



GRADO EN RELACIONES LABORALES Y RECURSOS HUMANOS

Curso 2015/2016

Administración e Inspección de Trabajo como garantes de los
derechos humanos laborales en la normativa de la OIT

*(Labour Administration and Inspection as guarantors of
labor rights in the ILO standards)*

Autor: D. Santiago Alonso Santo Tomás

Tutora: Dra. Dña. Beatriz Agra Viforcós

<i>PRIMERA PARTE: MEMORIA</i>	1
I.- RESUMEN/ <i>ABSTRACT</i>	1
II.- OBJETIVOS.....	2
III.- METODOLOGÍA	3
 <i>SEGUNDA PARTE: ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO GARANTES DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN LA NORMATIVA DE LA OIT</i>	5
I.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	5
1.- CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	5
1.1.- Misión y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo	5
1.2.- Orígenes e historia de la Organización Internacional del Trabajo	7
1.3.- Funcionamiento tripartito de la Organización Internacional del Trabajo	9
1.4.- La Organización Internacional del Trabajo como garante de los derechos fundamentales de los trabajadores. Su Declaración de 1998.....	10
2.- LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EMANADAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	12
3.- MECANISMOS DE CONTROL PERIÓDICO DE LAS NORMAS.....	14
3.1.- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones	14
3.2.- La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia	15
II.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO GARANTE DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	16
1.- LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO	17
1.1.- Contenido general del Convenio 150 y de la Recomendación 158 de la Organización Internacional del Trabajo	19
1.2.- Organización del sistema de administración de trabajo en las normas de la Organización Internacional del Trabajo	22
2.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO.....	24
2.1.- Cómo ayuda la Organización Internacional del Trabajo a fortalecer los servicios de Inspección de Trabajo	25

2.2.- Previsiones mínimas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo en relación con la Inspección de Trabajo	25
A) Cómo funciona la Inspección de Trabajo	26
B) Cómo velan los servicios de la inspección del trabajo por el cumplimiento de la legislación laboral	26
C) Qué aspectos supervisan los servicios de inspección del trabajo.....	28
D) La labor de los inspectores de trabajo.....	28
2.3.- La Inspección de Trabajo en el mundo.....	30
III.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA	32
1.- LOS ORÍGENES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA	33
2.- LA ACTUAL INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA	37
 <i>TERCERA PARTE: CONCLUSIONES</i>	 40
 <i>CUARTA PARTE: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</i>	 44
I.- BIBLIOGRAFÍA	44
II.- WEBGRAFÍA	46

PRIMERA PARTE: MEMORIA

I.- RESUMEN/*ABSTRACT*

Con el presente trabajo «Administración e Inspección de Trabajo como garantes de los derechos humanos laborales en la normativa de la OIT», se pretende mostrar cómo esta institución, en su labor en pro de los derechos humanos socio-laborales en todo el mundo, asume la necesidad de prever mecanismos administrativos de garantía.

La OIT, desde su creación, introdujo un nuevo concepto a nivel global: el trabajo decente. Esto significó el punto de partida para resaltar la importancia de los derechos de los trabajadores y de la calidad de las condiciones de trabajo.

Para lograr resultados reales en este ámbito, esta organización va a plantear la necesidad de que los países cuenten con una Administración Laboral y, en especial, una Inspección de Trabajo, encargadas de garantizar estos derechos, promoviendo la formación que respalde que la normativa es cumplida, así como proponiendo sanciones y sancionando, según el caso, cuando estas normas se vean contravenidas en el seno del trabajo, pero también asesorando para un mejor cumplimiento.

Finalmente, se recoge un sucinto análisis de la labor inspectora de España y su trayectoria, encontrando ésta más primitiva al nacimiento de la OIT, a cuyos planteamientos el legislador español se adelantó.

Palabras clave: OIT, Administración de Trabajo, Inspección de Trabajo, derechos humanos, Convenio, derechos socio-laborales.

With the present project «Labour Administration and Inspection as guarantors of labor rights in the ILO standards», we intend to show how this institution, in defense of the socio-labour human rights around the world, assumes the need to provide administrative mechanisms of guarantee.

The ILO, since its creation, introduced a new global concept: decent work. This meant the starting point to highlight the importance of the rights of workers and the quality of working conditions.

To achieve real results in this scope, this organization will raise the need for countries to count on a Labour Administration, in particular a labour inspectorate accountable for ensuring these rights, thus promoting training to support the legislation is fulfilled and proposing sanctions and punishing, as appropriate, when these standards are contravened at work, but also advising for better observance.

Finally, a brief analysis of the inspection work of Spain and its trajectory is analyzed, finding it prior to the ILO birth, whose approaches came after the Spanish legislator approaches.

Keywords: ILO, Labour Administration, Inspection Administration, Convention, socio-labour rights.

II.- OBJETIVOS

El objetivo del presente Trabajo Fin de Grado es analizar y comprender en profundidad la labor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como institución internacional garante de los derechos humanos socio-laborales en todo el mundo, para lo cual no se conforma con su reconocimiento, sino que también reclama una adecuada estructura administrativa e inspectora destinada, entre otras cuestiones, a lograr que sus mandatos consigan eficacia práctica real.

Que exista una garantía de los derechos humanos socio-laborales es de vital importancia, ya que desde un principio la OIT pretende eliminar el trabajo infantil, el trabajo forzoso o la explotación en el trabajo... es decir, todo aquello que prive a las personas de su dignidad y desarrollo profesional y personal, pero para lograrlo es imprescindible disponer de medios capaces de fiscalizar la observancia real y efectiva por parte de las empresas de las normas a través de las que los Estados dan cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia sociolaboral. Para llevar a cabo esta tarea de vigilancia y control han de establecerse unas instituciones encargadas de que aquellas normas sean respetadas, castigando a quien corresponda si son infringidas o incumplidas.

A partir de las anteriores consideraciones, el trabajo presentado a la valoración de la Comisión asume el siguiente

OBJETIVO GENERAL: analizar el trabajo que realiza la OIT y su trayectoria como garante de los derechos humanos y socio-laborales, así como los instrumentos que ha implementado para que sus mandatos sean cumplidos; en especial, la existencia en cada país de una Administración Laboral y un sistema de inspección de trabajo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- ✓ Caracterizar a la OIT y hacer patentes los esfuerzos por ella llevados a cabo para garantizar los mentados derechos de los trabajadores en todos los lugares del mundo.
- ✓ Realizar un estudio en profundidad de dos de los instrumentos que promueve para el control y vigilancia de los mismos: la Administración Laboral y la Inspección de Trabajo. Se realizará un recorrido por la normativa que a estas instituciones afecta y se verificará el nivel de exigencia de la OIT a este respecto.
- ✓ Comprender cómo los mandatos de la OIT en la materia han sido trasladados al ordenamiento español para comprobar si se cumplen los estándares internacionales.

II.- METODOLOGÍA

El primer paso en el desarrollo de este Trabajo Fin de Grado fue la elección del tema para, a partir de una primera idea de la materia que se quería abordar en el mismo, proceder a buscar información en la base de datos Dialnet y, a partir de la lectura de diversos documentos, perfilar definitivamente el contenido de la investigación, así como su título, que terminó por ser «Administración e Inspección de Trabajo como garantes de los derechos humanos laborales en la normativa de la OIT».

Con el título del tema elegido y una somera idea de los aspectos a tratar, el siguiente paso fue el planteamiento de un índice que marcaría el esqueleto o estructura que finalmente tendría el trabajo y que, desde prácticamente el inicio, quedó conformado en torno a los grandes bloques que lo conforman en su versión final. Para esta tarea primigenia de sistematización se revisaron manuales, monografías, revistas especializadas... conformando la investigación en torno a tres grandes apartados: una caracterización general de la OIT, la Inspección de Trabajo en su normativa y la recepción del modelo en el ordenamiento español.

Tras la validación de este índice por la tutora, ésta propuso una serie de libros y autores que fueron fácilmente obtenidos de las bibliotecas de las Facultades de Derecho y de Ciencias de Trabajo, así como de la biblioteca del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Con este material disponible, la siguiente tarea fue la de su lectura y comprensión para posteriormente comenzar a desarrollar el primer apartado del trabajo que, una vez finalizado, fue entregado a la tutora para su corrección.

Tras tener esta primera parte desarrollada, se procedió a completar los siguientes dos apartados, para cual la tutora fue proporcionando otros artículos de investigación que vinieron a añadirse a la documentación ya manejada con anterioridad, sin olvidar tampoco que la página Web oficial de la OIT permitió el acceso a multitud de documentos de la mayor utilidad.

Ya completadas las tres partes del trabajo y efectuado el oportuno repaso global para corregir errores y defectos, la tutora procedió a su revisión, lo que permitió dar paso al siguiente: completar el trabajo con las conclusiones oportunas, resaltando los aspectos más destacados del mismo.

En este proceso, el método de investigación seguido ha sido fundamentalmente el método jurídico, partiendo del análisis de la norma como objeto esencial de estudio, pero sin olvidar tampoco el contexto en el que se elabora, los valores que pretende reflejar o sus efectos prácticos.

SEGUNDA PARTE: ADMINISTRACIÓN E INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO GARANTES DE LOS DERECHOS HUMANOS LABORALES EN LA NORMATIVA DE LA OIT

I.- LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada por razones humanitarias, políticas y económicas, servirá de garante de los derechos humanos y como impulsor de una normativa laboral internacional (convenios y recomendaciones), asistiendo a los Estados miembros en la adopción de normas laborales, en el asesoramiento y asistencia técnica, así como en el trabajo de recopilación, difusión y publicación de información laboral.

1.- CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT se puede definir como una organización internacional creada por Estados, compuesta de órganos permanentes e independientes y que opera con plena autonomía y voluntad propia dentro del campo de su competencia¹.

1.1.- Misión y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT está dedicada a promover la justicia social, imprescindible para alcanzar la paz universal y permanente, que también debe basarse en los derechos humanos y laborales reconocidos a nivel internacional.

En este marco general, la vigente agenda de Trabajo Decente de la OIT² pretende favorecer las condiciones laborales y económicas que permitan a trabajadores y a empleadores su participación en la paz duradera, la prosperidad y el progreso. En efecto, la estructura tripartita de la organización le permite ofrecer una plataforma desde la cual promover mejoras para todos, asumiendo como objetivos los de fomentar los derechos laborales, ampliar las

¹ ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: *El Sistema Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo*, Barcelona (Cedecs), 1997, pág. 34.

² NETTER, T. y otros: "La Agenda de Trabajo Decente: mirar hacia atrás, mirar hacia adelante; un consenso cada vez mayor", *Trabajo*, núm. 64, 2008, págs. 6-9. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101794.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

oportunidades de acceder a un empleo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar temas relacionados con el trabajo.

De la mentada agenda de Trabajo Decente de la OIT se pueden extraer una serie de objetivos estratégicos que esta Organización Internacional lleva a cabo:

- ✓ Promover y cumplir las normas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo.
- ✓ Crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos.
- ✓ Mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social para todos.
- ✓ Fortalecer el tripartismo y el diálogo social.

Para la consecución de estos objetivos, la OIT dispone de grandes experiencias y conocimientos sobre el mundo del trabajo que ha adquirido a lo largo de casi 100 años dando respuesta a las necesidades de trabajo decente, de medios de vida y de dignidad de personas alrededor del mundo. La OIT está al servicio de sus mandantes tripartitos (y de la sociedad en general) de diversas maneras, entre ellas³:

- ✓ Formulando políticas y programas internacionales para promover los derechos humanos fundamentales, mejorar las condiciones de trabajo y de vida y aumentar las oportunidades de empleo.
- ✓ Elaborando normas internacionales del trabajo respaldadas por un sistema singular de control de su aplicación.
- ✓ Formulando e implementando, en asociación activa con sus mandantes, un amplio programa de cooperación técnica internacional, para ayudar a los países a llevar a la práctica dichas políticas.
- ✓ Llevando a cabo actividades de formación, educación e investigación que contribuyan al progreso de todos estos esfuerzos.

