visita.

En Polonia, los inspectores de distrito convocan reuniones con empleadores de las diferentes ramas con el objetivo de tratar temas como presentar los riesgos más frecuentes y las medidas posibles a adoptar, lo que se monitorea en las eventuales visitas que siguen dichas presentaciones.

En los Países Bajos, desde el 2004 en que se lanzó el programa “gobierno diferente”, se ha venido procediendo a una racionalización de las inspecciones a través de la mejor comunicación y transferencia de datos entre ellas con el apoyo de los actores sociales. El programa intenta evitar sobrecargar de inspecciones sucesivas a las empresas y ha sido puesto en práctica desde entonces en siete sectores económicos.

En Chipre se firmó una Declaración de Política Nacional en aras de la salud y seguridad laborales de 1995, con miras a la reducción de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales, la educación y la formación profesional. En ella se definen las obligaciones de las partes y se apunta en particular a mejorar la legislación al respecto se prevé la instauración, mediante acuerdo tripartito, de una colaboración en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En Portugal, el Plan y el Programa para el crecimiento y el empleo (2005-2008), elaborados en consulta con los interlocutores sociales en el seno de la Comisión Permanente de Concertación Social, prevé aplicar medidas a fin de mejorar las condiciones de trabajo y de conciliar los derechos de los trabajadores y la capacidad de adaptación de las empresas utilizando para ello el diálogo social. Estas medidas incluyen servicios de prevención en las empresas reforzando, especialmente, el control de actividades que implican un alto riesgo para los trabajadores.

En los Países Bajos, la colaboración entre los empleadores y los trabajadores apunta a disminuir, gracias a la mejora de las condiciones de trabajo, el número de personas beneficiarias de prestaciones de invalidez.

Existen, así mismo, en varios países, algunas acciones específicas que involucran a los actores sociales en materia de trabajo ilegal (ver infra casos Bélgica y Polonia).

En 2004, la Comisión de Salud y Seguridad del Reino Unido publicó una estrategia para la seguridad y salud hasta 2010. En dicha estrategia se reconocían los cambios del mundo laboral, que los recursos de la autoridad encargada de salud y seguridad (HSE) – incluyendo a los inspectores – eran demasiado reducidos en grandes áreas del espectro de lugares de trabajo y que se les debía orientar hacia áreas prioritarias donde pudieran tener el máximo de repercusión. Se reconocía asimismo que las intervenciones tradicionales de los inspectores pueden ser menos eficaces al tratarse de las enfermedades profesionales que en el ámbito de la seguridad. Uno de los elementos clave de la estrategia consistía en reconocer que las mejoras a largo plazo solamente pueden hacerse ganándose la buena disposición de las personas implicadas en los lugares de trabajo, en lugar de que éstas acepten las medidas tomadas a regañadientes. La estrategia se publicó tras haber realizado una consulta con empleadores, sindicatos y otras partes interesadas que abarcó a más de 2.500 personas⁴⁰.

En muchos países, existen comités encargados de las cuestiones de seguridad e higiene laborales en determinadas categorías de establecimientos o empresas (por ejemplo comités paritarios establecidos en Francia, Hungría, Italia, Lituania, Polonia).

⁴⁰ Cf Ellis, op. cit.

En la empresa o el establecimiento, la colaboración entre la inspección y los interlocutores sociales se establece a menudo gracias a relaciones, seguidas o esporádicas, con trabajadores designados en tanto que delegados de seguridad. En Suecia, en los establecimientos que ocupan a más de cinco trabajadores, éstos deben designar por lo menos un empleado, el cual puede exigir que el empleador adopte las medidas necesarias para asegurar un entorno laboral satisfactorio en el plano de la seguridad y recurrir a la autoridad del medio ambiente del trabajo en caso de negativa o de dilaciones. Si hubiese peligro inminente, podrá ordenar que se suspenda el trabajo hasta que la autoridad adopte una decisión al respecto; también podrá ordenar que no se ejecute un trabajo ordenado por el empleador en violación de una decisión de dicha autoridad. En Eslovenia, el delegado de seguridad desempeña asimismo una importante función de colaboración: puede pedir una inspección y participar en ella. Además, el empleador está obligado a mantenerle informado de los resultados de la inspección.