Así, la OIT puede ser incluida en el ámbito de las organizaciones de cooperación «cuya finalidad es la protección del individuo o de las colectividades en diversos aspectos» y, en

³ OIT: *Folleto de información sobre la OIT*, Ginebra, 2011, pág. 5. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082363.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

concreto, los fines de la Organización «van desde la protección de la dignidad del trabajo hasta la protección física y moral de los trabajadores»⁴.

1.2.- Orígenes e historia de la Organización Internacional del Trabajo

La OIT se creó en el año 1919 como parte del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial y, conforme ya se avanzó, plasmó la certeza de que la justicia social es esencial para lograr una paz universal y permanente. Así las cosas, el mentado Tratado se presentó como el hito inicial en el proceso de internacionalización del Derecho del Trabajo y la OIT «como el instrumento para una realización efectiva, aunque no exenta de dificultades, de la consagración internacional de los derechos de los trabajadores»⁵; de hecho, se configura como la «fuente institucional básica del llamado Derecho internacional “uniforme” del trabajo, entendiendo por tal aquel conjunto de normas internacionales producidas no mediante pactos interestatales, sino a través de acuerdos adoptados en el seno de entes internacionales de carácter institucional»⁶.

Su Constitución se elaboró en los primeros cuatro meses de 1919 por una Comisión del Trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió primero en París y después en Versalles. La Comisión fue presidida por Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense del Trabajo (AFL) y compuesta por los representantes de nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos. El resultado fue una organización tripartita, la única en su género con representantes de gobiernos, empresarios y trabajadores en sus órganos ejecutivos⁷.

La Constitución contenía ideas ya experimentadas en la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901. La creación de la

⁴ DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. y SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las organizaciones internacionales*, Madrid (Tecnos), 2010, pág. 8.

⁵ CUESTA BUSTILLO, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, Madrid (Distribuciones Fernández), 1994, págs. 39 y 45.

⁶ MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, Madrid (Tecnos), 2015, pág. 197.

⁷ JUAN DE LOS TOYOS FUNDAZIOA: *Lecciones del Pasado: El papel histórico del movimiento sindical en la defensa de los derechos humanos, los derechos sociales y la defensa de la cultura de la Paz*, País Vasco, 2016, pág. 20. Disponible en <http://www.juandelostoyos.com/pdf/Lecciones-del-Pasado.pdf> (Fecha de consulta: 09/03/2016).

OIT significó, empero, un impulso fundamentado en motivos de seguridad, humanitarios, políticos y económicos.

Según el Preámbulo de la Constitución de la OIT, las Altas Partes Contratantes estaban «movidas por sentimientos de justicia y humanidad, así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo». Había un verdadero reconocimiento de la importancia de la justicia social para el logro de la paz y también una comprensión cada vez mayor de la interdependencia económica del mundo y de la necesidad de cooperación para obtener igualdad en las condiciones de trabajo en los países que competían por los mercados. El Preámbulo refleja estas ideas a partir de los siguientes «considerandos»:

- ✓ Considerando que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;
- ✓ Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones;
- ✓ Considerando que, si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.

Las ya aludidas motivaciones humanitarias, políticas y económicas que aparecen incorporadas en el Preámbulo de la Constitución de 1919 (y expresadas posteriormente en la Declaración de Filadelfia de 1944⁸) constituyen el substrato ideológico de la Organización. La OIT se establece sobre el fundamento de que la paz universal permanente «sólo puede basarse en la justicia social», siendo sus elementos esenciales el respeto a los derechos humanos, un nivel de vida digno, condiciones de trabajo humanas y oportunidades de empleo y seguridad económica. En consecuencia, la injusticia social «pone en peligro la paz mundial y, al combatirla, la Organización Internacional del Trabajo sirve a la causa de la paz»⁹.

⁸ OIT: *Actas de las sesiones*, 26 reunión de la CIT, Montreal, 1944.

⁹ VALTICOS, N.: *Derecho internacional del trabajo*, Madrid (Tecnos), 1977, pág. 126.

Como colofón a su proceso constituyente, el 10 de mayo de 1944, mediante la reunión tomada por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo en Filadelfia, se asignó a la Organización la obligación de promover activamente los derechos y el bienestar de los trabajadores; tanto es así, que esta reunión daría lugar a la Declaración de Filadelfia, actual carta de la OIT, y con ella, a los siguientes principios¹⁰:

- ✓ El trabajo no es mercancía.
- ✓ La libertad de expresión y de asociación es esencial.
- ✓ La pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes.
- ✓ La guerra contra las carencias se debe desatar con vigor implacable.

Sea como fuere, de lo que no cabe duda es que la OIT ha estado realizando importantes contribuciones al mundo del trabajo desde su creación: en octubre de 1919 la primera Conferencia Internacional del Trabajo en Washington adoptó seis Convenios Internacionales del Trabajo, referidos a las horas de trabajo en la industria, desempleo, protección de la maternidad, trabajo nocturno de las mujeres, edad mínima y trabajo nocturno de los menores en la industria¹¹.

1.3.- Funcionamiento tripartito de la Organización Internacional del Trabajo

El rasgo característico en el *modus operandis* de la OIT es la cooperación entre gobiernos y organizaciones de trabajadores y empresarios en el fomento del progreso social y económico.

El propósito de la OIT es atender a las necesidades de los hombres y mujeres trabajadores al reunir a gobiernos, empresarios y trabajadores para instaurar normas de trabajo, desarrollar políticas y concebir programas. Los trabajadores y empresarios tienen el mismo derecho al voto que los gobiernos en las deliberaciones; es una muestra de diálogo social en

¹⁰ ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: *El Sistema Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo*, cit., págs. 39 y 40.

¹¹ NETTER, T. y otros: “El parlamento mundial del trabajo cumple 100 años”, *Trabajo*, núm. 71, 2011, pág. 2. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_157247.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

acción que garantiza que las opiniones de los interlocutores sociales queden fielmente plasmadas en las normas laborales, políticas y programas de la OIT.

La OIT desarrolla su trabajo a través de tres órganos fundamentales (la Conferencia Internacional del Trabajo, el Consejo de Administración y la Oficina), los cuales cuentan con representantes de las tres instancias citadas¹². El Consejo de Administración y la Oficina son acompañados en su labor por comisiones tripartitas que se ocupan de los principales sectores económicos y obtienen apoyo de los comités de expertos en materia de formación profesional, desarrollo de la capacidad administrativa, seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, educación de los trabajadores y problemas específicos que afectan a las mujeres y a los jóvenes trabajadores.

En fin, la OIT organiza de forma regular reuniones regionales de los Estados miembros con el fin de analizar los asuntos que revisten especial interés para las respectivas regiones.

1.4.- La Organización Internacional del Trabajo como garante de los derechos fundamentales de los trabajadores. Su Declaración de 1998

En el continuo esfuerzo de la OIT en la defensa y garantía de los derechos humanos, es importante efectuar mención expresa a su Declaración relativa a los derechos fundamentales en el trabajo de 1998¹³. Esta Declaración, que supone un compromiso de los gobiernos en aplicar la normativa de la OIT en cuanto al ámbito laboral, intentando que esta sea respetada por empresarios y trabajadores, incluye cuatro reglas básicas:

- ✓ La libertad de asociación y sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.
- ✓ La erradicación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio.
- ✓ La abolición efectiva del trabajo infantil.
- ✓ La eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

La Declaración se aprobó el 19 de junio de 1998 por la Conferencia General con 273 votos a favor, 43 abstenciones y ningún voto en contra. Este texto tiene una naturaleza

¹² AGULLÓ, J. R.: *Prevención de Riesgos Laborales. Nivel Básico*, Madrid (Paraninfo), 2015, pág. 171.

¹³ OIT: *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento*, Ginebra, 2010. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf (Fecha de consulta: 13/04/2016).

declarativa en el que la OIT exhibe la voluntad de promover la realización efectiva de los derechos socio-laborales fundamentales, por lo que se trata de un elemento más del afán de la Comunidad internacional actual de garantizar el respeto universal de la dignidad humana¹⁴.

El objetivo primordial es fomentar que los Estados miembros sean responsables en la implantación de medidas que hagan cumplir los derechos socio-laborales fundamentales. Ello no obsta para reconocer que la OIT debe ser consciente de su compromiso con dichos Estados para dar respuesta a las necesidades y peticiones que estos hayan establecido y expresado¹⁵.

Los derechos socio-laborales fundamentales mencionados, que son enunciados por la Declaración de 1998, por la Constitución de la OIT y por la Declaración de Filadelfia, son desarrollados (antes y después de 1998) por Convenios específicos que tienen una naturaleza vinculante para los Estados miembros. El desarrollo normativo de estos derechos se ve configurado, básicamente, de la siguiente manera¹⁶:

- ✓ En primer lugar, mediante los llamados Convenios fundamentales, que son aquellos que delimitan el contenido de los aludidos derechos socio-laborales fundamentales, así como las obligaciones jurídicas asumidas a ese respecto por los Estados Partes: los Convenios 87 y 98 –libertad de asociación y libertad sindical–, los Convenios 29 y 105 –eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio–, los Convenios 138 y 182 –abolición efectiva del trabajo infantil– y el Convenio 111 –relativo a la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación–.
- ✓ En segundo lugar, mediante otros Convenios de la OIT que complementan los estándares jurídicos internacionales respectivos.

¹⁴ BONET PÉREZ, J.: *Mundialización y régimen jurídico internacional. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, Barcelona (Atelier), 2007, pág. 167.

¹⁵ MAUPAIN, F.: “OIT, justice social et mondialisation”, *Recueil des cours de l'académie de la Haye*, núm. 278, 1999, pág. 273.

¹⁶ BONET PÉREZ, J.: *Mundialización y régimen jurídico internacional. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, cit., págs. 171 y 175.

Estos derechos son condición previa para el desarrollo de los demás, por cuanto proporcionan el marco necesario para esforzarse en mejorar libremente las condiciones de trabajo individuales y colectivas¹⁷.

La determinación de estos Convenios fundamentales y de los demás instrumentos jurídicos internacionales vinculantes que complementan a estos Convenios fundamentales, constatan la realidad de unos estándares jurídicos internacionales necesarios e indisponibles para que los derechos socio-laborales exhiban efectivamente la dignidad humana en el trabajo. Esto es, los Convenios fundamentales establecen un contenido mínimo a tomar por los diferentes Estados miembros que cumplirán con el objeto de garantizar los derechos socio-laborales, y que podrán adaptar en tanto no se desvirtúe el objeto para el que fue creado: proteger la dignidad humana¹⁸.

La OIT ha alcanzado numerosos objetivos y logros en cuanto a la garantía de todos estos derechos mentados. Ejemplo de ello son los enormes avances en la prevención y eliminación del trabajo infantil en Brasil, Colombia, Paraguay y Perú entre otros, lugares en los que ha retirado a niños, niñas y adolescentes de la esclavitud, ayudando a familiares en formación laboral para mejorar su desarrollo personal y ofreciendo una inserción escolar para estos menores¹⁹.

2.- LAS NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO EMANADAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Salta a la vista, a tenor de lo expuesto, que el estudio de las normas laborales no se limita solamente a las que se crean dentro de los límites de los ordenamientos jurídicos nacionales, pues para alcanzar una visión completa de la normativa laboral se han de tomar en

¹⁷ OIT: *Los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002, pág. 8. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf (Fecha de consulta: 16/04/2016).

¹⁸ BONET PÉREZ, J.: *Mundialización y régimen jurídico internacional. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, cit., págs. 176 y 177.

¹⁹ OIT: *Datos sobre los logros de proyectos de la OIT-IPEC en el sector de Trabajo Infantil Doméstico en Sudamérica*, 2007. Disponible en <http://www.ilo.org/ipecinfo/product/download.do?type=document&id=6386> (Fecha de consulta: 014/05/2016).

consideración también las normas internacionales de trabajo²⁰, por cuanto aquí importa, las emanadas de la OIT.

Las normas fundamentales del trabajo, de la forma como se definen en la Declaración de la OIT en relación a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, personalizan sólo una parte de la actividad normativa de la Organización. Desde 1919, la OIT y sus estructuras tripartitas, que vinculan a los gobiernos de los Estados miembros con sus organizaciones de trabajadores y empresarios, han construido una estructura de normas internacionales en todas las materias relacionadas con el trabajo.