En Bélgica se han adoptado medidas mediante la adopción de una Carta de seguridad y salud denominada «Mandantes/subcontratistas», elaborada en el seno de ciertas organizaciones patronales y cuyo objetivo es lograr una integración óptima de los aspectos de seguridad y de salud en el trabajo para todos los trabajos en subcontratación gracias a la colaboración entre el mandante y el subcontratista. Esto permite la aplicación de los principios de prevención, integración, implicación, concertación, comunicación y coordinación. Se utiliza un índice de inspección denominado «trabajos de contratantes», basado en el capítulo IV de la ley de 4 de agosto de 1996 relativa al bienestar de los trabajadores en el desempeño de su trabajo, para evaluar el compromiso de los empleadores en lo concerniente al bienestar de los trabajadores exteriores que deben cumplir tareas en sus instalaciones, así como el de los empleadores directos de esos trabajadores. La solicitud de adhesión a esta Carta se somete a la Dirección de Control del Bienestar en el Trabajo, que certifica que la empresa candidata no ha sido objeto, en los seis meses anteriores a la presentación de la solicitud, ni de una sentencia condenatoria firme; ni de una multa administrativa; ni de una orden de cesación de trabajos no anulada emitida por la inspección del trabajo por hecho producidos en el curso de los últimos tres años. Esta certificación permite a la empresa inscribirse en el sitio de Internet, <http://www.chartedesecurite.be>. De este modo se da a la empresa una visibilidad positiva, al ser clasificada como empresa que procede con corrección y fiabilidad invirtiendo en la seguridad y la salud de los trabajadores. Esto le permite utilizar el logotipo de la Carta en su correspondencia, las ofertas que realice, etc., y estar sujeta a las visitas de la inspección del trabajo con menos frecuencia, dado que ésta es consciente de los esfuerzos que se realizan en materia de salud y seguridad en el trabajo. Entre los efectos prácticos cabe mencionar una disminución del número de accidentes del trabajo y la reducción de las primas de seguros.

Algunos datos muestran la estrecha conexión entre la existencia de representación de los trabajadores en la empresa en materia de seguridad y salud (y por ende la colaboración tacita y expresa con los servicios de inspección) y la efectividad de la protección. En España el INSHT (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo) indica que las empresas que no han aplicado medidas de prevención son en un 76.2%, las que no tiene representantes. El programa *Prevea* en España (inspirado en cierta medida en la experiencia danesa) gestionado por la inspección, establece sobre bases voluntarias, reducir la accidentalidad con el apoyo de todos los actores de la empresa, generando a la vez una reducción de los gastos en seguridad social. Las empresas que subscriben el *Prevea*, se benefician de no ser incluidas en la lista de las visitas planificadas (no de las originadas en denuncias o en caso de accidente laboral) y reciben específicamente, consejo técnico especializado.

En general, los sindicatos reclaman un papel más activo en la “inspección”, pudiendo en algunos casos reclamar más amplios poderes de acción en la esfera de la prevención. De hecho, existen algunas manifestaciones como la de algunos países nórdicos, donde los

representantes de los trabajadores tienen el derecho colectivo de paralizar las actividades en caso de inminente peligro.

2.9 Los grandes retos

2.9.1 La lucha contra el trabajo no declarado

En general, la lucha contra el trabajo no declarado en la Unión Europea⁴¹ se ha convertido en una preocupación central que se plasma desde la década de los noventa. El trabajo no declarado sigue siendo una preocupación constante, revelando la existencia de un problema generalizado que implica la necesidad de dar seguimiento a una situación con multitud de facetas (que pueden implicar incluso tráfico y trabajo forzoso) y donde lo legal, se vincula con lo social, con la marginación, con políticas de migración, con la protección de los trabajadores y muy en particular con la vulnerabilidad.

La mayor parte de la ilegalidad se concentra en las pequeñas empresas, o al menos en aquéllas de menos de 50 trabajadores, y en sectores como construcción, pequeño comercio, hostelería y transporte. Las campañas de inspección localizadas en relación a estos sectores y empresas son en la práctica efectivas.