Estos instrumentos internacionales, además de contemplar los derechos humanos y reconocer internacionalmente el derecho al trabajo, contienen disposiciones que hacen referencia a libertad sindical, protección contra el desempleo, salario equitativo, igual salario por trabajo igual, seguridad y salud en el trabajo, descanso, vacaciones periódicas pagadas, remuneración de los días festivos, descanso, etc.²¹. Estos instrumentos de la OIT contienen tanto normas precisas y detalladas sobre las diferentes cuestiones de trabajo, como garantías con mayor alcance, tanto respecto al fondo como a la protección²².

Sea como fuere, resulta esencial poner de manifiesto que las normas de la OIT tienen diversas formas, que se materializan en convenios, recomendaciones y declaraciones internacionales del trabajo²³. La clasificación resulta esencial, sobre todo para la diferente eficacia de unos y otros instrumentos.

Los convenios de la OIT son tratados internacionales que deben ser ratificados por los Estados miembros. Estos convenios, una vez ratificados, son vinculantes para dichos Estados,

²⁰ MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 193.

²¹ ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: *El Sistema Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo*, cit., págs. 17 y 18.

²² OIT: *Análisis comparativo de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, en Boletín Oficial, vol. XII, núm. 2, 1969.

²³ OIT: *La OIT: Qué es, Qué hace*, Ginebra, 2005, pág. 15. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082366.pdf (Fecha de consulta: 11/02/2016).

disponiendo la OIT de un sistema de supervisión de los mismos destinado a vigilar que aquellos cumplan con las indicaciones estipuladas en ellos²⁴.

Las recomendaciones no están orientadas a establecer obligaciones jurídicas en el plano internacional, pues no están abiertas a la ratificación²⁵, sino que son mecanismos que incluyen orientaciones para la política nacional²⁶. Suelen proveer directrices concretas para completar los principios estipulados en los convenios y pueden proporcionar, también, orientaciones que los convenios no plantean. Aunque las recomendaciones carecen de efectividad vinculante, sí generan obligaciones a los Estados miembros, en tanto tienen que informar al Director de la OIT sobre la situación en el que se encuentre la legislación interna respecto la materia recomendada, así como su grado de observancia²⁷.

Las declaraciones, en fin, no son vinculantes, pero son un conjunto de principios rectores a los que los Estados miembros deberían aspirar.

3.- MECANISMOS DE CONTROL PERIÓDICO DE LAS NORMAS

En la realización de sus actividades la OIT es asistida por diferentes comisiones, que tienen carácter de órganos subsidiarios en el seno de la estructura institucional de la Organización, no obstante lo cual, algunas de ellas resultan, de hecho, fundamentales para garantizar la eficacia de lo normado.

3.1.- La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

Cada vez que un país ratifica un convenio de la OIT está obligado a presentar memorias de forma regular indicando las medidas adoptadas para aplicarlo; en concreto, los gobiernos deben transmitirlos cada dos años, indicando lo realizado, tanto en la legislación, como en la práctica.

Con el fin de analizar y examinar el creciente número de memorias que los gobiernos envían sobre los convenios ratificados, en 1926 se creó la Comisión de Expertos, que en la

²⁴ ARIAS DOMÍNGUEZ, Á.: *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Murcia (Laborum), 2002, págs. 61 y 62.

²⁵ ALONSO OLEA, M. y CASAS BAHAMONDE, M^a. E.: *Derecho del Trabajo*, Madrid (Civitas), 2010, pág. 877.

²⁶ VALTICOS, N.: *Derecho Internacional del Trabajo*, cit., pág. 506.

²⁷ MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, cit., pág. 201.

actualidad está compuesta por veinte juristas eminentes, nombrados para un período de tres años por el Consejo de Administración. Estos expertos son designados atendiendo a diferentes regiones geográficas jurídicas y culturales con el fin de realizar una evaluación imparcial del estado de aplicación de las normas internacionales del trabajo²⁸.

A la hora de la realización de los exámenes referidos a la aplicación de las normas internacionales de trabajo, la Comisión efectúa dos tipos de comentarios: de un lado, observaciones sobre las cuestiones planteadas por la aplicación de un convenio por parte de un Estado, publicándose en el informe anual de la Comisión; de otro, solicitudes directas, que se relacionan con asuntos más técnicos o con peticiones de más información y no son publicadas en ningún informe, sino que se comunican directamente a los gobiernos a los que atañen.

El informe anual de la Comisión de Expertos consta de tres partes. La Parte I contiene el informe general, que incluye los comentarios acerca del respeto de los Estados miembros de sus obligaciones constitucionales; la Parte II contiene las observaciones sobre la aplicación de las normas internacionales del trabajo, y la Parte III contiene el Estudio general.

3.2.- La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia

La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia es un órgano permanente de composición tripartita de la Conferencia Internacional del Trabajo y mecanismo esencial del sistema de control de la OIT. Esta Comisión se entrega cada año al análisis del Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones; su responsabilidad es examinar en qué medida se aplican las normas internacionales del trabajo y transmitir un informe sobre el tema a la Conferencia²⁹.

En el seno de la Comisión de Aplicación se discute, pues, sobre los Informes de la Comisión de Expertos. Para ello, primero realiza un debate global sobre la parte general tratada en el Informe de esta, junto a una discusión sobre el Estudio General elaborado por la misma. Acto seguido, analiza los casos individuales sobre la aplicación de los convenios ratificados

²⁸ NETTER, T. y otros: “El parlamento mundial del trabajo cumple 100 años”, cit., pág. 7. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_157247.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

²⁹ OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2011, pág. 1. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_154194.pdf (Fecha de consulta: 27/02/2016).

que ha seleccionado –examina alrededor de veinticinco casos por año–; los gobiernos a los que se refieren las observaciones relativas a los casos seleccionados disponen de una nueva posibilidad de presentar respuestas escritas, cuyo contenido aparecerá en un documento destinado a informar a la Comisión.

La Comisión puede necesitar obtener informaciones adicionales, para lo cual convoca a los representantes de los gobiernos afectados a las reuniones con el propósito de discutir las diferentes cuestiones. En este momento, y tras las actuaciones de los representantes gubernamentales, los miembros de la Comisión pueden hacer preguntas u observaciones con el fin que la Comisión llegue a unas conclusiones.

Posteriormente, el Informe de la Comisión es entregado a la Conferencia y es discutido en plenaria. Por último, se publica en el Acta Provisional de la Conferencia y se envía por separado a los gobiernos³⁰.

II.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO COMO GARANTE DE LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La OIT contempla dos importantes instrumentos destinados a garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores: la Administración del Trabajo, de un lado, y la Inspección de Trabajo, de otro. A la primera se destina el Convenio núm. 150 sobre la Administración del Trabajo, de 1978³¹; de la segunda se ocupan el Convenio núm. 81 sobre la Inspección de

³⁰ OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, cit., págs. 12 y 13. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_154194.pdf (Fecha de consulta: 27/02/2016).

³¹ C150: *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312295 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

Trabajo en la Industria y el Comercio³², y el Convenio núm. 129 sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura³³, de 1947 y 1969 respectivamente³⁴.

Tanto la Administración del Trabajo como la Inspección del Trabajo son «instituciones» del garantismo jurídico social, el cual designa el conjunto de medidas orientadas a la satisfacción de derechos sociales fundamentales, que permiten tratar necesidades y riesgos/seguridades como necesidades y riesgos/seguridades jurídico-políticas³⁵.

1.- LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Los sistemas nacionales de administración del trabajo han constituido desde siempre una preocupación constante de la OIT, la cual nunca ha concluido en el seguimiento de su desarrollo y evolución. La Conferencia, en su reunión de 1966 (50ª reunión), acogió una resolución en la que invitaba al Consejo de Administración a que instara la atención de los gobiernos hacia la importancia que tienen, para el desarrollo económico y social, servicios del trabajo eficaces. En 1973, habida cuenta de las medidas adoptadas para obtener condiciones de trabajo más humanas por medio de nuevos métodos y, a veces, a través de la mediación de nuevas instituciones, habida cuenta también de la proliferación de las medidas en materia de seguridad social y del aumento espectacular de los fondos administrados por los organismos de seguridad social, la Reunión de expertos en administración del trabajo había concluido que era posible y al mismo tiempo deseable adoptar normas internacionales en materia de administración del trabajo y que ello contribuiría a solucionar determinados problemas importantes en el campo de la política del trabajo³⁶.

³² C81: *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

³³ C129: *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

³⁴ CASALE, G. y FASSANI, M.: “Nuevos desafíos para la Administración e Inspección del Trabajo en el contexto de la crisis económica”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 17, 2013, págs. 180 y 181. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rlds/article/view/42889/41244> (Fecha de consulta: 15/03/2016).

³⁵ MONEREO PÉREZ, J. L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid (Consejo Económico y Social), 1996, págs. 27 y sigs. y 159 y sigs.

³⁶ OIT: *Administración del trabajo: cometido, funciones y organización*, CIT, 61.ª reunión, 1976, informe V (1). Disponible en

En esta Reunión de expertos de 1973 se estimó que, en materia de administración del trabajo, normas internacionales flexibles serían viables y duraderas por tres razones³⁷:

- ✓ Ayudarían a algunos países a resolver, en cierta medida, sus dificultades en materia de administración del trabajo.
- ✓ Contribuirían a proteger los sistemas nacionales de administración del trabajo todavía insuficientes y a evitar que, por razones políticas, financieras o administrativas, estuviesen condenados a desempeñar un papel marginal en la adopción de decisiones sobre las cuestiones de política económica y social.
- ✓ Colmarían una laguna de las normas que, hasta ese momento, sólo se habían ocupado de algunos aspectos, aunque muy importantes, de la administración del trabajo (inspección del trabajo, servicios del empleo, métodos de fijación de salarios mínimos).

De este modo, y al fin en la 64ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 26 de junio de 1978, es donde una Administración del Trabajo como garante de los derechos fundamentales de los trabajadores quedaría definida en el ya mentado Convenio 150 y su Recomendación 158³⁸. Uno y otra versan sobre el cometido, las funciones y la organización de dicha Administración del Trabajo, establecen un entorno internacional en el que se efectúa la labor de preparación, aplicación, coordinación, supervisión y evaluación de las políticas laborales nacionales. El primero determina el concepto de Administración del Trabajo y las diferentes esferas que abarca, a saber, como un conjunto coherente de políticas laborales nacionales, un sistema coordinado, una organización que garantice la participación activa de los empresarios y los trabajadores y de sus respectivas organizaciones, y una dotación adecuada

http://staging.ilo.org/public/libdoc/conventions/Technical_Conventions/Convention_no._150/150_Spanish/75B09_427_span.pdf (Fecha de consulta: 14/04/2016).

³⁷ OIT: *Administración del Trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, 1997*, Ginebra, 1997, págs. 2 y 3. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281997-1B%29.pdf> (Fecha de consulta: 15/03/2016).

³⁸ R158: *Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R158 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

de recursos humanos, financieros y materiales que permitan ofrecer servicios eficientes y eficaces³⁹.

1.1.- Contenido general del Convenio 150 y de la Recomendación 158 de la Organización Internacional del Trabajo

Conforme acaba de ser avanzado, el Convenio 150 surgió de los planteamientos relativos a un sistema general de administración nacional del trabajo adoptadas por la Conferencia, aunque en un principio se mostraba oposición por algunos gobiernos que no estaban de acuerdo con implantar normas internacionales en este ámbito. Al final, los gobiernos, empresarios y trabajadores lograron llegar a un acuerdo conjunto con respecto a la elaboración de un instrumento que determinara el papel, las funciones y la organización de los sistemas nacionales de administración de trabajo. El fin consistía en proporcionar directivas generales en esta materia y establecer el marco institucional necesario para preparar, aplicar, controlar y examinar la política nacional del trabajo con el objetivo de ayudar a los Estados miembros en general, y en particular a los que lo necesitaran, a establecer estructuras organizativas eficaces. El contenido y redacción de este instrumento, que fue adoptado por unanimidad, fueron concebidos tratando de reflejar la diversidad de los sistemas de administración del trabajo existentes, que demuestran la diversidad de culturas y de niveles de desarrollo económico y administrativo, con el objeto de que pudieran ser aceptados por todos⁴⁰.

El Convenio establece una serie de directrices con el fin de fomentar unos sistemas eficaces y coordinados de administración de trabajo que aseguren una cooperación adecuada con los empresarios y trabajadores. Su singularidad es que constituyen normas relativas al sistema general de administración del trabajo, englobando así a los distintos órganos que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la política laboral, incluidos sus aspectos internacionales, así como la prestación de servicios y asesoramiento a los empleadores y los trabajadores.

³⁹ CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L.: “Introducción”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010, pág. XII.

⁴⁰ OIT: *Administración del Trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, 1997*, cit., pág. 3. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281997-1B%29.pdf> (Fecha de consulta: 16/03/2016).

Esta norma define la expresión «administración del trabajo» como las actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo. Asimismo, se define la expresión «sistema de administración del trabajo» como todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo (artículo 1).

Lista, asimismo, ciertas funciones que los sistemas de administración del trabajo deberían asumir en relación con la protección de los trabajadores, el empleo, las relaciones laborales y los servicios prestados a los interlocutores sociales. Al desempeñar esas funciones, los organismos competentes deben participar en las fases de preparación, administración, coordinación, control y revisión de la política nacional del trabajo (artículo 6, párrafo 1)⁴¹.

La Recomendación 158, por su parte, recoge y desarrolla los principios del Convenio proporcionando orientaciones útiles para su aplicación. Se divide en tres partes: disposiciones generales, funciones del sistema nacional de administración del trabajo y organización de dicho sistema. Los cuatro ámbitos en los que el sistema de administración del trabajo debe ejercer sus funciones son las normas del trabajo, las relaciones de trabajo, el empleo y la investigación en materia laboral, sentando, al respecto, lo siguiente:

- ✓ Los organismos competentes del sistema de administración del trabajo, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían participar activamente en la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo. Esto debería incluir asimismo un sistema de inspección del trabajo.
- ✓ En cuanto a las relaciones de trabajo se refiere, la Recomendación lista las distintas medidas para promoverlas, el libre ejercicio del derecho de sindicación y de negociación colectiva, la instauración de servicios de asesoramiento, el desarrollo y la utilización de los procedimientos de negociación voluntaria y la creación de instancias de conciliación y mediación dentro del sistema de administración del trabajo.
- ✓ Referido al ámbito del empleo, la Recomendación determina los instrumentos que permiten implantar una política de empleo eficaz, a saber: coordinar las

⁴¹ OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011, Ginebra, 2011*, págs. 5 y 6. Disponible en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/04/labadm-SP-Final-Version-Report-V.pdf> (Fecha de consulta: 16/03/2016).

actividades de las autoridades u organismos que se ocupan de los distintos aspectos de la política del empleo, crear un servicio público, gratuito y eficaz de empleo, tener o compartir la responsabilidad de la administración de los fondos públicos destinados concretamente a la lucha contra el subempleo y el desempleo.

- ✓ Una última competencia que corresponde al sistema de administración, según esta Recomendación es, en fin, la de llevar a cabo investigaciones en materia laboral a fin de cumplir con sus objetivos sociales.

Por cuanto hace a la organización del sistema nacional de administración del trabajo, merced a la Recomendación el ministerio de trabajo u organismo similar debería asegurarse de que el sistema de administración del trabajo esté adecuadamente representado en los organismos administrativos y consultivos que se ocupan de cuestiones políticas y sociales. Para ello, es necesario que se produzca un intercambio de información y de documentación de carácter técnico, así como la celebración de consultas con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores.

La Recomendación exige que el sistema de administración del trabajo esté dotado de los recursos financieros y humanos necesarios para funcionar eficazmente. Para mantener el nivel de calificación del personal, debería preverse una formación inicial y de perfeccionamiento, así como el intercambio de experiencias y de información en el marco de una cooperación internacional.

Por último, en lo que se refiere a la estructura interna y a la organización del sistema, la Recomendación indica los tipos de unidades especializadas con los que se debería contar teniendo en cuenta que los servicios sobre el terreno deberían concebirse de modo que garanticen la organización y el funcionamiento eficaz del sistema⁴². En concreto, el sistema debería contar normalmente con unidades para tratar de cada uno de los programas principales de administración del trabajo cuya gestión les haya sido confiada por la legislación nacional. Por ejemplo, podría haber unidades para cuestiones como la preparación de normas relativas a las condiciones de trabajo y de empleo; la inspección del trabajo; las relaciones de trabajo; el

⁴² OIT: *Administración del Trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, 1997*, cit., págs. 5 y 6. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281997-1B%29.pdf> (Fecha de consulta: 16/03/2016).

empleo, la planificación de la mano de obra y el desarrollo de los recursos humanos; los asuntos internacionales de trabajo, y, eventualmente, la seguridad social, la legislación en materia de salarios mínimos y las cuestiones referentes a determinados grupos de trabajadores.

Por lo tanto, el Convenio 150 y la Recomendación 158 plantean una serie de observaciones que deberían permitir a los países analizar su propio sistema de administración del trabajo, fijarse objetivos para la mejora, teniendo en cuenta los desafíos locales propios, y prever la realización de los procesos necesarios para alcanzar esos objetivos⁴³.

1.2.- Organización del sistema de administración de trabajo en las normas de la Organización Internacional del Trabajo

Según lo dispuesto en el párrafo b), del artículo 1, del Convenio núm. 150 y del apartado b), del párrafo 1, de la Recomendación núm. 158, el «sistema de administración del trabajo» comprende «todos los órganos de la administración pública –ya sean departamentos de los ministerios u organismos públicos, con inclusión de los organismos paraestatales regionales o locales o cualquier otra forma de administración descentralizada– responsables o encargados de la administración del trabajo, así como toda estructura institucional para la coordinación de las actividades de dichos órganos y para la consulta y participación de los empresarios y de los trabajadores y de sus organizaciones». De este modo, el sistema de administración del trabajo está formado por tres grupos principales, distinguiéndose fundamentalmente por el rol que desempeñan y los intereses que defienden: el Estado, los empresarios y los trabajadores, interviniendo cada uno de ellos a través de diferentes instituciones en los planos nacional, regional y/o local.

Los distintos órganos competentes de la administración pública encargados de la administración del trabajo son en general los siguientes: el ministerio de trabajo u organismo similar, que interviene ya sea directamente a través de su administración central y sus estructuras descentralizadas en los planos regional y local, ya indirectamente a través de estructuras vinculadas. Estas últimas, en las que los interlocutores sociales desempeñan un papel muy activo, son los órganos paraestatales o las instituciones públicas sometidas a la tutela del ministerio de trabajo o al control de otras administraciones ministeriales con competencias

⁴³ VIDA SORIA, J.: “Administración laboral en las previsiones de la OIT, y en España. Una visión de síntesis”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, cit., pág. 23.

sobre ciertas actividades propias de la administración del trabajo; las administraciones ministeriales (distintas del ministerio de trabajo) que se ocupan de cuestiones que afectan a la política nacional en materia laboral (migración, educación, salud, etc.) o bien de cuestiones laborales características de un sector de actividad económica en particular (pesca, minas, transportes, agricultura, etc.); en fin, las administraciones, instituciones u organismos públicos dependientes de poderes públicos descentralizados (esto es, los poderes públicos locales, generalmente electos, independientes de la autoridad del gobierno central, como son los Estados constituyentes, las regiones, las provincias o los cantones).

Los empresarios, los trabajadores y sus organizaciones correspondientes intervienen de diversas maneras en relación con las cuestiones de la política nacional del trabajo. Las formas en que intervienen las distintas organizaciones de empresarios y trabajadores vienen definidas en el artículo 5 del Convenio 150, distinguiendo tres formas de participación: «la consulta», «la cooperación» y «la negociación», pero dispone a este respecto que «se debería dejar a cada país la decisión, de acuerdo con la práctica nacional, sobre cuál sería el objeto, el nivel y la forma en cada caso». Las «estructuras institucionales» creadas con el objetivo de coordinar las relaciones tripartitas en el seno del sistema de administración del trabajo son pues, por una parte, los órganos de consulta y, por otra, los organismos de cooperación. Estos organismos, que constituyen verdaderos foros de discusión tripartita, tratan de lograr que las autoridades públicas competentes soliciten cuando corresponda las opiniones, el asesoramiento y la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

La capacidad del ministerio de trabajo para cumplir con su deber depende de los recursos humanos, financieros y materiales que pone a su disposición el gobierno. El artículo 10 del Convenio especifica que «el personal del sistema de administración del trabajo deberá estar integrado por personas que estén debidamente calificadas para desempeñar las actividades que les han sido asignadas, que tengan derecho a la formación que tales actividades requieran y que sean independientes de influencias externas indebidas»; además, «dicho personal deberá tener el estatuto, los medios materiales y los recursos financieros necesarios para el desempeño eficaz de sus funciones».

La eficacia del sistema de administración del trabajo se basa, pues, en una estructura bien organizada, que incluya un ministerio de trabajo u organismo similar para garantizar una

coordinación de las tareas y responsabilidades del sistema, un funcionamiento coherente y medios humanos, materiales y financieros suficientes⁴⁴.

2.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN LA NORMATIVA DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

La Inspección de Trabajo no sólo es una de las muchas actividades que tiene a su cargo la Administración Pública, sino que es una importante institución cuya función principal es el vigilar el cumplimiento las normas laborales.

La Inspección de Trabajo surge y se desarrolla a finales del siglo XVIII y principios del XIX con el fin de cumplir la aplicación de las primeras leyes protectoras de trabajo, en el que la aparición de la revolución industrial introdujo nuevas formas de producción y gran cantidad de trabajadores agrícolas se masifican como obreros en las nuevas fábricas⁴⁵.

En cuanto a la implantación de mecanismos de inspección estatal de cumplimiento de la legislación laboral, el Reino Unido fue el precursor con la implantación de la *Ley Althorp Act* de 29 de agosto de 1883 de los Servicios de Inspección de Trabajo; en Francia la Ley de 1892 crea un cuerpo administrativo de inspectores. A finales del siglo XIX las delegaciones, oficinas y organismos de inspección dependientes de la administración estatal estaban muy extendidas en toda Europa⁴⁶. Actividades materialmente inspectoras se realizaron en muchos países europeos, con independencia de su formalización administrativa como servicios de inspección propiamente dichos. Sin embargo, otros países europeos no verían institucionalizados tales instancias de inspección hasta los primeros años del siglo XX⁴⁷.

⁴⁴ OIT: *Administración del Trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión, 1997*, cit., págs. 55 - 57. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281997-1B%29.pdf> (Fecha de consulta: 19/03/2016).

⁴⁵ MACÍAS VÁZQUEZ, M. C.: “La Inspección del Trabajo: Institución garante de los derechos humanos laborales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6, pág. 31. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoSocial/6/art/art2.pdf> (Fecha de consulta: 20/03/2016).

⁴⁶ VEGA RUIZ, M^a. L.: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo núm. 3, Programa sobre Administración e Inspección de Trabajo LAB/ADMIN, octubre de 2009, pág. 3.

⁴⁷ MONEREO PÉREZ, J. L.: “Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, cit., págs. 106 y 107.

2.1.- Cómo ayuda la Organización Internacional del Trabajo a fortalecer los servicios de Inspección de Trabajo

La OIT siempre ha reconocido la importancia de la inspección del trabajo, pues ya se reflejaba en el Tratado de Versalles en su punto 9 del artículo 427 de la parte XIII. En este artículo estipula que «todos los Estados habrán de organizar un servicio de inspección del trabajo para asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos relativos a la protección de los trabajadores; este servicio habrá de incluir a mujeres»⁴⁸.