A nivel de los Estados miembros, en 2004 la Comisión Europea elaboró estimaciones macroeconómicas sobre el trabajo no declarado, que lógicamente no tienen en cuenta la evolución reciente (aumento de la inmigración y campañas de regularización) que puede provocar grandes cambios en el total de las estimaciones como consecuencias de la crisis. En aquel momento se pusieron de manifiesto importantes variaciones entre países, así como que el trabajo no declarado podía representar hasta un 20% (o incluso más) del PIB en algunos países de la Europa meridional y oriental. Si bien estos datos siguen siendo válidos en su conjunto, la fuerte creación de empleo, registrada estos últimos años, ha provocado la disminución de este fenómeno en algunos de los nuevos Estados miembros. Estas cifras son también aplicables al resto de los países europeos afectados por problemas similares económicos y sociales.⁴²

Las principales causas de la ilegalidad o la no declaración⁴³ en Europa se concentran en torno a:

- la falta de registro (y por tanto de existencia formal) de las empresas y de formalidades de contratación;
- la falta de cumplimiento de las obligaciones de seguridad social

⁴¹ Según la Comisión Europea (comunicación de 7 de abril de 1998) por trabajo no declarado, que afecta a todos los Estados miembros de la UE se entiende “cualquier actividad retribuida que es legal en cuanto a su naturaleza pero que no se declara a las autoridades públicas, sin perjuicio de las diferencias de los sistemas normativos de los estados miembros”. Esta definición excluye actividades delictivas y las actividades profesionales cuya declaración oficial no es obligatoria.

⁴² Son varios los factores recientes que parecen favorecer el recurso al trabajo no declarado y por ende la informalidad: el aumento de la demanda de servicios domésticos y de asistencia a causa de la evolución socio-demográfica; la aparición de relaciones laborales menos jerarquizadas y de sistemas de retribución más flexibles; la explosión del trabajo por cuenta propia, la subcontratación, los contratos flexibles y el trabajo a la demanda; la simplificación del establecimiento de agrupaciones transfronterizas.

⁴³ Nos referimos a ilegalidad laboral y no actividades criminales en principio.

-
- la insuficiencia de medios y procedimientos de control efectivos y planificados, lo que pasa por la existencia de una sólida administración de trabajo y una inspección de trabajo eficaz.

Sin duda se trata de temas relacionados con la acción de la inspección y que buscan de programas efectivos que permitan superar el problema de base. De hecho, en algunos países la existencia del trabajo ilegal ha dado lugar a estructuras administrativas tendentes a combatirlo⁴⁴. Así mismo varios países europeos han organizado campañas de promoción y regularización de trabajadores ilegales sin sanción administrativa y con control de la inspección lo que ha tenido una repercusión importante en términos de nuevos registros y formalización.

La inspección resulta un órgano de central y de partida en la lucha contra el trabajo ilegal y no declarado y su necesidad, reconocida en las propias normas nacionales e internacionales, de colaborar con otras autoridades, organizaciones y actores sociales, así como su papel en tanto que autoridad pública encargada del cumplimiento, le dan relevancia especial. La importancia es tal que, por ejemplo, en España el número de infracciones relacionadas con la contratación de extranjeros, es la segunda en volumen y en valor (2008, 2.220.4859). La importancia del tema no obvia la necesidad de perfilar el papel de la inspección ante este fenómeno, favoreciendo la colaboración con autoridades específicas, y no atribuyendo competencias espurias propias de autoridades de migración o policiales a su tarea central el control de las condiciones de trabajo⁴⁵.

En Austria, la función inspectora en relación al trabajo no declarado o ilegal fue transferida al Ministerio Federal de Finanzas el 1º de julio de 2002 (de forma similar al Finanzkontrolle Schwarzarbeit alemán), asignándola a una unidad especial de la administración aduanera, el KIAB (Control del Empleo Ilegal de Trabajadores) encargada de verificar de los permisos de trabajo y, por ende, el empleo de extranjeros. Los resultados de tales controles son transmitidos a las autoridades competentes concernidas, dentro de las cuales se encuentran las autoridades administrativas represivas, el órgano de control en la industria, el servicio del empleo y la inspección del trabajo, a efectos de que sean sometidos a los procedimientos pertinentes. Estas funciones han sido transferidas a otra autoridad en Enero 2007.