Como ya se ha introducido en el tema, la OIT se ha provisto de dos Convenios importantes en materia de inspección del trabajo: el Convenio 81 sobre la Inspección de Trabajo en la Industria y el Comercio (1947) y el Convenio 129 sobre la Inspección de Trabajo en la Agricultura (1969), anteriores en el tiempo a la regulación de la Administración de Trabajo, lo que ofrece una idea del papel nuclear que en su seno está llamada a desempeñar la Inspección. El primero de ellos sigue siendo vital para los servicios de inspección del trabajo, pues aún se toma como la principal referencia para este cometido, estando entre los Convenios de la OIT más ratificados (141 países), y ha servido como modelo para la mayoría de leyes y reglamentos de los países en la creación de sus sistemas de inspección; es, por tanto, referente básico en cuanto constituye las reglas que se deben aplicar en materia de inspección del trabajo. El Convenio 129, por su parte, se basa principalmente en las disposiciones recogidas en el anterior, pero amplía el ámbito de empresas y trabajadores que son cubiertos por el sistema de inspección del trabajo.

2.2.- Previsiones mínimas establecidas por la Organización Internacional del Trabajo en relación con la Inspección de Trabajo

Los Convenios citados describen las funciones, obligaciones y responsabilidades de los sistemas de inspección del trabajo, los requisitos para la contratación de personal, medidas de acción para los inspectores, competencias y obligaciones de los inspectores en relación con la ética y la información sobre sus actividades. Pese a su «antigüedad», estas normas ya prevén el informe de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proporcionando guías para la

⁴⁸ VEGA RUIZ, M^a. L.: “La descentralización de la inspección de trabajo en el marco de los Convenios internacionales de la OIT”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, cit., pág. 215.

colaboración entre inspectores, empresarios y trabajadores en el área de seguridad y salud en el trabajo.

Los aspectos más relevantes en la caracterización de esta institución serán puestos de manifiesto en las páginas siguientes.

A) Cómo funciona la Inspección de Trabajo

Para entender cómo funciona la Inspección de Trabajo es preciso atender a cuál es su objetivo, procediendo a sentar que la misión principal de una Inspección de Trabajo es garantizar el cumplimiento de las leyes laborales, es decir, las leyes encaminadas a proteger a todos los trabajadores y sus familias, pero no sólo de los trabajadores por cuenta ajena, sino también de los autónomos. Entre sus cometidos, habrá de garantizar⁴⁹:

- ✓ Que se respeta la legislación laboral pertinente en los centros de trabajo para conseguir condiciones de trabajo y empleo decentes.
- ✓ Que los empresarios y trabajadores obtienen la información y orientación necesaria para cumplir con los requisitos legales.
- ✓ Que las empresas tomen medidas adecuadas para asegurar que las prácticas y el ambiente laboral no ponen en peligro la seguridad y salud de los trabajadores.
- ✓ Que se utilizan la retroalimentación y las lecciones prácticas aprendidas como medios de desarrollo de la legislación, para mejorar la cobertura legal, teniendo en cuenta los nuevos riesgos sociales, físicos y psicológicos relacionados con el trabajo.

B) Cómo velan los servicios de la inspección del trabajo por el cumplimiento de la legislación laboral

La Inspección de Trabajo cuenta con una gran diversidad de instrumentos con los que poder garantizar unas condiciones de trabajo decentes; el primero de ellos, y el más claro, es hacer cumplir la ley y las medidas preventivas, lo que se lleva a efecto mediante los mecanismos de control y supervisión.

⁴⁹ DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: “Primer centenario de la Inspección de Trabajo en España: Historia y régimen jurídico actual”, *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 23, pág. 142. Disponible en <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/23%20-%202006/09%20Juan%20Miguel%20Diaz%20Rodriguez.pdf> (Fecha de consulta: 06/05/2016).

La tarea de velar por el cumplimiento de la legislación laboral se despliega a través de dos funciones principales: de un lado, velando por el cumplimiento y, de otro, facilitando información y asesoramiento a empleadores y trabajadores.

La Inspección, mediante las oportunas visitas, verifica si las empresas están cumpliendo la legislación laboral y hasta dónde lo están realizando, dando pie a que se sancionen las inobservancias e incumplimientos de dicha legislación laboral. Con sanciones muy variables, pero que, en todo caso, se impondrán en consonancia con la infracción cometida, pudiendo ir desde meras advertencias verbales y escritas en infracciones leves a órdenes de carácter administrativo, multas o, incluso, llegar hasta la interposición de acciones judiciales como último recurso en infracciones más graves.

Según ya se avanzó, la Inspección de Trabajo no sólo propone sanciones ante los incumplimientos observados, sino que tiene un papel de asesor acerca de las medidas a tomar para corregir ciertas deficiencias detectadas con el fin de que sean corregidas, pues un buen asesoramiento y educación a empresarios y trabajadores contribuye a que se cumplan y se apliquen las normativas laborales. Esta labor puede llevarse a cabo por diferentes medios: proporcionar asesoramiento e información durante las visitas de inspección o a partir de solicitudes verbales o escritas o con campañas educativas (cursos, conferencias, emisiones de radio y televisión, carteles, panfletos, videos, etc.). Con estas medidas se pretende conseguir lo siguiente⁵⁰:

- ✓ Incentivar a los empleadores a adherirse a los objetivos de la ley y adoptar una actitud más positiva ante la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo.
- ✓ Alentar la puesta en común de información y el intercambio de buenas prácticas entre empresas.
- ✓ Estimular el diálogo entre empleadores y trabajadores.
- ✓ Proporcionar a los trabajadores un mejor conocimiento de sus derechos (concienciación).

⁵⁰ OIT: *Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace*, 2011, Ginebra, págs. 11 - 22. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf (Fecha de consulta: 23/03/2016).

C) Qué aspectos supervisan los servicios de inspección del trabajo

La labor de supervisión de la Inspección de Trabajo es muy amplia, pero un listado de temas que los inspectores de trabajo pueden abarcar incluye, entre otros y, al menos, los siguientes⁵¹:

- ✓ Seguridad y la salud en el trabajo incluyendo la prevención de accidentes y enfermedades y servicios sociales.
- ✓ Niveles de ingresos, incluyendo verificación de registros de pago de salarios y los pagos de horas extraordinarias.
- ✓ Horas de trabajo y horas extraordinarias, vacaciones y resto de periodos de descanso, incluyendo bajas por enfermedad y por maternidad.
- ✓ Derechos laborales fundamentales (por ejemplo, combatir el trabajo forzoso) y las medidas anti-discriminación (por ejemplo, en cuestiones de género o víctimas de VIH/SIDA).
- ✓ Accidentes y compensación por accidentes de trabajo.
- ✓ Cuestiones de empleo (desde el trabajo ilegal, permisos de trabajo, promoción, hasta programas de formación profesional). Es importante subrayar que todos los trabajadores deberían tener derecho a la misma protección en tanto estén trabajando, sin importar su situación de empleo irregular.
- ✓ Contribuciones a la Seguridad Social.
- ✓ Empleo de mujeres, niños y jóvenes y otros trabajadores con necesidades especiales (por ejemplo, con discapacidad).
- ✓ Dialogo social y cuestiones de relaciones laborales y revisión de convenios colectivos.

D) La labor de los inspectores de trabajo

El Convenio 81 detalla cuáles serán los principales cometidos de los inspectores de trabajo y proporciona una definición de lo que son estos inspectores de trabajo, diciendo que serán aquellos funcionarios profesionales que serán contratados, según la legislación nacional,

⁵¹ Se toma como modelo el incorporado a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social, que, aunque referida únicamente a España, puede servir como ejemplo a estos efectos.

tomándose únicamente en cuenta las aptitudes del candidato para el desempeño de sus funciones (art. 7).

El artículo 15 del Convenio hace oportuna mención a la integridad, independencia e imparcialidad que deben acompañar a los inspectores en el ejercicio de sus funciones; en consecuencia, tienen prohibido tener algún interés, directo o indirecto, en las empresas que estén bajo su vigilancia. Esta independencia e imparcialidad resulta esencial, pues de ella dependen la confianza en estos profesionales por parte de los trabajadores y empresarios. Asimismo, los inspectores deben manifestar integridad, esto es, honradez, honestidad y cortesía, pues tales rasgos también actúan en pro de la credibilidad de los inspectores públicos y de sus acciones y decisiones.

Otra de las obligaciones que recoge el aludido artículo 15 es el deber de secreto profesional, pues los inspectores estarán obligados, so pena de sufrir sanciones o medidas disciplinarias apropiadas, a no revelar, aun después de haber dejado el servicio, los secretos comerciales o de fabricación o los métodos de producción de que puedan haber tenido conocimiento en el desempeño de sus funciones. Generalmente, este secreto profesional viene derivado de su estatus como funcionarios.

En el último apartado del precepto se obliga a los inspectores a la confidencialidad de las quejas: tratar como información reservada el origen de cualquier queja que les dé a conocer un defecto o una infracción de las disposiciones legales y no manifestar al empleador o a su representante que la visita de inspección se ha efectuado por haberse recibido la misma. Con esta obligación se pretende proteger a los trabajadores que las interpongan, consiguiendo de esta manera, al tiempo, que el trabajo de los inspectores de trabajo sea más efectivo.

Lo relativo a las atribuciones que tienen los inspectores de trabajo en sus labores de inspección se determina en el artículo 12. La primera de ellas es el derecho al libre acceso a los establecimientos que son objetos de inspección; esto comprende la facultad de entrar libremente y sin previa notificación, a cualquier hora del día o de la noche, en todo establecimiento sujeto a inspección, así como a entrar de día en cualquier lugar, cuando tengan un motivo razonable para suponer que está sujeto a inspección. Lo que consigue el inspector en estos casos es encontrarse el establecimiento en las condiciones reales y verdaderas de la empresa, pues evita que, si la visita es anunciada, la empresa guarde apariencias que no desea que sean objeto de sanción.

La segunda atribución que otorga este artículo a los inspectores es el derecho a la libre investigación, de modo que están autorizados para proceder a cualquier prueba, investigación o examen que consideren necesario de cara a cerciorarse de que las disposiciones legales se observan estrictamente. Para ello cuenta con las concesiones que la letra c) del tratado artículo les atribuye, a saber:

- ✓ Podrán interrogar, solos o ante testigos, al empleador o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.
- ✓ Podrán exigir la presentación de libros, registros u otros documentos que la legislación nacional relativa a las condiciones de trabajo ordene llevar, a fin de comprobar que están de conformidad con las disposiciones legales, y para obtener copias o extractos de los mismos.
- ✓ Podrán requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales.
- ✓ Podrán tomar o sacar muestras de sustancias y materiales utilizados o manipulados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos, siempre que se notifique al empleador o a su representante que las sustancias o los materiales han sido tomados o sacados con dicho propósito.

Una última atribución a los inspectores de trabajo, ubicada fuera de este artículo 12, es que podrán adoptar medidas cautelares para que se corrijan los defectos observados en las inspecciones a fin de que tales circunstancias no supongan un peligro para la salud o seguridad de los trabajadores. Podrán exigir medidas inmediatas en algunos casos graves y, en otros, podrán exigir a los empresarios que entreguen un plan de cómo van a afrontar las observaciones indicadas. El incumplimiento de las medidas cautelares conlleva medidas y/o sanciones administrativas, incluyendo, en ciertos países, el arresto y posibles sentencias de prisión.

2.3.- La Inspección de Trabajo en el mundo

La OIT trata de que en todos los lugares existan unos servicios que ejerzan una inspección de trabajo que verifique que se están garantizando los derechos humanos. En muchos lo está consiguiendo, en otros, todavía le queda camino que recorrer; es el caso de los países africanos, en las que las inspecciones de trabajo tienen un alcance y cobertura limitada (abarcaban a menos del 10 por ciento de la fuerza laboral), están fragmentadas, son paralelas y, a menudo, no son gratuitas. También ocurre frecuentemente que están regidas por un marco político y legislativo fragmentado. En la mayoría de supuestos, las inspecciones que se llevan a cabo en

esas circunstancias son irregulares, carecen de coordinación y tienen un «elemento de vigilancia social» que provoca resultados contrarios a los deseados, como, por ejemplo, asesoramiento contradictorio e innecesaria competencia⁵².

En cambio, un país en el que existe una gran desigualdad entre ricos y pobres (todavía patente en el día de hoy), es Brasil y, sin embargo, en la materia aquí analizada siempre han estado al día; el Convenio 81 fue ratificado en 1947 y actualmente cuenta con unos 90 convenios de la OIT ratificados. Los inspectores, que son contratados por concurso público y con diploma universitario, se encargan de que se respeten los convenios y acuerdos colectivos, la aplicación de políticas contra el desempleo, la discriminación, el acoso psicológico, el trabajo infantil, etcétera. Al llevar a cabo sus tareas deben ajustarse a ciertos procedimientos: visitar los establecimientos, emitir una notificación (presentación de documentos), hacer una segunda visita, emitir otra notificación para especificar aspectos relativos a la seguridad y salud profesionales, aplicar sanciones de ser necesario (multas), ordenar que cesen las actividades en caso de peligro grave e inminente para la salud o la vida de los trabajadores y redactar un informe⁵³.

Caso particular es el de Singapur, país en el que se pretende el objetivo de lugares de trabajo sin riesgo, obteniendo en los últimos tiempos grandes avances en cuanto a siniestralidad laboral gracias a que ha realizado buenos progresos debido a dos principales factores: una fuerte dirección política y una efectiva alianza entre sindicatos y empleadores, dentro de un marco tripartito bien establecido para encarar las cuestiones relativas a la economía y a la mano de obra, incluyendo la seguridad y salud profesionales. Esto se complementa con unos buenos programas de formación y reconocimiento en salud y seguridad profesionales y un servicio de Inspección de Trabajo muy bien estructurado y organizado⁵⁴.

⁵² NYAMBARI T., S: “La inspección del trabajo en África: hacia la promoción de los derechos laborales” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Educación Obrera 2005/3-4, núm. 140-141, 2005, pág. 30. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

⁵³ MOURE, M. L.: “Inspección del trabajo: la experiencia brasileña” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Educación Obrera 2005/3-4, cit., págs. 36 y 37. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

⁵⁴ CHAN, M. y SION HIN, H.: “Lugares de trabajo sin riesgo: la experiencia de Singapur” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo*, Educación Obrera 2005/3-4, cit., págs. 42 - 48. Disponible en

III.- LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA

Como ya se ha tratado anteriormente, la conciencia global de los países respecto a tomar en cuenta los derechos laborales surge a partir de la creación de OIT en 1919. Los principios que regirían la defensa de estos derechos quedarían patentes en el Tratado de Filadelfia en 1944, en primer lugar, y en la Declaración de 1998, en último lugar. En cuanto a la Inspección de Trabajo, no sería hasta 1947, año en el que se sienten sus bases con el Convenio y no se haría referencia de una Administración del Trabajo hasta el año 1978 con el Convenio 150. Así las cosas, toca valorar cómo España ha adoptado estos instrumentos en su seno, en especial la figura de la Inspección de Trabajo, inserta dentro del organigrama de la Administración Laboral, teniendo en cuenta sendas circunstancias:

Primero, que España fue miembro de la OIT desde su creación (Estado originario), pues fue invitada a adherirse al Tratado de Versalles y su adhesión fue llevada a cabo mediante ley de 7 de agosto. Sin embargo, en 1926, el Estado español se retiró de la Sociedad de Naciones por no haber obtenido la garantía de un puesto permanente en el Consejo⁵⁵, y fue considerado dimisionario. Más tarde, en 1956, España vuelve a ratificar de nuevo la Constitución de la Organización y vuelve a ser miembro de la misma, situación en la que pertenece desde entonces⁵⁶.

Segundo, que España ya contaba con un sistema de Inspección de Trabajo mucho antes de que la OIT se pronunciara al respecto con sus Convenios y Recomendaciones. En efecto, como habrá ocasión al revisar, en los orígenes de la Inspección de Trabajo en España nada ha tenido que ver la normativa de la OIT. La inclusión de unos mecanismos de inspección del trabajo en España, pues, estaba ya garantizando y cubría derechos laborales fundamentales a los trabajadores desde mucho antes que la OIT creara Convenios dedicados a esta materia. De lo que tampoco debe quedar duda es de que, adoptados tales instrumentos por la OIT, los estándares en ellos exigidos son sobradamente satisfechos por la normativa española.

http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

⁵⁵ CASTIELLA MAIZ, F.: *Una batalla diplomática*, Barcelona (Planeta), 1976.

⁵⁶ ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: *El Sistema Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo*, cit., págs. 45 y 46.

1.- LOS ORÍGENES DE LA INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA

Para saber de los orígenes de la Inspección de Trabajo en España, hay que hacer un recorrido por la historia de la misma y localizar cuándo entró a funcionar por primera vez un cuerpo de inspectores que se interesara por el cumplimiento de unas leyes laborales que garanticen los derechos de los trabajadores.

Como primer momento, es preciso hacer mención el Proyecto de Ley del Ministro de Fomento, Manuel Alonso Martínez, de 8 de octubre de 1855 en el que se implantaba un sistema de policía, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera con el nombramiento de inspectores residentes en la comarca o en centros industriales que velarían por el cumplimiento de la ley. Este Proyecto de Ley permitía a los inspectores acceder a los establecimientos industriales y recorrerlos con el fin de examinar que se cumplía lo dictado en la ley; sobretodo examinar las condiciones de salubridad y capacidad de estos establecimientos industriales.

Posteriormente, en la Ley de Minas de 1859 y el Decreto de 29 de diciembre de 1968, se pedía al Gobierno que se aprobara un Reglamento de policía que velara por los derechos y deberes de este colectivo, garantizando en lo posible la salubridad de las minas y la salud de los obreros.

En 1873 aparece la conocida Ley Benot de 24 de julio. En esta ley se disponía la creación del primer órgano de inspección en el ámbito laboral, los conocidos Jurados Mixtos: «Jurados mixtos de obreros, fabricantes, maestros de escuela y médicos, bajo la presidencia del juez municipal, cuidarán de la observancia de esta Ley y de su reglamento, en la forma en que en él se determine, sin perjuicio de la inspección que a las autoridades y ministerio fiscal compete en nombre del Estado» (art. 8).

En la Ley de 13 de marzo de 1900 sobre condiciones de trabajo de mujeres y niños se establecieron la Juntas Provinciales y Locales de Reformas sociales que se ocuparon de realizar tareas de inspección y asegurar el cumplimiento de unas condiciones de salubridad e higiene. La inspección era de aplicación en los centros de trabajo donde hubiera mujeres y niños y comprendía todas las industrias (actividades industriales propiamente dichas), pero también algunas agrícolas y forestales, así como actividades de servicios, exceptuando las obras a cargo

de los ministerios de Guerra y Marina; también quedaban al margen el trabajo en talleres de familia⁵⁷.

En el Reglamento de la Ley de Accidentes de Trabajo de 28 de julio de 1900 se incluyeron ampliaciones de las actividades llevadas a cabo por las Juntas Provinciales y Locales de Reformas Sociales y, mediante el Real Decreto de 13 de noviembre de 1900, dictado para la ampliación de la Ley de 13 de marzo, se les otorgó mayor protagonismo en el ámbito de las tareas de inspección⁵⁸.

Estas Juntas Locales de Reformas Sociales serían la vía para que el Instituto de Reformas Sociales, creado en 1904⁵⁹, llevara a cabo una labor de inspección de trabajo⁶⁰. Así pues, el Instituto de Reformas Sociales es el verdadero motor en las primeras etapas de la intervención del Estado en las relaciones laborales, aunque, como ya se ha comprobado, no parte de la nada en su iniciativa de creación de los servicios específicos de inspección, sino que necesariamente apoya tal iniciativa en ideas, proyectos y propuestas anteriores.

En esta institución central es donde se gestarían los proyectos de inspección de trabajo que culminarían en 1906 con la elaboración del Decreto de 1 de marzo de 1906 que aprueba el Reglamento para el servicio de la Inspección de Trabajo que, desde entonces, es el instrumento público fundamental para la aplicación efectiva de las leyes sociales. Al sistema de inspección quedaba encomendado el control del cumplimiento de la totalidad de las leyes laborales ya sean

⁵⁷ RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, cit., págs. 131 y 132. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTrab03/Estudios08.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).

⁵⁸ ESPUNY TOMÁS, M^a. J.: “Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006)”, *IUSLabor*, núm. 1, 2006, págs. 1-3. Disponible en https://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2006-1/EspunyTomasInspeccionTrabajo.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).

⁵⁹ El Instituto de Trabajo fue una iniciativa frustrada de crear tal organización. Se trató de un proyecto presentado en 1902 por el ministro liberal Canalejas, pero se impidió su creación por no obtener la votación suficiente en el Senado. Esta institución pretendía ser un centro dedicado al estudio e información de la totalidad de las cuestiones sociales del momento y también órgano consultivo del Gobierno en estas materias, RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extra 1, 2003, págs. 119 - 128. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTrab03/Estudios08.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).

⁶⁰ ESPUNY TOMÁS, M^a. J.: “Una tarea preventiva y represiva: las primeras intervenciones”, en AA.VV. (ESPUNY TOMÁS, M^a. J. y PAZ TORRES, O., Coords.): *Inspección de trabajo 1906-2006*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2008, págs. 44 y ss.

vigentes o futuras⁶¹. En el Reglamento de 1906 se establecían los inspectores de trabajo como funcionarios dependientes del Instituto de Reformas Sociales (art. 85) cuya misión debía tener un carácter tanto preventivo como represivo (art. 21)⁶².

La organización del servicio de inspección venía descrita en el Capítulo II del Reglamento. Consistía en una estructura jerarquizada y compartimentada territorialmente en todo el ámbito nacional. El objetivo era disponer de una dirección y coordinación en una autoridad única, pero a la vez presente en la proximidad a la realidad laboral objeto de control.

El artículo 7 del Reglamento indicaba que la autoridad directiva correspondía a la «Inspección central», que era llevada por personal del Instituto y cuyas funciones eran, en primer lugar, las de organización y vigilancia de todos los servicios de inspección; en segundo término, informes de expedientes de instalación y modificación de industrias y de los instruidos por infracciones, y, por último, labor estadística. Las funciones de los «inspectores regionales», por su parte, se recogían en el artículo 8, que incluía las siguientes: la inspección de establecimientos que se estimase necesaria por ofrecer mayores dificultades y otras causas; vigilancia de los inspectores provinciales; tramitación de órdenes y de documentación entre la Inspección central y los inspectores provinciales. Por su parte, el artículo 9 hacía referencia a las competencias de los «inspectores provinciales» a los que, además del ejercicio de su labor propia en su demarcación, correspondía la remisión a los inspectores regionales de toda una serie de informaciones en relación con la aplicación efectiva de las leyes de trabajo en la provincia y con los resultados de su actividad de control. Adicionalmente a estos, y, por último, el artículo 10 mencionaba otro tipo de implicados en la labor inspectora, los llamados «ayudantes o auxiliares», que ocupaban vacantes, ausencias o enfermedades en las inspecciones provinciales, pero tenían un exclusivo carácter de «señaladores de infracciones», pues no podían intervenir en la propuesta o aplicación de sanciones⁶³.

⁶¹ DIÉGUEZ, G.: “Ejecución sancionadora de las leyes sociales (1900-1932)”, *Revista de Política Social*, núm. 83 (julio-septiembre), 1969, pág. 57.

⁶² MONEREO PÉREZ, J. L.: “Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, cit., pág. 128.

⁶³ RODRÍGUEZ-SAÑUDO, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, cit., pág. 132. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTrab03/Estudios08.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).

Tras el Instituto de Reformas Sociales, que a su vez había sido heredero de la Comisión de Reformas Sociales (1883), y el Instituto Nacional de Previsión (1908)⁶⁴, surge el Ministerio de Trabajo, creado bajo el Gobierno de Eduardo Dato por Real Decreto de 8 de mayo de 1920. Tomó las competencias del recién desaparecido Ministerio de Abastecimientos y en su estructura formaron parte el Negociado de Trabajo de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo, el Consejo de Emigración y el Patronato de Ingenieros y Obreros Pensionados para el Extranjero. A este, además, se le atribuyeron las funciones de la Inspección de Trabajo. Este Ministerio ha llegado hasta la actualidad, aunque a lo largo de la historia ha recibido diferentes denominaciones: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Trabajo y Previsión, Ministerio de Agricultura y Trabajo..., entre otros muchos⁶⁵.

Actualmente, la Inspección de Trabajo depende del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, cuyos Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y de Seguridad Social y Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social pertenecen a la Administración General del Estado, sin perjuicio de que en las Comunidades Autónomas del País Vasco y Cataluña se haya traspasado la competencia de la administración de estos cuerpos de funcionarios⁶⁶.