En Italia, numerosas medidas de carácter estructural y legislativo adoptadas en aplicación del decreto legislativo núm. 124/2004 se centran en el refuerzo de los poderes del Ministerio del Trabajo y de la Política Social en el ámbito de la lucha contra el trabajo clandestino y el empleo ilegal y en considerar que los inspectores del trabajo son actores importantes del dispositivo establecido con este fin. Los inspectores participan de forma sistemática en las operaciones coordinadas de lucha contra el empleo ilegal, lo que parece no favorecer de manera alguna la instauración del clima de confianza necesario a la colaboración de los trabajadores que se encuentran en situación irregular con respecto al derecho de residencia y trabajo. Al contrario, más bien éste papel ha venido constituyendo un obstáculo para que los inspectores puedan obtener informaciones referentes a las condiciones de trabajo de los trabajadores de los establecimientos más afectados.

⁴⁴ Francia constituyó en 1997 un dispositivo interministerial para la lucha contra el trabajo ilegal. En Italia se creó en el MT un Plan para hacer emerger el trabajo irregular que se completo con un convenio colectivo en el sector de la construcción.

⁴⁵ La CEACR ha sido clara en torno al fenómeno de la limitación de funciones en relación a Italia y Francia en sus comentarios sobre el C. 81 Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947, en los últimos años. http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?p_lang=es

En los Países Bajos (ver *supra*) se creó una rama de inspectores de lucha contra el fraude para supervisar el trabajo ilegal. Su personal no deja de aumentar de forma aritmética desde el 2003 relevando la importancia del fenómeno.

En Polonia, se han designado inspectores para controlar la legalidad en el empleo, que colaborando con trabajadores y empleadores buscan específicamente el control de ilegalidad y la persecución y sanción de los infractores. Creados en 1995, el problema mayor ha sido su sostenibilidad y la disminución de los recursos aplicados a la inspección (en el 2000 eran 697 inspectores que se redujeron a 288 en el 2008), así como ciertas incertidumbres de la ley que no precisa claramente si los inspectores pueden controlar solo a los empleadores, o también a personas físicas sospechosas de ser verdaderos empleadores no registrados

En Lituania, la puesta en aplicación de la política de reducción del trabajo ilegal ha sido una prioridad para la inspección y sólo en el 2008 se realizaron 4.554 inspecciones sobre el trabajo ilegal que identificaron 1.623 trabajadores sin contrato.

En Bélgica, la inspección de leyes sociales, se crearon tres direcciones de red para controlar las empresas extranjeras y reforzar así los controles en relación al trabajo ilegal.

La inspección juega igualmente un papel importante en cuanto a la consulta y consejo, sobre todo en cuanto numerosas inspecciones europeas tienen a su cargo supervisar el control de las normas relativas al trabajo de extranjeros.

En general, a nivel europeo se viene considerando más allá de la necesidad de programas y políticas nacionales, el establecer programas de colaboración y acción con otras autoridades (fisco y seguridad social, esencialmente) y con los interlocutores sociales, así como el desarrollar un enfoque estratégico coordinado a nivel regional de la vigilancia y la lucha contra el fraude, a partir de las labores y competencias de la administración de trabajo.

Existen algunas medidas a nivel europeo con el fin de detectar mejor la ilegalidad, aunque quizás existe un vacío en cuanto a cómo afrontar las situaciones y proteger a los trabajadores, así como en el seguimiento de la acción administrativa y las medidas a aplicar.

En efecto por ejemplo en Bélgica, el sistema electrónico DIMONA (Declaración inmediata) permite notificar a todas las agencias de seguridad social, cualquier nuevo contrato o su terminación. Igualmente el sistema LIMOSA es un proyecto del gobierno federal que permite el control de los trabajadores extranjeros temporales a través de un sistema de ventanilla única, para evitar el fraude. En efecto, tras su registro se recibe un documento de comprobación que debe ser entregado al tercero que lo emplea y que de no existir obliga al tercero a inscribirlo en plazos prescritos. El no cumplimiento de tales obligaciones puede ser sancionado por la inspección. El sistema de datos se completa con la base de datos OASIS que permite combatir el fraude de seguridad social de forma estructurada. Por último y no menos importante, el servicio de información e inspección social fue diseñado y puesto en funcionamiento en el 2006 para mejorar la coordinación entre todas las administraciones encargadas de los distintos aspectos de la lucha contra el trabajo ilegal y el fraude social. En él participan los inspectores de seguridad social, los inspectores de control de leyes sociales del ministerio de Empleo, Trabajo y Concertación social, la inspección de la Oficina Nacional de Seguridad Social y la inspección de la Oficina Nacional de Empleo. Además de la inspección realiza funciones de investigación, reflexión y formula recomendaciones a los Ministerios competentes sobre legislación en materia de lucha contra el trabajo no declarado.

En el Reino Unido se establecieron en Abril 2001, equipos conjuntos para la economía sumergida, que de carácter local conjugaban los esfuerzos de funcionarios del

departamento de trabajo y pensiones, aduanas y agencias de empleo con el fin de, integradamente, detectar y actuar en sectores específicos donde existía una cifra mayor de posible empleo ilegal.

2.9.2. La crisis actual: el papel de la inspección

Es evidente que la crisis mundial afecta a todos los sectores económicos y presenta un importante impacto social a todos los niveles. No se trata únicamente de un aumento de los niveles de desempleo y de la rotación laboral, sino de un cambio radical y progresivo en algunos indicadores que influyen directamente en la acción de las inspecciones de trabajo (bien en su labor, bien en las condiciones laborales que deben supervisar), y consecuentemente en garantizar de forma directa la estabilidad social a través de la protección de los trabajadores y a través de la correcta aplicación de la ley.

La reciente crisis tiene como consecuencia evidentes resultados negativos como el aumento de contratos precarios y de formas de empleo fragmentadas o difusas, pero así mismo de forma inversa, ha supuesto la disminución del número de accidentes y su frecuencia (en cuanto que éstos afectan en proporción mayor a los trabajadores precarios y jóvenes que se contratan mucho más restrictivamente). Al mismo tiempo y sin embargo, genera un incremento del estrés en el centro de trabajo, de los desordenes psicológicos, de enfermedades cardiovasculares (y un riesgo acrecentado de ataques de corazón como consecuencia del estrés por las posibles reestructuraciones) y de incapacidades laborales más prolongadas⁴⁶. La crisis provoca así mismo reducciones en la inversión en formación de trabajadores y en compra y mantenimiento de equipo.

Así mismo implica una disminución del número de trabajadores migrantes legales contratados y por tanto toda una convulsión al nivel del mercado de trabajo. En este sentido el gobierno de Reino Unido ha anunciado una nueva política para reducir admisiones de migrantes calificados con el fin de abrir oportunidades en el mercado de trabajo⁴⁷. De forma paralela el número de solicitudes de trabajo en la UE de los nuevos Estados Miembros hacia el resto disminuyó de 53.000 a 29.000 entre el 2007 y el 2008⁴⁸. Pero además la crisis, al aumentar el riesgo de trabajadores “irregulares” puede afectar el estatus de los ya residentes en los países (reducción de renovaciones y eventual retorno), además de los que lleguen de nuevo.

En Suecia, la reciente evaluación realizada por el CARIT demostró que como efecto de la crisis económica el personal y el dinero dedicado a la seguridad y salud se había reducido en un 31% desde el 2006 al 2010 (167 personas menos dedicadas a labores de inspección o afines): las reducciones ha tenido igualmente impacto en el desarrollo profesional, financiación de campañas de comunicación y la formación, además de haberse reducido el número de personal de apoyo administrativo lo que implicaba una caída en la productividad de los inspectores. Consecuentemente el número de inspecciones se ha venido reduciendo desde el 2006, aunque las infracciones y medidas preventivas se mantienen en número estable.

En España, la inspección ha visto duplicar sus actividades en la tramitación de los expedientes de regulación de empleo por cierre o reducción de empresas que se incrementaron en casi un 300% respecto al 2007. En ese sentido el Ministerio de Trabajo

⁴⁶ Fuente Yuka Takala, presentación a la 56.ª reunión del CCARIT, 28 de Mayo 2009, Praga.

⁴⁷ Ver Azfar Khan, Rola Abiomourched and Ruxandra Oana: *The global crisis and the impact on Migrants* (Ginebra, OIT, 7 Abril 2009).
<http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/featurestories/story11.htm>

⁴⁸ UK Border Agency: *Inimigation and asylum statistic realeases* (24 Febrero 2009).

para el 2009, ha manifestado la necesidad de aumentar en un 30% las inspecciones en la época de crisis ya que en estos periodos además de generarse el aumento de económicas paralelas, que pueden convertirse en casi permanentes, pueden quedar afectadas las medidas de prevención de riesgos laborales y por tanto la vida y la salud de los trabajadores⁴⁹.