Sea como fuere, queda claro que ya desde los orígenes de la institución se toma una clara decisión respecto al modelo de Inspección de Trabajo que se desea. En efecto, según expertos, existen dos modelos diferentes de inspección del trabajo que varía según países y por sus características del mercado laboral y sus tradiciones políticas; a saber⁶⁷: el modelo anglosajón y el modelo latino. En el primero, propio de Estados Unidos o Reino Unido, por ejemplo, el sistema de inspección de trabajo, basado en un mecanismo de quejas, está fraccionado en organismos administrativos distintos, pero comparten la responsabilidad de

⁶⁴ El Instituto Nacional de Previsión creado por Antonio Maura y promulgado por Alfonso XIII por la Ley del 27 de febrero de 1908. Fue la primera institución oficial encargada de la Seguridad Social y de la asistencia sanitaria en España.

⁶⁵ MARRAUD GONZÁLEZ, G.: “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1998, Madrid, págs. 141-166. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTrab03/Estudios09.pdf (Fecha de consulta: 30/04/2016).

⁶⁶ GARCÍA VITORIA, I.: “Competencias autonómicas de ejecución e Inspección de Trabajo: Asimetrías territoriales e igualdad de derechos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, 2013, págs. 120 y 128. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4231065.pdf> (Fecha de consulta: 30/04/2016).

⁶⁷ PIORE, M. J.: “En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos”. Documento presentado en el seminario titulado *Aplicación de normas laborales: una perspectiva comparada*, Buenos Aires, 28-30 de noviembre, 2005.

controlar y hacer cumplir la legislación laboral. El modelo latino, por su parte, sería el que siguen países como España, Francia y la mayoría de países latinoamericanos, donde el control del cumplimiento de la normativa laboral en su conjunto recae en los inspectores de trabajo.

2.- LA ACTUAL INSPECCIÓN DE TRABAJO EN ESPAÑA

La actual labor de la Inspección de Trabajo en España, así como el estatus de los funcionarios inspectores que la realizan, viene determinada en la relativamente reciente Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁶⁸. Esta ley pretende adecuar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a las modificaciones normativas que se venían aprobando desde la anterior disposición legislativa que regulaba la actuación de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social (Ley 42/1997)⁶⁹. Este nuevo texto legal procede a la reorganización del sistema de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, dotándola de una estructura que posibilite una mayor agilidad en su actuación y de unos recursos personales más especializados, en coherencia con las exigencias que imponen las nuevas formas de organización empresarial, de producción y de articulación de los servicios.

Respecto de la actuación de la Inspección de Trabajo, esta ley no establece modificaciones significativas respecto a su predecesora de 1997, manteniendo como caracteres básicos la vigilancia y control de la normativa social en orden a la preservación de los derechos de los trabajadores y la defensa del sistema de protección social. Pero cabe destacar como en el artículo 15 procede a una actualización de las garantías de la actuación de los funcionarios del Sistema de Inspección de Trabajo, explicitando a tal efecto la protección frente a cualquier clase

⁶⁸ Un comentario de la misma, entre otros, en LÓPEZ CUMBRE, L.: “Nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Análisis GÓMEZ ACEBO & POMBO*, 2015, págs. 1 y ss. y en PANIZO ROBLES, J. A.: “Una nueva configuración del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Un breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)”, *Laboral Social*, 2015, págs. 2 y ss. Disponibles en <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/nueva-ley-ordenadora-de-la-inspeccion-de-trabajo-y-seguridad-social.pdf> y en <http://www.laboral-social.com/nueva-configuracion-sistema-inspeccion-trabajo-seguridad-social--breve-comentario-ley-23-2015-julio.html>, respectivamente (Fecha de consulta: 30/04/2016).

⁶⁹ La Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, a su vez, derogó la Ley 39/1962, de 21 de julio, de Ordenación de la Inspección de Trabajo, disposición legal que agrupó en una única Inspección de Trabajo la vigilancia y control de la normativa social, hasta entonces competencia de varios servicios de inspección.

de violencia, coacción, amenaza o influencia indebida, como principios orientadores que garantizan la independencia de su actuación⁷⁰.

Esta nueva ley, en su Preámbulo, establece un modelo de Inspección basado en el principio de unidad de función y actuación inspectora, respetando el sistema constitucional de distribución de competencias y definiendo, al mismo tiempo, las de dos organismos autonómicos, el Consorcio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Cataluña y el Consejo Vasco de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, se crea el Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social, como organismo autónomo de los previstos en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, situando a los servicios de inspección en el ámbito de la Administración Institucional y permitiendo así la ejecución en régimen de descentralización funcional, tanto de programas específicos en materias competencia de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, como de programas conjuntos en los que confluya la planificación de actuaciones en distintas materias.

La presencia de las comunidades autónomas en el Sistema se refuerza a través de la Autoridad Autónoma de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que será el cargo designado por cada gobierno autonómico, a quien la ley le encomienda, entre otras funciones, las de impulso, propuesta y supervisión de las actuaciones inspectoras respecto de las competencias autonómicas en su territorio.

De igual modo, y para coordinar de modo más eficaz las relaciones entre las diferentes Administraciones, se establecen mecanismos de cooperación más ágiles y ejecutivos, mediante la instauración de Comisiones Operativas Autonómicas de la ITSS⁷¹.

⁷⁰ Como exigen los Convenios de la OIT n.º 81 (Convenio sobre la inspección de Trabajo, de 1947, ratificado por España el 30 de mayo de 1960) y n.º 129 (relativo a la Inspección de Trabajo en la agricultura, de 1969, ratificado por España en 5 de mayo de 1971).

⁷¹ PANIZO ROBLES, J. A.: “Una nueva configuración del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Un breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)”, cit., Madrid, pág. 5. Disponible en <http://www.laboral-social.com/nueva-configuracion-sistema-inspeccion-trabajo-seguridad-social--breve-comentario-ley-23-2015-julio.html> (Fecha de consulta: 30/04/2016).

También define una regulación para la Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, como órgano especializado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar contra las conductas relacionadas con el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Como novedad, se crean dos escalas dentro del Cuerpo de Subinspectores Laborales: una Escala de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social, conformada por el precedente Cuerpo de Subinspectores y otra nueva, de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, lo que permitirá ampliar y reforzar la actuación de la Inspección en esta materia. De este modo, las funciones relativas a la comprobación de las condiciones materiales de trabajo u otras análogas en materia preventiva, que hasta la fecha venían desarrollando los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social, podrán ser también desempeñadas por los Subinspectores, bajo la coordinación y dirección de un inspector, tal como sucede en materia de empleo y Seguridad Social.

Por último, se refleja de forma expresa que el Sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social ejerce sus funciones en todo el territorio español, dando cumplimiento a las previsiones contenidas en los Convenios de la OIT⁷².

⁷² Los convenios señalados en la nota n.º 12, así como el n.º 187 Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (ratificado por España el 5 de mayo de 2009).

TERCERA PARTE: CONCLUSIONES

Tras el estudio del tema «Administración e Inspección de Trabajo como garantes de los derechos humanos laborales en la normativa de la OIT», cabe sacar las siguientes conclusiones:

Primera. – El nacimiento de la OIT significó asumir un nuevo concepto a nivel global: el trabajo decente. Esta concepción resalta la importancia de los derechos de los trabajadores y de la calidad de las condiciones de trabajo, y reclama acciones destinadas a asegurar el respeto de los derechos, ingresos y condiciones de trabajo satisfactorias, protección social y un contexto de libertad sindical y diálogo social.

Para garantizar este trabajo decente es de vital importancia la labor formativa; a este respecto deben ser destacados los esfuerzos vertidos por la OIT, que han conseguido que, incluso hasta los países menos desarrollados o más pobres, llegue una formación necesaria para ayudar a erradicar la violación de los derechos humanos.

Segunda. – Como parte del Tratado de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial, tuvo lugar la creación de la OIT en 1919 (cuya Constitución se completó en la Declaración de Filadelfia de 1944), momento esencial y punto de partida no sólo para la internacionalización del Derecho del Trabajo, sino también para que los Estados participantes comenzaran a tomar conciencia de como la justicia social resulta imprescindible para alcanzar una paz duradera, no en vano, en los planteamientos de esta Organización Internacional, el trabajo humano es algo más que una simple mercancía y la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad de todos.

Tercera. – La OIT introdujo un referente en cuanto al tipo de organización y procedimientos en el sistema de gobierno con el que organizar las relaciones laborales: el tripartismo. La OIT se configuró como la única agencia de las Naciones Unidas cuyos mandantes son representantes de los gobiernos, representantes de los empresarios y representantes de los trabajadores; además, estos dos últimos colectivos tienen el mismo derecho de voto que el primero, conformándose así como una muestra máxima de diálogo social en acción.

Así pues, la OIT quedaría configurada como un foro singular en el cual los gobiernos y los interlocutores sociales pueden libre y abiertamente confrontar experiencias y comparar políticas nacionales. Debido a esto, ha sido posible incluir en dichas negociaciones la reivindicación de condiciones laborales cada vez más dignas para todos los trabajadores.

Cuarta. – La OIT actúa como garante de los derechos fundamentales de los trabajadores, que sitúa en libertad sindical y derecho a la negociación colectiva, erradicación del trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, recogidos en su Declaración de 1998. Sin embargo, no son estas las únicas cuestiones de las que se preocupa, sino que también actúa en relación con muchos otros derechos laborales que reconoce a todos los trabajadores del mundo: protección contra el desempleo, salario equitativo, descansos, seguridad y salud en el trabajo...

A partir los mecanismos que provee la OIT, Convenios y Recomendaciones, los Estados tienen una idea de qué patrones deben seguir a la hora de legislar en múltiples materias socio-laborales. Gracias a la publicación de gran cantidad de estos y su ratificación por los diferentes Estados, se ha conseguido que dentro de los mismos exista un elenco normativo que garantice unas condiciones de trabajo y de vida dignas.

Quinta. – Ahora bien, cabe preguntarse de que sirve que los Estados recojan los derechos reconocidos por la OIT si no hay mecanismos para garantizar su efectividad real. La propia OIT es consciente de ello y plantea a tal fin la necesidad de que el país se dote de una Administración de Trabajo y, en su seno, de una Inspección de Trabajo. A la primera destina su Convenio 150, de 1978 (con Recomendación 158 del mismo año), y a la segunda los Convenios 81 y 129, de 1947 y 1969, respectivamente.

En su diseño, la Administración de Trabajo será la encargada de las cuestiones relacionadas con la política nacional en la materia y, mediante sus órganos, en consulta con las organizaciones de empresarios y trabajadores, deberá participar activamente, entre otras cuestiones, en la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas de trabajo, lo que incluye la instauración de un sistema de inspección.

Al final, la Inspección de Trabajo no es sólo una de las muchas actividades que tiene a su cargo aquella Administración, sino que se convierte en una institución esencial, destinada a garantizar unas condiciones de trabajo decentes vigilando por el cumplimiento de las normas

laborales y asesorando a empresarios y trabajadores. Tal es su importancia en el seno de la Administración de Trabajo que la OIT se ocupó de aquella antes que de esta.

Sexta. – La tarea llevada a cabo por los profesionales de la inspección, en muchos casos no ha resultado suficientemente efectiva, pues en numerosos países la cobertura por ellos proporcionada no llega a todos los trabajadores o resulta muy costosa; en otros casos y debido a la crisis, multitud de abusos por parte del empresario no son puestos en conocimiento de los servicios de inspección por miedo a la pérdida del empleo.

En el caso español la institución inspectora se encuentra absolutamente consolidada; de hecho, no vino impuesta por las necesidades planteadas desde la OIT, sino que ya mucho antes se había tomado la iniciativa por parte del legislador; es más, todavía no había sido creada la OIT y ya se había configurado una normativa laboral nacional y unos cauces para garantizar su cumplimiento.