En otros países como en el ya mencionado caso de Grecia, la crisis ha provocado la discusión de una nueva ley de inspección (ver supra) que aumenta los efectivos, en particular en las zonas con más actividad económica. En Rumania, la inspección ha sido implicada en el control de los efectos de la crisis y la campaña realizada para controlar el trabajo ilegal en el 2008 se sitúa en esta línea.

En Serbia, en enero 2009 se creó en el Ministerio de trabajo y política social, un comité de crisis con participación de la inspección y los actores sociales y en el que entre otros acuerdos la intensificación de las inspecciones fue uno de los puntos centrales, sin embargo no ha venido funcionando en la práctica, quedando el control del trabajo no declarado en manos de la imperfección.

En general, la crisis ha vuelto a traer a debate el papel del estado en la gobernanza y su lugar central como agente regulado en el control no sólo de los mercados financieros sino también de lo social. Reforzar las inspecciones laborales y, en general todas las funciones de la administración, se reconoce como esencial para prevenir y atajar efectos perversos.

2.9.3. Algunas notas para el futuro

No cabe duda, que la Unión Europea representa el mosaico de inspecciones de trabajo con más interesantes aportes a nivel nacional y regional, atrevo a avanzar, en todo el mundo. Esta línea progresiva no impide la existencia de retos pendientes y la necesidad de fijar nuevas metas que sirvan de referencia para mejorar la acción de los gobiernos en conseguir una inspección efectiva.

La crisis afecta y cercena el entramado social y presenta problemas de dimensión a veces descontrolada, que exigen imaginación, coordinación y nuevos desarrollos. Por otro lado la dimensión regional es una ventaja patente que debe explorarse en todas sus perspectivas. De la lectura de las páginas que preceden, algunos aspectos pueden ser objeto de nuestra reflexión, como las áreas prioritarias de acción europea en la consecución de una eficaz inspección del trabajo:

- a) Diseñar políticas y programas nacionales e internacionales que permitan atender las necesidades actuales del mundo del trabajo, en particular frente a la crisis económica. La preeminencia de tipos de contratos que tienden a eliminar la permanencia, la existencia de nuevas formas de empleo y relaciones laborales de difícil identificación por la complejidad de los lazos existentes, la emergencia de nuevos riesgos profesionales como los psicológicos, las nuevas formas de
- b) organización y de tiempo de trabajo y todo ello en un contexto de cambio constante exigen nuevas competencias, métodos y formas de actuación que necesitan de enfoques específicos que vayan más allá de las conocidas campañas y que impliquen un verdadero compromiso social. La inspección debe ser garante de la protección y de la aplicación de las reglas laborales con todos los medios que le son propios.

⁴⁹ *El periódico*, Madrid, edición del 23/3/2009.

-
- c) Formación continua. La formación inicial debe completarse con la formación continua y planificada que permita mejorar el rendimiento en cantidad y calidad. Para ello los programas de educación deben ser elaborados por el Ministerio y por la cartera encargada de las administraciones públicas, si es necesario en conjunto con entidades pedagógicas y abarcar aspectos técnicos, procedimentales, de comportamiento, y administrativos. Especial hincapié debe darse a la formación en la inspección técnica de seguridad y salud, y a la articulación de las observaciones y procesos de sanción, en particular en lo que se refiere a las inspecciones técnicas. La formación debe ligarse a las evaluaciones de personal y al rendimiento y a la propia programación anual, siendo flexible en los temas en función de un mundo cambiante.
 - d) Cooperación con instituciones públicas y privadas en el ejercicio de la función. El trabajo conjunto con otras administraciones da frutos específicos, y muestra de ello son las acciones ya explicadas en materia de trabajo infantil y forzoso. En el mismo sentido, las auto evaluaciones y las experiencias de precontrol y monitoreo pueden también coadyuvar a desarrollar una cultura de cumplimiento. No se trata de avalar inspecciones privadas sino de apoyar y reforzar el papel de la inspección pública, al generar un trabajo paralelo para mejorar las condiciones de trabajo a nivel interno. La cooperación de las administraciones públicas es un paso fundamental para lograr el éxito y la efectividad en el control y presupone la existencia de una autoridad de control con medios y recursos suficientes en cada país, que no se ve afectada por las reducciones presupuestarias y que establezca verdadera metas comunes con plazos predeterminados.
 - e) Reforzar las relaciones con los representantes de trabajadores y empleadores, tanto desde la óptica de la formación como de la información, estimulando la idea de que la inspección sirve al interés general y ayuda a mejorar las relaciones laborales y la seguridad y salud de las personas. Así mismo deben orientar las planificaciones y las acciones inspectoras, evaluando resultados, estableciendo criterios de seguimiento y trabajando conjuntamente. El conocimiento de toda la población de la labor inspectora es fundamental y los medios de comunicación tienen un papel central en este sentido.
 - f) Mejora de los procesos administrativos y estímulo del valor disuasorio de las multas. El proceso administrativo se caracteriza por su inmediatez y eficacia, las multas por ser el acicate para corregir lo incorrecto. Establecer sanciones adecuadas y procesos de imposición de multas y de recursos rápidos, dentro del debido proceso y con un procedimiento establecido y perentorio que pueda realmente cobrar las multas, resulta esencial para la inspección. La clarificación de los procesos sancionatorios en el caso de trabajadores emigrantes o desplazados es una urgencia.
 - g) Mejorar la colaboración internacional. Si bien el CARIT representa realmente la idea de colaboración internacional su propia definición muy exclusivamente en trono las inspecciones de seguridad y salud impide en algunos países de sistema especializado de inspección abarcar todas las necesidades de control que se plantean en el mundo actual. Las relaciones entre seguridad, salud, condiciones de trabajo y empleo son cada día más evidentes y se corre el riesgo de parcialidad y fragmentación si la vida de los trabajadores sólo se condiciona por acciones técnicas de prevención del medio ambiente. Los horarios o el estrés fruto de la crisis económica pueden ser mayores factores de riesgo, que una maquina defectuosa.