En efecto, la creación de un servicio de Inspección de Trabajo encargado de controlar el cumplimiento de la totalidad de leyes laborales procede (sin perjuicio de honrosos precedentes) de la labor del Instituto de Reformas Sociales, al que fueron adscritos los inspectores de trabajo, cuya primera norma rectora fue el Decreto de 1 de marzo de 1906. La inspección de trabajo ha llegado hasta la actualidad manteniendo esa adscripción orgánica a la Administración de Trabajo, correspondiente desde 1920 al Ministerio de Trabajo, denominado de diferentes maneras a lo largo de su historia.

Sea como fuere, es de destacar tanto la preexistencia de este sistema inspector incluso antes de su diseño por la OIT, como el hecho de que los estándares exigidos por esta hayan sido siempre sobradamente satisfechos por la norma española.

Séptima. – Actualmente España cuenta con la relativamente reciente Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que pretende avanzar, de forma firme, con las nuevas necesidades aparecidas en el ámbito laboral. Tanto es así que, asumiendo que, debido a la crisis, la picaresca y el fraude han ido en aumento, la norma ha definido la novedosa Oficina Nacional de Lucha contra el Fraude, como órgano especializado de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para luchar contra las conductas relacionadas con el trabajo no declarado, el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social.

Octava. – La norma procede a reorganizar el sistema de la Inspección de Trabajo y, aunque no incorpora modificaciones significativas a su precedente de 1997, son de destacar algunos de los planteamientos que incluye: primero, procede a una reestructuración destinada a dotar a las actuaciones de una mayor agilidad; segundo, busca unos recursos humanos más especializados (baste con observar las dos escalas del Cuerpo de Subinspectores: de Empleo y Seguridad Social, de un lado, y de Seguridad y Salud Laboral, de otro); tercero, explicita la protección de los funcionarios del sistema frente a violencia, coacción... como principio orientador que garantiza la independencia de sus actuaciones; y cuarto, compagina el esencial principio de unidad de función y actuación inspectora, con la necesidad de asumir las peculiaridades territoriales existentes, fundamentalmente en Cataluña y el País Vasco.

CUARTA PARTE: REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I.- BIBLIOGRAFÍA

AA.VV. (ESPUNY TOMÁS, M^a. J. y PAZ TORRES, O., Coords.): *Inspección de trabajo 1906-2006*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2008.

AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010.

ACOSTA ESTÉVEZ, J. B.: *El Sistema Jurídico de la Organización Internacional del Trabajo*, Barcelona (Cedecs), 1997.

AGULLÓ, J. R.: *Prevención de Riesgos Laborales. Nivel Básico*, Madrid (Paraninfo), 2015.

ALONSO OLEA, M. y CASAS BAHAMONDE, M^a. E.: *Derecho del Trabajo*, Madrid (Civitas), 2010.

ARIAS DOMÍNGUEZ, Á.: *La acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Murcia (Laborum), 2002.

BONET PÉREZ, J.: *Mundialización y régimen jurídico internacional. La Organización Internacional del Trabajo como referente político-jurídico universal*, Barcelona (Atelier), 2007.

CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L.: “Introducción”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010.

CASTIELLA MAIZ, F.: *Una batalla diplomática*, Barcelona (Planeta), 1976.

CUESTA BUSTILLO, J.: *Una esperanza para los trabajadores. Las relaciones entre España y la Organización Internacional del Trabajo (1919-1939)*, Madrid (Distribuciones Fernández), 1994.

DIÉGUEZ, G.: “Ejecución sancionadora de las leyes sociales (1900-1932)”, *Revista de Política Social*, núm. 83 (julio-septiembre), 1969.

DÍEZ DE VELASCO VALLEJO, M. y SOBRINO HEREDIA, J. M.: *Las organizaciones internacionales*, Madrid (Tecnos), 2010.

ESPUNY TOMÁS, M^a. J.: “Una tarea preventiva y represiva: las primeras intervenciones”, en AA.VV. (ESPUNY TOMÁS, M^a. J. y PAZ TORRES, O., Coords.): *Inspección de trabajo 1906-2006*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2008.

MAUPAIN, F.: “OIT, justice social et mondialisation”, *Recueil des cours de l'académie de la Haye*, núm. 278, 1999.

MONEREO PÉREZ, J. L.: *Derechos sociales de la ciudadanía y ordenamiento laboral*, Madrid (Consejo Económico y Social), 1996.

MONEREO PÉREZ, J. L.: “Administración del Trabajo y Sistemas Nacionales de Inspección”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010.

MONTOYA MELGAR, A.: *Derecho del Trabajo*, Madrid (Tecnos), 2015.

OIT: *Actas de las sesiones*, 26 reunión de la CIT, Montreal, 1944.

OIT: *Análisis comparativo de los Pactos internacionales de derechos humanos y de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, en Boletín Oficial, vol. XII, núm. 2, 1969.

PIORE, M. J.: “En busca de un sistema de regulación laboral flexible en Latinoamérica y Estados Unidos”. Documento presentado en el seminario titulado *Aplicación de normas laborales: una perspectiva comparada*, Buenos Aires, 28-30 de noviembre, 2005.

VALTICOS, N.: *Derecho internacional del trabajo*, Madrid (Tecnos), 1977.

VEGA RUIZ, M^a. L.: *La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, Documento de Trabajo núm. 3, Programa sobre Administración e Inspección de Trabajo LAB/ADMIN, octubre de 2009.

VEGA RUIZ, M^a. L.: “La descentralización de la inspección de trabajo en el marco de los Convenios internacionales de la OIT”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010.

VIDA SORIA, J.: “Administración laboral en las previsiones de la OIT, y en España. Una visión de síntesis”, en AA.VV. (CASALE, G. y MONEREO PÉREZ, J. L., Dirs.): *A treinta años de la adopción del Convenio n.º 150 de la OIT sobre Administración del Trabajo. Un diálogo entre Europa y América Latina*, Granada (Comares), 2010.

II.- WEBGRAFÍA

AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo, Educación Obrera 2005/3-4*, núm. 140-141, 2005. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

C129: *Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312274 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

C150: *Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312295 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

C81: *Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C081 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

CASALE, G. y FASSANI, M.: “Nuevos desafíos para la Administración e Inspección del Trabajo en el contexto de la crisis económica”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 17, 2013. Disponible en

<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rlds/article/view/42889/41244> (Fecha de consulta: 15/03/2016).

CHAN, M. y SION HIN, H.: “Lugares de trabajo sin riesgo: la experiencia de Singapur” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo, Educación Obrera 2005/3-4*, núm. 140-141, 2005. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

DÍAZ RODRÍGUEZ, J. M.: “Primer centenario de la Inspección de Trabajo en España: Historia y régimen jurídico actual”, *Anales de la Facultad de Derecho*, núm. 23. Disponible en <http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20ANALES/23%20-%202006/09%20Juan%20Miguel%20Diaz%20Rodriguez.pdf> (Fecha de consulta: 06/05/2016).

ESPUNY TOMÁS, M^a. J.: Los orígenes de la Inspección de Trabajo en España (1906-2006), *IUSLabor*, núm. 1, 2006. Disponible en https://www.upf.edu/iuslabor/_pdf/2006-1/EspunyTomasInspeccionTrabajo.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).

GARCÍA VITORIA, I.: “Competencias autonómicas de ejecución e Inspección de Trabajo: Asimetrías territoriales e igualdad de derechos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 97, 2013. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4231065.pdf> (Fecha de consulta: 30/04/2016).

JUAN DE LOS TOYOS FUNDAZIOA: *Lecciones del Pasado: El papel histórico del movimiento sindical en la defensa de los derechos humanos, los derechos sociales y la defensa de la cultura de la Paz, País Vasco*, 2016. Disponible en <http://www.juandelostoyos.com/pdf/Lecciones-del-Pasado.pdf> (Fecha de consulta: 09/03/2016).

LÓPEZ CUMBRE, L.: “Nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social”, *Análisis GÓMEZ ACEBO & POMBO*, 2015. Disponible en <http://www.gomezacebo-pombo.com/media/k2/attachments/nueva-ley-ordenadora-de-la-inspeccion-de-trabajo-y-seguridad-social.pdf> (Fecha de consulta: 30/04/2016).

MACÍAS VÁZQUEZ, M. C.: “La Inspección del Trabajo: Institución garante de los derechos humanos laborales”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, núm. 6. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoSocial/6/art/art2.pdf> (Fecha de consulta: 20/03/2016).

MARRAUD GONZÁLEZ, G.: “En los orígenes de la Administración sociolaboral: del Instituto de Reformas Sociales al Ministerio de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 1998, Madrid. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTrab03/Estudios09.pdf (Fecha de consulta: 30/04/2016).

MOURE, M. L.: “Inspección del trabajo: la experiencia brasileña” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo, Educación Obrera 2005/3-4*, núm. 140-141, 2005. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

NETTER, T. y otros: “La Agenda de Trabajo Decente: mirar hacia atrás, mirar hacia adelante; un consenso cada vez mayor”, *Trabajo*, núm. 64, 2008. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_101794.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

NETTER, T. y otros: “El parlamento mundial del trabajo cumple 100 años”, *Trabajo*, núm. 71, 2011. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_157247.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

NYAMBARI T., S: “La inspección del trabajo en África: hacia la promoción de los derechos laborales” en AA.VV. (BAKER, J., Dir.): *Los grandes desafíos mundiales de la inspección del trabajo, Educación Obrera 2005/3-4*, núm. 140-141, 2005. Disponible en http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Normativa_documentacion/Docum_ITSS/Desafios_Inspeccion_OIT_2.pdf (Fecha de consulta: 04/05/2016).

OIT: Administración del trabajo: cometido, funciones y organización, CIT, 61.^a reunión, 1976, informe V (1). Disponible en http://staging.ilo.org/public/libdoc/conventions/Technical_Conventions/Convention_no._150/150_Spanish/75B09_427_span.pdf (Fecha de consulta: 14/04/2016).

OIT: *Administración del Trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 85^a reunión*, 1997, Ginebra, 1997. Disponible en <http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663%281997-1B%29.pdf> (Fecha de consulta: 15/03/2016).

OIT: *Los Convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2002. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@declaration/documents/publication/wcms_095897.pdf (Fecha de consulta: 16/04/2016).

OIT: *La OIT: Qué es, Qué hace*, Ginebra, 2005. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082366.pdf (Fecha de consulta: 11/02/2016).

OIT: *Datos sobre los logros de proyectos de la OIT-IPEC en el sector de Trabajo Infantil Doméstico en Sudamérica*, 2007. Disponible en <http://www.ilo.org/ipeinfo/product/download.do?type=document&id=6386> (Fecha de consulta: 014/05/2016).

OIT: *Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo y su seguimiento*, Ginebra, 2010. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_467655.pdf (Fecha de consulta: 13/04/2016).

OIT: *Administración del trabajo e inspección del trabajo – Conferencia Internacional del Trabajo, 100ª reunión, 2011*, Ginebra, 2011. Disponible en <http://www.oit.org.pe/1/wp-content/uploads/2011/04/labadm-SP-Final-Version-Report-V.pdf> (Fecha de consulta: 16/03/2016).

OIT: *Folleto de información sobre la OIT*, Ginebra, 2011. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---webdev/documents/publication/wcms_082363.pdf (Fecha de consulta: 09/03/2016).

OIT: *Inspección del Trabajo: Lo que es y lo que hace*, 2011, Ginebra. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/instructionalmaterial/wcms_152884.pdf (Fecha de consulta: 23/03/2016).

OIT: *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra, 2011. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_154194.pdf (Fecha de consulta: 27/02/2016).

PANIZO ROBLES, J. A.: “Una nueva configuración del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Un breve comentario a la Ley 23/2015, de 21 de julio, ordenadora del sistema de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social)”, *Laboral Social*, 2015. Disponible en <http://www.laboral-social.com/nueva-configuracion-sistema-inspeccion-trabajo-seguridad-social--breve-comentario-ley-23-2015-julio.html>, respectivamente (Fecha de consulta: 30/04/2016).

R158: *Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 158)*. Disponible en http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R158 (Fecha de consulta: 14/04/2016).

RODRÍGUEZ-SAÑUDO GUTIÉRREZ, F.: “El Instituto de Reformas Sociales en el origen de la Inspección de Trabajo”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. Extra 1, 2003. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraDTra b03/Estudios08.pdf (Fecha de consulta: 01/04/2016).