Las presentes conclusiones no son exhaustivas, y son necesarias otras multitud de acciones complementarias y políticas específicas.

Los países europeos (como ya se mencionó y figura en el anexo) han ratificado mayoritariamente el Convenio 81 y en un porcentaje menos elevado el Convenio 129 sobre la inspección en la agricultura. No obstante cada año la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT envía a los gobiernos europeos observaciones diversas sobre temas punteros que requieren de soluciones inmediatas.

La inspección de trabajo europea es sin duda una punta de lanza en la aplicación de medidas novedosas y coordinadas pero en las páginas anteriores hemos venido esbozando que se trata de un trabajo inacabado.

La inspección de trabajo es una función viva, adecuada al mundo cambiante del trabajo e ineludible para conseguir la aplicación de la ley. Solo así, y paso a paso, la paz social que es el objetivo final de la legislación laboral podrá llegar a ser un hecho.

ANEXO 1

Lista de ratificaciones de convenios internacionales del trabajo
Relativas a la Inspección del Trabajo, Países Europa

Países	C. 81	C. 129	C. 178
Albania ^(*) Ha aceptado el artículo 5, párrafo 1 a) y b)	18.8.2004	11.10.2007 ^(*)	24.7.2002
Alemania	14.6.1955	26.9.1973	
Armenia	17.12.2004		
Austria	30.4.1949		
Azerbaiyán ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	9.8.2000 ^(*)	9.8.2000	
Belarús	25.9.1995		
Bélgica	5.4.1957	8.9.1997	
Bosnia y Herzegovina	2.6.1993	2.6.1993	
Bulgaria	29.12.1949		9.6.2005
Chipre ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	23.9.1960 ^(*)		
Croacia	8.10.1991	8.10.1991	
Dinamarca	6.8.1958	30.11.1972	
Eslovenia	29.5.1992	29.5.1992	
España	30.5.1960	5.5.1971	
Estonia	1.2.2005	1.2.2005	
Ex República Yugoslava de Macedonia	17.11.1991	17.11.1991	
Finlandia ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	20.1.1950 ^(*)	3.09.1974	24.2.1999
Francia	16.12.1950	28.12.1972	27.4.2004
Grecia	16.6.1955		
Hungría	4.1.1994	4.1.1994	
Irlanda ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	16.6.1951 ^(*)		22.4.1999
Islandia	24.3.2009	24.3.2009	
Israel	7.6.1955		
Italia	22.10.1952	23.6.1981	
Kazajstán	6.7.2001	6.7.2001	
Kirguistán	26.7.2000		
Letonia ^(*) Ha aceptado el artículo 5, párrafo 1,b)	25.7.1994	25.7.1994 ^(*)	
Lituania	26.9.1994		
Luxemburgo	3.3.1958	8.4.2008	30.11.2005
Malta ^(*) Excluyendo la parte II	4.1.1965 ^(*)	9.6.1988	
República de Moldova ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	12.8.1996 ^(*)	9.12.1997	
Montenegro	3.6.2006	3.6.2006	
Noruega ^(*) Has ratified the Protocol of 1995	5.1.1949 ^(*)	14.4.1971	11.6.1999
Países Bajos	15.9.1951	29.6.1973	
Polonia	2.6.1995	2.6.1995	9.8.2002
Portugal	12.2.1962	24.2.1983	
Reino Unido ^(*) Excluyendo la parte II	28.6.1949		2.7.2003
Rumania	6.6.1973	28.10.1975	
Federación de Rusia ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	2.7.1998 ^(*)		
Serbia	24.11.2000	24.11.2000	
Suecia ^(*) Ha ratificado el Protocolo de 1995	25.11.1949 ^(*)	14.5.1970	15.12.2000
Suiza	13.7.1949		
Turquía	5.3.1951		
Ucrania	10.11.2004	10.11.2004	

Convenio sobre la inspección del trabajo (Industria y comercio), 1947 (núm. 81)

Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)

Convenio sobre la inspección del trabajo (gente de mar), 1996 (núm. 178)

BIBLIOGRAFIA

- Azfar Khan, Rola Abiomourched and Ruxandra Oana: *The global crisis and the impact on Migrants*, Ginebra, OIT, 7 abril 2009.
- Association internationale pour la Protection légale des travailleurs: *L'inspection du travail en Europe*. Paris, 1910.
- Boix P., Orts E., López M-J., Rodrigo F.: *Trabajo temporal y siniestralidad laboral en España en el período 1988-1995*. Cuadernos de Relaciones Laborales (Madrid, 1997), núm. 11, págs. 275-319.
<http://revistas.ucm.es/rla/11318635/articulos/CRLA9797220275A.PDF>.
- Ramón Peña-Casas and Philippe Pochet: *Convergence and divergence of working conditions in Europe: 1990-2005*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Dublin, 2009).
<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef08104.htm>.
- Ellis A.: *La inspección de trabajo en Europa occidental, políticas, prácticas y experiencias*. Educación obrera, Ginebra, OIT, 2006.
- HESA Newsletter, Special report community strategy 2007-2012 Inspection still a weak link in most national preventive strategies, November 2007. No 33.
- Kus, Jakub A.: *Undeclared Labour in the Construction Industry*. Country report – Poland – June 2006, European Institute for Construction Labour Research (CLR), Brussels.
<http://www.clr-news.org/CLR-Studies/Poland%2003-OK.pdf>
- OECD. *Employment Outlook*, Paris, 2008.
- OIT: *Study on labour inspection in socialist countries of Europe*, Labour Administration Series, núm. 3, Ginebra, 1987.
- OIT: *Estudio General sobre los Convenios relativos a la Inspección del Trabajo*, CIT, 95.^a reunión, Ginebra, 2006.
- OIT: *Role of Labour Inspection in Transition Economies*. 1996 documento de trabajo núm. 48 del Servicio de Administración del trabajo de la OIT.
- OIT: *Informes de la misión tripartita para evaluar el sistema de inspección de trabajo en Hungría* (Ginebra, 1992), *en las Repúblicas Checa y Eslovaca* (1993) y *en Polonia* (1993). OIT, Servicio de Administración del Trabajo, Ginebra.
- OIT: *Tripartite Symposium of Specialists in Labour Inspection*. (Geneva, 21-25 October 1985). Comparative analysis of the reports of tripartite missions assessing the effectiveness of labour inspection systems in seven countries of Western Europe: Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Italy, Norway, United Kingdom. Ginebra, 1985.
- Páramo Montero, Pablo.: *La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas. Asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea. Especial referencia a los supuestos del orden social*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración: Derecho del trabajo, núm. 78 (Madrid, 2008), págs. 323-344.
<http://www.mtas.es/es/publica/revista/numeros/78/Revista78.pdf>

Volodin Andrei Y.: *Russian factory inspection (1882-1918): Cui Bono?* Working Paper
N°2008 – 60 (Moscow, 2007). <http://www.pse.ens.fr//document/wp200860.pdf>.